



**Università  
degli Studi  
di Ferrara**

**DOTTORATO DI RICERCA IN  
"DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E ORDINAMENTI  
NAZIONALI"**

CICLO XXXII

COORDINATORE

Prof. DE CRISTOFARO GIOVANNI

*LA TECNOCRAZIA IN LUOGO DELLA POLITICA: LA PROCEDURA PER SQUILIBRI  
MACROECONOMICI E LE RIFORME NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA*

Settore Scientifico Disciplinare IUS/08 DIRITTO COSTITUZIONALE

**Dottorando**

Dott. CABAZZI RICCARDO

---

**Tutor**

Prof. GUAZZAROTTI ANDREA

---

Anni 2016-17/2018-19



## INDICE SOMMARIO

Oggetto, metodo, esiti attesi.....	1
------------------------------------	---

### CAPITOLO I

#### LE RAGIONI DELLA CRISI

Premessa metodologica.....	6
Introduzione al capitolo.....	7
1. Libera circolazione dei capitali e finanza globale.....	9
2. Ragioni e antecedenti storici a fondamento dell'introduzione dell'euro.....	16
3. UEM, asimmetrie strutturali e <i>output legitimacy</i> .....	23
4. (segue) Il trilemma di Rodrik e il deficit democratico dell'Unione.....	29
5. UEM e influenze ideologiche.....	34
6. Rilevanza degli squilibri macroeconomici all'interno dell'UEM.....	39
7. Il sistema Target 2 e il celato rischio di credito della Germania.....	46
8. Crisi e Trattati europei: uno shock economico senza apparenti vie di uscita?.....	50
9. (segue) Interrelazioni tra crisi bancarie e debiti sovrani.....	58

### CAPITOLO II

#### I RIMEDI EUROPEI ALLA CRISI ECONOMICA

1. Congenite pressioni competitive tra Stati membri e assenza di una dimensione solidaristica europea.....	62
2. Dalla provvisorietà dei fondi salva-Stati allo strumento permanente del Meccanismo Europeo di Stabilità.....	70
3. La rigorosa condizionalità nell'assistenza finanziaria agli Stati più esposti alla crisi, tra limitazioni della sovranità statale e marginalizzazione dei Parlamenti nazionali.....	89

4. Il semestre europeo. L'impatto di un più stretto coordinamento economico sulle politiche nazionali degli Stati membri.....	97
5. Il patto Europlus e la funzione servente del diritto del lavoro alla competitività degli Stati membri.....	104
6. Il Trattato c.d. <i>Fiscal compact</i> e la previsione dell'introduzione del pareggio di bilancio a livello preferibilmente costituzionale: uno sguardo comparato sulle innovazioni apportate agli ordinamenti degli Stati firmatari.....	110
7. Il <i>Six Pack</i> e il <i>Two Pack</i> : il rafforzamento del Patto di Stabilità e crescita attraverso una maggiore sorveglianza delle politiche di bilancio degli Stati membri.....	119
8. Il ruolo degli esecutivi degli Stati membri nella gestione della crisi: rafforzamento del metodo intergovernativo a scapito del metodo comunitario.....	126
9. L'Unione bancaria europea: una tappa fondamentale per il futuro dell'UEM.....	134
10. Il fondamentale ruolo della BCE nella risoluzione della crisi: dalle OMT alle operazioni di <i>quantitative easing</i> .....	145
11. Il contenzioso dinanzi alla Corte di Giustizia sulle misure anti crisi: i casi <i>Pringle</i> e <i>Gauweiler</i> .....	151

### CAPITOLO III

#### **PROCEDURA PER SQUILIBRI MACROECONOMICI E RIFORME NEGLI STATI MEMBRI**

1. Introduzione: MIP e misurazione del diritto nazionale.....	163
2. Il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri: cenni introduttivi.....	173
3. La MIP nel contesto della governance economica europea della crisi.....	178
4. Procedura e sanzioni previsti dai Regolamenti UE 1176/2011 e 1174/2011. Questioni di compatibilità della Procedura con i Trattati europei.....	186
5. Procedura MIP e riforme nazionali in Italia: mercato del lavoro e normativa sui licenziamenti individuali.....	198
6. (segue) legge elettorale e d.d.l cost. Renzi Boschi.....	207
7. (segue) l'efficienza nella Pubblica amministrazione.....	211

8 Le ascoltate e inascoltate raccomandazioni MIP: azione ed inerzia del legislatore italiano.....	217
8.1.L'esperienza del primo governo Conte: verso un'inversione di tendenza?.....	220
8.2. L'esperienza del secondo governo Conte: prime osservazioni.....	224
9. Spunti di comparazione sull'implementazione nazionale delle raccomandazioni MIP.....	227
9.1. L'esperienza spagnola.....	230
9.2. L'esperienza tedesca.....	234
9.3 L'esperienza francese.....	236
10. I) MIP e principi democratico costituzionali: un connubio conflittuale?.....	238
11. (intermezzo) MIP e Procedura per deficit eccessivo: reciproche interferenze.....	244
12. (segue) II) MIP e principi democratico costituzionali: un connubio conflittuale?.....	248
13. A-contestualità della Procedura e discrezionalità politica della Commissione nell'enforcement delle sanzioni.....	253

## CAPITOLO IV

### **GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA E IMPLICAZIONI COSTITUZIONALI DELLA CRISI**

1. Flessibilità a fronte di riforme strutturali: una nuova “declinazione” della condizionalità economica europea.....	260
2. La marginalizzazione del dibattito parlamentare italiano nell'adozione delle misure nazionali di <i>austerity</i> .....	268
3. (segue) Il rafforzamento dell'esecutivo: un mutamento della forma di governo ad opera della crisi?.....	279
4. La riforma dell'art. 81 Cost.: le diverse interpretazioni della dottrina e le sue prime concrete applicazioni.....	285
5. L'introduzione del principio di <i>estabilidad presupuestaria</i> e le sue implicazioni nell'ordinamento spagnolo.....	302
5.1. Contesto e procedimento di riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola.....	302

5.2. I principali contenuti normativi della riforma costituzionale.....	307
5.3. Le più rilevanti riforme del <i>welfare state</i> adottate a seguito del novellato art. 135 della Costituzione.....	309
5.4. <i>Estabilidad presupuestaria</i> e finanza locale.....	317
5.5. Diritti sociali e vincoli finanziari nella (scarna) giurisprudenza del Tribunal Constitucional spagnolo.....	326
6 (segue) Diritti sociali versus condizionamenti finanziari: recenti orientamenti della Corte Costituzionale italiana.....	332
7. L'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali alle misure di <i>austerità</i> nazionali. Dalla sua esclusione alle recenti “aperture” della giurisprudenza della CGUE sul caso <i>Ledra</i> .....	345
8. Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica.....	351
9. Il lavoratore e i suoi diritti nell'ordinamento europeo: tra concorrenza sovranazionale e tramonto dei paradigmi costituzionali.....	357

## CONCLUSIONI

1. La rilevanza degli squilibri macroeconomici intra-europei nell'attuale crisi.....	365
2. La “tendenziosità” degli indicatori e le criticità della Procedura.....	369
3. MIP e riforme nazionali nei Paesi GIPSI: un “cortocircuito” della rappresentanza politico democratica? .....	374
<b>Bibliografia</b> .....	383



## **La tecnocrazia in luogo della politica: la Procedura per squilibri macroeconomici e le riforme negli Stati membri dell'Unione europea.**

### Oggetto, metodo, esiti attesi

La presente tesi si interroga sulla misura e sull'intensità con cui le raccomandazioni nell'ambito della Procedura per squilibri macroeconomici hanno condizionato le riforme post 2011, adottate dagli Stati c.d. GIPSI<sup>1</sup>, in materia di riforme costituzionali, pubblica amministrazione, previdenza e legislazione lavoristica.

Obiettivo centrale è pertanto quello di (a) analizzare i contenuti di tali raccomandazioni; b) evidenziare se vi è una correlazione tra raccomandazioni e misure legislative implementate dagli Stati periferici dell'Eurozona. Queste ultime sembrano avere avuto un significativo impatto non solo sul tessuto economico e sociale di questi ma anche sull'inveramento di alcuni rilevanti principi sanciti dalle rispettive Costituzioni nazionali.

Ove tale correlazione fosse dimostrata, vi sarebbero in primo luogo due diverse implicazioni, entrambe rilevanti dal punto di vista costituzionalistico: per un verso, verrebbe inciso il rapporto tra comunità politica e organi costituzionali, con riflessi sulla funzionalità della rappresentanza politica intesa quale rapporto e non come mera posizione; per l'altro, si assisterebbe ad un ampliamento surrettizio delle competenze delle istituzioni dell'Unione, al di fuori del perimetro tracciato dal principio di attribuzione ex art. 5 TUE.

Onde meglio chiarire il punto, ci si interrogherà quindi sul grado di vincolatività giuridica delle dettagliate raccomandazioni MIP<sup>2</sup>, posto che i Regolamenti 1174/2011 e 1176/2011 fondano la loro base legale nell'art. 121 TFUE, secondo cui le istituzioni europee, nell'ambito del coordinamento economico, possono adottare solo atti non vincolanti.

Il secondo livello dell'analisi consiste nel verificare il livello di incisione, pur indiretta, delle raccomandazioni MIP sul livello di tutela effettivamente accordato ai diritti sociali costituzionalmente garantiti dagli Stati periferici dell'area Euro. Si valuterà, in particolare, se ancora oggi tali diritti sono considerati come presupposto e obiettivo dell'azione dei pubblici

---

<sup>1</sup> Nella fase iniziale dello scoppio della crisi Portogallo, Irlanda, Grecia e Spagna vennero chiamati PIGS, in quanto Paesi colpiti dalla crisi del debito. Successivamente, con l'inclusione dell'Italia tra i Paesi periferici dell'eurozona contrassegnati dall'economia più debole e da una maggiore fragilità finanziaria, si diffuse, nel dibattito economico accademico – specie di matrice anglosassone – l'acronimo GIPSI. Nondimeno, sia che tali Stati siano definiti “maiali” (dall'inglese PIGS) o “zingari” (dall'inglese GIPSY) la sostanza non cambia: trattasi invero di una modalità per svilire, dal punto di vista dei fondamentali macroeconomici, i Paesi in questione.

<sup>2</sup> Con l'acronimo MIP ci si riferisce alla *macroeconomic imbalance procedure*, ovvero alla Procedura per squilibri macroeconomici.

poteri<sup>3</sup>, oppure sono degradati a meri *input*<sup>4</sup>, la cui concretizzazione deve arrestarsi laddove lo richieda la necessità di tutelare la competitività del sistema economico, come adombrato, ad avviso di parte della dottrina, nell' art. 151 comma 2 del TFUE.

Dal punto di vista metodologico, si procederà quindi con un'analisi dei programmi nazionali di riforma post 2011 redatti dagli esecutivi di Italia e Spagna. Il focus sarà quindi centrato sulle recenti riforme dei rispettivi ordinamenti costituzionali, della legislazione lavoristica e della pubblica amministrazione. Obiettivo precipuo è quindi una valutazione dell'aderenza di questi rispetto alle raccomandazioni MIP in tali settori. In ottica comparata, costituiranno altresì oggetto di indagine i programmi di riforma post 2011 di Francia e Germania, in tali ambiti, con la finalità di valutare il grado di effettività delle raccomandazioni MIP anche rispetto agli Stati membri c.d. core.

Sempre sul piano del metodo di indagine, la MIP verrà quindi contestualizzata rispetto alla *governance* economica europea della crisi, e studiata anche in connessione con le altre procedure ordinarie, in particolar modo, quella sui deficit eccessivi (art. 126 TFUE) e rispetto altresì alla comunicazione della Commissione del 2015 sulla “flessibilità”<sup>5</sup> (specialmente con riguardo all'Italia).

Si giungerà quindi alla prospettazione dei possibili esiti della ricerca, il cui obiettivo primario è verificare entro che limiti e con quali modalità le raccomandazioni MIP hanno contribuito alla progressiva destrutturazione dei sistemi di *welfare* nazionali degli Stati periferici dell'Eurozona, a partire dall'influenza esercitata sulla percezione dei diritti sociali quali costi.

Diversamente le raccomandazioni MIP non sembrano aver significativamente condizionato gli organi politico-legislativi degli Stati in surplus, Germania su tutti, quanto a progettazione delle politiche nazionali. Emblematica, a tal riguardo, la mancata implementazione, da parte dei Governi tedeschi, delle ripetute raccomandazioni sollecitanti maggiori investimenti pubblici e un generale aumento dei salari, ai fini di un riequilibrio della relativa bilancia commerciale nazionale, in costante ed eccessivo surplus<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> In questo senso, M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, n.3/2000, 376.

<sup>4</sup> Sul punto si rimanda, *ex multis*, a S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, costituzionalismo e crisi economica*, in S. Gambino (a cura di) *Diritti sociali e crisi economica Problemi e prospettive*, Torino, 2015, 3 ss. e I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012.

<sup>5</sup> Commissione, *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita*, Strasburgo, 13 gennaio 2015, COM(2015) 12 final, disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu>. Secondo tale documento, 10 «gli Stati membri che attuano riforme strutturali importanti sono autorizzati a deviare temporaneamente dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso. In tal modo possono far fronte ai costi a breve termine derivanti dall'attuazione di riforme strutturali destinate a generare a lungo termine effetti positivi sul bilancio, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile».

<sup>6</sup> Vedasi, a tal riguardo, *Country Report Germany 2018 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, Bruxelles, 7.03.2018, SWD(2018)204 final, 1, secondo cui: «a further rise in domestic demand, including through higher public investment in R&D and education would also stimulate demand and GDP growth in other EU countries, including those that need to bring debt down [...] Despite record low unemployment and high job vacancy rates, wage growth remains moderate».

Tale situazione è verosimilmente attribuibile al diverso peso politico dell'asse franco tedesco rispetto a quello, ben più debole, degli Stati periferici.

Pare quindi potersi concludere per un'intrinseca politicità nell'*enforcement* della Procedura, il cui grado di coercitività delle raccomandazioni, benché giuridicamente queste siano sul medesimo piano, sembra legarsi all'esposizione creditoria o debitoria dei diversi Stati membri dell'Unione. A riprova di ciò, la stessa struttura asimmetrica di taluni indicatori dello *scoreboard* MIP<sup>7</sup>, i quali penalizzano evidentemente gli Stati membri c.d. GISPSI rispetto a quelli *core*<sup>8</sup>.

Peraltro il Parlamento europeo sembra rivestire un ruolo alquanto marginale sia relativamente all'ideazione dei suddetti indicatori che con riguardo alla loro concreta applicazione, da parte della Commissione<sup>9</sup>. Pertanto, in esito all'analisi della prassi MIP, si verificherà come la Procedura non solo attesti l'ulteriore perdita di rappresentatività delle procedure legislative nazionali, bensì anche una riduzione del tasso di democraticità dell'UE<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Si noti che lo *scoreboard* della Procedura si compone di 14 indicatori che vanno a formare un quadro di valutazione della situazione macroeconomica di ciascuno degli Stati membri.

<sup>8</sup> Quanto al saldo delle partite correnti, mentre la soglia per i *surplus* è fissata al 6%, quella per i *deficit* è al 4%. Quanto al costo per unità di lavoro, è considerato fattore di criticità un'inflazione di questo del 9%, senza che assuma alcun rilievo un eventuale decremento delle retribuzioni ai prestatori. Entrambi gli indicatori considerano il triennio come periodo di riferimento.

<sup>9</sup> Emblematico, al riguardo, un documento ufficiale in cui il Parlamento europeo afferma perentoriamente che “non intende più tollerare il mancato completamento del cambio culturale necessario ai fini di un pieno riconoscimento del ruolo del Parlamento nella *governance* economica in seno ai servizi della Commissione; sottolinea che la Commissione deve rispettare in modo inequivocabile il ruolo del Parlamento in quanto co-legislatore nel settore della sorveglianza multilaterale, così come previsto tra l'altro all'articolo 121, paragrafo 6, e all'articolo 136 del TFUE, nonché a garantire al Parlamento la parità di trattamento rispetto al Consiglio nel contesto di tutti gli atti dell'Unione in materia; ricorda alla Commissione che la consultazione del Parlamento in relazione alle modifiche da apportare al quadro di valutazione (ovvero lo *scoreboard* MIP) rientra altresì tra le migliori prassi in materia di cortesia interistituzionale; osserva inoltre che la scelta e la concezione del (nuovo) indicatore MIP per il settore finanziario sono state caratterizzate, per quanto riguarda i dettagli, da un ampio margine discrezionale, come evidenziato dal documento di lavoro dei servizi della Commissione del 14 novembre 2012. Il riferimento è Risoluzione del Parlamento europeo del 18 aprile 2013 sul completamento del quadro di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici, disponibile all'indirizzo web: <http://www.europarl.europa.eu>. Il Parlamento europeo lamenta in tale documento ufficiale come la Commissione abbia mancato di rispettare lo spirito di leale cooperazione previsto dal regolamento 1176/2011 in sede di aggiornamento del quadro di valutazione per la sorveglianza degli squilibri macroeconomici. Inoltre, il Parlamento lamenta altresì di aver ricevuto la corrispondente comunicazione di aggiornamento dello *scoreboard* solo alcuni giorni prima che la Commissione pubblicasse il quadro di valutazione nel novembre 2012. Da ultimo, invita la Commissione a informarlo (insieme al Consiglio) con largo anticipo dell'eventuale intenzione di aggiornare ulteriormente il quadro di valutazione prima del 2015.

<sup>10</sup> Si noti che, nonostante il Regolamento 1176/2011 preveda che (punto 5 del Preambolo) “Il rafforzamento della *governance* economica dovrebbe includere una più stretta e tempestiva partecipazione del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali” e, inoltre, che (punto 12 del Preambolo) “La Commissione dovrebbe cooperare strettamente con il Parlamento europeo e il Consiglio nell'elaborazione del quadro di valutazione e degli indicatori macroeconomici e macrofinanziari per gli Stati membri.”, tali previsioni non trovano puntuale riscontro negli articoli del Regolamento. In essi si fa riferimento al Parlamento Europeo solo con riguardo agli obblighi informativi delle altre istituzioni europee nei suoi confronti. In particolare, è previsto che “La Commissione informa il Parlamento europeo e il Consiglio in merito ai risultati dell'esame approfondito e li rende pubblici” (art. 5 comma 3) e che “Qualora, sulla base dell'esame approfondito di cui all'articolo 5, la Commissione ritenga che uno Stato membro presenti degli squilibri, essa ne informa di conseguenza il Parlamento europeo [...]” (art. 6 comma 1). Lo stesso obbligo informativo è previsto in caso di squilibri economici eccessivi (art. 7 comma 1). Da ultimo, l'art. 14 comma 3 dispone che: “Il Consiglio e la Commissione informano il Parlamento europeo dei risultati conseguiti nell'applicazione del presente regolamento” e l'art. 15 prevede che: “La Commissione relaziona annualmente in merito all'applicazione del presente regolamento, incluso l'aggiornamento del quadro di valutazione di cui all'articolo 4. Essa presenta i propri risultati al Parlamento europeo e al Consiglio nel contesto del Semestre

---

europeo”. Si può pertanto concludere che la mancata partecipazione delle istituzioni rappresentative nazionali ed europee alla predisposizione dello *scoreboard* MIP costituisca un evidente deficit democratico della Procedura, a riprova del fatto che – anche dopo il Trattato di Lisbona – il principio della democrazia rappresentativa, proclamato all'art. 10 comma 1 TUE, trovi uno scarso riscontro nella realtà istituzionale europea. Al riguardo, vedasi *ex multis*: A. FOLLESDAL – S. HIX, *Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik*, in *Journal of common market studies*, n. 3/2006, 533 ss.



## CAPITOLO I

### LE RAGIONI DELLA CRISI

**Sommario:** Premessa metodologica. Introduzione al capitolo. 1. Libera circolazione dei capitali e finanza globale. - 2. Ragioni e antecedenti storici a fondamento dell'introduzione dell'euro. 3. UEM, asimmetrie strutturali e *output legitimacy*. 4. (segue) Il trilemma di Rodrik e il deficit democratico dell'Unione. 5. UEM e influenze ideologiche. - 6. Rilevanza degli squilibri macroeconomici all'interno dell'UEM. - 7. Il sistema Target 2 e il celato rischio di credito della Germania. - 8. Crisi e Trattati europei: uno shock economico senza apparenti vie di uscita? - 9. (segue) Interrelazioni tra crisi bancarie e debiti sovrani.

#### Premessa metodologica

Il presente capitolo, in cui si descriveranno le cause contingenti e strutturali della recente crisi economico finanziaria nell'Unione Economica Europea (di seguito UEM), svilupperà temi ascrivibili anche all'economia politica e alla storia del pensiero economico. Invero, come già intuito da diversi autorevoli autori<sup>1</sup>, le scienze giuridiche non possono prescindere dallo studio del relativo contesto (macro)economico di riferimento, in quanto "l'intreccio" tra queste e le scienze economiche appare sempre più rilevante. Il diritto e l'economia sono infatti due mondi strettamente interconnessi, tanto che sempre più spesso i legislatori nazionali tengono conto, nel legiferare, delle possibili implicazioni economiche della normazione<sup>2</sup>. Pertanto, non contestualizzare da un punto di vista storico e di politica economica l'attuale assetto dell'UEM significherebbe fornire un'analisi parziale e "miope" dei vari istituti giuridici oggetto di analisi.

Per quanto di interesse in questa sede, l'interrogarsi su tali temi costituisce quindi premessa metodologica necessaria ai fini di comprendere il contesto e le ragioni per cui le istituzioni europee si sono determinate ad istituire la Procedura per squilibri macroeconomici, focus della presente tesi. Obiettivo del presente capitolo è quindi comprendere, anche grazie ad una puntuale ricostruzione storica, il perché si è arrivati alla costituzione dell'UEM, quali sono le

---

<sup>1</sup> Vedasi, *ex multis*, S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, 2017; G.F. FERRARI, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2013 e a G. NAPOLITANO, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009.

<sup>2</sup> Con riguardo alla valutazione economica delle riforme legislative adottate in uno Stato si rimanda, da una prospettiva critica, ad A. GAMBARO, *Misurare il diritto?*, in *Annuario di diritto comparato*, 2012, 17 ss.

ragioni a fondamento dell'incompletezza di tale area valutaria<sup>3</sup> e, da ultimo, perché al suo interno si sono prodotti degli squilibri economici che hanno reso di fondamentale importanza un loro monitoraggio, prevenzione e contrasto da parte delle istituzioni europee.

Da ultimo, pare opportuno porre in evidenza come – nel presente capitolo – saranno introdotti dei concetti e dei punti chiave per la trattazione della tematica oggetto della presente tesi, i quali costituiranno oggetto di separato approfondimento nelle successive sezioni del presente Lavoro.

## **Introduzione al capitolo**

Una tesi che voglia trattare compiutamente la Procedura per squilibri macroeconomici non può ignorare gli antecedenti storici da cui è originato l'attuale assetto dell'Unione economica e monetaria europea (di seguito UEM), dovendo descriverne i caratteri peculiari. A tal fine è quindi imprescindibile una critica ricostruzione delle vicende storico politiche che hanno determinato gli Stati membri all'adozione dell'euro, anche da una prospettiva che metta in risalto come la realizzazione di un'UEM svincolata dal sostegno di una vera e propria unione politica rischi di pregiudicare il risultato complessivo del processo di integrazione europea<sup>4</sup>. Infatti, solo attraverso l'evidenziazione delle asimmetrie dell'UEM, oggetto di approfondimento in questa sezione, si potrà fornire una spiegazione causale del perché hanno assunto una rilevanza sempre maggiore gli squilibri macroeconomici all'interno dell'Eurozona.

A tal riguardo, sarà altresì posto in evidenza come l'assetto istituzionale di Maastricht fosse, fin dalle origini, incompleto, in forza del postulato secondo cui eventuali instabilità sarebbero giunte solo ed esclusivamente dal settore pubblico. Il legislatore europeo non aveva infatti previsto che persistenti squilibri delle partite correnti intraeuropee potessero mettere a rischio la tenuta dell'intera Eurozona. Ed è proprio sulla scorta di tale presa d'atto che le istituzioni europee si sono determinate all'introduzione di una Procedura che monitori tali squilibri, pur da una prospettiva interna ai singoli Stati membri (e quindi in assenza di una logica aggregata), e che sia in grado – almeno sul piano giuridico formale – di correggerne gli sviluppi<sup>5</sup>.

Inoltre, il legislatore europeo sembra avere altresì ignorato la possibilità che il proprio disegno originario – le cui influenze ideologiche saranno ivi indagate – potesse fallire, vista la totale

---

<sup>3</sup> Così la definisce, ex multis, P. DE GRAUWE, *Economia dell'Unione monetaria*, Bologna, 2016, 133.

<sup>4</sup> In tal senso, L. MARINI, *L'Unione economica e monetaria nella prospettiva della Federazione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3-4, 1999, 923 ss. Sul punto, vedasi anche l'interessante contributo di: A. SOMEK, *Europe: Political, Not Cosmopolitan*, in *European Law Journal*, n.2/2014, 142 ss., secondo cui: «the European Union looks quite disastrous when approached from the perspective of political self-determination». Sulla necessità di un'agenda politica europea capace di far nascere soggetti politici europei e di riattivare la legittimazione popolare attraverso una partecipazione qualitativamente e quantitativamente diversa ai processi elettorali europei vedasi: A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e guerra delle razze. Strategie di riattivazione del conflitto in Europa*, in *Rivista AIC*, n.3/2015.

<sup>5</sup> Per maggiori approfondimenti si rimanda al capitolo 3 del presente Lavoro.

assenza di alcuna via d'uscita in caso di crisi di uno Stato membro e, soprattutto, della possibilità, da parte delle istituzioni europee, di intervenire per finanziare un determinato Paese, al di fuori dei rigidi meccanismi di mercato (art. 123 – 125 TFUE). Proprio da tale assenza nel diritto dei Trattati è maturata l'esigenza di instaurare una *governance* economica europea – di cui la Procedura per squilibri macroeconomici è parte – in grado di “travalicare” la rigidità del diritto convenzionale europeo in materia.

Saranno altresì ivi illustrate le ragioni storico politiche della progressiva liberalizzazione della circolazione dei capitali, da Bretton Woods sino ad oggi, con alcuni accenni anche al ruolo della Corte di Giustizia in materia.

La descrizione degli antecedenti storico politici che hanno portato ad una crescente mobilità dei capitali assume quindi rilevanza, ai fini del presente lavoro, in quanto la perdita di controllo, precedentemente in capo agli Stati, su questi e sulla loro circolazione sembra ostare a decisioni politiche nazionali, segnatamente democratiche, tali da realizzare politiche redistributive di matrice keinesiana<sup>6</sup>. A tale riguardo, sarà quindi messo altresì in risalto come gli squilibri nell'area euro che hanno determinato la recente crisi economico finanziaria si devono proprio ad incontrollati afflussi e (successivi) deflussi di capitali dagli Stati *core* a quelli periferici dell'Eurozona.

Sarà quindi descritto il trilemma di Rodrik, secondo cui nel permanere della sovranità (almeno formale) in capo agli Stati membri – stante l'assenza di un vero e proprio processo federale europeo<sup>7</sup> – e di una globalizzazione sempre più inarrestabile, è proprio il tasso di democraticità delle istituzioni dell'Unione a non inverarsi. Da cui la necessaria indagine sul noto *deficit* democratico in seno ad un'Unione che, fino al sorgere della crisi, veniva giustificata alla luce del maggior benessere collettivo che avrebbe dovuto produrre, allo stesso modo, per tutti (c.d. *output legitimacy*).

Costituisce emblema di tale *deficit* lo stesso *scoreboard* della Procedura per squilibri macroeconomici; invero è facilmente osservabile che, quanto alla sua ideazione, non abbiano esercitato alcuna significativa influenza né i Parlamenti nazionali, né il Parlamento europeo<sup>8</sup>, ovvero le istituzioni democratiche rappresentative, rispettivamente, delle istanze dei cittadini degli Stati membri e dell'Unione. Si osservi, sul punto, come nella *governance* economica europea

---

<sup>6</sup> Vedasi, sul punto, F.W. SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal crisis and the Preemption of Democracy*, MPIfG Discussion Paper 11/2011, 6.

<sup>7</sup> Sul federalismo europeo vedasi il contributo critico di F. FABBRINI, *The Fiscal Compact, the “Golden Rule” and the paradox of European federalism*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, n.1/2013, 1 ss.

<sup>8</sup> Nonostante quanto previsto dal considerando n. 12 del Regolamento 1176/2011, secondo cui: “*la Commissione dovrebbe cooperare strettamente con il Parlamento europeo e il Consiglio nell'elaborazione del quadro di valutazione e degli indicatori macroeconomici e macrofinanziari per gli Stati membri?*”.

sembri aver prevalso una forte logica intergovernativa<sup>9</sup>, la quale sarebbe andata a discapito della stessa democrazia rappresentativa su cui l'Unione dovrebbe fondarsi ex art. 10 TUE.

## 1. Libera circolazione dei capitali e finanza globale

Il sistema di *Bretton Woods*, istituito nel 1944, fornì una nuova architettura monetaria mondiale tale per cui le valute nazionali dei Paesi membri dovevano essere convertibili ad un prezzo fisso tra di esse e ad un tasso di parità con il dollaro, il solo che poteva essere convertito in oro. Si trattava, pertanto, di un sistema a cambi fissi: gli USA si impegnavano a mantenere la parità fissa tra dollaro ed oro, mentre gli Stati aderenti si impegnavano a mantenere fisso il tasso di cambio tra la loro valuta e quella statunitense.

Fu inoltre deciso, nel corso della relativa Conferenza, di mantenere il controllo sui movimenti internazionali dei capitali sulla base di un sistema economico mondiale fondato su un mercato libero ma, al contempo, regolato. Invero, secondo autorevole dottrina economica<sup>10</sup>, un Paese non può contemporaneamente mantenere cambio fisso, libera circolazione dei capitali e autonomia della politica monetaria; conseguentemente l'unico modo di combinare cambi fissi e autonomia della politica monetaria è il controllo dei flussi di capitali.

Nel 1944 fu quindi siglato un compromesso tra politica ed economia<sup>11</sup>, fondato sulla libertà di circolazione delle merci ma, al contempo, sul divieto di circolazione dei capitali speculativi.

Sia Keynes che White avevano infatti ammonito sui pericoli inerenti ai liberi spostamenti di questi, per la ragione che i capitali investiti sono elementi costitutivi del tessuto sociale e un loro improvviso spostamento non può che provocare conseguenze nefaste per la sorte della coesione sociale di una comunità, qualunque essa sia. L'incontrollata circolazione dei capitali speculativi, ottenibile grazie a liberalizzazioni e alle deregolamentazioni della finanza, minerebbe le basi

---

<sup>9</sup> Vedasi, *ex multis*, E. CHITI – P.G. TEIXEIRA, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, in *Common market law review*, 2013, 685 che segnalano «[the] emergence of a new EU method of action. In their attempts to organize a response to the crisis, the EU political actors have gradually set aside the Union method, formalized by the Treaty of Lisbon, and have begun to develop a different EU method of action. This is characterized by a minimization of the role of the Community channels and a reinforcement of intergovernmental instruments».

<sup>10</sup> P. KRUGMAN - M. OBSEFELD, *International economics: Theory and Policy*, Boston, 2003, 699.

<sup>11</sup> Durante la Conferenza monetaria e finanziaria della Nazioni Unite (1-22 luglio 1944, New Hampshire, Stati Uniti) furono siglati gli Accordi di Bretton Woods, i quali stabilirono le regole per le relazioni commerciali e finanziarie tra i principali Paesi industrializzati del Mondo, tramite l'istituzione del Fondo monetario internazionale, della Banca Mondiale e, successivamente, mediante la stipulazione dell'Accordo GATT 1947. Il 22 luglio 1944 si raggiunse quindi un compromesso, sintesi del piano di Keynes e di quello di White, che si concretizzò nell' *Articles of agreement of the international monetary fund*. Per maggiori approfondimenti si rimanda a: F. CESARANO, *Gli Accordi di Bretton Woods*, Roma-Bari, 2001.

stesse della democrazia economica: «capital flights are bad for the countries that experience them and these countries ought to control them if they want to use the Fund's resources»<sup>12</sup>.

L'utilizzo di controlli amministrativi su tali movimenti di capitale speculativi consentiva quindi di limitare la speculazione finanziaria internazionale e concedeva alle autorità monetarie nazionali la possibilità di utilizzare la politica monetaria a fini interni<sup>13</sup>. Con il controllo dei capitali era infatti possibile incentivare le imprese e le società finanziarie a reinvestire nello stesso territorio in cui i profitti erano generati, agevolando così uno sviluppo economico equilibrato per le singole nazioni. In sintesi, come sostenuto dalla letteratura economica<sup>14</sup>, gli accordi di *Bretton Woods* miravano ad instaurare una sorta di globalizzazione moderata che, dopo l'esperienza del *gold standard* e della seconda guerra mondiale, riattivasse sì gli scambi tra le diverse nazioni ma, soprattutto, restaurasse una qualche fiducia tra loro. Diversamente, non furono adottate restrizioni quanto alla circolazione dei capitali funzionali allo scambio internazionale delle merci, come, ad esempio, quelli impiegati «for capital transactions of reasonable amount required for the expansion of exports or in the ordinary course of trade, banking, or other business».<sup>15</sup>

Il sistema di *Bretton Woods* permise quindi a tutte le economie che lo adottarono, nel periodo di tempo compreso tra il 1945 ed il 1975, denominato appunto “I Gloriosi Anni Trenta”<sup>16</sup>, di realizzare una crescita ed uno sviluppo mai sperimentati in passato<sup>17</sup>. Fu, infatti, l'onda lunga dell'economia di guerra e l'indiscussa egemonia degli USA a consentire che gli squilibri delle bilance dei pagamenti non fossero dannosi e che la circolazione dei capitali non fosse speculativa<sup>18</sup>. Infatti, in quegli anni, la finanza era strettamente regolata, e tutte le economie del mondo si rifacevano alle teorie di Keynes, cosicché anche gli Stati in surplus reinvestivano tali

---

<sup>12</sup> Vedasi, a tale riguardo, M. DE CECCO, *Origins of the Post-War Payments System*, in *Cambridge Journal of Economics*, n. 3/1979, 49 ss.

<sup>13</sup> In questo senso: C. PANICO – M. O. RIZZA, *Indipendenza delle Banche centrali e democrazia: alcune riflessioni*, in AA. VV., *Ripensare lo Stato*, a cura di S. Labriola, Milano, 2003, 135; G. CAMA, *Banche centrali e pressioni politiche*, in G.B. Pittaluga – G. Cama (a cura di), *Banche centrali e democrazia. Istituzioni, moneta e competizione politica*, Milano, 2004, 19, osserva, parimenti, che gli accordi di *Bretton Woods* delineavano un sistema di cambi fissi e limitavano, contestualmente, la mobilità internazionale dei capitali, lasciando ampi gradi di libertà alle politiche economiche nazionali.

<sup>14</sup> G. AZZOLINI, *Dopo le classi dirigenti: la metamorfosi delle oligarchie nell'età globale*, Bari, 2017, *passim*.

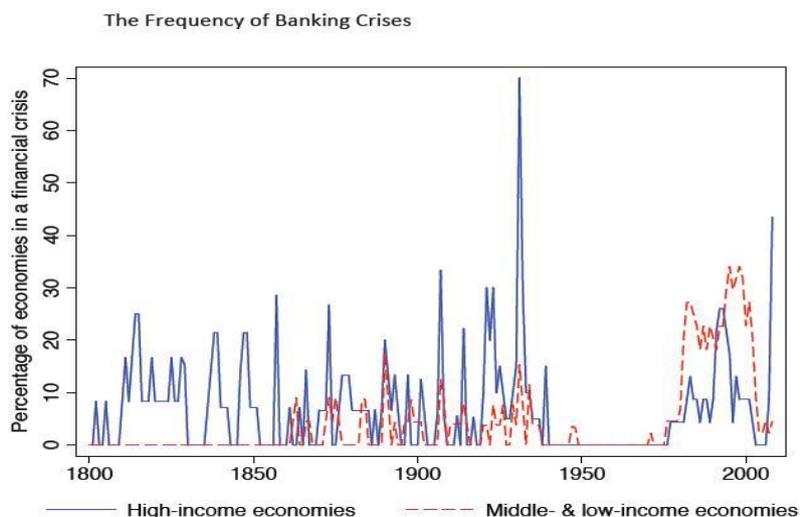
<sup>15</sup> M. DE CECCO, *Origins of the Post-War Payments System*, *op.cit.*, 49.

<sup>16</sup> Tale espressione è stata coniata da J. FOURASTIE', *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard, 1979.

<sup>17</sup> Per una lettura critica sulla visione dell'ordine multipolare garantito da *Bretton Woods* vedasi: P. LANGLEY, *World Financial Orders*, Londra, 2002, 164, «It was the unilateral maintenance of war time controls and US capital outflows, not a Keynesian system of co-operative capital controls and state-based creation of credit, that characterised the American financial order».

<sup>18</sup> Sull'età dell'*embedded liberalism*, del liberalismo regolato e dei c. d. “anni gloriosi della crescita”, quando l'egemonia americana si è affermata in un Occidente che cercava di conciliare la progressiva libertà internazionale degli scambi con una crescita che poneva tra i suoi obiettivi anche il soddisfacimento di alcuni bisogni sociali, vedasi: D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht. Cronache dall'Europa di fine secolo*, Bari, 1998, 260.

sovrappiù nell'economia reale, mantenendo in equilibrio il sistema delle partite correnti intraeuropeo, il quale conobbe una stabilità mai vista prima (come si evince dal presente grafico):



Notes and source: The chart shows the percentage of economies in each subgroup that were in a financial crisis in the each year in the period 1800 to 2008. Data from Qian, Reinhart, and Rogoff (2010).

L'intervento dello Stato e la spesa pubblica furono utilizzati, in quegli anni, anche come strumenti per consolidare il consenso politico e tenere sotto controllo il conflitto sociale, attraverso il consolidamento e l'espansione del *Welfare State*<sup>19</sup>.

Tuttavia, a partire dalla fine degli anni 60, uno dei più gravi problemi del sistema, tale da determinarne il collasso, fu l'emissione di liquidità da parte delle autorità monetarie statunitensi, al fine di compensare il deflusso di capitale scaturito dalle attese inflazionistiche sul dollaro. Si stava infatti diffondendo, negli ambienti monetari internazionali, la convinzione che il rapporto di conversione tra dollaro e oro fosse ormai irrealistico e non potesse durare a lungo. Gli enormi costi della guerra in Vietnam, fronteggiati con emissione di grandi quantità di dollari, avevano infatti reso più evidente l'inadeguatezza del rapporto tra dollari in circolazione e riserve auree e, conseguentemente, la difficoltà statunitense a far fronte a qualsiasi consistente richiesta di cambio del dollaro in oro, alla parità di 35 dollari per oncia<sup>20</sup>. Pertanto, la fiducia internazionale nella solidità di tale valuta si affievolì progressivamente.

Verso la fine degli anni Sessanta cominciarono quindi attività speculative, specialmente sui mercati finanziari europei, fino a che il 15 agosto 1971 il governo statunitense, guidato da Nixon,

<sup>19</sup> Per maggiori approfondimenti sul punto, in chiave diacronica, si rimanda a: M. FERRERA, *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, in *Stato e mercato*, n. 3/2007, 341 ss., secondo cui: «for the welfare state the last thirty years have witnessed a turbulent transition from the "Golden Age" of expansion to a "Silver Age" of permanent austerity. This shift has been the result of external pressures (essentially: globalization and European integration) and of internal transformations of domestic economies and social structures».

<sup>20</sup> Cfr. G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria, dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova 2011, 5.

dichiarò l'inconvertibilità del dollaro in oro. Secondo Robert Triffin<sup>21</sup>, invero, qualsiasi sistema basato sui dollari, quale valuta di riserva, avrebbe fatto sì che il valore di tale valuta sarebbe crollato. Lo Stato che emette moneta internazionale deve infatti accettare crescenti disavanzi delle partite correnti al fine di soddisfare la domanda mondiale di valuta di riserva, ma nello stesso tempo i crescenti deficit indeboliscono la fiducia nella solidità della moneta nazionale, usata come riserva standard internazionale<sup>22</sup>. Questo paradosso tra deficit e fiducia nel dollaro è risultato quindi, nel lungo termine, essere insostenibile.

Dallo scardinamento del sistema di *Bretton Woods*, il sistema monetario si baserà su cambi fluttuanti e sull'utilizzo del dollaro come moneta chiave per gli scambi internazionali. L'esaurimento dell'egemonia<sup>23</sup> degli USA si è quindi tradotto in un aumento vertiginoso della mobilità del capitale. Se infatti per oltre un trentennio gli Stati Uniti avevano controllato i mercati dei capitali, gli anni 80 segnano una nuova fase dominata da una nuova logica transnazionale, segnata da una maggiore integrazione dei mercati domestici.

Si noti, tuttavia, che la liberalizzazione dei cambi, in un primo momento, unitamente a quella dei capitali, in un secondo, ha drasticamente ridotto gli strumenti di politica economica a disposizione dei Governi nazionali. Posto infatti che i capitali si spostano dove la loro remunerazione è maggiore, ove gli esecutivi nazionali decidessero di innalzarne la tassazione, tale decisione politica comporterebbe inevitabilmente una fuga di questi in altri Stati dove la relativa aliquota è più bassa<sup>24</sup>. In sintesi estrema, se i capitali circolano liberamente a livello sovranazionale, gli Stati, per attirarli, tenderanno ad abbattere i salari e spostare la pressione fiscale sui fattori statici, tra cui il lavoro<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> R. TRIFFIN, *Gold and the dollar crisis*, yesterday and tomorrow, Essay in international finance, dicembre 1978, 5.

<sup>22</sup> R.J. HERRING – R.C. MARSTON, *Sterilization policy: The trade-off between monetary autonomy and control over foreign exchange reserves*, in *European Economic Review*, n.3/1977. 325 ss.

<sup>23</sup> Sul punto vedasi altresì, G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, op.cit., spec. 4, 17, secondo cui la rottura del sistema di Bretton Woods sarebbe stata sostanzialmente nascosta dal fatto che negli scambi internazionali è rimasto sempre il dollaro come moneta di riserva. Da quel momento la valuta viene garantita dal sistema dollaro centrico, basato non più sull'oro ma sull'equilibrio dei flussi monetari. Questo equilibrio tra domanda e offerta di moneta stabilizza il valore del dollaro, consentendogli di funzionare ancora come moneta di riserva mondiale, pur con un cambiamento di paradigma. Si transita invero dalla strumentalità della moneta all'economia reale, al ribaltamento di tale rapporto, oggi visibile nel dato dell'asservimento dell'economia reale alla speculazione finanziaria.

<sup>24</sup> Per approfondimenti sul punto si rinvia a: A.J. MENENDEZ, *Another view of the Democratic Deficit "orvero" No Taxation without Representation*, Jean Monnet Working Paper, n.7/2000, 12, secondo cui: «The relevant thing is that the formal preservation of national sovereignty in relation to the power of taxation has come hand in hand with the progressive erosion of the *de facto* sovereignty of the nation-states. As a matter of fact, all states have tended to reduce the tax burden over capital income and shift it to labour income; whether you like it or not, there is no alternative. Indeed, most of the discussion surrounding major tax reforms taking place since the eighties have focused on the consequences that the reform would have for the international competitiveness position of the country in question»

<sup>25</sup> Sostiene D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, Traduzione in italiano di N. Cafiero, Bari, 2015, 21, che la mobilità internazionale dei capitali restringe la capacità di un Paese di scegliere la struttura fiscale che corrisponda meglio alle sue esigenze e preferenze. In particolare, tale mobilità eserciterebbe una pressione al ribasso sui livelli delle imposte sulle società e sposterebbe il carico fiscale dal capitale, che è internazionalmente mobile, al lavoro che lo è molto meno. La vera sfida sarebbe quindi salvaguardare l'integrità del regime di imposte sulle società di ciascuna nazione in un mondo in cui le imprese e i capitali godano di totale libertà.

Si noti altresì che la fine del sistema di *Bretton Woods* coincise con quello dei c.d. Trenta Gloriosi, ossia un periodo storico caratterizzato da una crescita economica mondiale a tassi molto elevati; Si assisté quindi, in seguito, ad una generale contrazione della domanda mondiale, oltre che alle crisi energetiche degli anni 70: prima quella determinata dalla guerra del Kippur (1973), e poi quella provocata dalla rivoluzione iraniana (1979). Il mondo precipitò in un circolo vizioso costituito da stagnazione e recessione, dal generale aumento dei prezzi al consumo e inflazione e dalla crescente disoccupazione e indebitamento pubblico, in un contesto caratterizzato da economie nazionali più aperte e competitive. Tale nuovo assetto si deve indubbiamente anche ai cambiamenti che interessarono USA e Regno Unito, con l'ascesa al potere, rispettivamente, di Ronald Reagan e di Margaret Thatcher, i quali affossarono il paradigma, secondo cui occorre tenere insieme crescita economica e piena occupazione, a fronte di una prevalente attenzione per la stabilità dei prezzi.

In tale periodo storico, le fluttuazioni cambiarie misero a repentaglio il commercio internazionale; mentre le grandi imprese, per sopravvivere, dovettero concentrarsi sull'innovazione di processo, l'abbondanza di denaro creato *ex nihilo* e i tassi di interesse ribassati (ossia, la politica monetaria espansiva) incentivavano il ricorso al debito e lo sviluppo del settore finanziario.

Si verificò quindi, come argomentato da alcuni autorevoli autori<sup>26</sup>, ad una progressiva finanziarizzazione dell'economia. Posto quindi che i detentori dei grandi capitali non riuscirono più a trovare dei rendimenti elevati grazie ad investimenti nell'economia reale, questi decisero di investire in “nuovi” strumenti finanziari quali i noti derivati, così chiamati in quanto il valore di tali contratti viene a dipendere da quello di una attività sottostante, detta *underlying asset*.<sup>27</sup> Si realizzò, in questo modo, un progressivo e rilevante spostamento dei grandi capitali dall'economia produttiva alla c.d. finanza globale.

La crescita del ruolo della finanziarizzazione è quindi strettamente collegata al processo di innovazione finanziaria avvenuto a partire dagli anni 1980. Tale processo, sospinto dalla deregolamentazione e tradottosi nella creazione e nella diffusione in un mondo sempre più globalizzato di strumenti finanziari, oltremodo strutturati e complessi se, in un primo momento, può avere favorito lo sviluppo dell'economia, ha seguentemente incoraggiato anche comportamenti incauti, gestioni prive di sani criteri prudenziali e speculazioni spregiudicate; questo a danno della stabilità dell'intero settore finanziario e, per effetto contagio, di tutto il

---

<sup>26</sup> L. GALLINO, *Finanzcapitalismo*, Torino, 2011

<sup>27</sup> Le attività sottostanti possono avere natura finanziaria (come ad esempio i titoli azionari, i tassi di interesse e di cambio, gli indici) o reale (come ad esempio il caffè, il cacao, l'oro, il petrolio...). Secondo C. CROUCH, *Il potere dei giganti, perché la crisi non ha sconfitto il neoliberalismo*, Roma – Bari, 2014. Idea di fondo di tale contributo monografico è che il settore finanziario ha dimostrato come il resto della società dipenda dal suo funzionamento, soprattutto nel mondo anglo americano dove questo tipo di attività si è particolarmente sviluppata.

sistema economico. Ciò a riprova che la recente crisi finanziaria ha origini storiche ben delineate anche in un passato non troppo remoto, segnato dalla progressiva liberalizzazione della circolazione dei capitali.

Venendo quindi all'Unione Europea, originariamente, la volontà degli Stati membri di mantenere le proprie prerogative in campo economico al di fuori di vincoli stringenti resero la circolazione dei capitali una libertà meno completa rispetto alle altre libertà fondamentali, come riconosciute dai Trattati. Vi era infatti il timore, avvertito in particolare da alcuni Stati membri, di non poter adeguatamente reprimere, o quanto meno controllare, il deflusso di capitali all'estero, al fine di evitare le conseguenze negative che notoriamente un evento del genere comporta per l'economia e la moneta nazionali<sup>28</sup>. Invero, l'art. 67, n. 1 del Trattato di Roma prevedeva che le restrizioni alla libera circolazione dei capitali fossero eliminate solo nei limiti di quanto necessario ai fini del funzionamento del mercato comune. La stessa Corte di Giustizia, al riguardo, affermò che: «Per quanto concerne i movimenti di capitali [...] che gli Stati membri non sono tenuti a liberalizzare in base alle norme comunitarie, queste ultime non limitano il potere degli Stati membri di adottare misure di controllo e di imporne l'osservanza mediante sanzioni penali»<sup>29</sup>

Se quindi la giurisprudenza della Corte, sviluppatasi già dalla fine degli anni 70, si orientò nel senso di sottoporre al proprio (severo) controllo giurisdizionale il maggior numero possibile di ostacoli agli scambi intracomunitari<sup>30</sup>, derivanti sia da azioni che da omissioni imputabili agli Stati membri<sup>31</sup>, diversamente, la libera circolazione dei capitali non beneficiò, nel medesimo

---

<sup>28</sup> Per una ricostruzione storica della normativa comunitaria in materia di circolazione dei capitali vedasi: R. BARATTA, *Norme comunitarie sui movimenti di capitali e legislazione valutaria italiana*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1996, 443 ss.

<sup>29</sup> Corte di Giustizia, 11 novembre 1981, C-203/80, Casati, considerando in diritto n. 29.

<sup>30</sup> Per una più completa disamina di tale giurisprudenza che, in questa sede, data la vastità del novero di pronunce che si sono succedute, è difficile ricostruire, si rimanda a: W. SCHARPF, *The Double asymmetry of European Integration – or: Why the EU cannot be a social market economy*, in *Community and Autonomy*, 2010, 353. Secondo tale Autore: «Given the dominant focus of the Treaty of Rome on economic integration, it is of course true that most of the Court's case law responds to the economic interests of business enterprises and capital owners».

<sup>31</sup> In particolare, affermò che «misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, dunque illegittima, è ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» [Corte Giust. 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville]. Ancora, illegittimamente restrittive sono state considerate quelle normative nazionali indistintamente applicabili sulla qualità o la composizione dei prodotti che riducono gli scambi e ostacolano o semplicemente scoraggiano le importazioni di prodotti da altri Paesi membri [Corte Giust. 20 febbraio 1979, causa 120/78, ReweZentrale]. Ancor più rilevante è stato il ruolo della Corte nella realizzazione di una effettiva libertà di circolazione delle persone. Il disegno del Trattato riguardava la circolazione di persone che fossero soggetti qualificabili economicamente o che a questi fossero collegati da vincoli familiari, anche se prescindeva dal carattere stabile o meno dell'esercizio di un'attività in un Paese membro diverso da quello di origine: non solo diritto di stabilimento, ma anche circolazione dei servizi. Progressivamente, la giurisprudenza ha consentito la libera circolazione e il soggiorno in tutta la Comunità alla totalità delle persone che avessero la cittadinanza di un Paese membro, al di là delle ipotesi di mobilità identificate dal Trattato e collegate all'esercizio di un'attività. Cfr. G. TESAURO, *Alcune riflessioni sul ruolo della Corte di giustizia nell'evoluzione dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 3/2013, 483 ss.

periodo, del ruolo fortemente propulsivo che la Corte invece svolse in riferimento alle altre libertà di circolazione<sup>32</sup>.

Negli anni 80, tuttavia, maturò la convinzione che l'eliminazione degli ostacoli alla circolazione dei capitali doveva reputarsi non solo necessaria in funzione del completamento del mercato interno, ma anche evento strettamente connesso, e per certi versi consequenziale, alla prospettiva, vieppiù perseguita, di una maggiore integrazione economica fra gli Stati membri. La Direttiva CEE del Consiglio n. 361 del 24 giugno 1988 segnò quindi una decisa inversione di tendenza rispetto agli anni settanta. Questa si fondava, infatti, sul principio della completa liberalizzazione dei movimenti di capitali tra le persone residenti negli Stati membri (art. 1), cui si associavano, da un lato, misure di salvaguardia che temporaneamente, nel quadro di una data procedura comunitaria, consentivano di discostarsi (art. 3) e, dall'altro, misure di controllo adottabili dagli Stati per impedire violazioni di leggi, specialmente fiscali, per finalità di sorveglianza degli istituti finanziari e per ottenere informazioni a scopi statistici o amministrativi (art. 4).

La liberalizzazione dei flussi di capitale progredì quindi gradualmente, stavolta anche grazie alla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Si registrò infatti, ad opera di questa, un lungo e progressivo percorso di allargamento dell'ambito di operatività del principio di libera circolazione dei capitali<sup>33</sup> che si vide riconoscere, a seguito della summenzionata Direttiva, l'efficacia diretta<sup>34</sup>, sino ai giorni nostri in cui ogni ingiustificata e non proporzionale<sup>35</sup> restrizione a questa è vietata<sup>36</sup>. Parallelamente, questa assunse altresì valore *erga omnes* di libertà fondamentale, invocabile, a differenza delle altre libertà, anche da investitori extra-EU<sup>37</sup>. Quest'ultimo risultato, ancora espresso quale mero impegno politico di *best effort* degli Stati

---

<sup>32</sup> Cfr. per tutti su questa giurisprudenza A. TIZZANO, *Stabilimento e prestazione di servizi nella giurisprudenza comunitaria*, in Foro it., 1977, V, 345 ss.

<sup>33</sup> Sul punto si rimanda a: A. DIMOPOULOS, *EU Foreign Investment Law*, Oxford, 2011, 16 ss.

<sup>34</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 23 febbraio 1995, casi riuniti C-358/93 e C-416/93, Bordessa, considerando 35 secondo cui: «Le disposizioni di cui all'art. 1, nel combinato disposto con l'art. 4 della direttiva 88/361/CEE, possono essere invocate dinanzi al giudice nazionale, con conseguente disapplicazione delle confliggenti norme nazionali».

<sup>35</sup> Quanto alla libera circolazione dei capitali può applicarsi la formula elaborata dalla Corte di giustizia nella sentenza *Cassis de Dijon*, ovvero l'applicazione della regola secondo cui «motivi imperativi di interesse generale» possono giustificare, in talune circostanze, misure nazionali apparentemente non discriminatorie che costituiscono un ostacolo all'importazione di prodotti provenienti da altri Stati membri o disincentivano l'attività professionale dei non cittadini. Cfr. S. DE VIDO, *La recente giurisprudenza comunitaria in materia di golden share: violazione delle norme sulla libera circolazione dei capitali o sul diritto di stabilimento?* in *Diritto commercio internazionale*, n.4/2007, 861 ss.

<sup>36</sup> Vedasi, *ex multis*, Corte di giustizia, 23 ottobre 2007, C-112/05, Commissione c. Repubblica federale di Germania. Particolarmente significativa è la giurisprudenza relativa alla c.d. golden share: Corte di giustizia, 4 giugno 2002, C-367/98, Commissione c. Repubblica portoghese; Corte di giustizia, 4 giugno 2002, C-483/99, Commissione c. Repubblica francese; Corte di giustizia, 4 giugno 2002, C-503/99 (Commissione c. Regno del Belgio); Corte di giustizia, 13 maggio 2003, C-463/00, Commissione c. Regno di Spagna; Corte di giustizia, 13 maggio 2003, C-98/01, Commissione c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord; CGUE, 11 novembre 2010, C-543/08, Commissione c. Repubblica portoghese. Per la precedente impostazione della libertà di circolazione dei capitali come divieto di discriminazione, v. Corte di giustizia, 1° giugno 1999, C-302/97, Konle c. Repubblica d'Austria.

<sup>37</sup> Cfr. M. LAMANDINI, *Golden share e libera circolazione dei capitali in Europa e in Italia*, in *Giurisprudenza Commerciale*, n. 5/2016, 671 ss.

membri all'art. 7(1) della Direttiva del 1988, veniva, in particolare, sancito dalla riforma di Maastricht del Trattato CE, dando così vita ad un diritto direttamente invocabile<sup>38</sup>.

A partire dal trattato di Maastricht furono quindi eliminate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali e ai pagamenti, sia tra gli Stati membri che tra questi ultimi e i Paesi terzi. Pertanto, in conclusione, la libera circolazione dei capitali, che trova oggi il suo fondamento giuridico nell'art. 63 TFUE<sup>39</sup>, si è divenuto, al pari delle altre libertà, principio fondante l'architettura istituzionale dell'Unione.

Descritta quindi la suddetta "architettura" mondiale, nella sua evoluzione storica, ci si concentra ora più dettagliatamente sul contesto storico politico del continente europeo e sulle ragioni a fondamento della scelta di costituire l'UEM.

## 2. Ragioni e antecedenti storici a fondamento dell'introduzione dell'euro

Come noto, l'UEM è sorta nel 1992, a seguito del Trattato di Maastricht; tuttavia, il progetto di adottare una valuta comune in seno all'Europa trova dei significativi precedenti storici che, in questo paragrafo, si cercherà di illustrare<sup>40</sup>. La scelta di introdurre l'euro si è fondata sulla convinzione che la coesistenza di una pluralità di politiche monetarie nazionali ostacolasse il corretto funzionamento del mercato unico. I tentativi di introdurre meccanismi di stabilizzazione dei cambi, come ad esempio il sistema monetario europeo (vedi *infra*), si erano infatti rivelati insufficienti a evitare le distorsioni del mercato derivanti dalle fluttuazioni dei valori delle monete nazionali. Di qui la scelta di procedere all'unificazione monetaria, al fine di

---

<sup>38</sup> Sul punto vedasi: S. HINDELANG, *The Free Movement of Capital and Foreign Direct Investment*, Oxford, 2009, 38. Secondo Mundell I (1961), per compensare gli shock macroeconomici asimmetrici, si dovrebbero prediligere aree valutarie più piccole e omogenee, piuttosto che grandi e disomogenee, con una particolare enfasi sui vantaggi di un tasso di cambio flessibile. Tuttavia, secondo Mundell II (1973), diversamente da quanto affermato in precedenza, l'asset holding per la condivisione del rischio a livello internazionale è meglio "servito" da una valuta comune che copra una vasta area geografica, all'interno della quale i Paesi o le Regioni potrebbero essere (e forse dovrebbero essere) molto diverse tra di loro. Per quanto di interesse in questa sede, si rileva che Mundell I può considerarsi come un critico dell'attuale assetto macroeconomico dell'Eurozona, mentre Mundell II, diversamente, quasi un precursore. Per maggiori approfondimenti sul punto si rinvia a: J. SAPIR, *The EMU's twisted foundations: How to use and misuse economic theory*, nota pubblicata informalmente sul profilo dell'Autore in data 21 febbraio 2018 e R.I. MCKINNON, *Optimum Currency Areas and Key Currencies: Mundell I versus Mundell II*, in *Journal of common market studies*, n. 42/2004, 689 ss.

<sup>39</sup> Dispone tale articolo che: "1. Nell'ambito delle disposizioni previste dal presente capo sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi; 2. Nell'ambito delle disposizioni previste dal presente capo sono vietate tutte le restrizioni sui pagamenti tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi".

<sup>40</sup> Per maggiori approfondimenti su tale tema si rimanda a: R. TAMBORINI, *Dal Rapporto Delors al Trattato di Maastricht e oltre. Cos'hanno da dire gli economisti?*, in *Economia Politica*, n. 3/1997, 361 ss. Quanto ad una bibliografia essenziale del pensiero economico che illustri gli antecedenti storici all'UEM illustrati in questo paragrafo si rinvia a: E. CALANDRI – M.E. GUASCONI - R. RANIERI, *Storia politica e economica dell'integrazione europea: dal 1945 ad oggi*, Napoli, 2015, a A. RIZZUTO, *L'Europa monetaria. Dall'età dell'oro all'età dell'euro*, Roma 2003 e a B. OLIVI – R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, 2015.

proteggere il mercato unico dall'oscillazione dei cambi, assicurando in tal modo quelle condizioni di stabilità necessarie per favorire la circolazione dei fattori produttivi<sup>41</sup>.

I primi segni di tale progetto sono rintracciabili sin dagli atti fondativi della Comunità Europea, e l'idea che il processo d'integrazione economica e politica dell'Europa occidentale dovesse giovare anche dell'unificazione monetaria è ben viva da quasi cinquant'anni. A tal proposito, il primo documento ufficiale è il rapporto Werner, datato 1970<sup>42</sup>. In questo era quindi prevista l'attuazione, entro dieci anni, secondo un piano a tre fasi, dell'unione economica e monetaria integrale.

Tale rapporto, pubblicato nell'ottobre 1970, cercò quindi di definire gli elementi indispensabili per la creazione di un'Unione Economica e Monetaria efficace ai fini di realizzare un'area all'interno della quale i beni, i servizi, i capitali e le persone potessero circolare liberamente, senza distorsioni nella concorrenza e senza squilibri regionali o strutturali. L'unione monetaria avrebbe quindi implicato una convertibilità totale e irreversibile delle monete, l'eliminazione dei margini di fluttuazione dei corsi di cambio, la fissazione irrevocabile dei rapporti di parità e la liberazione totale dei movimenti di capitale. Per assicurare la coesione dell'Unione Economica e Monetaria si rendevano altresì indispensabili dei trasferimenti di competenze dal piano nazionale a quello comunitario, mantenuti nei limiti necessari per l'efficacia dell'azione comunitaria.

Il centro decisionale per la politica economica avrebbe agito in modo indipendente in funzione dell'interesse comunitario e la costituzione di un sistema comunitario di banche centrali, ispirato a organismi come il *Federal Reserve System*, avrebbe preso decisioni di politica monetaria interna riguardante la liquidità, i tassi d'interesse e la concessione di prestiti al settore pubblico e privato. Nelle conclusioni del rapporto si mise infatti già allora in rilievo come fosse necessario trasferire, parallelamente alle limitazioni che si impongono a livello nazionale, effettivi poteri di decisione nel settore della politica fiscale (e monetaria) ad un'autorità sovranazionale, al fine di rendere compatibile il perseguimento degli obiettivi di stabilità e di sviluppo con il mantenimento dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti e, quindi, con la fissità dei cambi<sup>43</sup>.

Nell'ambito del c.d. gruppo Werner si confrontarono sin dall'inizio due diverse impostazioni: l'una, propria della scuola monetarista, sottolineava la necessità di procedere anzitutto a

---

<sup>41</sup> Cfr. F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, n.2/2013, 337 ss.

<sup>42</sup> Dopo il vertice dell'Aia, svoltosi nel dicembre 1969, Il Consiglio europeo incaricò invero un comitato di esperti, presieduto da Pierre Werner, allora presidente del Consiglio e ministro delle Finanze del governo lussemburghese, di predisporre una relazione contenente un'analisi delle diverse proposte che permettessero di identificare il problema di base al fine di una realizzazione, per tappe, dell'unione economica e monetaria nella comunità.

<sup>43</sup> Per maggiori approfondimenti su tale punto si rimanda a: A. MAIOCCHI, *L'armonizzazione delle politiche di bilancio in una Unione monetaria. Un'analisi critica del Rapporto Werner*, 2004, disponibile all'indirizzo web: <http://www.thefederalist.eu>.

un'unificazione monetaria fondata sul progressivo restringimento dei margini di oscillazione delle monete, quale primo passo verso l'adozione di una moneta unica; l'altra, secondo l'approccio degli economisti, partendo dalla constatazione che le economie europee presentavano andamenti divergenti, proclamava invece la necessità di far precedere i passi verso l'unificazione monetaria da importanti progressi verso l'armonizzazione delle diverse politiche economiche nazionali.

Il rapporto Werner rappresenta, in un certo senso, la sintesi di queste due impostazioni. Ivi è infatti affermato che «lo sviluppo dell'unificazione monetaria deve essere articolato su progressi sostanziali nella convergenza e nell'unificazione delle politiche economiche. Parallelemente ad una limitazione dell'autonomia degli Stati membri in materia di politica economica, occorrerà sviluppare a livello comunitario delle competenze corrispondenti»<sup>44</sup>.

Tuttavia, il rapporto Werner non fu portato a compimento soprattutto perché si fondava, pur implicitamente, sul sistema di Bretton Woods, che stava crollando esattamente nel momento in cui la prima tappa del rapporto avrebbe dovuto essere posta in atto. All'inizio degli anni '70, infatti, il sistema di adozione generalizzata di cambi fissi su cui si basava il funzionamento del FMI non era più né credibile né sostenibile. A partire dal 1° gennaio 1971, quindi, la repentina crisi del sistema di Bretton Woods trascinò con sé anche il descritto progetto europeo.

Successivamente al crollo di questo, si tentò quindi di evitare che la svalutazione del dollaro impattasse sulle relazioni economiche tra gli Stati. La fluttuazione dei tassi di cambio delle maggiori valute internazionali costrinse le Banche centrali ad intervenire massicciamente sui mercati a difesa delle loro monete. Nel dicembre 1971 fu quindi concluso il c.d. Accordo Smithsonian<sup>45</sup>, il quale rendeva possibili, ampie oscillazioni dei rapporti di cambio bilaterali tra valute CEE. Una tale incertezza nei cambi non era tuttavia compatibile con il funzionamento del Mercato Comune. L'anno successivo veniva pertanto costituita una prima forma di unione valutaria, il c.d. serpente monetario, nella quale gli Stati membri si impegnavano a limitare al +/- 2,25% i margini di fluttuazione reciproca delle rispettive monete<sup>46</sup>. Tuttavia, le turbolenze

---

<sup>44</sup> « In every field the steps to be taken will be interdependent and will reinforce one another; in particular the development of monetary unification must be based on sufficient progress in the field of convergence and then in that of the unification of economic policies. Parallel to the limitation of the autonomy of the Member States in the matter of economic policy it will be necessary to develop corresponding powers at the Community level». Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of economic and monetary union in the Community, Lussemburgo 8 ottobre 1970, 14, disponibile all'indirizzo web: [aei.pitt.edu](http://aei.pitt.edu).

<sup>45</sup> Si tratta dell'intesa raggiunta tra i paesi del Gruppo dei Dieci allo *Smithsonian Institute* di Washington nel dicembre 1971 a seguito della quale il dollaro venne svalutato rispetto all'oro (da 35 a 38 dollari l'oncia) e la parità di alcune monete rispetto al dollaro venne ritoccata. L'Accordo stabiliva inoltre al +2.25% l'ampiezza massima dello scarto dalla parità di cambio fra una qualsiasi moneta e il dollaro; ciò significava che, nel lungo periodo, nei rapporti di cambio bilaterali tra valute CEE il margine di oscillazione sarebbe stato del +4.5%.

<sup>46</sup> Per maggiori approfondimenti vedasi: F. CARLUCCI – F. CAVONE, *La grande Europa. Allargamento, integrazione, sviluppo*, Milano, 2004, 33 ss.

monetarie degli anni Settanta generarono la convinzione che una maggiore integrazione monetaria non fosse comunque più procrastinabile.

Nel marzo 1979 la costituzione del Sistema monetario europeo (SME)<sup>47</sup> rappresentò quindi il primo passo verso la realizzazione dell'unione economica e monetaria. La creazione di un sistema monetario europeo costituì dunque il tentativo di rispondere a due ordini di problemi, diversi ma collegati: quello della ripresa del processo integrativo, che ristagnava dopo il completamento dell'unione doganale, e quello del contributo europeo per la soluzione della crisi monetaria ed economica internazionale. Tale sistema monetario contribuì quindi sia alla riduzione dei tassi d'inflazione, sia all'attenuazione della congiuntura economica degli anni Ottanta, caratterizzata da ampie fluttuazioni valutarie.

Obiettivo dello SME<sup>48</sup> era quindi stabilizzare i tassi di cambio e porre un freno all'inflazione, limitando il margine di fluttuazione di ciascuna moneta. Ogni valuta doveva infatti rispettare una variazione massima del 2,25%<sup>49</sup> rispetto a una parità centrale fissata nei confronti dell'ECU, ossia un paniere di valute europee che serviva per far “dialogare” tra loro le banche centrali aderenti allo SME<sup>50</sup> e per avere la base su cui calcolare l'eventuale divergenza della valuta deviante. Successivamente, grazie alla stabilità mostrata dall'ECU, questa divenne una moneta, pur sempre virtuale, molto utilizzata sui mercati finanziari europei e nazionali, ma anche

---

<sup>47</sup> Con riguardo agli atti che hanno costituito lo SME, dopo lunghe negoziazioni, il 1° aprile 1978 entrò in vigore il Secondo Emendamento allo Statuto del FMI, con il quale si decretò il passaggio ad un sistema in cui gli Stati membri avrebbero riacquisito autonomia nella determinazione del proprio regime di cambio. La modifica della disciplina monetaria internazionale rese possibile l'adozione, in data 5 dicembre 1978, da parte del Consiglio europeo, di una risoluzione che ha enunciato le disposizioni relative all'istituzione del sistema monetario europeo, a decorrere dal 1 gennaio 1979. Con il regolamento (CEE) n. 3180/78, il Consiglio ha quindi adottato l'ECU come unità di conto utilizzata dal Fondo europeo di cooperazione monetaria. Da ultimo, si rese necessario adottare ex art. 235 CEE il Regolamento del Consiglio n. 3181/78 (CEE) del 18 dicembre 1978 relativo ad un Sistema Monetario Europeo. Con tale Regolamento, il Fondo europeo di cooperazione monetaria veniva autorizzato a ricevere riserve monetarie dalle autorità monetarie degli Stati membri e ad emettere ECU in contropartita di tali riserve.

<sup>48</sup> Il funzionamento dello SME si sarebbe basato su tre elementi: la creazione dell'Unità monetaria europea (l'ECU); l'adozione di un meccanismo di cambio (*Exchange Rate Mechanism* - ERM) tra le monete partecipanti al Sistema che prevedeva una limitata flessibilità dei margini di fluttuazione rispetto alla parità di cambio di ogni moneta in termini di ECU; la predisposizione di meccanismi di credito a supporto degli interventi delle Banche centrali sui mercati a difesa della parità delle loro valute. Cfr A. VITERBO, *Verso l'allargamento dell'Unione economica e monetaria: l'exchange rate mechanism 2*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 4/2005, 761 ss.

<sup>49</sup> *Rectius*, Francia, Germania, i paesi del Benelux, Danimarca e Irlanda si impegnarono al rispetto di margini di fluttuazione del +2.25%, mentre l'Italia negoziò un margine allargato al +6% (per un periodo transitorio). La Gran Bretagna aderì al meccanismo ERM solo il 6 ottobre 1990. A seguito dei successivi allargamenti dell'Unione Europea entrarono nell'ERM anche Spagna (1989), Portogallo (1992), Austria (1995), Finlandia (1996) e Grecia (1998). Peraltro, a causa degli attacchi speculativi contro sterlina e lira del 1992-1993, a partire dal 2 agosto 1993 i margini vennero ampliati al +15%, lasciando però la possibilità di accordi *ad hoc* volti a mantenere fluttuazioni più contenute (Germania e Olanda si accordarono in via bilaterale a mantenere la fluttuazione delle loro monete nei margini del +2.25%).

<sup>50</sup> La struttura operativa del meccanismo di cambio venne specificata in un accordo tra Banche centrali: l'Accordo di Basilea del 13 marzo 1979.

internazionali, per emettere titoli in una moneta ritenuta più stabile e prestigiosa di una singola valuta nazionale<sup>51</sup>.

La creazione del Sistema Monetario Europeo può essere interpretata come il tentativo di rovesciare il processo d'instabilità monetaria all'interno dell'area comunitaria e come atto teso alla realizzazione di una zona di stabilità dei tassi di cambio tra i Paesi membri. Infatti, qualora il margine di fluttuazione di ciascuna moneta non fosse stato rispettato, le autorità interessate dei rispettivi Paesi erano tenute ad intervenire nelle seguenti modalità: a) interventi diversificati; b) misure di politica monetaria interna c) cambiamento di tassi centrali; d) altre misure di politica economica<sup>52</sup>. I governi degli Stati membri s'impegnarono altresì a realizzare interventi adeguati di politica economica per evitare continui spostamenti della propria moneta dalla parità centrale.

La crisi dello SME è strettamente collegata a due eventi storici, primo tra questi la caduta del muro di Berlino. Invero, con l'assorbimento, da parte della Repubblica Federale tedesca, della debole economia della Repubblica Democratica tedesca<sup>53</sup> si ebbe un improvviso aumento della massa monetaria, accompagnato anche da un forte aumento del deficit statale per le spese di riunificazione. La Bundesbank reagì quindi, al fine di contrastare le spinte inflazionistiche, con un significativo aumento dei tassi di interesse, senza adeguato coordinamento con il governo tedesco stesso in virtù della sua indipendenza, e disinteressandosi degli effetti del suo operato sullo SME<sup>54</sup>. Questa ritenne necessario perseguire il suo primario mandato di mantenere la stabilità dei prezzi a lungo termine. Il risultato fu che il marco, spinto da tassi reali superiori, iniziò a rivalutarsi contro la maggior parte delle altre monete dello SME che, costrette a mantenersi entro una banda di oscillazione ristretta, si videro costrette ad adeguare i loro tassi, penalizzando di conseguenza le economie europee sottostanti<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Per una riflessione sui risultati ottenuti dallo SME, vedasi: T. PADOA SCHIOPPA, *Che cosa ci ha insegnato lo Sme*, in *La lunga via dell'euro*, Bologna, 2004, 53 ss.

<sup>52</sup> Vedasi articolo 3, comma 6 della Risoluzione del Consiglio europeo 5 dicembre 1978, la quale prevedeva che "Quando una moneta supera la propria "soglia di divergenza", ne deriva la presunzione che le autorità interessate rimedieranno a tale situazione mediante adeguate misure quali a) interventi diversificati; b) misure di politica monetaria interna c) cambiamento di tassi centrali; d) altre misure di politica economica. Nel caso in cui, a causa di circostanze speciali, non vengono prese siffatte misure, le altre autorità devono essere informate dei motivi del mancato intervento, specialmente nel quadro della "concertazione tra Banche centrali".

<sup>53</sup> Nel maggio 1990 infatti venne stipulato l'accordo per la riunificazione monetaria delle due Germanie: per motivi sia elettorali che economici fu deciso, contro il parere stesso della Bundesbank, che dal 1° luglio successivo il marco dell'est fosse convertito alla pari per salari, prezzi e depositi bancari fino a 4000 marchi a persona. Somme superiori di depositi, debiti aziendali e affitti di case a un tasso 2:1 (2 marchi RDT per 1 marco RFT) mentre il cosiddetto "denaro speculativo", acquistato poco prima dell'unificazione, a un tasso di 3:1.

<sup>54</sup> Il rialzo unilaterale dei tassi di interesse da parte della più importante economia della zona dello SME, quella tedesca, andava a confliggere col "quartetto contraddittorio" teorizzato da Tommaso Padoa Schioppa già nel 1987: i Paesi dello SME si erano posti degli obiettivi economici tra di loro contrastanti, in quanto tali obiettivi riguardano la liberalizzazione dei movimenti di merci (primo obiettivo) e quella dei capitali (secondo obiettivo) in un sistema di cambi fissi (terzo obiettivo), elementi incompatibili con il quarto obiettivo: l'autonomia della politica monetaria. T. PADOA SCHIOPPA, *Efficienza, stabilità ed equità. Una strategia per l'evoluzione del sistema economico della Comunità europea*, Bologna, 1987.

<sup>55</sup> Cfr. A. GUERANI, *9 novembre 1989: quando la Germania ci cacciò dallo SME*, disponibile all'indirizzo web: [www.giornalettismo.com](http://www.giornalettismo.com), 10 febbraio 2014.

Il secondo evento è la firma del Trattato di Maastricht nel 1992: da quella data, infatti, vi fu una serie di attacchi speculativi dovuti all'instabilità del Sistema monetario europeo; gli investitori cominciarono infatti, scommettendo sulla realizzabilità della futura creazione della moneta unica, a comprare marchi tedeschi e a vendere lire italiane e sterline britanniche. Tali speculazioni costrinsero quindi, sempre più spesso, le banche centrali ad intervenire e Paesi come Italia, Francia e Gran Bretagna si trovarono costretti a lascia fluttuare liberamente le proprie valute nazionali e, conseguentemente, a lasciarle svalutare<sup>56</sup>.

L'anno più importante per la realizzazione dell'UEM è il 1989: per il Consiglio europeo è giunto il momento dell'istituzione di una unione monetaria e della creazione di una banca centrale europea che governi la politica monetaria comune.

L'anno precedente, il Consiglio europeo aveva infatti approvato una risoluzione con la quale istituiva un Comitato di esperti, presieduto dall'allora presidente della Commissione europea, Jacques Delors, composto dai dodici governatori delle banche centrali dei paesi membri, da tre esperti esterni e da un membro della Commissione. Al Comitato Delors veniva quindi chiesto di studiare e di proporre le tappe concrete che avrebbero dovuto portare all'UEM. Il 17 aprile 1989 il Comitato licenziò il *Rapport sur l'union économique et monétaire dans la Communauté européenne*, noto come Rapporto Delors, il quale costituì la premessa per l'istituzione dell'UEM. Nel giugno 1988 il Consiglio europeo confermò quindi l'obiettivo della progressiva realizzazione dell'Unione economica e monetaria (UEM) e assegnò a un comitato guidato da Jacques Delors, all'epoca Presidente della Commissione europea, il mandato di elaborare un programma concreto per il suo conseguimento<sup>57</sup>.

Si noti anzitutto che nel 1989, dopo quasi dieci anni di esperienza all'interno dello SME, gli Stati pensavano che le variazioni dei tassi di cambio all'interno dell'Europa non fossero più necessarie o desiderabili. Il contesto in cui il Comitato Delors si trovò ad operare fu quindi ben

---

<sup>56</sup> Sul punto, C.R. SEVILLA, *Explaining the September 1992 ERM Crisis: The Maastricht Bargain and Domestic Politics in Germany, France, and Britain*, South Carolina, 1995, 3 ss. e B. EICHENGREEN, *La nascita dell'economia europea, Dalla svolta del 1945 alla sfida dell'innovazione*, Milano, 2009, spec. 270-272, 242-249. Secondo P. DE GRAUWE, *Economia dell'integrazione monetaria*, Bologna, 1996, 142 evidenzia che la recessione che colpì, all'inizio anni '90 del secolo scorso, anche Inghilterra e Francia, non fu adeguatamente fronteggiata da una politica espansiva dei tassi di interesse per l'opposizione della Germania (e, specialmente, della Bundesbank, irremovibile sulla propria posizione di lotta alle spinte inflazionistiche indotte dall'unificazione tedesca). Lo stesso Autore (145) conclude che «da disintegrazione dello SME sia dipesa essenzialmente dalla contraddizione fra la politica monetaria appropriata al sistema e il rifiuto della Germania di adottare una linea più espansiva».

<sup>57</sup> Per maggiori approfondimenti sul punto si rimanda a: R. TAMBURINI, *Dal Rapporto Delors al Trattato di Maastricht e oltre. Cos'hanno da dire gli economisti?*, in *Economia politica*, 363, secondo cui: «in tempi recenti, il culmine dell'attivismo politico a favore dell'unificazione europea fu probabilmente raggiunto sotto la presidenza Delors, e in particolare nel fondamentale documento che tracciava in maniera vincolante il percorso verso l'unificazione, il Rapporto Delors del 1989. Esso poggiava su due istituti: l'Unione economico-monetaria e l'Unione politica. Per la UEM, «riservata» ai paesi aderenti al Sistema monetario europeo (SME) era previsto un percorso in tre tappe: 1) luglio 1990, liberalizzazione totale dei movimenti di capitali, 2) gennaio 1994, creazione dell'Istituto monetario europeo, 3) gennaio 1997, creazione della Banca centrale europea e introduzione della moneta unica».

diverso rispetto a quello del Comitato Werner, quando la "fede" nei tassi di cambio fissi era in declino e il crollo del sistema di Bretton Woods era praticamente dietro l'angolo.

Il Rapporto Delors del 1989, riprendendo le conclusioni del Rapporto Werner, propose quindi di realizzare l'unione monetaria in tre distinte fasi. La prima di queste doveva incentrarsi sul completamento del mercato interno, sulla riduzione delle disparità tra le politiche economiche degli Stati membri, sulla rimozione di tutti gli ostacoli all'integrazione finanziaria e sull'intensificazione della cooperazione monetaria. La seconda, che doveva costituire un periodo di transizione prima della tappa finale, prevedeva l'istituzione degli organi fondamentali e della struttura organizzativa dell'UEM nonché il rafforzamento della convergenza economica. La terza comportava la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio e la piena assegnazione delle rispettive competenze in ambito monetario ed economico alle istituzioni e agli organi della Comunità.

Attenendosi alle raccomandazioni del Rapporto Delors, nel giugno 1989 il Consiglio europeo decise che la Prima fase di costituzione dell'Unione economica e monetaria (UEM) sarebbe iniziata il 1° luglio 1990 con la libera circolazione dei capitali. Le date di avvio delle due fasi successive furono indicate dal Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht nel 1992. La seconda iniziò il 1° gennaio 1994 quando fu costituito l'Istituto monetario europeo, con il mandato di rafforzare la cooperazione fra le banche centrali e il coordinamento delle politiche monetarie, preparando l'avvio di una moneta e di una politica monetaria comuni.

Come il rapporto Werner, il rapporto Delors elencò le tre condizioni necessarie per realizzare l'unione monetaria: totale convertibilità delle monete, completa liberalizzazione della circolazione dei capitali e piena integrazione dei mercati finanziari, irrevocabile blocco dei cambi.

L'introduzione della moneta unica, anche se non strettamente necessaria per la creazione di un'unione monetaria, poteva essere vista come un naturale e desiderabile sviluppo dell'unione monetaria poiché avrebbe dimostrato l'irreversibilità dell'Unione, avrebbe considerevolmente facilitato l'amministrazione della Comunità e avrebbe evitato tutti i costi di transazione negli scambi commerciali tra Stati membri. La responsabilità della politica monetaria unica sarebbe quindi dovuta risiedere su una nuova istituzione, dove le decisioni erano centralizzate e collettive, in quanto questa non sarebbe potuta risultare da azioni e decisioni indipendenti, prese dalle singole banche centrali nazionali.

Obiettivo perseguito con l'istituzione della BCE, era quindi quello di "imbrigliare" la Bundesbank che, di fatto, dettava la linea a tutte le altre banche centrali degli Stati membri. La Francia e altri Paesi europei, come l'Italia, erano infatti stanchi di dover seguire la politica di tassi d'interesse da moneta forte della Bundesbank, che era diventata *de facto* la banca centrale

d'Europa. Sostituendo la Bundesbank con la Banca centrale europea, essi si aspettavano quindi di recuperare almeno una parte della sovranità monetaria perduta a favore della Germania<sup>58</sup>.

Analizzati quindi i più significativi antecedenti storici all'introduzione dell'Euro, si passa ora ad una più compiuta descrizione dell'attuale struttura dell'UEM, tentando di porre in evidenza i suoi tratti peculiari.

### 3. UEM, asimmetrie strutturali e output legitimacy

L'UEM viene *ab origine* concepita come un'organizzazione internazionale caratterizzata dall'accentramento della politica monetaria in capo alla BCE, dal decentramento delle politiche economico e fiscali – le quali rimangono appannaggio degli Stati membri – e priva di un proprio bilancio comune di dimensione sufficientemente ragguardevole da garantire trasferimenti infrastatali e grandi investimenti pubblici “para-federali”, entrambi a scopo anti-ciclico.

La ragione di tale assetto poggia sull'idea che la politica monetaria, la quale deve garantire l'obiettivo della stabilità dei prezzi, debba essere affidata ad un organo tecnico che operi in posizione di assoluta indipendenza dai condizionamenti politici degli organi rappresentativi. Le scelte di politica economica e di bilancio, invece, comportando effetti redistributivi, richiedono necessariamente una solida base di legittimazione democratica che solo i processi politici nazionali possono garantire.

Per questa sua struttura c.d. asimmetrica, l'UEM costituisce un'area valutaria incompleta e, per molti autori, non ottimale<sup>59</sup>.

Ciò implica che aumenta la probabilità che l'area sia colpita da *shock* asimmetrici e che non esistono meccanismi endogeni di assorbimento di tali *shocks*. Concretamente, quindi, uno Stato membro dell'Eurozona ha più elevata probabilità, in raffronto ad uno Stato membro di un

---

<sup>58</sup> Cfr. W. STREECK, *L'egemonia tedesca che la Germania non vuole*, in *Il Mulino*, n.4/2015, 601 ss. Quanto alle molteplici ragioni per l'adesione all'euro da parte dei vari Stati membri vedasi: G. MAJONE, *Monetary Union and the politicization of Europe*, 2011, 8s., <http://euroacademia.eu/>: secondo cui: se per la Francia e altri paesi si trattava di superare l'insostenibile tirannia del marco, per la Commissione Delors si trattava di rendere irreversibile il processo d'integrazione, mentre per i Paesi più deboli si trattava di giovare del minor costo per interessi sul debito pubblico: una simile eterogeneità di obiettivi comporta inevitabilmente che l'attenzione delle parti contraenti si concentri sui risultati immediati piuttosto che sulle implicazioni di lungo termine.

<sup>59</sup> Vedasi, *ex multis*, F.W. SCHARPF, *Political legitimacy in a non-optimal currency area*, in O. Cramme, S.B. Hobolt (a cura di), *Democratic Politics in a European Union under stress*, Oxford, 2014, 19 ss., P. DE GRAUWE, *In search of symmetry in the eurozone*, CEPS Policy Brief, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2012 e A. VERDE, *Unione monetaria e nuova governance europea*, Roma, 2012, 236 secondo cui l'UEM non è un'area valutaria ottimale. Secondo R. REALFONZO, *L'Europa malata e le riforme necessarie*, disponibile all'indirizzo web: <https://www.economiaepolitica.it>, aprile 2019 «ben prima della sigla del Trattato di Maastricht non mancavano studi che evidenziavano che l'eurozona non avrebbe costituito un'area valutaria ottimale, essenzialmente perché i Paesi promotori avevano caratteristiche fondamentali dell'economia nonché condizioni della finanza pubblica profondamente differenti. Ebbene, secondo la teoria delle aree valutarie ottimali una unificazione monetaria realizzata da Paesi profondamente diversi tende a non funzionare, per la ragione che qualunque evento esterno (da un aumento del costo delle materie prime all'insorgere di una crisi nelle relazioni commerciali internazionali) colpisce i Paesi dell'unione in modo differenziato, producendo effetti molto diversi, anche di segno opposto, che tendono ad accentuare le divergenze».

sistema autenticamente federale, di essere colpito da *shock* specifico nazionale o di essere interessato da un disallineamento ciclico rispetto al resto dell'area. Questo non può infatti fare affidamento né sulla mobilità del lavoro, né sulla redistribuzione fiscale federale, né sul tasso di cambio, per ristabilire l'equilibrio interno e quello esterno.

Ne deriva, pertanto, che lo Stato membro interessato dovrà ricorrere, per far fronte ad uno *shock*, all'unico strumento a sua disposizione, ovvero la politica nazionale di bilancio. Invero, una volta entrati nell'UEM, gli Stati membri cessano di avere il controllo sulla valuta in cui viene emesso il loro debito<sup>60</sup> e non possiedono più lo strumento del tasso di cambio per riequilibrare la loro bilancia commerciale, attraverso svalutazioni competitive della moneta; il tutto, in assenza di meccanismi sovranazionali di protezione dagli *shock* asimmetrici che potrebbero colpirli, oltre che di meccanismi di solidarietà inter-statale<sup>61</sup>.

Tali “difetti genetici” nella costruzione dell'UEM, segnalati e dibattuti da qualche tempo<sup>62</sup> avrebbero dovuto richiamare gli addetti ai lavori a una maggiore prudenza rispetto all'ottimismo con il quale si è proceduto alla costituzione di un sistema monetario privo di un proprio governo dell'economia. Un assetto istituzionale di questo tipo, unico nel suo genere, è stato invece giustificato alla luce degli esiti che avrebbe dovuto produrre, ovvero la progressiva convergenza delle economie degli Stati membri verso livelli comuni di sviluppo e il miglioramento generale delle condizioni di benessere di tutti i cittadini<sup>63</sup>.

Si è quindi proceduto nella costruzione dell'UEM secondo una logica c.d. “inducente”<sup>64</sup>, tale per cui l'euro avrebbe avuto la capacità di armonizzare le diverse economie reali degli Stati membri, così da creare *ex post*, anziché *ex ante*, i presupposti per un'area monetaria ottimale. Altrimenti detto, l'euro avrebbe dovuto innescare la convergenza economica tra gli Stati membri, facendo affluire il capitale estero nei Paesi a più basso reddito, così da favorirne la

---

<sup>60</sup> Al riguardo: P. DE GRAUWE, *A Fragile Eurozone in Search of a Better Governance*, in *The Economic and Social Review*, Vol. 43, n.1/2012, 1 ss. ritiene che: «When entering a monetary union, member-countries change the nature of their sovereign debt in a fundamental way, i.e. they cease to have control over the currency in which their debt is issued. As a result, financial markets can force these countries' sovereigns into default. In this sense member countries of a monetary union are downgraded to the status of emerging economies».

<sup>61</sup> Vedasi, sul punto, A. VERDE, *E' l'UEM un'area valutaria ottimale? Riflessioni e spunti per un approccio alternativo alle unioni monetarie*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3/2003, 375 ss. Secondo tale Autore, l'UEM non costituirebbe un'area valutaria ottimale in quanto: 1) una politica fiscale non è attuabile nell'UEM poiché non esiste un bilancio federale di adeguate dimensioni; 2) nell'ambito dell'UEM si possono individuare un centro ed una periferia, nel senso che gli *shocks* che colpiscono il *core* dell'Unione (Germania, Austria, Francia, Danimarca, Belgio...) sono altamente correlati, mentre la correlazione di quelli che colpiscono la periferia (Italia, Spagna, Portogallo, Irlanda, Grecia) è molto bassa; 3) nell'UEM la mobilità del fattore lavoro è molto bassa rispetto a quanto si riscontra negli USA.

<sup>62</sup> Si rimanda, *ex multis*, a A.J. MENENDEZ, *The existential crises of the European Union*, in *German law journal*, 2013, 453 ss.

<sup>63</sup> In questo senso vedasi: G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe post crisis, Has the integration gone too far?*, Cambridge, 2014. Si rimanda altresì, con toni critici rispetto all'attuale assetto dell'UEM, definito paradossale, a: F. FABBRINI, *The fiscal compact, the “Golden Rule” and the paradox of european federalism*, *op. cit.*, 1 ss.

<sup>64</sup> Si rimanda al contributo monografico di A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016.

crescita di produttività e reddito. Tale auspicata convergenza fu quindi funzionale a dimostrare che non vi sarebbe stata necessità di un'unione politica per far funzionare l'UEM; questa avrebbe infatti comportato necessariamente una rinuncia alla sovranità statale che Paesi quali la Germania erano (e sono) restii a cedere<sup>65</sup>.

Secondo diversi Autori, l'euro avrebbe invece dovuto fare da traino ad una successiva e più completa unione politica, condizione tuttavia solamente ipotizzata ma mai inveratasi. Tali prospettazioni ritenevano infatti che l'unione monetaria, concepita senza una corrispondente unione politica, avrebbe dovuto, nel lungo periodo, ai fini della sua sopravvivenza, superare tale asimmetria originaria<sup>66</sup>.

L'adozione dell'euro è stata comunque considerata come una tappa determinante per il completamento del mercato comune europeo, dal quale tutti gli Stati membri avrebbero dovuto trarre giovamento. Altrimenti detto, gli ideatori dell'attuale assetto dell'Unione monetaria non si sono interrogati sulle intrinseche fragilità di questa quali, ad esempio, la difficoltà di assorbimento di eventuali *shock* asimmetrici in presenza di un tasso di cambio fisso e in mancanza di un bilancio comune europeo, una limitata mobilità infrastatale dei lavoratori, un'alta differenziazione e diversi livelli di sviluppo delle economie degli Stati membri; bensì hanno proceduto “gettando il cuore oltre l'ostacolo”, ovvero ritenendo che le suddette carenze strutturali si sarebbero appianate *ex post*, in via endogena.

Tuttavia, da uno sguardo sull'attuale panorama europeo, tale progetto non sembra affatto potersi dire realizzato, basti solo pensare ai sempre maggiori squilibri nelle bilance commerciali degli Stati membri, tali per cui alcuni di questi realizzano surplus sempre maggiori (e spesso eccessivi, come nel caso della Germania<sup>67</sup>) mentre quelli periferici – emblematicamente chiamati GISPI – all'opposto, vedono continuamente accrescere il proprio deficit. L'auspicata

---

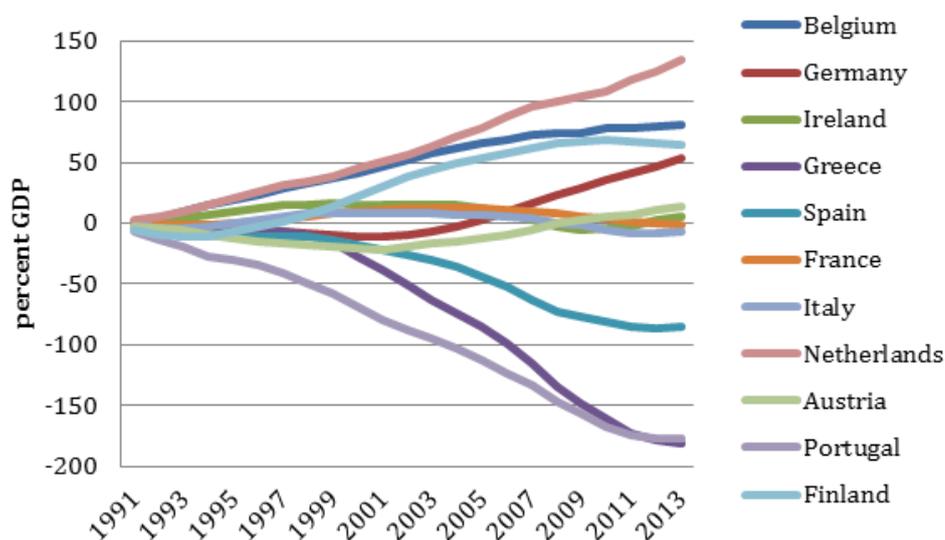
<sup>65</sup> Si noti, al riguardo, che in Germania il tema del confronto tra le Costituzioni nazionali e il diritto europeo si è presentato, nel periodo successivo al Trattato di Maastricht, in termini molto espliciti, articolati e con notevole durezza nelle prese di posizione del *Bundesverfassungsgericht*. Questo, ha invece adottato alcune decisioni che hanno scatenato polemiche estremamente aspre. Il riferimento è a tre pronunzie — le ormai notissime sentenze *Maastricht* (1992) e *Lisbona* (2009) e la sentenza *Honeywell* (2010) — con cui il Tribunale tedesco ha mostrato un atteggiamento di difesa intransigente dei valori costituzionali nazionali, rivendicando la propria competenza a sottoporre gli atti dell'Unione ad una duplice verifica, e cioè ad un controllo *ultra vires* rispetto al principio di attribuzione e dunque alle norme di competenza stabilite nei Trattati e ad un controllo di “identità” rispetto al nucleo indefettibile della Legge Fondamentale. Cfr. A. DEMMING, *La Corte Costituzionale è ferma sui controllimiti, ma rovescia sulla Corte europea di giustizia l'onere di farne applicazione, bilanciando esigenze europee ed istanze identitarie degli Stati membri*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2017, 507 ss.

<sup>66</sup> In tal senso, secondo J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, in *European Journal of International Law*, Vol. 23, n.2/2012, 336 «political actors [should not] forget the fundamental construction flaw of a monetary union without a corresponding political union, a flaw that can only be overcome in the longer term» e U. BECK, *This economic crisis cries out to be transformed into the founding of a new Europe*, 13 aprile 2009, disponibile all'indirizzo web: <https://www.theguardian.com> secondo cui «Europe does not need less Europe - it needs more Europe. The global crisis shows that monetary union cannot be achieved without political union».

<sup>67</sup> Si veda, al riguardo, U. BECK, *Europa tedesca. La nuova geografia del potere*, Roma-Bari, 2013.

convergenza economica è quindi divenuta, al contrario, progressiva divergenza<sup>68</sup>. Invero, a partire dall'introduzione dell'euro, si è assistito ad una crescita costante dei surplus dei Paesi c.d. *core* dell'eurozona, a cui è corrisposto un saldo delle partite correnti degli Stati periferici dell'UEM sempre più in deficit, come visibile dal grafico sottostante<sup>69</sup>.

Conto delle partite correnti europee



Fonte: Commissione Europea, AMECO

Tali squilibri (macro)economici sono stati perlopiù ignorati a livello istituzionale, almeno fino all'introduzione della Procedura per squilibri macroeconomici nel 2011. Infatti gli unici parametri quantitativi tenuti in considerazione dalle istituzioni europee furono, fino ad allora, i noti parametri di Maastricht, relativi alla sola finanza pubblica e, rispettivamente, al debito e al disavanzo pubblico in termini di PIL. Tuttavia, la crisi economico finanziaria dei c.d. Stati GIPSI è derivata non tanto dal mancato rispetto dei tali limiti (fissati al 60% per il debito e al 3% per il disavanzo), quanto a fattori riconducibili al settore privato (vedi *infra*). Sfruttando i costanti surplus delle partite correnti, gli Stati *core* hanno infatti potuto accumulare crediti verso i paesi

<sup>68</sup> Su questi temi vi è un'ampia letteratura economica: si rimanda, in particolare, a: S. CESARATTO, *Sei Lezioni di economia*, Reggio Emilia, 2016 e a: H. SCHULZ-FORBERG, *On the historical origins of the EU's current crisis or the hypocritical turn of European integration*, in E. Chiti – A.J. Menéndez – P.G. Teixeira (a cura di), *The European rescue of the European Union? The existential crisis of the European political project*, Arena Report, n. 3/2012. Secondo D. NATALI, *Il modello sociale europeo è morto? Politiche sociali e relazioni industriali tra austerità e integrazione europea*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 2/2013, 247, vi sarebbe una divaricazione in atto tra i diversi Paesi dell'Eurozona. Mentre invero i Paesi dell'Europa continentale e del Nord, pur avendo introdotto misure di contenimento della spesa sociale, non avrebbero intaccato le istituzioni di *welfare* e del dialogo sociale ereditate dalla situazione pre-crisi, i Paesi del sud Europa, al contrario, apparirebbero maggiormente sottoposti a tagli della spesa pubblica e all'erosione delle politiche del passato.

<sup>69</sup> A tal riguardo, secondo P. DE GRAUWE, *Secular stagnation in the Eurozone*, 30 gennaio 2015, disponibile all'indirizzo web: <https://voxeu.org> «Southern countries had accumulated current-account deficits and became debtors when the Crisis hit, whereas the northern ones became creditors. The burden of the adjustments has been borne almost exclusively by the debtor countries creating a deflationary bias».

periferici dell'Eurozona – verso cui i capitali dei primi si muovevano – mentre questi ultimi vedevano invece crescere la loro esposizione debitoria, soprattutto con riferimento al settore immobiliare. Invero, se le radici della crisi irlandese si fondarono nella sovraesposizione del settore bancario in rapporto al settore edilizio, il cui crollo ha inevitabilmente causato al primo pesanti perdite, sulla stessa scia l'economia spagnola fu caratterizzata, al momento dell'insorgere della crisi, da una significativa riduzione delle risorse finanziarie nel settore creditizio, a causa delle forti perdite derivanti dalla sovraesposizione nel campo edilizio<sup>70</sup>.

Tali circostanze avrebbero pertanto necessitato di un intervento di riequilibrio a livello istituzionale, ad esempio attraverso l'imposizione, a livello europeo, di una soglia massima per i crediti e i debiti netti esteri, tale da limitare lo squilibrio delle partite correnti nell'eurozona.

Si noti altresì che nei Trattati istitutivi dell'UEM si scelse di separare la costruzione del mercato comune dall'edificazione di una corrispondente sfera sopranazionale di politiche di *welfare*<sup>71</sup>. Queste rimangono quindi, ancor oggi, nelle mani degli Stati membri, senza che un'assimilabile tutela dei diritti sociali si rinvenga nell'ordinamento europeo, saldamente ancorato ad un'economia sociale di mercato fortemente competitiva ex art. 3 TUE<sup>72</sup>. Invero, nella dimensione europea, la concretizzazione dei diritti sociali sembra arrestarsi laddove lo richiede la necessità di tutelare la competitività del sistema economico, come asserito anche, secondo parte della dottrina, dall'art. 151 comma 2 del TFUE<sup>73</sup>.

Ne discende, come ben evidenziato da Chessa<sup>74</sup>, che «essendo al traino dei rapporti competitivi tra sistemi economici nazionali, anche le legislazioni nazionali devono adeguarsi e competere tra loro, facendo uso e abuso dell'arma del «dumping sociale e fiscale, senza che ciò peraltro sia percepito come una pratica distorsiva della concorrenza, ma al contrario come un suo sviluppo coerente». Tale «pressione competitiva» tra sistemi legislativi nazionali non può quindi che indurre un generale abbassamento delle tutele accordate ai diritti dei prestatori di lavoro, finendo con l'eludere i vincoli sociali nazionali. Concorrenza tra ordinamenti

---

<sup>70</sup> In questo senso: M. MEGLIANI, *Verso una nuova architettura finanziaria europea: un percorso accidentato*, in *Diritto del commercio internazionale*, n.1/2013, 67 ss.

<sup>71</sup> Sul punto F.W. SCHARPF, *The European Social Model: Coping with the challenge of Diversity*, in *Journal common market studies.*, 2002, 645 ss. Secondo tale Autore, l'originaria assenza, nei Trattati istitutivi, di significative competenze sociali delle originarie Comunità europee risponde, storicamente, ad una ratio ben precisa, ovvero un *political decoupling of economic integration and social protection issues*.

<sup>72</sup> Per maggiori approfondimenti sul punto si rimanda al paragrafo 1 del capitolo II.

<sup>73</sup> A tal riguardo, secondo M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, n.3/2000, 367 ss. il fatto storico che l'Unione europea si presenti quale diretta continuazione di una Comunità che, da non molto, ha perso il qualificativo «economica» e che ha radici assai più profonde nelle (auspiccate) esigenze di benessere economico rispetto a quelle (ben diverse) di protezione dei diritti.

<sup>74</sup> Cfr. O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, Napoli, 2016, 480. Vedasi anche, sul punto, E. MOSTACCI, *Il fascino discreto della competizione. Legami di solidarietà e pressione competitiva nel processo di integrazione europea*, in *DPCE On line*, n. 4/2015, 21 secondo cui: «la costruzione europea – in specie la parte sottesa all'UEM – sia caratterizzata da una vocazione competitiva che supera e nasconde nel suo cono d'ombra gli istituti volti a rinsaldare i legami di solidarietà tra gli Stati e tra i cittadini dell'UE. Se da un lato è indubbio che il livello di armonizzazione giuridica e di integrazione economica ha raggiunto un livello di prim'ordine, sembra altrettanto manifesto che la competizione tra sistemi economici e giuridici sia un tratto distintivo del sistema costruito a partire dai trattati di Parigi e Roma».

e *dumping* sociale sono infatti considerati tra i fattori prevalenti che hanno concorso (con le politiche monetariste) a ridurre, nell'ultimo ventennio, le tutele sociali e i diritti dei lavoratori, e che hanno così contribuito alla crescente crisi di legittimazione dell'Unione presso strati sempre più ampi di cittadini europei<sup>75</sup>. Inoltre, i diritti sociali enunciati a livello dell'UE sembrano altresì scontrarsi con l'assenza di un budget federale in grado di assicurarne la tutela.

Da ultimo, se infatti l'UEM è riuscita a realizzare un'integrazione economica grazie, in particolare, all'eliminazione delle restrizioni sulla circolazione di beni, servizi, capitali, tale processo non sembra invece essersi inverato in ambito politico, ove rimane peraltro tutt'ora irrisolta la questione sul c.d. deficit democratico europeo<sup>76</sup>.

Nell'assetto dell'Unione privo, secondo alcuni, di credenziali costituzionali<sup>77</sup>, sembra trovare spazio assai ridotto la legittimazione democratica delle istituzioni, c.d. *input legitimacy*, espressione con la quale si vuole designare, in buona sostanza, un'imperfetta attuazione del *principio democratico* all'interno dell'UE, che si sostanzia in una mancanza, o quantomeno in una profonda attenuazione, del collegamento tra il popolo e le istituzioni, e tra la volontà politica espressa tramite i meccanismi democratici (segnatamente: le elezioni) ed i processi che mettono capo alle più importanti decisioni dell'Unione<sup>78</sup>.

Si noti al riguardo che, secondo autorevole dottrina, il deficit democratico delle istituzioni dell'Unione risponderrebbe ad un preciso elemento progettuale. Quanto al processo di integrazione europea si sarebbe trattato di un preciso progetto politico in cui la prevalenza della tecnocrazia sulla democrazia non era un accidente, bensì un elemento costitutivo del progetto. La comunità europea sarebbe infatti sorta con un potente spirito di liberalismo e, per questo, si sarebbe voluto porre la politica ai margini del suo funzionamento, concentrato sullo sviluppo del modello dell'economia di mercato<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> Vedasi, in questo senso, C. SALVI, *Democrazia e Stato sociale: dalla Germania buone notizie per l'Europa*, in *Europa e diritto privato*, n.4/2009, 1009.

<sup>76</sup> In tal senso, vedasi, *ex multis*, F.W. SCHARPF, *Economic integration, democracy and the welfare state*, in *Journal european public policy*, 1997, 18 ss.

<sup>77</sup> Sul punto si rimanda a M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella dimensione dei conflitti*, Padova, 2013.

<sup>78</sup> Cfr. R. PERRONE, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n.2/2017, 929 ss. Con riferimento al deficit democratico europeo si rimanda, *ex multis*, a D. GRIMM, *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, in *European Law Journal*, n. 4/2015, 460 ss., a A. FOLLESDAL – S. HIX, *Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik*, in *Journal common market studies*, n. 3/2006, 533 ss., e, da ultimo, a P. LINDSETH, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford 2010. Sul punto, F.W. SCHARPF, *Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, MPIfG Working Paper 03/1, 2003 rileva che: «At the European level, input-oriented arguments remain weak, but legitimacy problems are generally avoided since the policies which can in fact be adopted under prevailing institutional conditions are still based on broad intergovernmental consensus. For a variety of new policy challenges, however, consensus on the choice of European solutions is unlikely to be reached».

<sup>79</sup> In questo senso, R. BIN – P. CARETTI – G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione Europea*, Bologna, 2015, 350. Secondo tali Autori (spec. 351) sarebbero stati assegnati agli organi della Comunità europea compiti dal ruolo tecnocratico e non politico, alla luce di un modello economico che li vuole deliberatamente tenere di basso profilo. Pertanto, alla luce di ciò, il deficit democratico dell'Unione Europea non sarebbe un incidente di percorso, bensì un programma originario. Secondo P. LINDSETH, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*,

Tale assetto istituzionale avrebbe dovuto giustificarsi alla luce della c.d. *output legitimacy*, ovvero la massimizzazione del benessere economico collettivo<sup>80</sup>, quale obiettivo precipuo. Detto altrimenti, la debole investitura popolare delle istituzioni politiche comunitarie avrebbe dovuto essere almeno compensata dalla capacità di queste di ottenere risultati per il benessere comune, rispetto alle prestazioni raggiungibili a livello nazionale<sup>81</sup>.

Posto tuttavia che tale risultato su cui le istituzioni dell'UE fondano la loro legittimità, non sembra essersi realizzato – in particolare dopo la recente crisi economico finanziaria – pare opportuno interrogarsi su quali siano gli elementi che, ad oggi, giustificano l'attuale peculiare e asimmetrica costituzione dell'UEM<sup>82</sup>, stante anche la costante carenza di legittimazione democratica che sarà più approfonditamente paragrafo seguente.

#### 4. (segue) Il trilemma di Rodrik e il deficit democratico dell'Unione

In un noto saggio<sup>83</sup> Dani Rodrik teorizzò il suo celebre trilemma, il quale descrive come incompatibile il contestuale inveroimento di queste tre condizioni: istituzioni democratiche, sovranità nazionale e globalizzazione. Più specificamente, non sarebbe possibile aversi contemporaneamente iperglobalizzazione, democrazia e autodeterminazione nazionale, bensì, al massimo, due su tre di questi elementi<sup>84</sup>.

L'argomentazione di tale Autore è chiara e, per quanto di interesse in questa sede, coglie appieno uno dei temi che sarà poi ripreso da molti autori<sup>85</sup>, ovvero quello della conflittualità tra

---

Oxford, 2010, 91 ss. la Comunità europea sorse per opera di politici che ritenevano che la tecnocrazia fosse garanzia di buon governo del mercato, essendo capace di sterilizzare le divisioni politiche che avevano dilaniato l'Europa.

<sup>80</sup> In questo senso, quanto alla distinzione tra *input legitimacy* e *output legitimacy* vedasi: F.W. SCHARPF, *Governare l'Europa: Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna, 1999.

<sup>81</sup> In questo senso vedasi: G.D. MAJONE, *Europe's «Democratic Deficit»: The Question of Standards*, in *European Law Journal*, 1998, 18 ss.

<sup>82</sup> Sul punto si rimanda a: A.J. MENENDEZ – J.E. FOSSUM, *La peculiare costituzione dell'Unione europea*, Firenze 2013.

<sup>83</sup> D. RODRIK, *Has the globalization gone too far?* New York, 1997.

<sup>84</sup> Un trilemma che riguarda l'UEM è individuato anche da F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano, il diritto nelle crisi economiche*, Torino, 2013, spec. 2- 4 con il nome di triangolo magico. Secondo tale Autore, questo consiste nell'equilibrio tra la base monetaria, la spesa pubblica e il tasso di cambio con le altre monete. Perché l'equilibrio tra questi si realizzi è invero necessario che i lati del triangolo, ciascuno rappresentato dalle suddette variabili, siano omogenei. L'UEM, creando una moneta unica, l'euro, e una banca centrale, quale governo unico della base monetaria, ha lasciato la spesa pubblica a composizione plurima, conoscendo debiti pubblici diversificati per quantità e criteri di imputazione. Il risultato non è stata quindi la stabilità dei prezzi ma un contesto di generale recessione. Il tutto è successo quando nel neonato spazio economico europeo, fondato sull'instaurazione di una sovranità monetaria che non aveva risolto il problema della diversificazione di uno dei lati del triangolo magico, la spesa pubblica è stata investita dalla crisi economico globale.

<sup>85</sup> Vedasi quanto affermato da A.J. MENENDEZ, *Another view of the Democratic Deficit "ovvero" No Taxation without Representation*, *op.cit.* secondo cui: «The relevant thing is that the formal preservation of national sovereignty in relation to the power of taxation has come hand in hand with the progressive erosion of the *de facto* sovereignty of the nation-states. As a matter of fact, all states have tended to reduce the tax burden over capital income and shift it to labour income; whether you like it or not, there is no alternative». Si rimanda altresì a: E. MOSTACCI, *Il fascino discreto della competizione. Legami di solidarietà e pressione competitiva nel processo di integrazione europea*, *op. cit.*, a S. CIPOLLINA, *Armonizzazione vs. competizione*, in *Rivista di Diritto finanziario.*, 2004, 93 ss., a W. SCHON, *Tax Competition in Europe -The Legal Perspective*, in *EC Tax Review*, 2000, 93 ss., a F. GALLO, *Giustizia sociale e giustizia fiscale*

libertà di circolazione dei capitali e politiche economiche nazionali sovrane e democratiche. Infatti, in un contesto di turbocapitalismo globale<sup>86</sup>, gli Stati tenderanno a riformare i propri ordinamenti nel senso di renderli più “appetibili” agli investitori globali, anche se tali riforme si pongono in contrasto sia con le decisioni espresse dalla maggioranza del relativo corpo elettorale, che con i valori iscritti, pur con intensità diversa, dalle rispettive Costituzioni nazionali degli Stati membri<sup>87</sup>. Da tale prospettiva sembra che tali valori abbiano finito con il perdere di nitidezza, smalto e vigore, divenendo così parole sbiadite, leggere, in balia del soffio impetuoso del vento di una crisi lunga e pervasiva, innestata appunto su fenomeni di globalizzazione dei mercati<sup>88</sup>. A tale riguardo, la scelta di liberalizzare i movimenti di beni, servizi e capitali attraverso i confini degli Stati non interessa solo i mercati, ma ha effetti assai rilevanti anche sulla sfera pubblica: la costruzione di un mercato comune, infatti, mostra insofferenza verso la difformità dei sistemi politici, giuridici e amministrativi che insistono su di esso e, pertanto, si tende ad una progressiva uniformazione di questi, secondo regole estranee ai circuiti democratici<sup>89</sup>.

Quanto al nostro ordinamento, ad esempio, se si osserva la configurazione del d.d.l. cost. 1429- B<sup>90</sup>, Renzi Boschi – come previsto dai Programmi nazionali di riforma del 2015 e del 2016<sup>91</sup>– si noterà che obiettivo precipuo di questo era evidentemente un rafforzamento dell’esecutivo e una modifica del sistema parlamentare che permettesse di adottare decisioni più rapide ed in linea con ambienti *business friendly*, senza che tali questioni fossero state precedentemente oggetto di dibattito democratico in seno ai partiti o al corpo elettorale che, nei fatti, ha respinto tale proposta di revisione costituzionale. Pertanto, nel complesso, la riforma

---

*nella prospettiva dell’unificazione europea*, in *Rivista di diritto e pratica tributaria.*, 2014 e a A. SUPIOT, *Giustizia sociale e liberalizzazione del commercio internazionale*, in *Lavoro e diritto*, 2011, 501.

<sup>86</sup> Per utilizzare un termine caro a: A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica, appunti su sovranità dello Stato e diritto costituzionale globale*, in *Quaderni Costituzionali.*, n. 4/2012, 829 ss.

<sup>87</sup> Sul punto vedasi, significativamente, M. LUCIANI, *L’Antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista diritto costituzionale*, 1996, 124 ss. Secondo tale Autore: «Originariamente la Costituzione dichiara(va) la propria ambizione normativa anche nei confronti del potere economico. La realtà attuale ci mostra un quadro del tutto diverso, nel quale la crisi della capacità regolativa della Costituzione viene esibita in modo impietoso. L’economia nazionale non esiste più, tutte le economie, anche quelle dei grandi paesi industrializzati, sono estroverse ed il loro grado di dipendenza dal funzionamento complessivo dell’economia mondo è divenuto elevatissimo [...] Le leggi dell’economia hanno cominciato a reclamare un’indiscutibilità che le ha rese sempre più impermeabili rispetto alla politica e alle decisioni (politiche) degli Stati». Sul punto si rimanda altresì alla monografia di G. GRASSO, *Il Costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012.

<sup>88</sup> Cfr. G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Osservatorio Costituzionale*, febbraio 2016.

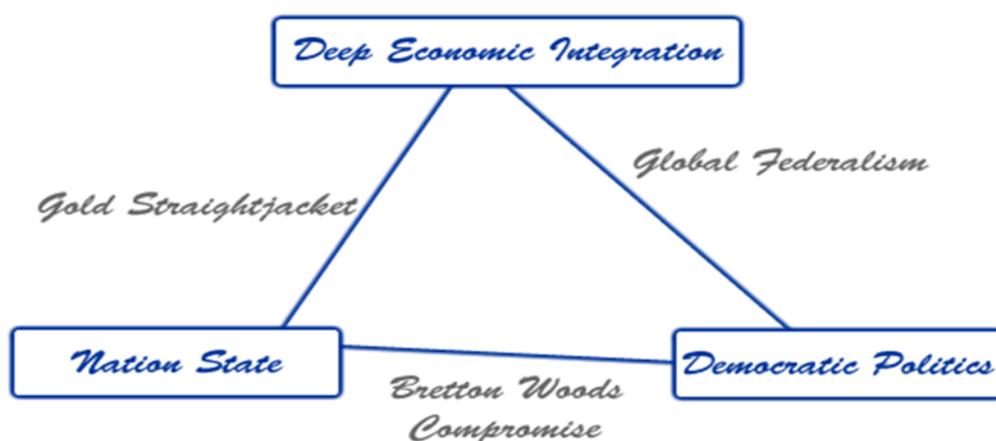
<sup>89</sup> Vedasi, sul punto, S. BATTINI, *La globalizzazione del diritto pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.2/2006, 325 ss. secondo cui la globalizzazione limita la legittimazione democratica interna delle autorità domestiche e S. CASSESE, *Chi governa il mondo?*, Bologna, 2013.

<sup>90</sup> “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”. Per maggiori approfondimenti al riguardo si rinvia al paragrafo 6 del capitolo III.

<sup>91</sup> Per una più approfondita disamina delle riforme cui i recenti Governi si sono ispirati vedasi i PNR al seguente indirizzo web: [http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione).

costituzionale, unitamente a quella della riforma elettorale c.d. Italicum<sup>92</sup>, avrebbe avuto, secondo parte della dottrina<sup>93</sup> cui si aderisce, l'effetto di togliere spazio vitale alla democrazia, e di concentrare il potere su Palazzo Chigi ed in specie sul primo ministro leader del partito vincente nella competizione elettorale.

Calando quanto suesposto al contesto dell'UEM, ci si avvedrà subito che in questa sembrano *prima facie* convivere, al contempo, Stati membri democratici, ancora dotati di una (almeno formale) sovranità in ambito fiscale ed economico, e un mercato europeo perfettamente integrato e completato dall'unione monetaria. Si tratterebbe quindi di un'Unione che negherebbe quanto affermato da Rodrik in merito all'inconciliabilità dei tre suddetti fattori. Secondo tale Autore, tuttavia, l'integrazione economica in profondità richiederebbe la costruzione di una struttura di *governance* transnazionale più estesa, in grado di supportarla. L'Unione europea avrebbe quindi davanti a sé due strade: risolvere il problema politico oppure rassegnarsi ad accettare che si raggiunga un obiettivo economico più limitato<sup>94</sup>.



Da un più attento sguardo, sembra infatti emergere come l'elemento mancante, in seno all'UEM, sia proprio la presenza di credenziali democratiche. In particolare, come affermato da alcuni autori, la dimensione sovranazionale europea mancherebbe dei presupposti per sviluppare una cultura del conflitto sociale equivalente a quella che ha ispirato le costituzioni democratiche nazionali<sup>95</sup>.

<sup>92</sup> Legge 6 maggio 2015, n. 52. Tale legge è stata dichiarata parzialmente incostituzionale con sentenza C.Cost. 25 gennaio 2017, n. 35.

<sup>93</sup> *Ex multis*, A. PACE, *La riforma Renzi Boschi: le ragioni del no*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016 e M. VILLONE, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi: governo forte, costituzione debole*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016.

<sup>94</sup> Cfr. D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, Torino 2011, 243. Secondo tale Autore, invero, (246) l'Unione europea manifesta chiaramente le difficoltà che incontra nella realizzazione di un'unità politica sufficientemente solida per sostenere il processo di integrazione in profondità.

<sup>95</sup> In questo senso: M. DANI, *Rehabilitating social conflict in european public law*, in *European Law Journal*, n.5/2012, 621 ss.

Sembra essere del tutto assente, infatti, un'agenda politica europea capace di far nascere soggetti politici sovranazionali e di riattivare la legittimazione popolare attraverso una partecipazione qualitativamente e quantitativamente diversa ai processi elettorali europei<sup>96</sup>. Quanto altresì ai sindacati, manca, a livello unionale, una vera rete sindacale europea, tale da sostenere politiche realmente solidaristiche e redistributive, come invece avvenuto nella storia delle democrazie costituzionali degli Stati membri. Assistiamo ancora oggi, infatti, ad una dimensione sindacale, oltre che partitica, concentrata quasi esclusivamente su di un livello meramente domestico e, per tale carattere, incapace di “trasportare” gli obiettivi di giustizia sociale e solidarietà – di cui tradizionalmente si è fatta portatrice – a livello transazionale ed europeo<sup>97</sup>. In sintesi, ciò che è mancato è quindi l'avvio di un processo di autentica federazione di partiti e sindacati europei, tale da attivare quei conflitti politico sociali alla base delle “moderne” democrazie costituzionali.

Inoltre, quanto al Parlamento europeo, l'esperienza dimostra che, nonostante l'art. 10 TUE preveda che il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa (di cui il Parlamento è espressione), questo sembra rimanere in posizione marginale rispetto ai circuiti decisionali europei<sup>98</sup>, come avvenuto nel corso della c.d. *governance* economica europea della crisi<sup>99</sup>. Ed infatti, parte della dottrina parla, al riguardo, di un Parlamento europeo come vertice debole del triangolo istituzionale europeo<sup>100</sup>. Se infatti i nuovi Trattati intergovernativi dello *European Stability Mechanism* e del *Fiscal Compact*<sup>101</sup> hanno costituito la principale reazione alle difficoltà incontrate nella gestione della politica finanziaria, tale risposta sembra tuttavia aver rafforzato la centralità decisionale dei governi nazionali, a discapito del ruolo assolutamente marginale rivestito dal Parlamento europeo<sup>102</sup>.

Pertanto, in sintesi, l'imperfetta attuazione del principio democratico all'interno dell'UE si sostanzia in una mancanza, o quantomeno in una profonda attenuazione, del collegamento tra

---

<sup>96</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale, l'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, 45.

<sup>97</sup> Si rimanda, sul punto, a U. CARABELLI, *Europa dei mercati e conflitto sociale*, Bari, 2009.

<sup>98</sup> Argomenta in questo senso: D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, in F. LANCHESTER (a cura di) *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, 2016, 19 ss.

<sup>99</sup> Secondo S. FADDA, *Unione europea. Una governance economica da cambiare*, in *Argomenti*, n. 41/2014, 13 «La prima osservazione da fare è che la fondamentale istituzione democratica dell'Unione europea, e cioè il Parlamento europeo, non svolge praticamente alcun ruolo nei processi decisionali, né costituisce l'organo di fronte al quale devono essere rendicontate le politiche».

<sup>100</sup> Cfr. A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2013, 963. Vedasi altresì, sul punto, A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, 3/2016.

<sup>101</sup> Per una più completa trattazione di questi si rimanda al capitolo II del presente Lavoro.

<sup>102</sup> Al riguardo, osserva F. SAITTO, *“Risocializzare l'Europa”. La dimensione sociale europea tra economia di mercato e integrazione sovranazionale*, in *Diritti comparati*, n. 3/2017, 126 che «la sfida democratica in Europa potrà essere vinta solo se riuscirà a coniugare la più tradizionale componente funzionalistica del processo di integrazione, che tende a costruire un mercato unico solido e integrato, con un sistema di redistribuzione della ricchezza, che non dimentichi la forza che l'integrazione socio-economica produce sul piano della stabilità complessiva dei sistemi politici e non abdichi alla tensione verso una sempre maggiore politicizzazione delle scelte a livello sovranazionale. Con ciò si vuol dire che per “ri-socializzare” l'Europa occorrerà parallelamente costruire una sua reale “ri-politicizzazione”».

il popolo e le istituzioni, e tra la volontà politica espressa tramite i meccanismi democratici ed i processi che mettono capo alle più importanti decisioni dell'Unione<sup>103</sup>. Sempre più spesso queste sono infatti adottate con metodo intergovernativo<sup>104</sup>, il quale è incapace, per carenza di trasparenza e democraticità, di farsi portatore delle istanze provenienti dal conflitto sociale<sup>105</sup>.

Da ultimo, l'Unione presenta un contesto dove il dibattito pubblico europeo è molto limitato: più negli anni il Parlamento europeo ha acquisito poteri e più è aumentato l'assenteismo alle elezioni europee<sup>106</sup>, segno della di una sua debole rappresentatività e del fatto che la dimensione politica sia ancora concepita, dalla maggioranza dei cittadini, come uno spazio nazionale. Al riguardo, Jurgen Habermas<sup>107</sup>, già prima della crisi, aveva ritenuto, in riferimento al progetto di Costituzione europea, che non si possa ancora parlare né dell'Europa dei cittadini, né di un vero e proprio spazio pubblico europeo.

In sintesi, all'interno dell'UE, sembra quindi esservi una forma di organizzazione istituzionale fondata sulla prevalenza e la mediazione della decisione tecnico-burocratica intergovernativa che marginalizza i principi di rappresentanza e di opposizione e, in definitiva, quello di sovranità popolare<sup>108</sup>.

Ne discende, pertanto, alla luce del summenzionato trilemma, che nel contesto europeo dove la globalizzazione sembra un fenomeno inarrestabile e dove, ancora, non è messa in discussione – almeno formalmente – la sovranità dei singoli Stati membri, l'elemento cui l'UEM è priva non può che essere proprio un più pieno sviluppo del principio democratico, tanto che

---

<sup>103</sup> In questo senso: L. BARDI - E. CALOSSO, *Verso uno spazio politico europeo? La questione democratica a livello di Unione Europea*, in G. BONVICINI (a cura di), *Il Parlamento Europeo per la nuova Unione*, Quaderni IAI, Roma 2014, reperibile on-line su [www.iai.it](http://www.iai.it)

<sup>104</sup> Vedasi sul punto, S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Limits. Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, in *Comparative political issue*, n.3/2013, 1003 ss. e C.J. BICKERTON – D. HODSON, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, in *Journal of common market studies*, n. 4/2015, 703 ss.

<sup>105</sup> Si rimanda a: A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*, *op.cit.*, 83, secondo cui: « Il metodo intergovernativo delle contrattazioni 'personalizzate' tra vertici degli esecutivi nazionali, per la sua carenza di trasparenza e democraticità, non sarà mai in grado di portare avanti soluzioni transnazionali, autenticamente finalizzate a coalizzare interessi di classe e, in particolar modo, a salvaguardare i ceti lavoratori contro l'insostenibile crescita delle diseguaglianze nella distribuzione della ricchezza».

<sup>106</sup> Nonostante la novità delle candidature europee comuni al vertice della Commissione, alle elezioni del Parlamento europeo del 2014 l'affluenza è stata pari al 42,54%, di poco inferiore a quella delle elezioni precedenti del giugno 2009, del 43%. Tuttavia, una parziale inversione di tendenza si è registrata nell'ultima tornata elettorale dove l'affluenza alle urne per le elezioni europee è stata pari al 50,5%. Tale dato registrato è il più alto negli ultimi 20 anni ma, comunque, rimane esiguo se si pensa che – anche in queste recenti elezioni – quasi la metà degli aventi diritto non ha partecipato al voto.

<sup>107</sup> J. HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in G. BONACCHI (a cura di) *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, 145 ss.

<sup>108</sup> In tal senso vedasi: G. BIANCO, *Noterelle in tema di Commissione Europea e deficit democratico*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n.3/4 2005, 1149 ss. Vedasi anche sul punto: P. LINDSETH, *Democratic legitimacy and the administrative character of supranationalism: The example of the European Community*, in *Columbia Law Review*, 1999, 628 ss. secondo cui: «that the Community's "democratic deficit" flows primarily from an inability to establish democratically legitimate hierarchical supervision over supranational technocrats—a problem bound up with the historical relationship between demos, democracy and national political institutions as cultural symbols of popular sovereignty».

la questione di tale deficit delle istituzioni europee è tema largamente diffuso nella letteratura sia economica che giuridica<sup>109</sup>.

Ciò posto, pare quindi opportuno passare alla descrizione delle matrici ideologiche che hanno influito sull'attuale connotazione dell'UEM, a partire dagli ideali ordoliberali di ascendenza tedesca.

## 5. UEM e influenze ideologiche

Il termine ordoliberalismo<sup>110</sup> viene associato da diversi autori<sup>111</sup> alla necessità, indicata come assoluta priorità, di riformare le democrazie costituzionali degli Stati membri dell'UE al fine di realizzare l'ordine internazionale dei mercati. Tale approccio presuppone quindi l'assoluta rilevanza del sistema giuridico per l'istituzione di un mercato aperto e in libera concorrenza. In tal modo, tuttavia, il mercato non diviene più oggetto della sovranità dello Stato, avverandosi il passaggio dai "mercati entro lo Stato" agli "Stati entro il mercato", con il conseguente assoggettamento dell'agenda politica di questi e delle relative logiche democratiche a quelle (ben diverse) del capitalismo globale<sup>112</sup>.

Declinando tale logica agli attuali assetti dell'UEM, ne deriverebbe che, secondo i suddetti autori, a partire dal Trattato di Maastricht, la costruzione europea avrebbe esplicitato una linea politica ideologica in modo nitido, nascendo e sviluppandosi come progetto ordoliberalesimo<sup>113</sup>.

---

<sup>109</sup> A.J. MENENDEZ, *The European Democratic Challenge: The Forging of a Supranational Volonté Générale*, in *European Law Journal*, 2009, 207 ss.; M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, op. cit.; G. MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione, working paper, settembre 2010.

<sup>110</sup> Gli ordoliberali iniziarono a definire la loro dottrina economica negli ultimi anni dell'esperienza weimariana. L'avversione per il meccanismo democratico costituì il filo conduttore per un gruppo di studiosi ritenuti i padri nobili dell'economia sociale di mercato: gli economisti Walter Eucken e Leonhard Miksch, e i giuristi Franz Böhm e Hans Großmann-Doerth. È in tale ambito che si delinearono i fondamenti dell'ordoliberalismo e della sua ricerca di una terza via tra liberalismo classico e socialismo, individuati con il contributo determinante di due esponenti del cosiddetto umanesimo economico: oltre a Rüstow, Wilhelm Röpke. In questo senso: A. SOMMA, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismo*, in *DPCE Online*, n. 4/2015, 106 ss. In senso contrario vedasi: C. KAUPA, *Has (Downturn-)Austerity Really Been 'Constitutionalized' in Europe? On the Ideological Dimension of Such a Claim*, in *Journal of law and society*, n. 1/2017, 32 ss.

<sup>111</sup> Vedasi, in particolare, P. DARDOT – C. LAVAL, *La nuova ragione del mondo. Critica alla razionalità neoliberista*, Roma, 2013; L. BARRA CARACCILO, *La Costituzione nella palude*, Reggio Emilia, 2015; A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014 e A. SOMEK, *Delegation and Authority: Authoritarian Liberalism Today*, in *European Law Journal*, n.3/2015, 340 ss.

<sup>112</sup> Vedasi, sul punto, per maggiori approfondimenti, A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica?*, op. cit., 829 ss. e A. SUPLOT, *L'esprit de Philadelphie. La justice social face au marché total*, Parigi, 2010, 33 ss., secondo cui: «al punto in cui si è spinta l'Unione, questa non è distante dall'ideale hayekiano, di detronizzazione della politica in nome della disciplina del mercato».

<sup>113</sup> In tal senso, secondo G. GERBASI, *Convergenze e divergenze tra dottrine economiche, 'diritto europeo della crisi' economico-finanziaria e prospettive future dell'unione alla prova dei fatti*, in *Federalismi*, n. 12/2018, «Nuova macroeconomia classica e dottrine ordoliberali, sulla base di un rapporto di mutua e reciproca alimentazione, costituiscono il quadro teorico di riferimento dal quale hanno tratto spunto le scelte fondamentali che tuttora connotano il sistema dei trattati dell'Unione». Si veda altresì: J-P. FITOUSSI – F. SARACENO, *European economic governance: the Berlin – Washington Consensus*, in *Cambridge Law Journal*, n. 3/2013, spec. 479, 481 secondo cui: «Embedding neo liberal principles in the Treaties defining its governance, the EU has enshrined a peculiar doctrine within its constitution [...]. The EU institutional setup is no accident. It reflects the neo liberal doctrine that prevailed over 1990s, that assumed

In particolare, da tale dottrina economica, il processo di integrazione europea avrebbe ripreso l'idea di costruire la società come un insieme di ordini di mercato basato sulla concorrenza, in cui le principali funzioni istituzionali che vengono esercitate prescindono dalla rappresentanza e sono invece il prodotto di una regolazione economica di rapporti sociali. Sarebbero pertanto le regole economiche a plasmare la società stessa, con una vera e propria subordinazione dell'ordine politico a quello economico e con una progressiva sottrazione di funzioni sovrane sottoposte al controllo della rappresentanza politica.

Nei Trattati europei si avvertirebbe quindi una sostanziale attenzione alla tenuta del sistema Eurozona e dell'UE che, secondo i suoi fautori, potrebbe realizzarsi solamente attraverso: (i) la stabilità dei prezzi per cui si deve denazionalizzare la moneta, così privando i singoli Paesi di una importante leva di politica economica, (ii) la considerazione del lavoro alla stregua di un qualsiasi altro fattore produttivo, passibile di essere deprezzato, al fine di renderlo più appetibile agli investimenti esteri, con una soggiacente coincidenza tra individuo e impresa<sup>114</sup>. Altrimenti detto, i Trattati rispecchierebbero una visione ordoliberalista di stampo tedesco, con una chiara e rigida gerarchizzazione degli obiettivi socio-economici (stabilità dei prezzi "über alles"), un'indipendenza della Banca centrale senza pari, l'esorcizzazione della spesa pubblica in deficit, una sostituzione delle politiche del cambio con quelle della deflazione salariale, il tutto orientato verso un'economia trainata dalle esportazioni, secondo un modello mercantilista più o meno aggiornato<sup>115</sup>.

L'esplicito richiamo a tale dottrina economica, all'interno dell'ordinamento europeo, sarebbe quindi rinvenibile nell'art. 3 comma 3 TUE<sup>116</sup>, dal quale si deducono due elementi importanti, ossia l'obiettivo di realizzare un'economia sociale di mercato e la forte competizione a cui l'UEM è ispirata.

In particolare, sarebbe da escludersi un'interpretazione della locuzione che propenda per il perseguimento di valori e obiettivi di carattere sociale. Diversamente, l'economia sociale di mercato deve intendersi in un senso più specifico, che non sia quello generico di economia

---

competition to be superior in term of efficiency. The (European) policy prescriptions are coherent with the objective of minimizing obstacles to aggregate supply growth. increasing competition through deregulation and privatization; price stability; budget balance».

<sup>114</sup> Vedasi, in questo senso, V. GIACCHE' *Anschluss. L'annessione. L'unificazione della Germania ed il futuro dell'Europa*, Reggio Emilia, 2013, 41-42.

<sup>115</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la costituzione economica europea? Si prega di riformulare la domanda*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018. In questo senso argomentano: cfr. A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, op. cit., 246-250. In termini meno netti, ma chiaramente diretti a negare la rinvenibilità nei Trattati europei di spazi di pluralismo nelle scelte di politica economica: M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, in *Annuario AIC 2011*, Napoli, 2014, 59 ss.; M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. Bergonzini, S. Borelli, A. Guazzarotti (a cura di), *La legge dei numeri*, Napoli 2016, 107ss.

<sup>116</sup> Dispone invero tale articolo che: "L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico".

basata su un mercato eterocorretto ed eterocompensato. Tale disposizione normativa si articolerebbe nei fini e nei mezzi: 1) della stabilità monetaria, quale valore meta-statale, 2) dell'indipendenza della banca centrale, suo strumento e insieme mezzo di nuova ripartizione di poteri e di nuovo assetto costituzionale, 3) dell'affidamento alle imprese private della produzione e della distribuzione di beni e di servizi, o, quanto meno, di una neutralità del regime proprietario delle imprese, per cui non vi sia un favore per quelle in mano pubblica<sup>117</sup>.

I suddetti elementi costituirebbero quindi connotato fondamentale dello spirito ordoliberales dei Trattati europei, per cui all'intervento regolatore del singolo Stato si sostituirebbe quello di un'economia basata su un nuovo ordine, ossia quello del mercato. Il capitalismo disegnato dagli odierni Trattati europei sarebbe infatti rappresentato dalle idee di Milton Friedman e di Friedrich von Hayek. Ivi sarebbero "impressi" il libero gioco delle forze di mercato e lo Stato minimo, la lotta all'inflazione, la necessità dell'indipendenza della banca centrale dai governi, e, da ultimo, la denazionalizzazione della moneta<sup>118</sup>, in antitesi rispetto ai valori promossi dalle Costituzioni democratiche nazionali degli Stati membri (o, quantomeno di quelli dell'Europa mediterranea). La Banca Centrale Europea è infatti l'unica banca centrale mondiale che ha quale unico obiettivo il mantenimento della stabilità dei prezzi, o meglio la lotta all'inflazione, come chiaramente espresso dall'art. 127 TFUE.

Nel quadro sin d'ora descritto, l'attenzione non sembra quindi certamente posta sull'individuo e sulle sue necessità esistenziali, quali quelle previste, pur con intensità diverse, dalle Carte costituzionali nazionali<sup>119</sup>, bensì sulla mera concorrenza tra legislazioni degli Stati membri, ove questa diviene una modalità con cui giustificare la riduzione delle tutele sociali e la *deregulation* economica.

Quanto suesposto troverebbe altresì conferma anche in altre disposizione del diritto primario europeo. In particolare, l'art. 119 TFUE, nella parte in cui stabilisce che la politica economica degli Stati membri è condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, ribadisce, al comma 2, che obiettivo principale della politica monetaria e

---

<sup>117</sup> In questo senso argomenta: A. PREDIERI, *Economia sociale di mercato nell'Europa di Maastricht*, in *Diritto del commercio internazionale*, n.3/1995, 531 ss.

<sup>118</sup> Vedasi, sul punto, V. GIACCHE', *Costituzione italiana contro trattati europei. Il conflitto inevitabile*, Reggio Emilia, 2015.

<sup>119</sup> Si pensi, al riguardo, quanto alla Germania, all'art. 1 della Legge fondamentale tedesca, secondo cui: "La dignità dell'uomo è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla [comma 1]; Il popolo tedesco riconosce quindi gli inviolabili e inalienabili diritti dell'uomo come fondamento di ogni comunità umana, della pace e della giustizia nel mondo [comma 2]". Quanto alla Carta costituzionale Spagnola, l'art.10 prevede che: "La dignità della persona, i diritti inviolabili che le sono connaturati, il libero sviluppo della personalità, il rispetto della legge e dei diritti altrui sono fondamento dell'ordine politico e della pace sociale (comma 1); Le norme relative ai diritti fondamentali e alla libertà, riconosciute dalla Costituzione, s'interpreteranno in conformità alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo e ai Trattati e Accordi internazionali nelle stesse materie ratificate dalla Spagna (comma 2). Venendo quindi alla nostra Carta costituzionale, l'art. 2 prevede che: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

della politica di cambio uniche è il mantenimento della stabilità dei prezzi e, solo in un secondo momento, in quanto compatibile, il sostegno di politiche economiche generali dell'Unione<sup>120</sup>. Da ultimo, l'art. 151 comma 2 del TFUE, secondo cui la tutela e la concretizzazione dei diritti e delle finalità sociali definite al comma 1, devono comunque considerare la necessità di mantenere sempre competitiva l'economia dell'Unione.

Volendo quindi riassumere le posizioni degli Autori sin ora descritte, l'UEM – progettata a Maastricht e costruita nel decennio successivo sulla necessaria condivisione, oltre che della divisa valutaria, della politica monetaria e cambiaria e, al contempo, sull'allocazione a livello di singoli Stati membri della politica economica e finanziaria, costituirebbe un disegno coerentemente con gli assunti di una specifica scuola del pensiero economico: la Nuova Macroeconomia Classica<sup>121</sup>. Tale corrente di pensiero postula una spontanea convergenza delle performances dei diversi tasselli nazionali che compongono l'area valutaria in virtù degli effetti congiunti di un mercato unico e concorrenziale, una moneta unica, politiche finanziarie statali «virtuose» e politiche economiche strutturali, incentrate sulla funzionalità dei meccanismi del libero mercato e sul miglioramento dell'ambiente competitivo in cui operano i soggetti economici privati<sup>122</sup>.

Si noti tuttavia che secondo alcuni autori<sup>123</sup> le dottrine ordoliberali avrebbero avuto un rilievo centrale solamente nelle prime fasi del processo di integrazione europea. Inoltre, pur ammettendo che alcune radici istituzionali europee debbano necessariamente essere ricondotte a tale corrente di pensiero, dagli anni 80 in avanti avrebbe cominciato ad erodersi la prospettiva di una più compiuta realizzazione degli ideali di tale Scuola<sup>124</sup>. Invero, l'iniziale forte caratterizzazione in senso ordoliberale del Trattato di Maastricht si sarebbe rivelata, ben presto, una vittoria di Pirro, che avrebbe poi portato alla negazione dei principi di quella stessa corrente di pensiero. Infatti l'UEM, per come concepita e “integrata” dal Patto di Stabilità e Crescita, si porrebbe in contrasto con il credo della scuola ordoliberale<sup>125</sup>, in tanto in quanto devolverebbe

---

<sup>120</sup> Prevede tale disposizione normativa (comma 2) che: “Parallelamente, alle condizioni e secondo le procedure previste dai trattati, questa azione comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza”.

<sup>121</sup> Sul tema, vedasi A. VERDE, *Unione monetaria e nuova governance europea*, Roma, 2012, 169. Sugli assunti della Nuova macroeconomia classica, contestualizzati nel più generale dibattito tra le diverse scuole del pensiero economico, si rimanda altresì E. MARELLI, *Scuole macroeconomiche ed il dibattito di politica economica*, Torino, 1997, 265 ss.

<sup>122</sup> Cfr. E. MOSTACCI, *Alla maniera di asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche della separazione*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. 1/2015, 222.

<sup>123</sup> In particolare, C. JOERGES, *What is Left of the European Economic Constitution?* In EUI Working Paper-Law, n.13/2014.

<sup>124</sup> Secondo M.E. STREIT – W. MUSSLER, *The Economic Constitution of the European Community: From «Rome» to «Maastricht»*, in *European Law Journal*, n.1/1995, 5 considerate la dicotomia tra «integration by competition» e «integration by intervention», l'Atto Unico europeo avrebbe costituito una svolta nella direzione della seconda, introducendo nella Costituzione economica europea molti «non market elements».

<sup>125</sup> Significativamente, secondo C. JOERGES, *Brother, can you paradigm?*, in *International Journal of Constitutional Law*, n.12/2014, 773 «[In relation to the EMU] how can one continue to assign a constitutive function to the “system of undistorted competition” when the promotion of this system is only one among many competing objectives,

alla contrattazione politica la condotta della politica fiscale, piuttosto che costituire un quadro rigoroso quadro di regole giustiziabili.

In particolare, ciò sarebbe emerso dal momento in cui la Germania e la Francia, nel 2004, non furono sanzionate per la violazione delle regole del Patto di Stabilità e crescita<sup>126</sup>. Invero, proprio in quell'anno, i ministri finanziari della UE, votando contro la proposta del commissario UE Solbes – appoggiata da Austria, Finlandia, Olanda e Spagna – di imporre maggiori risparmi ai due Paesi, decisero di non applicare sanzioni a Paesi grandi e politicamente forti quali Germania e Francia, in situazione di deficit eccessivo nell'anno precedente.

Pertanto, in sintesi, tali autori criticano la generale tendenza che porta a definire come ordoliberali anche politiche che, diversamente, sarebbero da considerare come del tutto incompatibili con tale dottrina<sup>127</sup>, così evidenziando come sia stato sovrastimato l'autentico rilievo del pensiero ordoliberalo nel processo di integrazione europea.

Altri autori<sup>128</sup>, in modo ancor più nitido, ravvisato il "tentativo", da parte della dottrina ordoliberalista, di determinare l'esistenza di una Costituzione economica europea, da interpretarsi come una scelta programmatica alla luce di tale specifico paradigma socio economico, escludono tale chiave interpretativa. Secondo i suddetti autori, infatti, la Costituzione economica europea sarebbe "aperta" a più possibili interpretazioni alternative afferenti a diverse correnti del pensiero economico. Ne conseguirebbe, quindi, che ogni scelta interpretativa del diritto convenzionale nell'ottica di una sola particolare dottrina dovrebbe escludersi.

Inquadrato quindi, da una prospettiva statica, l'attuale assetto dell'UEM, sia per quanto concerne i suoi antecedenti storici, che in riferimento alle proprie matrici ideologiche e alla sua organizzazione istituzionale, pare ora opportuno mettere in evidenza, da una prospettiva dinamica, le ragioni che hanno prodotto, nell'eurozona, il verificarsi di determinati squilibri macroeconomici.

---

and its relative weight has to be determined in the last instance through political processes? How can one reconcile the assumed function of "competition as discovery procedure" in economic affairs with the acknowledgement of industrial policy as a constitutionally legitimated concern? [...] The EMU could not save the Ordoliberal project. Quite to the contrary: the EMU, as complemented by the Growth and Stability Pact, was at odds with the creed of the Ordoliberal school».

<sup>126</sup> Vedasi, al riguardo, K. STACEY, *Who originally broke the EU fiscal rules? France and Germany*, in *Financial Times*, dicembre 2011.

<sup>127</sup> Secondo J. HIEN – C. JOERGES, *Dead man walking: Current European interest in the ordoliberal tradition*, EUI Working paper, n.3/2018, secondo cui: «the influence of the ordoliberal school on European law is overrated in all stages of the integration project». In tal senso anche A. WIGGER, *Debunking the Myth of the Ordoliberal Influence on Post-war European Integration*, in J. HIEN – C. JOERGES (a cura di), *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, 161 ss.

<sup>128</sup> In particolare, C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Londra, 2016, spec. 3.

## 6. Rilevanza degli squilibri macroeconomici all'interno dell'UEM

Ad oggi si assiste ad un sempre maggior divario tra la situazione macroeconomica degli Stati europei c.d. *core*, in costante surplus nella bilancia dei pagamenti, e quella degli Stati membri c.d. periferici, sempre più in deficit e costretti a pesanti riforme dei loro sistemi di *welfare*, nonché del loro mercato del lavoro<sup>129</sup>.

L'introduzione dell'euro quale valuta comune sembra infatti aver giovato alle economie più forti, in *primis* quella tedesca: l'unione monetaria ha infatti privato i Paesi economicamente più deboli della possibilità di porre in essere svalutazioni competitive, al fine di incentivare le proprie esportazioni, finendo così per favorire quelli con una valuta più forte nel mercato (quale era, ad esempio, il marco). L'euro avrebbe pertanto contribuito ad un vero e proprio rafforzamento delle economie degli Stati *core*, i quali avrebbero potuto sostenere una significativa crescita grazie ad una maggiore competitività dei propri prodotti, in termini di prezzo, nei mercati di altri Stati membri<sup>130</sup>.

Invero, il tasso di cambio, venuto meno con l'introduzione dell'euro, permetteva di riequilibrare “fisiologicamente” gli squilibri commerciali tra Stati in surplus e Stati in deficit. Ove infatti uno Stato importi più di quanto riesce ad esportare, la moneta di questo subirà una svalutazione che renderà i prodotti più appetibili, in termini di prezzo, nei mercati internazionali. In maniera esattamente simmetrica, ove invece un Paese esporti più di quanto importa, questo vedrà accrescere il valore della propria moneta e, pertanto, subirà una perdita di competitività, in termini di prezzo, delle proprie merci. Detto altrimenti, con l'introduzione dell'euro, si è impedito che fosse la legge della domanda e dell'offerta a determinare il tasso di cambio, il valore di ciascuna moneta nazionale, come succede per qualsiasi altro prezzo<sup>131</sup>. Concorrenza e cambio fisso sono pertanto divenuti i due principi fondamentali della costruzione europea, quantunque il secondo sia una sostanziale negazione del primo, perlomeno con riguardo a quell'ambito specifico del mercato concorrenziale che è il rapporto tra le valute nazionali.

---

<sup>129</sup> Sul tema vedasi, *ex multis*, F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista AIC*, 2/2014. Secondo tale Autore, uno dei paradossi conseguenti all'introduzione dell'Euro è quello per cui, al fine del riequilibrio del complessivo sistema commerciale e finanziario europeo, gli Stati in surplus dovrebbero espandere la spesa sociale per sostenere la domanda interna, mentre quelli in deficit, più bisognosi di correggere le conseguenze della crisi economica e dell'alto tasso di disoccupazione, dovrebbero invece provvedere a contrarla. Tuttavia, in tal modo, si finisce inevitabilmente per ampliarne ulteriormente il divario. Sul punto si rimanda altresì a: F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, Torino, 2016.

<sup>130</sup> Sul punto, autorevole dottrina sottolinea come l'euro avrebbe favorito un'egemonia ‘irresponsabile’ dell'economia tedesca, la quale, con la decrescita della domanda interna e la continua realizzazione di notevoli surplus commerciali, pericolosi per la stabilità macroeconomica dell'eurozona, avrebbe dimostrato scarso senso di leale collaborazione verso gli altri Stati membri. Vedasi, in tal senso, A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2011 e J. SAPIR, *Bisogna uscire dall'euro?*, Verona, 2012, 43 ss. Da ultimo, si segnala anche il recente contributo di S. CESARATTO, *Chi non rispetta le regole, Italia e Germania, le doppie morali dell'euro*, Reggio Emilia, 2018. Da ultimo, si rimanda altresì a: F. STEINBERG – M. VERMEIREN, *Germany's institutional power and the EMU regime after crisis: toward a germanised euro area?*, in *Journal of common market studies*, Vol. 54, n. 2/2015, 388 ss.

<sup>131</sup> In tal senso vedasi: O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, *op. cit.*, 473.

A tale fatto si aggiunga che la Germania, perseguendo un'economia *export oriented*, anziché sostenere la domanda interna attraverso aumenti dei salari (in relazione alla produttività) e investimenti infrastrutturali, attua invece, da sempre, politiche di stimolo all'offerta esterna. In tal modo, mira quindi ad esportare le proprie merci in mercati altri da quello domestico (non in grado di "assorbirne" l'eccesso di produzione) profittando, in particolare, delle politiche keynesiane altrui, secondo una logica mercantilista esattamente opposta a quella del c.d. *Keynes at home, Smith abroad*<sup>132</sup>.

La nascita dell'UEM sembra quindi aver decisamente favorito tali politiche neoliberiste (rectius: neo-mercantiliste) tedesche, finendo con l'accentuare (ulteriormente) la competizione economica interstatale intra europea<sup>133</sup>, a discapito dei sistemi sociali degli Stati dell'UEM più deboli su tale piano<sup>134</sup>.

Occorre tuttavia indagare più approfonditamente le ragioni politiche ed economiche sottese all'adozione dell'euro.

Il beneficio più evidente ed immediato è quello dell'eliminazione dei costi transattivi che derivavano dalla necessità di cambiare la valuta nazionale e dall'incertezza del cambio. Inoltre, per gli Stati periferici quali Spagna ed Italia, un ulteriore beneficio preventivato era sicuramente quello della riduzione del costo dell'indebitamento, al quale sarebbe seguita una caduta dei tassi di interesse sul debito pubblico. Invero, prima del 1999, i tassi di interesse erano molto elevati e variabili; ciò si doveva a diverse ragioni, tra le quali una più alta inflazione e la volatilità del cambio della lira, che determinava rischi di svalutazione. Detto altrimenti, acquistare in lire comportava per gli investitori stranieri dei rischi, dovuti alla possibile svalutazione della moneta, venuta meno con l'introduzione dell'euro. Nel periodo successivo all'adozione della moneta comune vi fu, in effetti, una drastica stabilizzazione del tasso di interesse, allineatosi con quello del resto dell'eurozona, riflesso della stabilità monetaria ottenuta con l'aggancio all'euro.

Inoltre, mediane l'introduzione dell'euro, si diffuse nei mercati la convinzione che i debiti c.d. sovrani dei Paesi dell'UEM, una volta tradotti in una medesima valuta, fossero egualmente

---

<sup>132</sup> La locuzione *Keynes at home, Smith abroad*, che ha avuto storicamente fortuna nella descrizione degli assetti della allora comunità economica europea, si deve a R.B. PACKER, *Financial Liberalization and the Reconstruction of State market*, Londra, 1998, 84.

<sup>133</sup> Per un maggior approfondimento sulle fondamenta degli ideali dell'ordoliberalismo in Germania si rinvia a: A. SOMMA, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismi*, in *DPCE On line*, n.4/ 2015, 107 ss. Vedasi altresì, con riguardo alla competitività dei sistemi socio economici nazionali rispetto agli attori del mercato globale, nonché agli effetti di questa sui principi del costituzionalismo democratico: E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, n. 4/2013, 481 ss.

<sup>134</sup> Sulle incongruenze strutturali dell'attuale costruzione dell'UEM si rinvia, *ex multis*, a: A. BAGNAI, *Il tramonto dell'euro. Come e perché la fine della moneta unica salverebbe democrazia e benessere in Europa*, Reggio Emilia 2012 e a A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016. Secondo quest'ultimo Autore, le rigidità e le incongruenze dell'euro avrebbero innescato il peggio che l'Europa potesse augurarsi: anziché un conflitto sociale (politicamente gestibile) tra chi nella crisi prospera e chi dalla crisi è schiacciato, un pericoloso conflitto tra nazioni dai toni quasi etnici. Da ultimo vedasi, quanto alla mutazione del rapporto tra democrazia e capitalismo, W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano 2013.

garantiti; anche in considerazione di questo si ebbe quindi un generale abbassamento dei relativi tassi di interesse a beneficio, in particolare, degli Stati che, in precedenza, emettevano monete più deboli nel mercato valutario.

Al pari, il tasso fisso di cambio della moneta unica rappresentava un vantaggio notevole anche per l'economia tedesca che, come già anticipato, poté, alla luce delle sue politiche deflative, praticare una svalutazione reale competitiva, la quale andava quindi a vantaggio non tanto dei prestatori di lavoro quanto di imprenditori e detentori di capitali tedeschi.

Ne è quindi derivato, in sintesi estrema, (i) un maggior incentivo dei cittadini residenti negli Stati periferici ad indebitarsi (a basso costo), in particolare nell'ambito del settore immobiliare e (ii) da un punto di vista macroeconomico, un afflusso di risorse dai Paesi centrali a quelli periferici attraverso prestiti che sarebbero dovuti essere funzionali ad un ammodernamento delle economie di questi ultimi.

Si instaurò pertanto una sorta di processo circolare: i capitali tedeschi, scarsamente richiesti nel mercato interno (in quanto sovrabbondanti e poco remunerativi), sono affluiti in altre piazze finanziarie europee, ove la loro richiesta era maggiore; tale drenaggio di risorse ha quindi incentivato il consumo dei cittadini degli Stati importatori, così finendo con il favorire il collocamento delle stesse merci tedesche in mercati diversi da quello interno, risolvendo altresì il problema di una domanda domestica piuttosto debole.

Inoltre, come già accennato, se in presenza di valute diverse, quelle dei Paesi in surplus tenderanno “naturalmente” ad apprezzarsi, con una conseguente ricaduta sulla competitività dei prezzi dei beni ivi prodotti e, al contrario, le merci dei paesi in deficit potranno beneficiare, quanto all'*export*, di una moneta che tenderà alla svalutazione, ciò non avviene invece nell'UEM ove, peraltro, ai sensi dei Trattati, la politica monetaria è accentrata nelle mani della BCE<sup>135</sup>.

In sintesi, quindi, gli Stati in deficit, a seguito dell'introduzione dell'euro, non hanno più potuto beneficiare né del tasso di cambio, né delle “leve” della politica monetaria<sup>136</sup>.

Gli attuali assetti dell'UEM sembrano quindi, come argomentato da autorevole dottrina<sup>137</sup>, aver giovato all'economia tedesca, i cui continui (ed eccessivi) surplus causano tuttavia profonde

---

<sup>135</sup> Più precisamente detto SEBC (Sistema europeo della Banche centrali) ex art.282 TFUE.

<sup>136</sup> Vedasi, per maggiori approfondimenti sul punto, O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, op. cit., 423 secondo cui la perdita della leva della politica monetaria priva gli Stati membri di un importante strumento per incidere su diverse grandezze macroeconomiche. Sul tema si rinvia altresì a: L. FANTACCI – A. PAPERETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della Governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2013. Secondo tali Autori da quando è entrato in vigore l'Euro si è avuto un aumento di competitività della Germania e degli altri Paesi del Nord Europa, il quale non ha tuttavia potuto essere compensato da un aggiustamento del cambio nominale, proprio a causa della moneta unica. Infine, secondo P. DE GRAUWE, *Economics of Monetary Union*, Oxford, 2012, 270 il fatto che i Paesi membri dell'Eurozona debbano emettere il debito in una moneta estera ne limita fortemente la possibilità di finanziare i debiti pubblici. Questi sono quindi assoggettati ad un vincolo di bilancio più forte rispetto a quello che grava su Paesi monetariamente indipendenti quali USA e UK.

<sup>137</sup> Il riferimento è, in particolare, ad A. SOMMA, *La dittatura dello spread*, op. cit., 292, secondo cui l'UEM è un'entità sviluppata a partire da una politica monetaria di matrice chiaramente neoliberale, di ispirazione tedesca e a W. STREECK, *L'egemonia tedesca che la Germania non vuole*, in *Il Mulino*, 2015, 601 ss. Tale Autore sostiene che l'egemonia

instabilità nelle bilance commerciali degli altri paesi dell'Eurozona, finendo quindi non solo per aumentare la divergenza tra i vari Stati membri dell'UEM, bensì anche per divenire fonte di importanti squilibri macroeconomici all'interno della stessa eurozona<sup>138</sup>.

Si osserva quindi, al riguardo, che se ad un regime di cambio fisso si associa il perseguimento di una politica di aggressivo mercantilismo, quale quella tedesca, da parte delle nazioni aderenti al sistema monetario comune, non si potrà che avere, come esito, la deflazione e la recessione degli Stati membri più deboli<sup>139</sup>. Ed è proprio questa la situazione che sembra essersi inverteva all'interno dell'UEM, ove sono sorti degli squilibri economici sempre più evidenti.

Si noti quindi che – secondo la prospettiva sin d'ora esposta – le descritte cause sull'origine e sulla persistenza di squilibri macroeconomici in seno all'UEM afferiscono, in particolare, al settore privato e si discostano dalla c.d. visione *mainstream* della crisi<sup>140</sup>, secondo cui questa sarebbe sorta perché i Paesi GIPSI avrebbero vissuto al di sopra dei propri mezzi, continuando a cumulare un elevato indebitamento pubblico<sup>141</sup>. Tale corrente del pensiero economico sembra infatti ignorare che, in precedenza dello scoppio della crisi, Stati interessati quali Spagna ed Irlanda avevano i conti pubblici decisamente in ordine, con un debito pubblico che, rispettivamente, era pari a 40 e al 20% del PIL. In particolare, quanto alla Spagna, si può infatti notare come il debito pubblico sia passato da 380661 milioni di euro, pari al 36, 10% del PIL, nell'Aprile 2007 a 641802 milioni nel 2010 (pari al 61% del PIL).

Inoltre, nel panorama globale, vi sono Paesi che, pur con un debito pubblico decisamente elevato, non hanno né risentito delle conseguenze della crisi quanto gli Stati GIPSI, né sono stati costretti a porre in essere severe misure di *austerità*. Ne costituisce esempio il Giappone, con un debito pubblico superiore al 200%: questo è infatti detenuto prevalentemente da cittadini

---

economica tedesca sia inevitabile esito della struttura dell'UEM, in combinazione con la *governance* della crisi economico finanziaria del 2008.

<sup>138</sup> Per un più approfondito dibattito sul ruolo della Germania rispetto alla situazione di disequilibrio macroeconomico all'interno dell'eurozona si rimanda a: B. YOUNG – W. SEMMLER, *The European Sovereign Debt Crisis: Is Germany to Blame?*, in *German politics and society*, 2011, 2 ss. e P. DE GRAUWE, *In search of symmetry in the eurozone*, CEPS Policy Brief, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2012.

<sup>139</sup> In questo senso: O. CHESSA, *La Costituzione della Moneta*, *op.cit.*, 430.

<sup>140</sup> Critico verso tale visione è G. BERTOCCO, *La crisi e la responsabilità degli economisti*, Milano, 2015. In particolare (225) tale Autore afferma come: «gli economisti hanno elaborato, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, un modello teorico secondo cui, in un'economia di mercato liberata dal peso di una eccessiva presenza pubblica, non si sarebbe potuta verificare una crisi disastrosa. Questo modello costituiva il fondamento teorico delle politiche di deregolamentazione dei mercati e, in particolare, di quelli finanziari, di liberalizzazione dei movimenti di merci e capitali, e di privatizzazione realizzate a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso. La diffusione dell'ideologia neoliberista ha creato le condizioni che hanno favorito i comportamenti che, durante gli anni di Grande moderazione, hanno innescato la crisi, La crisi contemporanea ha messo in evidenza i limiti della teoria macroeconomica dominante.

<sup>141</sup> Secondo O. BLANCHARD, *The Crisis: Basic Mechanisms, and Appropriate Policies*, IMF working paper, 2009/80, l'eredità principale della crisi deriva dall'utilizzo di criteri di politica fiscale che hanno portato ad un forte aumento del debito pubblico. Si rimanda altresì, per maggiori approfondimenti sul punto, al contributo monografico di M. MAZZIERO - A. LAWFORD, *La crisi economica e il macigno del debito*, Milano, 2018. Da una prospettiva più giuridica, secondo F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, *op. cit.*, la crisi troverebbe la sua origine nella cattiva politica di bilancio di alcuni Stati membri

giapponesi; pertanto i debiti non possono che divenire investimenti in grado di garantire stabilità, lavoro e ricchezza in un relativo contesto economico altamente funzionante e in assenza di un rischio default, mantenendo il Giappone la possibilità di stampare yen *ad libitum*.

Nell'UEM sembra quindi non essersi posta sufficiente attenzione ai persistenti squilibri macroeconomici fintantoché i capitali degli Stati europei *core* fluivano verso la periferia dell'Eurozona.

Tuttavia, nel 2007, come noto, il mercato immobiliare negli USA si ridusse al collasso per via di un accesso al credito eccessivamente agevolato, grazie alla diffusione dei c.d. mutui *subprime*. Tale crisi finanziaria si trasmise quindi all'intera economia, attraverso 1) i suoi effetti sulla ricchezza e sulla fiducia delle famiglie, che provocarono un forte crollo dei consumi, e 2) i bilanci delle banche. Invero, quando il capitale di queste cominciò a diminuire le banche iniziarono a tagliare il credito, così interrompendo i prestiti alle imprese, con una conseguente diminuzione degli investimenti da parte di queste ultime<sup>142</sup>.

La crisi finanziaria iniziata negli Stati Uniti si estese rapidamente in Europa, in presenza di un'economia sempre più globalizzata. I governi degli Stati membri decisero quindi di salvare gli istituti creditizi; tuttavia, il drenaggio di risorse a tal fine comportò una decisa impennata del debito pubblico di taluni Stati membri<sup>143</sup> tanto che autorevole dottrina parla, al riguardo, di una transizione dalla crisi dell'indebitamento privato a quella dei debiti sovrani<sup>144</sup>.

Alla luce di ciò, i Paesi creditori cominciarono a temere che gli Stati periferici dell'eurozona non sarebbero più riusciti a ripagare i propri debiti, denominati in euro, e fu in questo frangente che si realizzò il c.d. *sudden stop*, ossia un deflusso di capitali dagli Stati periferici dell'eurozona verso quelli *core*, Germania su tutti. Questo si manifestò con un mancato rinnovamento dei prestiti in scadenza da parte degli investitori stranieri o con la richiesta di tassi di interessi sempre maggiori, il che andò ad aumentare gli *spread* degli Stati debitori, ossia il premio per il rischio richiesto per il finanziamento dei relativi debiti pubblici<sup>145</sup>. Furono proprio questi arresti improvvisi nel flusso di capitali privati verso i Paesi in deficit a rendere necessari gli interventi della BCE, che saranno analizzati in seguito (vedi *infra*, paragrafo 10 capitolo II).

E' in questo senso, quindi, che la crisi degli Stati c.d. GIPSI si manifestò non tanto in un eccesso di debito pubblico in sé, quanto più in uno *stock* elevato di debito estero, oltre che per

---

<sup>142</sup> Per maggiori approfondimenti si rinvia a: F. GIAVAZZI – A. AMIGHINI, *La crisi del 2007-2010*, paper Blanchard, Macroeconomia, Bologna, 2009.

<sup>143</sup> Per una più dettagliata analisi dei dati relativi all' "impennata" dei debiti pubblici a seguito dei salvataggi bancari operati dagli esecutivi degli Stati membri, in particolare di quello spagnolo e irlandese vedasi: L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi*, Torino, 2013.

<sup>144</sup> In questo senso vedasi: G. NAPOLITANO, *Uscire dalla crisi, politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012.

<sup>145</sup> Vedasi, sul tema, S. MERLER - J. PISANI-FERRY, *Sudden stop in the euro area*, in *Review of economic institution*, n. 3/2012, 97 ss.

la persistenza di rilevanti squilibri commerciali intraeuropei, tali per cui taluni Stati tendono ad accumulare sempre più surplus, mentre altri sempre più deficit.

A tal riguardo, significativamente, si noti che la Procedura per squilibri macroeconomici prevede come indice di criticità del proprio *scoreboard* un indebitamento estero netto<sup>146</sup> pari o maggiore al 35% rispetto al PIL, mentre non prevede alcuna soglia critica per l'accumulo di crediti netti su estero, a riprova di come, ancora oggi, le istituzioni europee tendano a non considerare in maniera simmetrica gli squilibri intraeuropei, così finendo con l'addossare tutti i necessari "aggiustamenti" macroeconomici in capo agli Stati in deficit delle partite correnti.

Quanto a tali Stati, questi, al fine di riequilibrare le loro bilance commerciali, non hanno potuto che agire attraverso una svalutazione interna, ovvero ponendo in essere riforme mirate, da una parte, a conferire flessibilità al mercato del lavoro e, dall'altra, ad una generale *spending review* del settore pubblico. Questi infatti, a seguito dell'introduzione dell'euro, non hanno più potuto agire né sul tasso di cambio, né su una politica monetaria nazionale.

Con riguardo a queste, si noti tuttavia che se le prime sembrano aver avuto quale risvolto la precarizzazione (quando non la mercificazione) dei lavoratori, le seconde si sono comunque poste in particolare tensione con i valori sociali stigmatizzati nelle rispettive Costituzioni democratiche e pluraliste<sup>147</sup>, come si argomenterà più approfonditamente in seguito (Capitolo IV).

Peraltro, se tali riforme sembrano aver determinato, da un lato, una progressiva destrutturazione delle basi dello Stato sociale<sup>148</sup>, dall'altro non paiono avere comunque conseguito i risultati sperati, sia in termini di "ripresa" delle relative economie nazionali che di

---

<sup>146</sup> La Posizione patrimoniale netta sull'estero (NIIP) rappresenta il corrispondente in termini di stock del saldo della bilancia delle partite correnti e in conto capitale. Un alto debito, risultato di un deficit delle partite correnti elevato e persistente, è spesso associato ad una crescente vulnerabilità nei confronti dei mercati finanziari. Per tale variabile, viene quindi preso in considerazione il solo caso di un saldo negativo (con un'incidenza sul PIL pari o superiore al 35%), mentre un surplus non viene considerato un elemento di squilibrio o potenziale causa di effetti negativi sul funzionamento dell'UEM. Il Saldo delle partite correnti costituisce invece la principale determinante dell'accreditamento/indebitamento netto verso l'estero di un'economia. Un elevato deficit delle partite correnti indica che un paese si sta indebitando con il resto del mondo, importando più di quanto riesce ad esportare. Nello *scoreboard* della Procedura per squilibri macroeconomici si prevede che il valore del saldo delle partite correnti (calcolato come media mobile sui valori di un triennio, al fine di smussare eventuali picchi occasionali), espresso in termini percentuali rispetto al PIL, non debba superare le soglie pari a 4%/+6% del PIL. Cfr. Senato della Repubblica, Dossier n. 3, Documentazione di finanza pubblica, Rapporto 2014 sugli squilibri macroeconomici, disponibile all'indirizzo web: <https://www.senato.it>. Per maggiori approfondimenti sul punto vedasi: E. ALBEROLA – A. ESTRADA – F. VIANI, *Global imbalances from a stock perspective. The asymmetry between creditors and debtors*, BIS working papers, n. 707, marzo 2018.

<sup>147</sup> Tra la sterminata letteratura sul punto si rimanda a: T. BEUKERS - B. DE WITTE - C. KILPATRICK, *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge, 2017, a F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, op. cit., e, da ultimi, a E. MOSTACCI, *La Sindrome di Francoforte, crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, op.cit. e I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2012.

<sup>148</sup> A tale riguardo osserva S. GAMBINO, *Effettività dei diritti (sociali e non solo) e Governance europea*, in *Diritti Comparati.it*, 30 giugno 2016, come l'insieme delle misure di contrasto alla crisi parrebbe iscriversi in un processo evolutivo del costituzionalismo dei Paesi europei che, sia pure in modo graduale, rischia di assumere il contorno di un vero e proprio processo di decostituzionalizzazione, così minando i principi del costituzionalismo sociale accolti nelle carte costituzionali del secondo dopo guerra (almeno per quanto riguarda i Paesi più esposti alla crisi, c.d. GIPSI).

rafforzamento della competitività di questi<sup>149</sup>. Anzi: la c.d. austerità espansiva ha ulteriormente deteriorato il contesto macroeconomico degli Stati periferici, causando una crescita della disoccupazione, della precarietà del lavoro, della povertà, oltre che una generale caduta degli investimenti (pubblici e privati) complessivi, ragion per cui, in Europa, ovunque, da qualche tempo, si stanno progressivamente riscoprendo e rivalutando Keynes e le sue idee<sup>150</sup>.

In chiosa di paragrafo si evidenzia quindi come la asimmetrica costruzione dell'UEM non abbia affatto favorito una convergenza né economica, né tantomeno politica tra i vari Stati membri – i quali hanno, al contrario, visto accrescere le loro divergenze – innescando invece pericolose contrapposizioni nazionali tra gli Stati creditori e quelli debitori<sup>151</sup>.

E' stata invece "esaltata" una competizione esacerbante tra questi che ha finito con il tendere alla destrutturazione dei sistemi di protezione sociale degli Stati più deboli, in nome di un'economia (formalmente) sociale di mercato ma (nei fatti) fortemente competitiva<sup>152</sup>.

In questo descritto panorama europeo dilaniato di tensioni e sempre più disgregato, anche dall'emersione, in tutta Europa, di movimenti fortemente nazionalisti, le istituzioni unionali sembrano perlomeno aver preso consapevolezza che la crisi non può essere letta solo come un problema legato alla gestione non sana, da parte di taluni Stati membri, della finanza pubblica<sup>153</sup>.

---

<sup>149</sup> Quanto alla perniciosità di misure di austerità adottate contemporaneamente da tutti gli Stati appartenenti ad un medesimo gruppo "interconnesso" si veda M. BLYTH, *Austerity, the history of a dangerous idea*, Oxford, 2013, 13. Secondo tale Autore: «Austerity clearly is not working if "not working" means reducing the debt and promoting growth. Moreover there is a second truth that completely undermines the first "too much debt, stop spending" story; that is, all the member States cannot all cut our way to growth at the same time. Indeed [...] if a country's private and public sectors are both paying back debt at the same time, then the only way that country can grow is by exporting more, preferably with a lower exchange rate, to a state that is still spending. But if everyone is trying the same strategy of not spending, as is happening in Europe today, it becomes self-defeating».

<sup>150</sup> A supporto della fragilità delle basi, non solo teoriche, ma anche empiriche dell'austerità espansiva si vedano le seguenti opere della letteratura economica italiana: M. PIVETTI, *L'austerità, gli interessi nazionali e la rimozione dello Stato*, in S. Cesarato, M. Pivetti (a cura di), *Oltre l'austerità*, Roma, 2012, 13 ss. Anche altri studiosi vicini al FMI riconoscono che le misure di *fiscal consolidation* hanno effetti recessivi, in particolare vedasi: D. LEIGH - P. DEVRIES - C. FREEDMAN - D. LAXTON, A. PESCATORI, *Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation*, in *World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing*, IMF, Ottobre, 2010. Sugli effetti recessivi delle politiche dell'austerità sul tessuto sociale vedasi anche A. SOMMA, *La dittatura dello spread*, *op. cit.*, 297, secondo cui si assiste ad un ricorso sempre più diffuso a forme precarie, flessibili e sottopagate di lavoro, soprattutto giovanile, alla base di un rapido impoverimento della popolazione. In tal senso, quindi, le politiche di austerità non solo ha comportato una violazione aperta dei diritti dei cittadini quali istruzione, salute e assicurazione sociale, ma non sono state nemmeno funzionali alla decrescita del debito pubblico (che anzi è aumentato in termini percentuali di PIL) e al riordino delle finanze pubbliche. Da ultimo, A. GUAZZAROTTI, *Unione Europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016 evidenzia come sia davvero non sostenibile un progetto di integrazione europea incentrato su competitività tra economie nazionali e autodisciplina fiscale degli Stati.

<sup>151</sup> In tal senso argomentano: A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e guerra delle razze. Strategie di riattivazione del conflitto in Europa*, in *Rivista AIC*, 3/2015 e A. SOMMA, *Economia di razza*, Verona, 2009. Sulla mancanza di una dimensione solidaristica in seno all'Unione vedasi: A. SCHILLACI, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea: appunti sul principio di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017.

<sup>152</sup> Secondo P. DARDOT – C. LAVAL, *La nuova ragione del mondo*, *op. cit.*, Roma, 2013, la locuzione "economia sociale di mercato", contenuta nell'art. 3 comma 3 del TUE, non si farebbe tanto riferimento ad un capitalismo dal volto umano, volto a correggere le dinamiche del mercato dalle sue connaturate disuguaglianze. All'opposto, in coerenza con il modello di pensiero neo liberista, si dovrebbe intendere, con tale formula, una politica della società volta a plasmare questa secondo le ragioni del mercato, inteso nel suo senso artificiale e costruito di concorrenza tra individui-imprese.

<sup>153</sup> A tal riguardo, osserva O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2016, 455 ss. «la crisi della finanza pubblica è sempre stata rappresentata come l'effetto di uno

Invero, come emergerà dalla descrizione della Procedura per squilibri macroeconomici, sembrano venire in rilievo, per la prima volta, fattori di criticità che attengono anche al settore privato e non più quindi solamente quelli relativi al settore pubblico.

Questo ad evidenza di come le istituzioni dell'UE abbiano (forse) compreso che non possono, ove vogliano instaurare una *governance* veramente efficace delle problematiche macroeconomiche, trascurare di tenere conto dei perduranti squilibri interni e congeniti alla costruzione europea.

Peraltro, come sarà evidenziato nel paragrafo seguente, il sistema di pagamenti Target 2 ha, almeno fino allo scoppio della crisi, occultato il fatto che le singole economie degli Stati dell'UEM cumulassero differenziali di andamento sempre più divergenti, evitando così di porre in risalto i persistenti squilibri macroeconomici che, dall'introduzione dell'euro, si sono venuti a creare nell'Eurozona.

## 7. Il sistema Target 2 e il celato rischio di credito della Germania.

Target 2 è una piattaforma<sup>154</sup> che governa i pagamenti interbancari europei. In sintesi, quando si ha un pagamento bancario tra Stati dell'Eurozona, per esempio tra Spagna e Germania, attraverso Target 2 un ammontare corrispondente di riserve sono cancellate alla relativa banca spagnola e accreditate alla banca tedesca; al contempo, la Banca di Spagna acquisisce una passività Target 2 e la Bundesbank un'attività Target 2, entrambe verso l'Eurosistema<sup>155</sup>. Tale sistema dà quindi origine a posizioni debitorie o creditorie di ciascuna banca centrale nazionale dell'Eurozona verso la BCE (il cosiddetto "saldo"), che tiene traccia del denaro entrato o uscito dai singoli Paesi che aderiscono al sistema. Si tratta dunque di uno strumento tecnico che,

---

Stato sociale eccessivamente generoso e di una politica democratica che, eccedendo nel *deficit spending*, avrebbe fatto lievitare il debito pubblico [...] Tuttavia c'è ormai consapevolezza che, a volte, la crisi della finanza pubblica può originare da una crisi della finanza privata, ossia dall'insostenibilità dell'indebitamento privato. [Pertanto è errata] la narrazione della crisi che fa risalire la causa esclusiva di tutti i mali ai *deficit* di bilancio e all'elevato debito pubblico di alcuni Paesi, specialmente i PIIGS».

<sup>154</sup> L'avvio dell'Unione monetaria europea nel 1999 ha richiesto la realizzazione del sistema TARGET (*Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer System*) composto dai sistemi di regolamento lordo degli Stati membri dell'UE e della Banca Centrale Europea, tra loro collegati. Tra il 19 novembre 2007 e il 19 maggio 2008 il sistema TARGET è stato gradualmente sostituito dal sistema TARGET2 (T2), che si avvale di una piattaforma unica condivisa (Single Shared Platform, SSP) realizzata da Banca d'Italia, Deutsche Bundesbank - responsabili anche della gestione operativa - e Banque de France ("3CB") a beneficio dei sistemi finanziari europei. Dal punto di vista legale, T2 si configura come un insieme di sistemi nazionali al quale gli operatori partecipano sottoscrivendo contratti nazionali armonizzati a livello europeo e prevede il mantenimento, a livello decentrato, presso le singole banche centrali nazionali, delle relazioni operative con le rispettive comunità bancarie (cd. *business relationships*). Aderiscono a T2 le piazze finanziarie dei paesi dell'area dell'euro, insieme a Bulgaria, Danimarca, Lituania, Polonia e Romania; circa 1.000 banche commerciali insediate in Europa detengono un conto di regolamento nel sistema presso la propria banca centrale. Vedasi: Target 2 in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), consultato in data 25 giugno 2018.

<sup>155</sup> Per maggiori approfondimenti sul sistema Target 2 e sul suo funzionamento si rimanda a: S. CESARATTO, *Una nessuna centomila – Le molte verità di Target2*, Quaderni del dipartimento di economia politica e statistica, Università di Siena, n. 751, aprile 2017 e, sempre del medesimo Autore, *L'organetto di Draghi. Terza lezione: LTRO, Target 2, OMT (2011-2012)*, giugno 2015.

attraverso compensazioni successive, permette il trasferimento rapido di flussi finanziari tra i vari Stati dell'Eurosistema.

Ciò posto, si rammenta che fin dai primi mesi dopo la fissazione irreversibile delle parità centrali tra le valute europee<sup>156</sup>, l'Eurosistema è stato caratterizzato da squilibri permanenti delle partite correnti, ovvero principalmente dalla differenza persistente tra importazioni ed esportazioni intraeuropee. Più in dettaglio, Paesi periferici come Portogallo, Grecia e Spagna mostrarono, da subito, elevati deficit commerciali, con esplosione delle importazioni e riduzione relativa delle esportazioni, seguiti con percentuali più contenute da Irlanda, Italia e Francia. Solo la Germania ha sempre mostrato un surplus della bilancia commerciale, il quale è cresciuto stabilmente fino a superare ampiamente il 6% del PIL dal 2005 in poi.

Un deficit costante delle partite correnti è quindi compatibile con una crescita delle passività Target2 e valori negativi del saldo netto: il sistema dei pagamenti registra infatti un aumento costante dei debiti regolati da operatori del Paese di riferimento nei confronti del resto dell'Eurosistema. Specularmente, un surplus permanente delle partite correnti comporta una crescita delle attività Target 2 ed un forte valore positivo del saldo netto: il sistema dei pagamenti registra infatti un aumento costante dei crediti regolati da operatori del Paese di riferimento nei confronti del resto dell'Eurosistema.

Essendovi quindi tali squilibri delle partite correnti intraeuropee, dall'introduzione dell'euro si sarebbe dovuta verificare una forte crescita delle attività Target 2 della Germania e un contestuale incremento delle passività Target 2 dei Paesi periferici dell'Eurozona. Secondo tale ottica, si sarebbe pertanto dovuta porre in evidenza una crisi della bilancia dei pagamenti in seno all'UEM che invece, è venuta alla luce solo successivamente, con la crisi economico finanziaria del 2008. Invero, il sistema Target 2, funzionale al mercato unico, oltre ad aver facilitato gli squilibri nell'Eurozona, li ha occultati, almeno fino al dispiegarsi degli effetti della crisi. Si cercherà quindi, in questa sede, di fornire una spiegazione di tale fenomeno.

E' d'uopo premettere che l'accumulo dei saldi Target 2 ha due possibili cause: gli squilibri delle partite correnti – come visto – e i flussi di capitale. Dall'introduzione dell'euro si è quindi verificato, come visto, un grande accumulo delle partite correnti tedesche, coinciso con gli anni della bolla immobiliare in Spagna, favorita da un basso costo dell'indebitamento<sup>157</sup>.

L'effetto è che la Germania ha accumulato grandi crediti verso i Paesi del sud d'Europa che, tuttavia, furono compensati da un aumento dei crediti concessi (principalmente) dalle banche

---

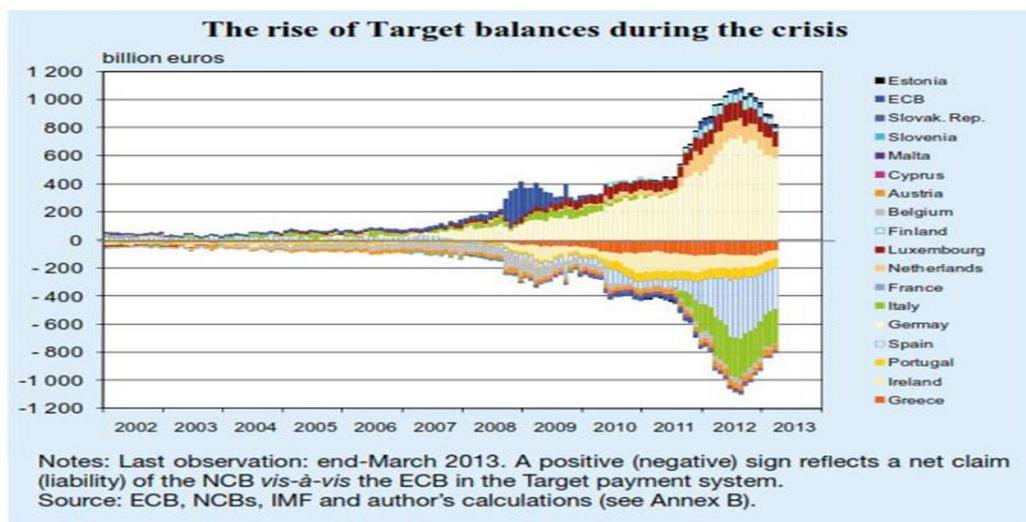
<sup>156</sup> Avvenuto con Decisione 98/317/CE del Consiglio dell'Unione Europea, 3 maggio 1998.

<sup>157</sup> Vedasi, per maggiori approfondimenti sul punto, B. LUCARELLI, *Intra-eurozone Payments Imbalances: Implications for the TARGET2 Payments System*, in *Review of Radical political economics*, n.3/2017, 343 ss., secondo cui: «In the wake of the recent European debt crisis, there have emerged serious payments imbalances between the core/surplus countries and the peripheral/deficit countries, which threaten the internal cohesion of the eurozone. In the absence of political union or fiscal federalism, these centrifugal dynamics appear to be irreversible».

tedesche e francesi ai medesimi. Nel linguaggio statistico della bilancia dei pagamenti le eccedenze tedesche delle partite correnti dei pagamenti furono quindi “appianate” da deflussi di capitale di eguale grandezza. In una prospettiva simmetrica, le crescenti importazioni dei Paesi europei periferici, i quali davano luogo a passività Target 2, erano compensati da flussi di capitale dagli Stati core. Un po’ come una casa automobilistica che presta ai consumatori i soldi per comprare le sue auto, il sistema bancario tedesco stava prestando denaro agli altri Paesi dell’Eurozona per consentire di acquistare il surplus dei prodotti tedeschi<sup>158</sup>.

Conseguentemente, i saldi Target 2 risultavano approssimativamente zero. Questo celò quindi il progressivo processo di divergenza nella competitività relativa tra Paesi in surplus e Paesi in deficit all’interno dell’UEM, successiva all’introduzione dell’euro, creando l’illusione che non vi fosse nessun rischio con riguardo alla tenuta del sistema interbancario dei pagamenti. Invero, ciò che non era zero, anzi cresceva nel tempo, erano i prestiti delle banche *core* alle banche periferiche, riflesso del peggioramento dei conti esteri dei Paesi periferici<sup>159</sup>.

Tale panorama mutò radicalmente dal 2008, quando, a seguito della crisi, si ruppe il mercato interbancario e di prestiti non solo non se ne accordarono più ma non vennero rinnovati quelli in scadenza. A quel punto (c.d. *sudden stop*), esplose il differenziale tra i saldi Target 2 dei Paesi *core* e di quelli periferici. Invero, la fuga di depositi dalla periferia dell’Eurozona al centro diede luogo a saldi Target 2 negativi, i quali richiesero rifinanziamento, da parte della BCE, degli istituti bancari periferici che perdevano progressivamente deposito. Significativa, al riguardo, la seguente tabella relativa alla progressiva divergenza dei saldi Target 2.



<sup>158</sup> L’esempio è tratto da: P. DE GRAUWE, *TARGET2 è il capro espiatorio degli errori tedeschi*, disponibile all’indirizzo web: <http://voci.dallextero.blogspot.com>, novembre 2012.

<sup>159</sup> Per maggiori approfondimenti sul punto vedasi: P. DE GRAUWE – Y. JI, *What Germany should fear most is its own fear*, disponibile all’indirizzo web: [www.VoxEu.org](http://www.VoxEu.org), settembre 2012.

Anche successivamente al 2013 si può quindi constatare che il ritmo divergente con cui i saldi Target 2 sono progrediti dal 2008 non si è mai interrotto: il saldo tedesco ha infatti raggiunto, al 31 marzo 2018, la ragguardevole cifra di +923 miliardi di euro mentre i saldi italiano e spagnolo si assestano su livelli record di - 444 e -399 miliardi<sup>160</sup>. Ciò significa che la Bundesbank accumula ogni anno, in media, circa 80 miliardi di crediti supplementari. Tali “asimmetrie” si realizzano in quanto i saldi registrano il disequilibrio tra le bilance dei pagamenti degli Stati dell’eurozona, con un sud dell’Eurozona che continua ad importare dai Paesi *core* più di quanto esporta e con le banche dei Paesi *core* che hanno smesso di finanziare i debiti dei Paesi periferici (acquistando titoli del debito pubblico e/o obbligazioni bancarie, ecc.), preferendo, invece, parcheggiare la liquidità in eccesso presso la stessa BCE<sup>161</sup>. Tale divergenza nei saldi Target 2 si inverte quindi in un contesto, quello dell’UEM, in cui la moneta non circola (venendo appunto depositata presso la BCE dalle banche nazionali) e i debiti degli Stati GIPSI non vengono pagati<sup>162</sup>, anzi si accumulano, unitamente ai crediti degli Stati *core*, continuamente ed irreversibilmente.

Trattasi quindi, con riguardo a questi, di mere espressioni contabili rappresentative dello squilibrio dei flussi finanziari e commerciali dell’Eurozona, le quali vivono soltanto come scritture nei bilanci delle banche centrali<sup>163</sup> ma, fino ad esistenza dell’euro quale valuta comune, non possono divenire obbligazioni giuridicamente vincolanti. In tal modo, tuttavia, il sistema Target 2 tende ad occultare – come avvenuto nel periodo *ante* crisi – gli squilibri commerciali europei che, come visto, sono stati la fonte primaria della recente crisi europea, ove, almeno per la maggior parte dei Paesi dell’Eurozona, il debito pubblico sembra essere una conseguenza, piuttosto che una causa della crisi<sup>164</sup>.

Infatti, diversamente da quanto accadrebbe tra Stati non facenti parte di un’area valutaria comune, un deflusso di capitali – anziché determinare la diminuzione (nell’attivo) delle riserve valutarie – determina un aumento delle passività Target 2 (e una distruzione di base monetaria, come se la banca centrale fosse intervenuta per vendere valuta estera ritirando moneta domestica). Parallelamente, un Paese in surplus registrerà l’aumento della base monetaria (come

---

<sup>160</sup> Dati tratti da: M. MINNENA, *I debiti tra banche centrali secondo la BCE. L’euro non è più irreversibile?* in <https://www.glistatigenerali.com>, consultato in data 4 luglio 2018.

<sup>161</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Irreversibile o irrevocabile? La sovranità funzionale dell’euro e i giochi di parole del suo custode*, in *Quaderni Costituzionali*, n.2/2017, 401.

<sup>162</sup> E’ questa la tesi di fondo del contributo di M. AMATO, L. FANTACCI, *Fine della finanza, Da dove viene la crisi e come si può pensare di uscirne*, Roma, 2012.

<sup>163</sup> In questo senso vedasi: M. MINNENA, *I debiti tra banche centrali secondo la BCE*, *op.cit.*, consultato in data 4 luglio 2018. I saldi positivi delle Banche centrali ‘in surplus’, in particolare, non equivalgono a veri e propri crediti, non essendo assistiti da collaterale (titoli dati in garanzia dalle Banche centrali in deficit, in nome e per conto delle banche commerciali nazionali), come a suo tempo aveva, invece, provato a chiedere la Bundesbank. Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Irreversibile o irrevocabile? La sovranità funzionale dell’euro e i giochi di parole del suo custode*, in *Quad. Cost.*, n.2/2017, 401.

<sup>164</sup> Cfr. L. FANTACCI – A. PAPETTI, *Il debito dell’Europa con se stessa. op.cit.*, 30.

se la banca centrale fosse intervenuta creando moneta per acquistare/ritirare valuta estera) e l'aumento del credito Target 2<sup>165</sup>. Si noti, da ultimo, che in uno Stato federale (e, quindi, in un'ipotesi ancora diversa rispetto a quanto avviene nell'attuale assetto dell'UEM) flussi e deflussi di capitale da un'area ad un'altra non generano invece alcuno squilibrio per la presenza di un bilancio centrale federale che consente di assicurare i singoli Stati contro eventuali shock asimmetrici e di operare trasferimenti di risorse<sup>166</sup>.

La divergenza dei saldi Target 2 è il sintomo più evidente del fatto che la crisi europea è dovuta a squilibri della bilancia dei pagamenti<sup>167</sup>. Ciò posto, appare chiaro che questa può trovare soluzione solamente qualora le autorità europee riescano a colmare le lacune nel coordinamento delle politiche economiche tra Paesi all'interno dell'UEM, promuovendo la messa in opera di strumenti di aggiustamento cooperativi. L'adozione della Procedura per squilibri macroeconomici costituisce un primo passo, ma molto di più deve essere fatto per rendere anche i Paesi *core*, in costante surplus commerciale, partecipi del necessario aggiustamento macroeconomico interno<sup>168</sup>. Invero, come sarà più approfonditamente argomentato a seguire<sup>169</sup>, l'impostazione della Procedura sembra forzare solo i Paesi in deficit all'adozione di faticose politiche correttive, esonerando di fatto i Paesi in surplus, secondo un'impostazione che deriva dall'incapacità di avere un approccio simmetrico che riconosca la cooperazione tra debitori e creditori quale preconditione necessaria al benessere dell'UEM<sup>170</sup>.

Sarà quindi illustrato, a seguire, come nemmeno i Trattati europei prevedessero la possibilità di una crisi che potesse far maturare un dibattito circa la reversibilità (o meno) della permanenza o meno nell'euro degli Stati membri a questa più esposti.

## 8. Crisi e Trattati europei: uno shock economico senza apparenti vie di uscita?

Come noto, gli Stati membri hanno fatto fronte alle conseguenze della crisi attraverso misure di carattere intergovernativo, quale il Meccanismo europeo di stabilità<sup>171</sup>, (anche) al di fuori del perimetro dei Trattati, i quali non prevedevano – prima dell'introduzione dell'art. 136 comma 3 TFUE – misure di assistenza finanziari ai Paesi richiedenti aiuto. Infatti la Germania, ritenendo la garanzia della stabilità dei prezzi il principale obiettivo della politica monetaria, pose come condizione irrinunciabile per l'accettazione della moneta unica una serie di vincoli che limitano

---

<sup>165</sup> Cfr. *Le acque inesplorate del Target 2 (in caso di uscita dall'euro)*, in <http://www.econopoly.ilsole24ore.com>, febbraio 2017.

<sup>166</sup> Per maggiori approfondimenti sul punto si rimanda a: A. PREDIERI, *Non di solo euro. Appunti sul trasferimento di poteri al Sistema europeo delle banche centrali e alla Banca centrale europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, n1/ 1998, 7 ss.

<sup>167</sup> Vedi, in questo senso, L. FANTACCI – A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, *op.cit.*, 27.

<sup>168</sup> Cfr. L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa*, *op.cit.*, 31

<sup>169</sup> Vedasi, in particolare, il capitolo III.

<sup>170</sup> Cfr. L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa*, *op.cit.*, 16

<sup>171</sup> Si rimanda, per una più completa trattazione di questi al capitolo II.

fortemente la possibilità dell'Unione di effettuare interventi di assistenza finanziaria a favore degli Stati membri. Si noti quindi che una volta che lo “strumento” della politica monetaria non è più nelle mani degli Stati membri, la politica fiscale assume decisamente una maggiore centralità<sup>172</sup>. A tal riguardo, quindi, senza l'imposizione di una rigorosa disciplina fiscale a tutti gli Stati aderenti all'UEM, ottenuta attraverso regole, quali i parametri di Maastricht e il Patto di Stabilità e Crescita, e attraverso le “regole” del libero mercato, il rischio sarebbe stato quello di *moral hazard* degli Stati più fiscalmente indisciplinati<sup>173</sup>. Pertanto, l'esigenza di indurre gli Stati europei a politiche di gestione della finanza pubblica rigorose e sostenibili ha suggerito, dopo l'unificazione monetaria, l'introduzione di strumenti rafforzativi dei vincoli già stabiliti in materia dagli artt. 4 e 104 del TCE e dal protocollo n. 20 sulla procedura per i disavanzi eccessivi.

Si noti quindi che l'unica forma di assistenza finanziaria prevista per gli Stati UEM era *ab origine* quella disciplinata dall'art. 122 comma 2 TFUE, che consente al Consiglio, su proposta della Commissione, di concedere, a determinate condizioni, un'assistenza finanziaria in favore di uno Stato membro che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà, a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo<sup>174</sup>. Ciò a riprova del fatto che la caratteristica dell'Unione è stata, finora, quella di una comunità di benefici, assai diversa da una piena comunità dei benefici e dei rischi in cui gli Stati partecipanti condividono non solo i benefici e le opportunità, ma anche i rischi connessi allo stare insieme nel medesimo sistema<sup>175</sup>.

Inoltre, nell'ottica di Maastricht, l'efficienza dell'Euro, nonché il ruolo della Banca Centrale Europea (BCE) e del Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) nel condurre la politica monetaria europea, si basavano sulla convinzione che si dovesse limitare il più possibile l'intervento delle istituzioni europee dal punto di vista politico economico<sup>176</sup>.

---

<sup>172</sup> In tal senso vedasi: C. WYPLOSZ, *Monetary Union and Fiscal Policy Discipline*, CEPR Discussion Papers 488, 1991.

<sup>173</sup> Vedasi sul punto, P. DE GRAUWE, *How much fiscal discipline in a monetary union?* in *Journal of Macroeconomics*, Volume 39, 2014, p. 348, secondo cui: «The nature of fiscal policies was changed dramatically by the creation of the Eurozone. While prior to the start of the Eurozone, national governments were sovereign in that they could back up the issue of debt by the issue of money, they lost this sovereignty in the Eurozone. This had dramatic effects that were largely overlooked by the designers of the Eurozone».

<sup>174</sup> L'Unione europea può fornire assistenza finanziaria in favore dei Paesi non euro che sperimentino o siano minacciati da difficoltà nella bilancia dei pagamenti. L'articolo 143 TFUE (già 119 CEE) stabilisce infatti che quando tali difficoltà siano in grado di compromettere il funzionamento del mercato interno o l'attuazione della politica commerciale comune e le raccomandazioni della Commissione non risultino efficaci a superare dette difficoltà, il Consiglio su raccomandazione della Commissione accorda il concorso reciproco, adottando direttive e decisioni e fissando condizioni e modalità. La forma di questa assistenza può, *inter alia*, assumere le vesti di un'azione concordata con le altre organizzazioni internazionali o di concessione di prestiti da parte di altri Stati membri. Cfr M. MEGLIANI, *Verso una nuova architettura finanziaria europea: un percorso accidentato*, *op.cit.* Si noti altresì che il Regolamento (CE) n. 332/2002 istituisce un Meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri non appartenenti all'area euro.

<sup>175</sup> Cfr. M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri e pubbliche amministrazioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n.1/2013, 1 ss.

<sup>176</sup> Vedasi, in questo senso, G. PERONI, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'Euro: considerazioni critiche*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 4/2011, 971 ss.

L'art. 125 TFUE, introdotto dal Trattato di Maastricht (art. 104 TCE), sancisce il principio del *no bail out*<sup>177</sup>, ovvero il divieto per l'Unione e gli Stati membri di rispondere e di farsi carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro. Tale previsione normativa è direttamente legata alla disciplina fiscale degli Stati membri e ne costituisce, nelle intenzioni dei redattori, uno dei principali presidi di credibilità<sup>178</sup>. Al riguardo, il divieto di *bail out* è da considerarsi uno dei pilastri della costruzione dell'UEM così come disegnata a Maastricht. Idea sottesa alla disposizione in esame sarebbe quindi quella di far leva, in particolare, sulle virtù “pedagogiche” dei mercati finanziari. Gli investitori dovrebbero infatti essere portati ad usare una maggiore prudenza nel concedere prestiti, una volta escluso che le istituzioni dell'Unione e i suoi membri possano far fronte alle difficoltà finanziarie di un altro Stato membro. Altrimenti detto, il mercato dei capitali eserciterebbe un'influenza effettiva sul comportamento di ciascuno Stato. Ove questo sia eccessivamente indebitato, non potrebbe infatti procurarsi i capitali di cui ha bisogno, se non a condizioni particolarmente vantaggiose per gli investitori (tassi di interesse elevati), le quali, proprio per la loro onerosità, dovrebbero indurlo a rinunciare al prestito e ad imboccare la strada virtuosa di riduzione del debito e a realizzare, in definitiva, la convergenza economica<sup>179</sup>.

In un sistema come l'UEM, infatti, la concorrenza si attua nel mercato unificato non solo in via generalizzata tra i fattori produttivi di base e tra gli operatori appartenenti ad un singolo mercato settoriale, ma anche tra quel particolare tipo di soggetti giuridici che sono gli Stati. Si genera, in altri termini, una concorrenza tra Stati che è, di fatto, una concorrenza tra sistemi<sup>180</sup>.

La disposizione in esame costituirebbe quindi uno dei pilastri della disciplina di bilancio, necessaria, secondo il Trattato di Maastricht, ad assicurare la stabilità dei prezzi e della moneta. Il divieto di *bail out* è pertanto essenzialmente volto ad evitare che, confidando nell'aiuto dei *partner* europei, c.d. *moral hazard*, i Paesi con finanze dissestate possano rinunciare a dolorose – ma necessarie – manovre di bilancio, non potendo più gli Stati parte dell'UEM ricorrere né alla manovra sul tasso di cambio, né alla monetizzazione del debito. Invero, tali Stati non possiedono più – come visto in precedenza – il potere di stampare valuta corrente e quindi si

---

<sup>177</sup> Si veda, sul punto, J-V. LUIS, *The no-bailout clause and rescue packages*, in *Common market law revim*, n. 4/2010, 971 ss.

<sup>178</sup> Argomentano in tal senso: A. VITERBO – R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 4/2010, 961 ss. Si rinvia altresì, sul punto, a: B. EICHENGREEN – J. VON HAGEN, *Fiscal Policy and Monetary Union: Is There a Tradeoff between Federalism and Budgetary Restrictions?*, 2 ss., secondo cui: «That EU member states control their own taxes should strengthen the hand of authorities seeking to resist pressure for a bailout. But in the longer run, borrowing restraints may weaken the financial position of Brussel, transferring bailo out risk from member states to the EU itself».

<sup>179</sup> In questo senso: M.L. TUFANO, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 3/2002, 505 ss.

<sup>180</sup> Cfr. G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quaderni Costituzionali*, n.1/1992, 47.

trovano in una situazione assimilabile a quella dei Paesi che hanno un debito espresso in una valuta estera.

Gli Stati membri, sapendo dunque di non poter contare sulla solidarietà dei propri *partner*, dovrebbero fare pertanto affidamento soltanto sulle proprie capacità di finanziarsi sui mercati, affrontando eventuali aggravii delle condizioni di prestito che i mercati stessi dovessero loro imporre. In tal modo, questi dovrebbero essere indotti a comportamenti fiscali più virtuosi, poiché, in caso contrario, non vi sarebbe alternativa ad oneri maggiori per il servizio del debito e, al limite, a vedersi rifiutare il credito dai mercati. Idea di fondo era infatti che ciascuno Stato dovesse rispondere delle proprie politiche economiche e di bilancio e, nel caso di deviazioni dalle regole convenute, fosse il solo a doverne sopportare le conseguenze. In tali circostanze, l'unica strategia derivante da una rigorosa applicazione del sistema di Maastricht sembrerebbe quindi, *prima facie*, quella che comporta l'abbandono degli Stati al loro destino, ovvero all'avvio di procedure di insolvenza, all'uscita dall'euro, al ripristino di una moneta nazionale e il ricorso alla leva monetaria per il riequilibrio dei conti pubblici<sup>181</sup>.

Inoltre, la disposizione in esame, oltre che rafforzare la disciplina di bilancio dei singoli Stati e l'indipendenza della BCE, sarebbe altresì volta ad evitare l'effetto *spill over*, ovvero che, in conseguenza del grado di interdipendenza nell'UEM, scelte di bilancio "sbagliate" nei singoli Paesi membri possano produrre ripercussioni negative sulle economie degli altri Stati.

Secondo parte della dottrina, quindi, il divieto ex art. 125 TFUE si estenderebbe a qualsiasi misura di sostegno finanziario a uno Stato membro in crisi<sup>182</sup>, senza ammettere eccezione alcuna.

Diversamente, altra parte della dottrina<sup>183</sup> ritiene più corretta una diversa interpretazione teleologica della disposizione normativa, più ancorata alla garanzia della stabilità dell'intero sistema dell'Unione. Secondo tale prospettiva, il tenore letterario della norma introdurrebbe solamente un generale divieto di acollo o garanzia gratuiti delle obbligazioni assunte da altri Stati, ma non osterebbe a forme di assistenza finanziaria ad uno Stato membro vincolate alla restituzione di quanto versato e subordinate alla realizzazione di importanti riforme strutturali<sup>184</sup>;

---

<sup>181</sup> Cfr G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, *op. cit.*, 681. In queste circostanze si sono delineate due opposte strategie. L'una a favore di una rigorosa applicazione del sistema di Maastricht: in pratica, l'abbandono degli Stati in difficoltà al loro descritto destino. Sul fronte opposto si collocano quanti vedono la via di uscita dalla crisi in un deciso avanzamento delle strutture federali. Occorre passare — è questa la tesi — dall'unione monetaria ad una vera e propria unione economica, con un governo dell'economia ad affiancare il governo della moneta, la comunitarizzazione (in tutto o in parte) dei debiti nazionali e l'emissione di titoli di debito pubblico europei (*Eurobonds*). Per una rassegna delle opzioni in discussione vedi H. OVERBEEK, *Sovereign Debt Crisis in Euroland: Root Causes and Implications for European Integration*, in *The international spectator*, 2012, 40 ss.

<sup>182</sup> M. RUFFERT, *The European debt crisis and the european union law*, in *Common market law review*, 2012, 1785.

<sup>183</sup> Vedasi, a sostegno di tale posizione, C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, *op.cit.*, 318 ss.

<sup>184</sup> In riferimento alla condizionalità, si rimanda all'interessante contributo di S. BARTOLE, *International constitutionalism and conditionality. The experience of the Venice Commission*, in *Rivista AIC*, n.4/2014 secondo cui: «The results [of conditionality] are no more the fruits of the mere internal decision-making processes of that State but are directly affected by the construction of the conditionality yardstick by international technical bodies which don't have a judicial qualification and whose members are experts ( lawyers, economists, etc. ) who are entrusted with

anzi, tali forme di condizionalità sarebbero incoraggiate in tanto in quanto funzionali al raggiungimento di una generale situazione di maggiore stabilità macroeconomica.

Più precisamente, in tale ottica, la lettura della disposizione mostrerebbe che la stessa non è diretta a vietare all'Unione e agli Stati membri la concessione di qualsiasi forma di assistenza finanziaria ad un altro Stato membro, ma si limita a prevedere che l'Unione o uno Stato membro non risponde né si fa carico degli impegni di un altro Stato membro. Il divieto di *bail-out* sarebbe infatti diretto a garantire che gli Stati membri rispettino una politica di bilancio virtuosa, con ciò contribuendo, a livello dell'Unione, alla realizzazione di un obiettivo superiore, consistente nel mantenimento della stabilità finanziaria dell'Unione monetaria<sup>185</sup>. Pertanto, in sintesi, secondo tale prospettiva, l'art. 125 TFUE non conterrebbe un divieto generale di assistenza finanziaria, bensì solo una preclusione all'assunzione diretta di responsabilità da parte dell'UE e degli Stati membri di fronte ai creditori dello Stato membro in difficoltà<sup>186</sup>.

Si vedrà altresì, sul punto, (paragrafo 11 capitolo II) che una corretta definizione della portata della locuzione “impegni assunti dall'amministrazione statale”<sup>187</sup> contenuta nell'art. 125 TFUE sarà rilevante rispetto alla concezione stessa di Unione monetaria come Unione di stabilità, dinanzi a situazioni di emergenza finanziaria di Stati membri ed, in particolare, alle consentite misure di salvataggio di taluni di questi<sup>188</sup>.

Venendo quindi all'art. 123 TFUE, tale disposizione normativa vieta la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri (in appresso denominate "banche centrali nazionali"), a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese

---

the task of evaluating the solutions adopted or proposed by the States for the adoption of necessary and constitutional reforms in view of the States access to the membership of the relevant institution or of its continuity».

<sup>185</sup> Cfr. E. GAMBARO – F. MAZZOCCHI, *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, n.2/2013, 545 ss. Sulla legittimità ex art. 125 TFUE degli interventi dell'Unione quando indispensabili per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme e soggetti a condizioni rigorose vedasi, con riferimento alla sentenza della Corte di giustizia, 27 novembre 2012, Thomas Pringle c. Government of Ireland, causa C370/12, B. DE WITTE – T. BEUKERS, *The Court of Justice Approves the Creation of the European Stability Mechanism Outside the EU Legal Order: Pringle*, in *Common market law review* n.3/2013, 805 ss.

<sup>186</sup> A sostegno di tale tesi: G.L. TOSATO, *Il Salvataggio della Grecia rispetta i Trattati*, in *Affari internazionali*, maggio 2010.

<sup>187</sup> Secondo l'art. 125 TFUE, “L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico”.

<sup>188</sup> Più nel dettaglio, l'Irlanda ha potuto beneficiare di un prestito di 85 miliardi, concesso nel 2010, da parte dell'EFSF. Anche il Portogallo ha beneficiato di un prestito di 75 miliardi, concesso nel 2011, da parte dell'EFSF. Oltre a questi due, sono finora tre i Paesi dell'Eurozona che hanno ricevuto (o che stanno ricevendo) assistenza finanziaria da parte dell'ESM: Spagna, Cipro e Grecia.

pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali. In tal modo, i suddetti sono obbligati a raccogliere le proprie dotazioni finanziarie secondo i canoni propri del mercato, come se fossero dei soggetti privati, in base alle valutazioni di affidabilità e merito creditizio operate dal mercato e dai suoi operatori finanziari. La *ratio* di tale disposizione consiste quindi nel vincolare le modalità di finanziamento dei deficit pubblici, sottoponendo le amministrazioni pubbliche al controllo dei mercati finanziari<sup>189</sup>. Tale disposizione intende quindi, in sostanza, rendere trasparente il rapporto tra amministrazioni pubbliche e soggetti finanziatori, sottomettendo in maniera ineludibile al controllo di questi ultimi le amministrazioni desiderose di effettuare spese incompatibili con l'equilibrio di bilancio. Pertanto, come per l'art. 125 TFUE, la disposizione in esame è ispirata al comune intento di assicurare il controllo dei comportamenti fiscali dei Paesi dell'UEM.

Questione interpretativa circa la portata normativa dell'art. 123 TFUE si è posta con riguardo alla delibera del 6 settembre 2012 con cui il Consiglio della BCE ha avviato il programma *Outright Monetary Transactions* (OMT)<sup>190</sup> disponendo l'acquisto, sul mercato secondario, e senza limiti quantitativi prefissati, di titoli di Stato emessi da paesi membri dell'Eurozona<sup>191</sup>. Secondo parte della dottrina<sup>192</sup> tali decisioni del *board* della BCE sarebbero state prese in violazione dell'art. 123 TFUE: anche l'acquisto sul mercato secondario, a certe condizioni, dovrebbe infatti considerarsi non ammissibile perché sostanzialmente consistente in un'elusione del divieto di finanziamento del debito sovrano degli Stati membri<sup>193</sup>. Tale interpretazione fa perno su un'interpretazione teleologica della disposizione in esame, la quale sarebbe volta ad impedire il finanziamento del debito pubblico degli Stati membri.

---

<sup>189</sup> In tal senso, S. D'ACUNTO, *commento all'art. 123 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, 1320 ss.

<sup>190</sup> Sulla compatibilità delle OMT rispetto al diritto dei Trattati e per un commento sulla sentenza della Corte di Giustizia, del 16 giugno 2015, resa nella causa C-62/14, *Gauweiler* vedasi, *ex multis*, A. CARDONE, *L'Obliterazione dello stato di crisi: la corte UE riconduce le misure non convenzionali della BCE al diritto ordinario dei Trattati*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2015, 1533 ss. e P. FARAGUNA, *La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di Giustizia e Tribunali Costituzionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2017, 567 ss.

<sup>191</sup> Trattasi delle dichiarazioni dell'attuale Presidente della BCE, Mario Draghi, che durante l'apice della crisi finanziaria, al *Global Investment Conference* a Londra il 26 luglio 2012 avvertì i mercati affermando «within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro and believe me, it will be enough» hanno, in un certo qual modo, riaffermato lo storico compito di una Banca Centrale, cioè quello di impedire ad ogni costo il fallimento di uno Stato rendendola, *de facto*, prestatrice di ultima istanza.

<sup>192</sup> Significativamente F. VECCHIO, *La pagliuzza nell'occhio della Banca centrale europea e la trave nell'occhio del Bundesverfassungsgericht*, in *Diritti Comparati*, marzo 2014, asserisce che: «l'unica possibile interpretazione che può essere offerta dell'art. 123 TFUE esclude con certezza pure la possibilità di un finanziamento indiretto [del debito pubblico di uno Stato membro]»

<sup>193</sup> Il programma OMT sarebbe infatti in contrasto con il divieto di cui all'art. 123 TFUE per alcune sue specifiche caratteristiche, legate alla mancanza di un limite quantitativo, alla mancata previsione di uno stacco temporale tra l'emissione di titoli di Stato sul mercato primario e il loro acquisto sul mercato secondario, alla possibilità che tutti i titoli di Stato acquistati venissero tenuti fino alla scadenza, all'assenza di requisiti specifici quanto all'affidabilità dei titoli di Stato da acquistare, nonché alla parità di trattamento tra il SEBC e i titolari privati di titoli di Stato

Diversamente, secondo altri Autori<sup>194</sup>, sarebbe preferibile una (più restrittiva) interpretazione letterale dell'art. 123 TFUE, alla luce della quale solamente gli acquisti sul mercato primario di titoli del debito pubblico degli Stati sarebbero vietati. Questi non ricomprenderebbero pertanto le operazioni OMT.

Da ultimo, l'esigenza di indurre gli Stati europei a politiche di gestione della finanza pubblica rigorose e sostenibili ha suggerito, dopo l'unificazione monetaria, l'introduzione di uno strumento rafforzativo dei vincoli già stabiliti in materia dagli artt. 4 e 104 dell'allora TCE e dal protocollo n. 20 sulla procedura per i disavanzi eccessivi. Nel corso del Consiglio europeo di Amsterdam del 15-17 giugno 1997 venne, quindi, approvato il Patto europeo di stabilità e crescita (di seguito PSC)<sup>195</sup>. Questo, da un punto di vista formale, si compone di due tipologie di atti: 1) una risoluzione<sup>196</sup>, che impegna le istituzioni coinvolte nel processo di sorveglianza alla piena e tempestiva applicazione delle norme del TCE, da un lato, imponendo a Consiglio e Commissione di attivare le procedure di sorveglianza e di controllo ed adottare le eventuali misure sanzionatorie, e, dall'altro, impegnando gli Stati membri a mantenere politiche di bilancio rigorose e a non giustificare eventuali disavanzi eccessivi se non in caso di recessioni gravi che comportino una diminuzione annua del PIL pari almeno allo 0,75 per cento; 2) due regolamenti<sup>197</sup> dedicati, rispettivamente, al rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche ed all'accelerazione e al chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

L'aspetto saliente del PSC è rappresentato quindi dalla definizione di un obiettivo a medio termine per i bilanci degli Stati membri, consistente nel raggiungimento (o nel mantenimento) di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, fermi restando, tuttavia, gli obiettivi finali stabiliti dalla disciplina previgente, ovvero, come noto, un rapporto fra il disavanzo pubblico e PIL non superiore al 3 per cento ed un rapporto fra il debito pubblico e PIL non superiore al 60 per cento (parametri di Maastricht). Obiettivo di questo è pertanto quello di rendere più stringenti i vincoli comunitari sulle finanze pubbliche nazionali, rafforzandone sia i meccanismi preventivi che quelli correttivi ed eventualmente sanzionatori.

---

<sup>194</sup> C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, *op.cit.*, 328, secondo cui: «an over restrictive interpretation of Article 123 TFEU that reaches significantly beyond its textual content seems hard to justify» e I. JEDRZEJOWSKA-SCHIFFAUER – P. SCHIFFAUER, *European central bank's OMT decision: still within the framework of the monetary policy?*, in *Journal of International Studies*, n.2/2016, 195 ss.

<sup>195</sup> Per maggiori approfondimenti sul tema si rimanda a: G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario*, n. 4/2001, 661 ss. e, per una più completa ricostruzione storica a: M. BARBERO, *Il nuovo patto europeo di stabilità e crescita alla prova dei fatti: i recenti casi di Francia, Germania e Italia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6/2007, 1315 ss.

<sup>196</sup> Risoluzione del Consiglio 97/C236/01 del 17 giugno 1997.

<sup>197</sup> Regolamento CE n. 1466 del 7 luglio 1997 e Regolamento CE n. 1467 del 7 luglio 1997.

Come verrà illustrato in seguito<sup>198</sup>, il Patto di stabilità e crescita è stato emendato più volte dal 1997 ad oggi, alla luce, in particolare, di considerazioni più di natura politica che non giuridica<sup>199</sup>, essendo questo venuto in rilievo più dalla prima prospettiva, che non dalla seconda. Sul piano economico, invero, anche nel Patto di stabilità sono stati “cristallizzati” gli orientamenti ai quali le politiche economiche europea e nazionale debbono ispirarsi.

Per quanto di interesse in questa sede, preme evidenziare che le norme giuridiche descritte in questo paragrafo sembrano “dipingere” una Costituzione economica europea (nel senso improprio del termine) di chiara evidenza postkeynesiana. Questa muoverebbe infatti dal presupposto che le condizioni delle finanze pubbliche degli Stati membri debbano risultare sane in modo duraturo, allo scopo di preservare la stabilità del livello dei prezzi e di condurre politiche economiche rigorose, tali, cioè, da non indurre aumenti dell'inflazione, come già visto in precedenza. Pertanto, il raggiungimento e il mantenimento di finanze sane e di un bilancio pubblico non in disavanzo erano, secondo gli ideatori dell'Unione, gli unici obiettivi a cui gli Stati membri dovevano tendere al fine del consolidamento dell'UEM, senza che quindi alcuna rilevanza o rischio potesse derivare dal settore privato e dagli squilibri delle partite correnti intraeuropee, nemmeno considerati<sup>200</sup>.

Assunto di fondo è senza dubbio quello della c.d. austerità espansiva<sup>201</sup> per la quale le regole sul pareggio di bilancio e i limiti ai poteri fiscali dovrebbero considerarsi vincoli in sé virtuosi, a prescindere dalla situazione congiunturale e dal contesto istituzionale in cui si inseriscono, dal momento che le politiche di austerità fiscale produrrebbero sempre degli indubbi effetti benefici

---

<sup>198</sup> Si rimanda al capitolo III del presente lavoro.

<sup>199</sup> I regolamenti comunitari n. 1055/2005 e 1056/2005 hanno differenziato, per ciascuno Stato membro, l'obiettivo di medio termine, stabilendo che questo potesse divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo purché garantissero un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo pubblico e PIL del 3%. Le misure previste dal *Six pack* vanno invece nella direzione opposta, ossia quella di cercare di rafforzarne la coerenza e prescrittività.

<sup>200</sup> Vedasi, significativamente M. LOSSANI, *Come si costruiscono gli indicatori dell'economia finanziaria*, in S. Borelli, C. Bergonzini, A. Guazzarotti (a cura di), *La legge dei Numeri*, Napoli, 2016, 7-8, secondo cui «Gli indicatori di convergenza di Maastricht sono indicatori di convergenza nominale che possono anche favorire (se soddisfatti) un processo di crescita sostenuta, ma non garantire necessariamente la sopravvivenza nel tempo di un'unione monetaria composta da economie che possono attraversare fasi cicliche diverse e/o soffrire di asimmetrie strutturali [...] In realtà, per misurare la convergenza ciclica è necessario passare da gli indicatori nominali a quelli reali (quali tasso di disoccupazione, tasso di interesse reale, tasso di crescita del PIL reale)».

<sup>201</sup> L'austerità espansiva è una teoria, affermata negli anni Novanta del secolo scorso, secondo cui i consolidamenti fiscali, diretti a stabilizzare o abbassare il rapporto debito pubblico/Pil e realizzati attraverso tagli alla spesa pubblica, stimolano i consumi e gli investimenti privati. Quanto agli effetti espansivi delle politiche di austerità un ruolo determinante hanno le aspettative dei cittadini. Se, quindi, i tagli di spesa vengono percepiti come segnali di un futuro abbassamento delle imposte, i consumatori si aspetteranno un più elevato reddito futuro atteso, per cui tenderanno ad aumentare i consumi correnti. Per maggiori approfondimenti sul tema vedasi: C.M. REINHART – K.S. ROGOFF, *Growth in a Time of Debt*, in *American Economic Review*, n.2/2010, 573 ss. secondo i quali vi sarebbe una importante relazione tra l'entità del debito e il tasso di crescita economica di uno Stato: «whereas the link between growth and debt seems relatively weak at “normal” debt levels, median growth rates for countries with public debt over roughly 90 percent of GDP are about one percent lower than otherwise». Vedasi anche, sul punto, A. ALESINA – C.A. FAVERO – F. GIAVAZZI, *What do we know about the effects of austerity?*, NBER Working Paper No. w24246, 2018, secondo cui: «on average fiscal adjustment based upon spending cuts have very small output costs and in some cases they are expansionary». Contro le teorie dell'austerità espansiva vedasi: M. BLYTH, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, 2013.

sotto il profilo macroeconomico, giovando in particolare all'ampliamento delle attività economiche e di conseguenza alla crescita dell'occupazione.

Pertanto, in conclusione, il diritto dei Trattati sarebbe stato costruito attorno alle teorie monetariste, le quali pongono in modo particolare l'accento sul governo della moneta come fattore determinante principale delle grandezze macroeconomiche, in luogo delle politiche fiscali. Secondo i suoi ideatori, nell'UEM, caratterizzata dal principio concorrenziale, dall'indipendenza della banca centrale e dalla regola di un limitato disavanzo di bilancio, non si sarebbe mai potuta produrre una crisi come quella tutt'ora in corso, né è dato sapersi se questa potrà essere superata<sup>202</sup>. E pertanto, su tale assunto, non sono state previste disposizioni sulle quali fondare un trasferimento di risorse in direzione degli Stati membri colpiti da *shock* asimmetrici, in quanto questa non era concepita come un'ipotesi realizzabile, stante la sussistenza delle summenzionate condizioni.

## 9. (segue) Interrelazioni tra crisi bancarie e debiti sovrani

Nel corso della crisi è tuttavia emersa l'inadeguatezza dei suddetti limiti rispetto all'esplosione del debito pubblico degli Stati GIPSI. Nei Trattati nulla vi era (e neanche vi è nel recente Trattato di Lisbona) in grado di rispondere ai problemi posti dalla crisi del c.d. debito sovrano dei suddetti Paesi membri<sup>203</sup>.

L'esplosione di tali debiti pubblici – che ha costretto le istituzioni europee ad un intervento a sostegno<sup>204</sup> – è profondamente legata alla crisi bancaria e agli squilibri macroeconomici che hanno afflitto l'eurozona (vedi anche, *infra*, paragrafo 9 capitolo II).

Infatti, dopo l'introduzione dell'euro, gli Stati GIPSI hanno vissuto – come visto – forti crescite del credito concesso dalle banche; questo è dovuto, in parte, al fatto che queste poterono raccogliere fondi da fonti internazionali in una propria valuta (l'euro appunto), mentre, in precedenza, dovevano indebitarsi in una valuta non propria (quale, ad esempio, il dollaro statunitense), sperando in un tasso di cambio favorevole alla loro moneta nazionale. In altra parte, si deve al fatto che i privati poterono indebitarsi a tassi più bassi, in quanto si diffuse la convinzione che i debiti dei Paesi membri, ridenominati in una stessa valuta, fossero egualmente garantiti. In maniera correlata quindi, tassi di interesse più bassi e una più facile disponibilità di

---

<sup>202</sup> Vedasi, sul punto, C. OFFE, *Europe Entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis?*, in *European Law Journal*, n. 5/2013, 595 ss.

<sup>203</sup> Cfr. M.P. CHITTI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n.1/2013, 1 ss.

<sup>204</sup> Sulle modalità e i “mezzi” di intervento delle istituzioni dell'Unione, si rimanda al capitolo II.

credito stimolarono il prestito legato al consumo e quello legato all'acquisto di proprietà immobiliari, come visibile dalla sottostante tabella<sup>205</sup>.

Prestiti al settore privato da parte di banche nazionali, in percentuale del Pil

Stati	1998	2002	2007
Grecia	31.8%	56.5%	84.4%
Irlanda	81.2%	104.4%	184.3%
Portogallo	92.1%	136.5%	159.8%
Spagna	80.8%	100.1%	168.5%
Italia	55.7%	77.3%	96.5%

Fonte: World Bank Financial Database.

Non stupisce quindi che, con riguardo alle origini della crisi, autorevole dottrina fa proprio riferimento al “credito allegro” e all'improvviso indebitamento del settore privato<sup>206</sup>, nella convinzione che una sovraesposizione debitoria degli istituti creditizi e un'errata valutazione dei rischi, da parte del settore bancario, abbia finito con il compromettere la stabilità finanziaria di interi Stati membri.

La crisi finanziaria del 2008-09 e le crisi bancarie all'interno della zona euro hanno infatti indotto taluni governi nazionali a sostenere i bilanci di diverse banche attraverso estesi salvataggi a spese dei contribuenti<sup>207</sup>. Emblematici i casi della Spagna e dell'Irlanda le quali, fino allo scoppio della crisi, avevano registrato disavanzi di bilancio contenuti. Le finanze pubbliche dei suddetti Stati sono infatti uscite dalla norma solo dopo lo scoppio della bolla immobiliare, con effetti devastanti sia sul sistema bancario che sull'economia reale<sup>208</sup>. Invero, gli interventi di finanza pubblica volti ad evitare il default degli istituti bancari hanno certamente consentito di evitare il peggio, contenendo il rischio di contagio e tutelando investimenti e risparmi. Tuttavia, le politiche di austerità attuate allo scopo di finanziare le operazioni di salvataggio si sono riverberate sull'economia reale, innescando una grave situazione di recessione e un vertiginoso crollo del prodotto interno lordo e del livello di occupazione<sup>209</sup>.

<sup>205</sup> In tal senso, vedasi: P.R. LANE, *The European Sovereign Debt Crisis*, in *Journal of Economic Perspectives*, n.3/2012, 49 ss.

<sup>206</sup> Cfr. P. DE JOANNA, *La nuova cornice istituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in AA.VV. *Costituzione e pareggio di bilancio*, il Filangieri (quad), Napoli, 2011, 45 ss.

<sup>207</sup> Questa è l'idea centrale che emerge dal contributo monografico di: L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi*, Torino, 2013. In alcuni Stati il costo fiscale del salvataggio delle banche rapportato al PIL ha raggiunto valori elevatissimi: 33,1% in Irlanda, 22,1% in Grecia, 5% in Spagna. Vedasi sul punto: S. MICOSSI - G. BRUZZONE - M. CASSELLA, *Fine-tuning the use of bail-in to promote a stronger EU financial system*, CEPS Special Report, n. 136/2016.

<sup>208</sup> In tal senso, L. BINI SMAGHI, *Morire di austerità. Democrazie europee con le spalle al muro*, Bologna, 2013, 65. Si noti che, con riguardo all'Irlanda, settore bancario privato aveva raggiunto, prima dello scoppio della crisi, l'800% del PIL.

<sup>209</sup> Cfr. R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili Costituzionali*, Torino, 2017, 127.

La crisi finanziaria, infatti, dopo aver spinto i governi ad adottare eccezionali misure di salvataggio delle banche e a varare impegnativi piani di rilancio dell'economia, ha finito per esporre gli Stati a un vero e proprio rischio di *default*: in tal modo i debiti privati si sono così trasformati in debiti sovrani<sup>210</sup>. Altrimenti detto, gli interventi messi in campo dagli Stati per salvare le banche e le compagnie di assicurazioni e stimolare la ripresa economica hanno comportato l'aumento del deficit di bilancio degli Stati e la contrazione di debito pubblico in misura sempre maggiore, dando luogo ad una vera e propria crisi del debito sovrano con talora il rischio di insolvenza degli Stati<sup>211</sup>.

Si è quindi palesata la pericolosa commistione di crisi bancarie private e salvataggi pubblici forieri di un'esplosione del debito pubblico che, a sua volta, aggravando il c.d. «rischio sovrano» retroagisce su quello bancario, in funzione della dimensione del portafoglio di titoli pubblici in mano alle banche<sup>212</sup>. Pertanto, è emerso un circolo vizioso tra debito sovrano e debito bancario nella zona euro che può essere letto in una duplice dimensione. In *primis*, se si presentino rischi sistemici conseguenti alle crisi bancarie degli istituti di credito di maggior dimensione e lo Stato di appartenenza mette in atto strumenti di salvataggio, questi ultimi finiscono con il ricadere sulle finanze pubbliche. In *secundis*, ove alcune banche – per sostenere il debito pubblico di alcuni Paesi – si spongono fortemente con l'acquisto di titoli di Stato, queste vedono posto in discussione il rimborso di tali titoli, dal momento in cui tali titoli diventano oggetto di speculazioni al ribasso sul possibile *default* degli Stati di appartenenza.

Si noti, a tal riguardo, che tale “duplice” relazione non si presenterebbe se l'UEM fosse coadiuvata da un'Unione bancaria, in quanto cesserebbe la correlazione tra crisi dei debiti sovrani e crisi delle banche. I sistemi bancari, infatti, non sarebbero più garantiti dagli Stati membri, bensì congiuntamente a livello federale<sup>213</sup>. Tuttavia, come sarà approfondito seguitamente, ciò che frena gli Stati membri, in particolare quelli c.d. creditori, dal completamento dell'Unione bancaria europea (manca, ad oggi, una garanzia comune sui depositi) è la volontà di far divenire l'UE non solo una comunità di condivisione di benefici, bensì anche di condivisione dei relativi rischi.

---

<sup>210</sup> In questo senso argomenta: G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e le misure di riduzione dello Stato*, in *Il giornale di diritto amministrativo*, n.12/2010, 1303 ss.

<sup>211</sup> Cfr. M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3/4 2017, 623 ss. Sulla relazione tra debiti pubblici statali e crisi bancarie si rimanda altresì a: G. FONDERICO – G. VESPERINI, *Il salvataggio pubblico delle banche*, in A. Napolitano (a cura di) *Uscire dalla crisi: politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, 17 ss.

<sup>212</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale, op.cit.*, 63. Sulla relazione tra debiti privati e debiti sovrani si rimanda altresì a: A. BLUNDELL-WIGNAL, *Solving the Financial and Sovereign Debt Crisis in Europe*, in *OECD Journal: financial market trend*, n.2/2011, 1 ss.

<sup>213</sup> Cfr. L. D'ALESSANDRO – A. MONTANARI, *Disuguaglianze e crisi della fiducia. Diritto, economia, politica nella società contemporanea*, Milano, 2018, 250. Sul tema dell'Unione bancaria a livello europeo si rimanda altresì a: R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali, op. cit.*



## CAPITOLO II

### I RIMEDI EUROPEI ALLA CRISI ECONOMICA

Sommario: 1. Congenite pressioni competitive tra Stati membri e assenza di una dimensione solidaristica europea. - 2. Dalla provvisorietà dei fondi salva-Stati allo strumento permanente del Meccanismo Europeo di Stabilità. - 3. La rigorosa condizionalità nell'assistenza finanziaria agli Stati più esposti alla crisi, tra limitazioni della sovranità statale e marginalizzazione dei Parlamenti nazionali. - 4. Il semestre europeo. L'impatto di un più stretto coordinamento economico sulle politiche nazionali degli Stati membri. - 5. Il patto Europlus e la funzione servente del diritto del lavoro alla competitività degli Stati membri - 6. Il Trattato c.d. *Fiscal compact* e la previsione dell'introduzione del pareggio di bilancio a livello preferibilmente costituzionale: uno sguardo comparato sulle innovazioni apportate agli ordinamenti degli Stati firmatari. - 7. Il *Six Pack* e il *Two Pack*: il rafforzamento del Patto di Stabilità e crescita attraverso una maggiore sorveglianza delle politiche di bilancio degli Stati membri. - 8. Il ruolo degli esecutivi degli Stati membri nella gestione della crisi: rafforzamento del metodo intergovernativo a scapito del metodo comunitario. - 9. L'Unione bancaria europea: una tappa fondamentale per il futuro dell'UEM. - 10. Il fondamentale ruolo della BCE nella risoluzione della crisi: dalle OMT alle operazioni di *quantitative easing*. - 11. Il contenzioso dinanzi alla Corte di Giustizia sulle misure anti crisi: i casi *Pringle* e *Gauweiler*, cenni.

#### **1. Congenite pressioni competitive tra Stati membri e assenza di una dimensione solidaristica europea.**

L'originaria "decisione di sistema" di separare la costruzione del mercato comune europeo dall'edificazione di una corrispondente sfera sopranazionale di politiche di *welfare*, nonché la rinuncia originaria alla costruzione di strutture di *welfare* propriamente europee, ha costretto, sin dall'inizio, a pensare all'intervento comunitario in materia di politica sociale in funzione delle esigenze di edificazione del mercato comune<sup>1</sup>. Il processo di integrazione europea sembra

---

<sup>1</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa, I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012, 33. Secondo tale Autore «ratio giustificativa dell'intervento comunitario in materia sociale è stato, sin dall'origine – ed è diventato ancor più oggi – quello di assicurare la vitalità delle diverse tradizioni nazionali di diritto del lavoro e della sicurezza sociale con le esigenze di costruzione del mercato comune, ovvero di uno spazio che esige l'uniformazione delle condizioni di concorrenza delle imprese e il libero ed uniforme dispiegarsi delle libertà economiche». Si segnala, in senso opposto, G. PITRUZZELLA, *La costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *Federalismi.it*, n. 16/2018, secondo cui: «arrivare a ritenere che l'Europa si affidi al primato incontrastato dei mercati, fornisce una rappresentazione fuorviante e forse un po'

pertanto aver accentuato, piuttosto che attenuato, la competizione interstatale, in tanto in quanto il c.d. modello sociale europeo<sup>2</sup> si è trovato ad essere profondamente radicato in una economia guidata dal mercato e fortemente competitiva<sup>3</sup>. Invero, se le fondamenta politico istituzionali della solidarietà continuano ad avere un carattere nazionale, la sostanza di tale solidarietà non può che essere esposta alle pressioni di una competizione sempre più intensa. Nel tentativo di adattarsi a tale pressione competitiva, le comunità nazionali cercheranno quindi di difendere la loro solidarietà interna non tanto attraverso la protezione e politiche di tipo redistributivo, bensì attraverso il raggiungimento del “successo” competitivo e produttivo. Tale obiettivo viene quindi ricercato utilizzando la politica, non in contrapposizione al mercato, bensì all’interno di, e con il mercato, attraverso la progressiva sostituzione di una solidarietà di tipo protettivo e redistributivo con una di natura produttiva e competitiva<sup>4</sup>.

Essendo quindi al traino dei rapporti competitivi tra sistemi economici nazionali, anche le legislazioni nazionali non possono che adeguarsi e competere tra loro, facendo uso e abuso dell’arma del *dumping* sociale e fiscale, senza che ciò sia peraltro percepito come una pratica distorsiva della concorrenza, ma, al contrario, come un suo sviluppo coerente. Pertanto, una volta che il principio concorrenziale è riferito anche alle economie nazionali, e quindi agli Stati, sembra realizzarsi una sorta di rovesciamento tra legislazione e ordine concorrenziale del mercato: muta la direzione del rapporto tra questi, nel senso che è l’ordine concorrenziale a plasmare le legislazioni nazionali (e non viceversa), mettendole in feroce competizione tra loro<sup>5</sup>.

---

ideologica della costruzione europea [...] Non c’è stato in Europa alcun fondamentalismo di mercato, che avrebbe affidato alle sole e incontrastate dinamiche economiche la scelta della soluzione più efficiente. Il mercato interno è limitato e condizionato dalla tutela dei diritti fondamentali. La stessa legislazione europea sul mercato interno sempre più frequentemente si carica di obiettivi diversi dall’integrazione economica, i quali hanno un carattere sociale».

<sup>2</sup> Secondo taluni Autori il decennio di crisi appena trascorso ha messo a dura prova la capacità di tenuta del modello sociale europeo – locuzione utilizzata per illustrare le caratteristiche peculiari del prototipo socio-economico che accomuna i diversi Paesi europei – e che questo, nella sua dimensione politica e giuridica, non ne sia uscito indenne. Cfr. E. ALES, *Il modello sociale europeo dopo la crisi: una mutazione genetica*, in *Diritto lavoro mercato*, 2017, 485 ss. Vedasi altresì, al riguardo, C. KILPATRICK, *The displacement of Social Europe: a productive lens of inquiry*, in *European Constitutional Law Review*, n. 1/2018, 62 ss. e C. BARNARD, *EU Employment Law and the European Social Model: The Past, the Present and the Future*, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 43/2014.

<sup>3</sup> Sul punto vedasi: P. CHIARELLA, *Società a solidarietà limitata. Lo stato sociale in Europa*, in *Politica del diritto*, n. 4/2017, 702, secondo cui: «il funzionamento del mercato interno ha favorito una solidarietà competitiva, piuttosto che redistributiva, nel segno di una superiorità addirittura «costituzionale» dei principi della concorrenza e del mercato che dominano la normazione e le pratiche dell’Unione, ponendo in subordine i diritti sociali che «per genealogia, tradizione e struttura si legano più d’ogni altro all’azione positiva dei poteri pubblici». Sul punto, interessanti le osservazioni di S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, n. 4/2012, 547, secondo cui: «la messa in comune della moneta – non accompagnata dalla unificazione (almeno parziale) delle politiche fiscali ed economiche e dalla creazione di un bilancio appropriato, ovvero da una decisiva spinta verso un’unione di tipo federale – ha rivelato tutta la sua drammatica fragilità con la accentuazione dei differenziali di competitività e di sviluppo tra i paesi membri dell’area euro verificatisi in questi dieci anni».

<sup>4</sup> Cfr. W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, n. 1/2000, 13. Secondo tale Autore (21) «Nei sistemi europei di *welfare* una competizione sempre più spinta all’interno di una economia sempre più internazionalizzata sta erodendo le basi materiali necessarie ad una solidarietà tradizionale di tipo redistributivo».

<sup>5</sup> Cfr. O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli 2016, 479, 480.

Detto altrimenti, poiché il deferimento della politica monetaria in capo alla BCE non è stato seguito da un eguale accentramento, in seno all'Unione, della politica fiscale, sembra essersi realizzata, quale conseguenza, l'ulteriore assolutizzazione del principio concorrenziale tra Stati membri, tale da relegare in secondo piano i legami di solidarietà tra i cittadini dell'UE, a pieno vantaggio di un'asprata competizione tra i sistemi economico giuridici nazionali. Invero, come evidenziato da alcuni Autori, già dal Trattato di Maastricht, l'Unione si sarebbe fondata su (i) l'affidamento all'autodisciplina degli Stati e (ii) sullo stimolo alla competizione inter-statale, escludendo invece qualsiasi forma di solidarietà di stampo para-federale<sup>6</sup>. L'Unione monetaria ha peraltro escluso che i Paesi con un'economia nazionale meno competitiva potessero modificare, con un intervento politico, le regole vigenti in materia di concorrenza, ricorrendo alla svalutazione monetaria nel tentativo di evitare o sedare i conflitti distributivi che caratterizzano la politica interna<sup>7</sup>. Pertanto, ai Paesi dell'UEM incapaci di "tenere il passo" non è rimasto, al fine di rilanciare la propria competitività, in assenza di una politica di cambio, che ricorrere alla svalutazione interna, ovvero a tagli salariali, riduzione delle prestazioni sociali, crescente flessibilità del mercato del lavoro. Si tratta, in pratica, della totale realizzazione, in politica interna, del programma di liberalizzazione associato alla moneta comune<sup>8</sup>. Altrimenti detto, la ragione storicamente contingente della centralità assegnata alle riforme nazionali è da rinvenire nel processo di creazione del mercato interno europeo, della moneta unica e nei vincoli

---

<sup>6</sup> In particolare, A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, 2016, Milano, 9. Secondo W. STREECK, *Tempo guadagnato, La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013, 126, «l'Unione monetaria europea rappresenta l'apice di un percorso che ha portato negli anni la federazione europea a svincolare sempre più radicalmente l'economia capitalista dalle distorsioni che la democrazia impone al mercato». Vedasi altresì, al riguardo: S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, n. 4/2012, 547, secondo cui «gli Stati membri dell'Unione europea formano una «comunità di solidarietà» solo nel senso specifico che la stabilità della moneta comune viene credibilmente e permanentemente assicurata grazie ad una stretta disciplina dei vincoli di bilancio di tutti i paesi che vi prendono parte. E questa concezione – che fa coincidere la solidarietà con la stabilità assicurata dallo scrupoloso rispetto dei vincoli (ora come noto costituzionalizzati) alla conduzione di sane e rigorose politiche di bilancio da parte di ciascuno Stato membro – non è sostanzialmente mutata nel quadro delle misure assunte più di recente per fronteggiare la crisi dei debiti sovrani». Sottolinea inoltre S. SCIARRA, *Ci sarà una solidarietà europea?* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1/2016 che (18) «Solidarietà può divenire parola vuota, se lasciata in uno spazio indistinto delle politiche europee, priva di fonti di finanziamento e sguarnita di misure correttive della situazione esistente». Da ultimo, sostiene P. CHIARELLA, *Società a solidarietà limitata. Lo stato sociale in Europa*, *op. cit.*, 400, «La frizione tra obiettivi sociali ed economici dell'Unione europea è dovuta all'assenza di un sistema di *welfare* transnazionale per cui esiste soltanto un modello sociale di coordinamento e controllo dei diversi sistemi nazionali che non convivono proficuamente sotto il tenore della moneta unica».

<sup>7</sup> In questo senso: W. STREECK, *Tempo guadagnato, op. cit.*, 126. Sul punto si rimanda altresì a: G. VACIAGO, *Implicazioni politico economiche dell'euro*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/1999, 7 ss.

<sup>8</sup> In questo senso: W. STREECK, *Tempo guadagnato, op. cit.*, 127. Sul punto, osserva G. BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012, che «I Paesi forti dell'Europa rifiutano, del resto, l'attivazione di meccanismi di solidarietà volti a compensare gli squilibri fra le economie perché le differenze di inflazione e di competitività garantiscono la continuità dei rapporti di forza esistenti. I Paesi deboli non possono, in ragione dei meccanismi di funzionamento della moneta unica, effettuare svalutazioni competitive e sono costretti, pertanto, a misurarsi con i Paesi forti, in specie con la Germania, sul terreno delle politiche non espansive caratterizzate dagli incrementi di produttività e dalla compressione salariale. Questo tipo di competizione risulta insostenibile per i Paesi deboli già gravati da profonde contraddizioni sociali e non può che preludere ad «una vera e propria catastrofe sociale».

imposti dai trattati europei alla conduzione della politica macroeconomica<sup>9</sup>. A tal riguardo si può altresì osservare come l'UEM sembri registrare un'asimmetria istituzionale del proprio sistema di governo, programmaticamente sbilanciato a favore del *market making* e, decisamente, a sfavore del *market correcting*<sup>10</sup>.

In tale contesto, Governi e sindacati non hanno potuto, quindi, che essere meno liberi di scegliere politiche regolative che comportano maggiori costi o di aumentare il costo del lavoro all'interno di un dato Paese al di sopra del livello che prevale in posizioni competitive. Il progetto della moneta unica, così come congegnato dal Trattato di Maastricht, ha avuto pertanto l'effetto di concorrere ad una progressiva, inarrestabile erosione dell'autonomia già goduta da parte degli Stati membri nel campo delle rispettive politiche fiscali e sociali – il perno della funzione redistributiva su cui poggiano i sistemi nazionali di solidarietà – perdita tuttavia non compensata dalla ricostruzione di un congruo apparato per interventi di “integrazione positiva” al livello dell'Unione europea<sup>11</sup>.

Pertanto, alla luce di quelle che potremmo definire “pressioni competitive” inter-statali, i rispettivi capi di Stato e di governo degli Stati membri hanno dovuto accettare modelli regolativi spesso non in linea con l'approccio alla materia sociale tradizionalmente adottato dai rispettivi ordinamenti giuridici<sup>12</sup>. Tale fenomeno si è altresì ulteriormente acuito con lo scoppio della crisi, posto che la *governance* economica europea sembra essere programmaticamente sbilanciata a favore delle misure pro mercato e sfavorevole a quelle pro welfare<sup>13</sup>. Ne è così disceso il progressivo avvio del processo de-costituente delle prestazioni sociali garantite dagli ordinamenti nazionali degli Stati membri. Queste sembrano infatti essere state percepite dai legislatori nazionali non tanto come servizi da erogare a beneficio dei cittadini, quanto più quali costi da ridurre, in una prospettiva che tiene in considerazione solo la loro dimensione economica.

In particolare, con riguardo alla previdenza, tra le misure introdotte negli ordinamenti nazionali dall'avvio della crisi, si possono annoverare: l'innalzamento dell'età pensionabile, forti limitazioni ai pre-pensionamenti, un sistema pubblico sempre meno generoso (a partire dai criteri di indicizzazione delle pensioni e dal legame sempre più stretto a livello individuale tra

---

<sup>9</sup> Cfr. M. ZENEZINI, *Riforme economiche e crescita: una nota critica* in *Economia & lavoro*, n. 3/2014, 99 ss.

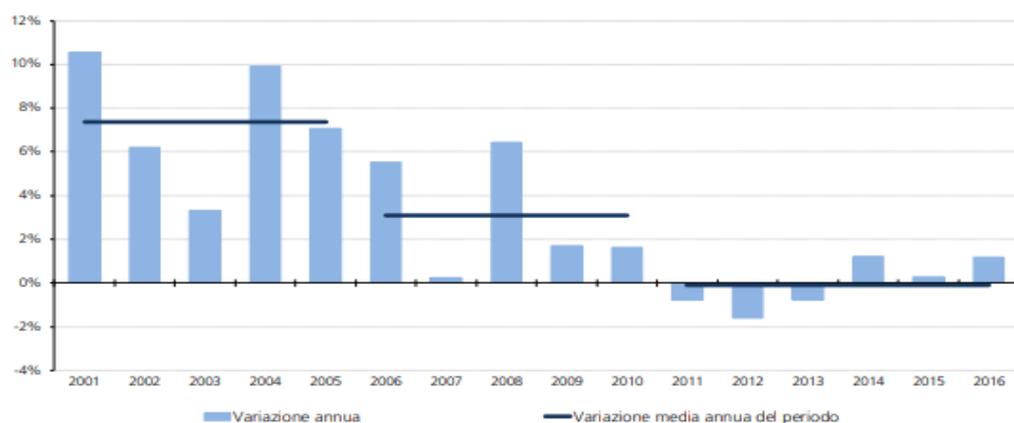
<sup>10</sup> Cfr. M. FERRERA, *L'Europa in trappola: come uscirne?*, in *il Mulino*, n. 1/2014, 63.

<sup>11</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Solidarietà, op.cit.*, 546. Secondo tale Autore, 547, «È sin troppo noto, in particolare, come il progetto della moneta unica, così come concepito tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, sia stato costruito secondo un modello esattamente opposto a quello, di natura *lato sensu* solidaristica, che connota generalmente, seppure secondo varianti sensibilmente differenziate, i sistemi federali».

<sup>12</sup> Cfr. E. ALES, *La dimensione 'costituzionale' del Modello Sociale Europeo tra luci e ombre (con particolare riferimento ai diritti collettivi e al licenziamento)*, Working paper CSDLE “Massimo D'Antona”.INT – 129/2016.

<sup>13</sup> In tal senso, M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro Welfare*, Roma – Bari, 2016, 5, 7. Secondo tale Autore, in particolare, «resta, in sede europea, un forte disallineamento tra gli obiettivi fiscali e macroeconomici – soggetti, come visto, a monitoraggio e a vincoli sempre più rigidi – e quelli del welfare, unicamente soggetti a valutazioni soft, con una prevalenza dell'Europa economica sull'Europa sociale».

contribuzione e benefici pensionistici); applicazione precisa di criteri basati sulla prova dei mezzi per l'accesso a prestazione pensionistiche di natura assistenziale. Inoltre, con riguardo alle altre politiche di *welfare*, i governi dei Paesi periferici dell'Eurozona sembrano aver adottato una strategia sostanzialmente volta a contenere i costi e ad operare tagli. Questi sono dunque stati ottenuti tramite un mix di interventi: da un lato, congelamento degli incrementi salariali e stop del turn-over per il personale, accompagnati da riduzioni nei servizi convenzionati con il privato e aumento della compartecipazione ai costi richieste ai pazienti; dall'altro, attenzione crescente al tema della appropriatezza della spesa, sia farmaceutica che in prestazioni<sup>14</sup>. I tagli apportati hanno quindi colpito i settori in cui era più facile ridurre le spese: previdenza e servizi sociali, con drastiche riduzioni della spesa afferente ai settori della sanità e dell'istruzione<sup>15</sup>. Ad esempio, la dinamica della spesa sanitaria corrente in Italia ha progressivamente subito, nel tempo, un forte rallentamento. Invero, a fronte di un tasso di crescita medio annuo del 7,4% nel quinquennio 2001-2005, il tasso di crescita del quinquennio successivo è sceso al 3,1%. Tale andamento si è quindi ulteriormente consolidato nel periodo 2011-2016, dove la spesa sanitaria ha registrato un tasso di variazione medio annuo leggermente negativo pari a -0,1%<sup>16</sup>.



Fonte: Istat, Conto economico consolidato della protezione sociale per il settore di intervento della sanità e per il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche.

Altrimenti detto, la logica di fondo sottesa all'UEM pare essere quella della competizione permanente tra i singoli modelli nazionali, in una situazione nella quale gli Stati membri dell'eurozona (in particolare, quelli c.d. debitori) sono spinti a curare i propri squilibri ed a

<sup>14</sup> Per maggiori approfondimenti si rimanda a: E. PAVOLINI – M. RAITANO, *L'Europa mediterranea fra diritti sociali e crisi economica: il welfare state ai tempi dell'austerità. Un'introduzione*, in *Meridiana*, n. 83/2015, 9 ss., spec. 21, 24. Per una disamina delle misure adottate dai governi nazionali degli Stati membri nel corso della crisi si rimanda al capitolo III.

<sup>15</sup> Cfr. P. CHIARELLA, *Società a solidarietà limitata. Lo stato sociale in Europa*, op. cit., 699. Vedasi altresì sul punto: K. BUSCH, *Under pressure: the European Social Model in Times of Austerity*, in *The state of european union. The failure of austerity*, Madrid, 2013, 51 ss. Da ultimo, sul tema, si rimanda a: D. NATALI, *Il modello sociale europeo è morto? Politiche sociali e relazioni industriali tra austerità e integrazione europea*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 2/2013, 236.

<sup>16</sup> MEF, *Il monitoraggio della spesa sanitaria*, Roma, luglio 2017, disponibile all'indirizzo web: <http://www.rgs.mef.gov.it>

recuperare efficienza e competitività agendo sull'unica leva loro sostanzialmente rimasta della «riforma» o della «ricalibratura» dei propri regimi di *welfare*, latamente intesi<sup>17</sup>. Tuttavia, l'UEM a “trazione fortemente competitiva” non sembra aver generato, contrariamente a quanto sperato, né un accrescimento del benessere collettivo, né, tantomeno, un generale miglioramento delle condizioni socio-economiche degli Stati membri. Invero, le rigidità dell'eurozona hanno privato gli stati membri (specie i più deboli e/o indebitati) delle difese un tempo tradizionalmente erigibili contro gli squilibri nella bilancia dei pagamenti e/o contro gli shock asimmetrici, senza prevedere alcun meccanismo protettivo di tipo para-federale (trasferimenti o investimenti), ma anzi limitando drasticamente il ricorso agli investimenti pubblici per potenziare la produttività, così da lasciare quali unici strumenti di (difficile) riequilibrio la già citata deflazione interna e la mobilità del lavoro<sup>18</sup>.

In particolare, nel progetto di unificazione monetaria, l'enfasi posta sui benefici attesi dall'introduzione dell'Euro – con ciò intendendo: il suo ruolo simbolico, l'impulso che avrebbe dato al completamento dell'unione politica dell'area, l'effetto reputazione per i paesi meno credibili, e la spinta che questo avrebbe prodotto in quei Paesi verso l'adozione delle cosiddette riforme strutturali – sembra aver distolto l'attenzione dai suoi costi<sup>19</sup>. Al riguardo, come osservato da autorevole dottrina, a parità di condizioni, la competizione dei sistemi regolativi – generalmente apprezzata dagli economisti e dai politici neoliberali – può trasformarsi in una spirale negativa di concorrenza sul terreno della deregolamentazione e della riduzione delle tasse, col risultato che tutti i Paesi si ritrovano a un livello di protezione dei diritti che è in effetti più basso di quello individualmente preferito da ciascuno<sup>20</sup>. E questo è quanto sembra essersi

---

<sup>17</sup> Cfr. C. CROUCH, *Entrenching Neo-liberalism: The Current Agenda of European Social Policy*, in N. Countouris, M. Freedland (a cura di), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge, 2013, 41 ss. Osserva sul punto M. DANI, *I diritti dei lavoratori tra costituzionalismo statale e diritto del mercato unico europeo*, in S. Borelli, A. Guazzarotti, S. Lorenzon (a cura di), *I diritti dei lavoratori nelle Carte europee dei diritti fondamentali*, Napoli, 2012, 95 ss. che «mentre gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri si fondano sulla ricerca della giustizia sociale attraverso la tutela dei diritti e la dialettica democratica, l'ordinamento europeo persegue invece l'efficienza economica per mezzo di mirate strategie di regolamentazione del mercato».

<sup>18</sup> Cfr. P. PINI, *Lavoro, contrattazione, Europa. Per un cambio di rotta*, Roma 2013, 170ss.; P. DE GRAUWE, *Economia dell'integrazione monetaria*, Bologna 1996, p. 110; L. TZOUKALIS, *La nuova economia europea*, Bologna 1994, pp. 215, 315

<sup>19</sup> Cfr. C. PETRAGLIA – F. PURIFICATO, *Moneta unica e vincoli sovranazionali alle politiche fiscali nell'Eurozona alla prova della crisi*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 4/2013, 1070. Mutuando le parole di P.R. KRUGMAN, *End This Depression Now*, New York-London, 2013, 167 «european elites were so enthralled with the idea of creating a powerful symbol of unity that they played up the gains from a single currency and brushed aside warnings of a significant downside».

<sup>20</sup> Cfr. F.W. SCHARPF, *Integrazione negativa e integrazione positiva: i dilemmi della costruzione europea*, in *Stato e mercato*, n. 1/1998, 21, 22. Secondo tale Autore, 33, «anche se i politici dei vari Paesi non fossero paralizzati dai conflitti interni e dalla miopia della politica in tempi di crisi, dovrebbero ancora muoversi con le mani legate dai vincoli giuridici delle regole europee sulla concorrenza e dalla competizione con gli stati membri sul terreno della deregolamentazione, elementi che tendono a creare un enorme vantaggio comparativo nella politica interna per partiti e interessi che favoriscono lo smantellamento, piuttosto che la ricostruzione, delle istituzioni dello stato sociale».

inverato nei Paesi periferici dell'Eurozona, ove la concretizzazione dei diritti sociali sembra essersi arrestata alla luce della necessità di tutelare la competitività del sistema economico<sup>21</sup>.

Si osservi altresì che l'UEM sembra caratterizzarsi per una vocazione competitiva che supera e nasconde nel suo cono d'ombra gli istituti volti a rinsaldare i legami di solidarietà tra gli Stati e tra i cittadini dell'UE. Invero, come argomentato da autorevole dottrina, gli Stati membri dell'eurozona (e dell'UE, più in generale), stanno sperimentando la cocente disillusione del progetto varato a Maastricht di una solidarietà basata sulla competizione e non sulla redistribuzione<sup>22</sup>. La perdurante assenza di un'effettiva autonomia finanziaria dell'Unione pare infatti costituire un ostacolo insormontabile a politiche di redistribuzione delle risorse da Paesi in surplus a Stati in deficit. Al riguardo, lo stesso Governatore della BCE Draghi ha affermato in un suo discorso all'Università di Helsinki in data 27 novembre 2014 che «operiamo in un contesto in cui non esistono trasferimenti di bilancio permanenti fra paesi. In tutte le economie nazionali i trasferimenti permanenti avvengono dalle regioni più prospere a quelle più depresse, dalle aree più densamente popolate a quelle meno abitate, dalle aree più ricche di risorse naturali a quelle meno dotate. Questo accade negli Stati Uniti, dove i trasferimenti sono effettuati tramite il bilancio federale. E accade anche in Germania, Italia, Finlandia. I trasferimenti di bilancio, purché restino equi, spesso aiutano a cementare la coesione sociale e a scongiurare tentazioni secessionistiche. Ma dato che tali trasferimenti non sono previsti all'interno dell'area dell'euro, questo modello a noi non si applica [...]»<sup>23</sup>

Pertanto, discende da quanto sin d'ora affermato che, in assenza di una vera e propria dimensione solidaristico-distributiva a livello sovranazionale – la quale dovrebbe constare di una relazione diretta tra l'Unione ed i suoi cittadini – la questione della giustizia sociale appare, per ciascuno Stato, una partita solitaria giocata su di un vuoto scacchiere europeo<sup>24</sup>.

Si noti altresì che l'assenza di una dimensione solidaristica sovranazionale è quindi strettamente collegata alla mancanza di un bilancio europeo<sup>25</sup>, di dimensione significativa, in

---

<sup>21</sup> Secondo tale previsione normativa: «l'Unione e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione». Sul punto, osserva A. SOMMA, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismo*, in *DPCE Online*, n. 4/2017, 107 ss. che nei Paesi membri le cui Costituzioni si riconoscono nel principio della democrazia economica, tale principio, alla luce delle riforme in atto, sembra evidentemente recedere nel nome dell'economia sociale di mercato fortemente competitiva.

<sup>22</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e l'illusione europea della forza ammodernata*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

<sup>23</sup> M. DRAGHI, Intervento di Mario Draghi, Presidente della Banca centrale europea, presso l'Università di Helsinki, Helsinki, 27 novembre 2014, reperibile all'indirizzo web: <https://www.ecb.europa.eu>.

<sup>24</sup> Cfr. P. CHIARELLA, *Società a solidarietà limitata. op. cit.*, 699. Diversamente, D.U. GALETTA, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali, in particolare) nel diritto UE, dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario.*, n.5–6, 2013, 1175 ss. ritiene che «dopo il Trattato di Lisbona e alla luce dell'ampio catalogo di diritti (anche sociali) in esso contenuto, il discorso è chiuso e non può più ragionevolmente affermarsi che il Diritto dell'UE non abbia a cuore e non tuteli i diritti fondamentali».

<sup>25</sup> Su questo tema vedasi: I. PIAZZA, *La redistribuzione nella disciplina dell'Unione e i limiti istituzionali a una politica di sviluppo europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario.*, n. 6/2016, 1761 ss. secondo cui: «la funzione redistributiva incontra, in sede europea, limiti istituzionali e contingenti. Dal punto di vista del bilancio europeo, le decisioni che potrebbero produrre effetti redistributivi di risorse richiedono il consenso degli Stati membri, cosa

grado di porre in essere delle misure di natura concretamente redistributiva tra Stati membri<sup>26</sup>. Infatti, date le dimensioni attualmente contenute del bilancio europeo, che non supera l'1% del PIL dell'Unione, tale esiguo budget disponibile – nemmeno lontanamente paragonabile a quello di uno Stato – sembra del tutto insufficiente ad attuare dei trasferimenti intra-statali di natura squisitamente solidaristica. Pertanto, ove si voglia addivenire ad una corretta determinazione dei requisiti della giustizia distributiva in una comunità politica complessa come quella europea, appare necessaria – come sostiene autorevole dottrina – la realizzazione di un bilancio europeo più ampio e specificamente finalizzato alla redistribuzione delle risorse economiche tra i cittadini dell'Unione europea<sup>27</sup>. Solo in tal modo sarebbe infatti possibile una distribuzione automatica del reddito dalle nazioni in surplus a quelle in deficit<sup>28</sup> – funzione oggi assolta, negli ordinamenti domestici dai fondi perequativi – e si potrebbero altresì mitigare eventuali *shock* asimmetrici che dovessero colpire uno o più Paesi dell'UEM<sup>29</sup>. Invero, solamente la presenza di un fisco europeo, presupposto del relativo bilancio, sembrerebbe poter garantire all'Unione di prendere il posto dello Stato sociale come produttore di sicurezza per tutti i cittadini<sup>30</sup>. Diversamente, i

---

che ostacola il superamento di una logica di mera difesa dei saldi netti» e, altresì, A. BRANCASI, *Il bilancio dell'Unione dopo Lisbona: l'apporto delle categorie del nostro ordinamento nazionale alla ricostruzione del sistema*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2010, 675 ss.

<sup>26</sup> La Commissione europea ha recentemente messo in evidenza come il cambiamento del bilancio europeo sia strettamente collegato al processo di integrazione dell'Unione ed, in particolare, al livello di aspettative che le istituzioni nazionali ed europee si prefisseranno per la comune costruzione del futuro di questa. Secondo tale prospettiva, quindi, l'entità, la struttura e il contenuto del venturo bilancio dell'UE verranno a corrispondere all'«ambizione politica» prefissata a livello unionale, la quale, a sua volta, non potrà, infatti, che essere allineata con i relativi mezzi per agire. Vedasi, sul punto: Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, Commissione Europea COM (2017), n. 358, 28 giugno 2017, disponibile in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), spec. 21, 36.

<sup>27</sup> In questo senso: A.J. MENENDEZ, *Taxing Europe: Two Cases for a European Power to Tax (With Some Comparative Observations)*, in *Columbia Journal of European Law*, Vol. 10, n. 2/2004, 297 ss.

<sup>28</sup> E' lecito tuttavia interrogarsi sulla fattibilità politica di un siffatto bilancio comune europeo, il quale importi trasferimenti dagli Stati in surplus a quelli in deficit. Il recente successo dei partiti nazionalisti in tutta Europa, sia negli Stati in surplus che in quelli in deficit, fa pensare a una difficoltà nel devolvere risorse nazionali ad altri membri dell'Unione. Pertanto, come sostenuto da M. ROSS, *Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2009, 247, 249 «per dare una nuova configurazione alla solidarietà nello spazio politico, sociale e giuridico costituito dall'Unione europea, è necessario un approccio che annulli i confini spaziali e superi la rigida organizzazione della solidarietà del passato. Le porose frontiere ed interdipendenze transnazionali ci ammoniscono a proseguire l'opera di ricomposizione della nozione di solidarietà in forme opposte rispetto alla rincorsa degli eccessi del nazionalismo ed alle pratiche di esclusione che possono essere mostrate dalle identità più deboli. In altre parole, il contributo concettuale della solidarietà – almeno potenzialmente – consiste nel dare forma al processo cosmopolita in atto nell'Unione».

<sup>29</sup> In tal senso argomenta O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, *op. cit.*, 389. Secondo parte della dottrina sarebbero stati «l'assenza della solidarietà di bilancio (formalmente vietata dall'art. 125 del TFUE) e di adeguati meccanismi istituzionali di correzione degli squilibri macroeconomici esistenti tra gli Stati membri, a non dare compiuta realizzazione alla moneta unica» Cfr. L. MELLACE, *La crisi dell'integrazione europea tra vincoli finanziari e crisi dell'Euro*, in *Federalismi*, n. 24/2016. Quanto invece al ruolo del bilancio europeo per rilanciare l'economia europea, secondo A. MAJOCCHI, *Nuove risorse per il finanziamento del bilancio europeo*, in *Rivista di diritto finanziario*, n. 4/2015, 467 ss. «è ormai ampiamente riconosciuto che la debolezza della crescita in Europa è generata da una carenza di domanda effettiva, a seguito dei processi di *deleveraging* del debito pubblico e del debito privato messi in atto contemporaneamente da tutti i paesi dell'area euro. In presenza di una domanda interna che resta debole l'unica possibilità consiste nell'attingere risorse dal bilancio europeo. Date tuttavia, ad oggi, le dimensioni piuttosto contenute del bilancio europeo che non supera l'1% del PIL dell'Unione, si pone naturalmente il problema di reperire nuove risorse per finanziare questa maggiore spesa».

<sup>30</sup> Cfr. F. GALLO, *Giustizia sociale e giustizia fiscale nell'Unione Europea*, Napoli, 2015, 31.

principi di giustizia distributiva e di solidarietà non possono che rimanere appannaggio dei singoli Stati membri, come avviene tutt'oggi.

## 2. Dalla provvisorietà dei fondi salva-Stati allo strumento permanente del Meccanismo Europeo di Stabilità

Il varo dei sistemi di assistenza agli Stati è stata una conseguenza dell'assenza, sia in capo agli Stati membri che alle istituzioni dell'Unione, di meccanismi efficaci per reagire efficacemente alla crisi dei debiti sovrani. Da un lato, infatti, la moneta unica non consente ai Paesi membri di ricorrere allo strumento dell'inflazione e, quindi, di avvantaggiarsi del meccanismo della svalutazione – al fine di consentire alle proprie esportazioni di essere più competitive sui mercati internazionali<sup>31</sup> – così reagendo autonomamente alla crisi. Dall'altro lato, la *no bail out clause* sembrava escludere che l'Unione potesse intervenire in aiuto degli Stati membri<sup>32</sup>. In particolare, ciò che comunque è apparso chiaro è che un'azione isolata dei singoli governi nazionali, in nessun caso, avrebbe potuto produrre risultati positivi di stabilità<sup>33</sup>, data la natura globale della stessa crisi.

Pertanto, sin dallo scoppio dell'emergenza greca, si sono dovute escogitare soluzioni istituzionali *ad hoc* al fine di impedire che un *default* sovrano producesse conseguenze negative a catena sull'euro e sulle finanze pubbliche degli altri Paesi, compresi quelli virtuosi<sup>34</sup>. Sono state pertanto adottate, in primo luogo, alcune misure eccezionali di sostegno alla Grecia. Successivamente si sono invece predisposti appositi meccanismi volti, da un lato, a regolamentare l'assistenza finanziaria eventualmente necessaria e, dall'altro, a prevenire il riprodursi di altre situazioni di rischio<sup>35</sup>.

Il primo genere di innovazioni prodotte dalla crisi dei debiti sovrani ha quindi carattere strettamente emergenziale e riguarda il superamento – almeno in via di fatto – del divieto di *bail*

---

<sup>31</sup> Al riguardo, interessanti sono le osservazioni di L. BACCARO, *Le trasformazioni del capitalismo tedesco e la crisi dell'euro*, in *Il Mulino*, n. 5/2015, 903, 904 secondo cui: «la Germania si è mutata in un modello *export led*, un tipo di crescita tirata dai profitti, ma anche un pericoloso esempio di politica *beggar-they neighbour* che ha avuto conseguenze importanti per la stabilità dell'Eurozona. Come notato da molti osservatori, la crisi dell'euro è essenzialmente una crisi di competitività [...] Gli squilibri di competitività hanno creato surplus commerciali strutturali nei Paesi del centro e deficit speculari nei Paesi della periferia. Il surplus tedesco ha generato flussi finanziari verso i Paesi periferici, e questi hanno contribuito a gonfiare bolle speculative e aggravato la posizione debitoria dei Paesi coinvolti [...] l'euro ha contribuito a cementare il modello di crescita *export-led* tedesco impedendo l'aggiustamento del cambio che avrebbe neutralizzato l'eccesso di competitività tedesco e corretto la corrispondente mancanza di competitività degli altri Paesi. In altre parole, grazie all'euro la repressione dei salari in Germania si è trasformata in svalutazione competitiva a danno degli altri membri dell'Eurozona».

<sup>32</sup> Cfr. M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3/4, 2017, 623 ss.

<sup>33</sup> Cfr. F. SAVASTANO, *Il fondo europeo di stabilità: un elemento propulsivo della nuova Europa*, in *Federalismi*, n. 3/2012.

<sup>34</sup> Cfr. G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2012, 462.

<sup>35</sup> Cfr. G. NAPOLITANO, *L'assistenza finanziaria europea e lo Stato "co-assicuratore"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2010, 1085.

out sancito dai tempi di Maastricht, onde preservare la stabilità finanziaria complessiva dell'Eurosistema, messa sotto scacco proprio dalla paventata insolvenza greca<sup>36</sup>. Al riguardo, si è anzitutto ragionato che la disposizione normativa di cui all'art. 125 TFUE, se esclude aiuti obbligatori o interventi collettivi dell'Unione, non può opporsi ad iniziative volontarie di singoli Stati membri. Ed è su questa base che si è quindi approntata la soluzione degli accordi bilaterali.

Invero, quella che sarebbe stata la strategia poi applicata per la risoluzione della crisi greca<sup>37</sup> appare delineata, per la prima volta, nella dichiarazione del 25 marzo 2010 adottata dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi euro<sup>38</sup>. I primi interventi di sostegno alla Grecia<sup>39</sup> sono stati quindi effettuati per il tramite di prestiti bilaterali, anche e soprattutto – come detto – al fine di ovviare all'ostacolo della clausola di non salvataggio posta dall'art. 125 TFUE. Il piano di sostegno finanziario alla Grecia ammontò a 110 miliardi di euro, di cui 30 stanziati dal Fondo monetario internazionale e 80 dagli Stati membri della zona euro, attraverso un meccanismo di prestiti bilaterali coordinati, definito in due distinti accordi stipulati l'8 maggio 2010. Più in particolare, il primo accordo, il *Loan Facility Agreement*, è stato stipulato tra la Grecia – con la Banca di Grecia in qualità di agente – da un lato, e gli altri Stati della zona euro, dall'altra. In questo accordo, sono stati definiti i reciproci diritti e doveri in relazione ai prestiti bilaterali erogabili in favore della Grecia, nell'ambito di un programma triennale coordinato dalla Commissione europea. Il secondo accordo, denominato *Intercreditor Agreement*, è stato contestualmente stipulato tra tutti gli Stati membri dell'area euro, ad eccezione della Grecia. In tale accordo, i Paesi membri hanno

---

<sup>36</sup> Cfr. E MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, n. 4/2013, 505.

<sup>37</sup> Per maggiori approfondimenti sul punto vedasi: A. VITERBO - R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 4/2010, 961 ss.

<sup>38</sup> La Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi appartenenti all'area euro del 25 marzo 2010 è disponibile alla seguente pagina web <http://www.consilium.europa.eu>. La Dichiarazione riconosceva, inoltre, la necessità di promuovere uno stretto coordinamento delle politiche economiche in Europa, di rafforzare ed integrare il quadro esistente per assicurare la sostenibilità fiscale nella zona euro e di rafforzare la vigilanza sui rischi economici e di bilancio. A questi fini veniva chiesto al Presidente del Consiglio europeo, in collaborazione con la Commissione, di istituire una *task force* — composta di rappresentanti degli Stati membri, della Presidenza di turno e della Bce — incaricata di presentare al Consiglio, entro la fine del 2010, le misure necessarie per conseguire tali obiettivi, esplorando tutte le opzioni per rafforzare il quadro giuridico. I lavori della task force sono stati avviati e viene data periodicamente notizia delle riunioni e degli argomenti di discussione tramite comunicati stampa del Presidente, senza tuttavia approfondimenti sui termini del dibattito in corso.

<sup>39</sup> Il riferimento è, in particolare, al *Greek Loan Facility*, strumento intergovernativo di assistenza finanziaria alla Grecia del valore di 110 miliardi di Euro. Essa fu approvata il 2 maggio 2010 dai capi di Stato o di Governo degli Stati membri di concerto con il Fondo Monetario Internazionale. Nel contesto del *Greek Loan Facility*, gli Stati membri dell'Eurozona si erano quindi impegnati a fornire alla Repubblica ellenica un contributo finanziario per mezzo di prestiti bilaterali; e alla Commissione era stato affidato il compito di coordinare ed amministrare la raccolta e l'esborso di tali contributi. A tal fine, la Grecia e la Commissione avevano perfezionato un *Memorandum of Understanding*, contenente un 'programma d'azione. La corresponsione delle quote del pacchetto finanziario seguiva l'approvazione della Commissione, la quale doveva valutare i progressi compiuti dalla Grecia in base a criteri quantitativi da essa stessa definiti. Cfr. G. RUGGE, *La competenza arbitraria della Corte di Giustizia UE e il Fiscal compact*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 1/2013, 199 ss. Vedasi, al riguardo, per maggiori approfondimenti: F. COLASANTI, *Financial assistance to Greece: Three programmes*, *European policy center*, Discussion paper, febbraio 2016.

quindi concordato i reciproci diritti e doveri con riguardo al funzionamento del programma di prestiti bilaterali alla Grecia<sup>40</sup>.

Si trattava, tuttavia, di una soluzione precaria, idonea a far fronte ad interventi isolati, non di una soluzione istituzionale per una pluralità di situazioni di crisi<sup>41</sup>. Ne discende dunque che, una volta definiti gli strumenti eccezionali di sostegno alla Grecia, attraverso un sistema di prestiti bilaterali coordinati da parte dei singoli Paesi dell'Eurozona, le istituzioni europee e gli Stati membri si sono posti il problema di istituzionalizzare i meccanismi di soccorso, al fine di affrontare in modo più organico in sede europea la questione del debito sovrano<sup>42</sup>.

Un ruolo cruciale per preservare la stabilità finanziaria nella zona euro è stato quindi ricoperto dai c.d. Fondi salva-Stati. Questi sono, in ordine cronologico: il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM), il Fondo europeo di stabilità finanziaria (EFSF) e il Meccanismo europeo di stabilità (ESM). Trattasi di tre sigle che designano strumenti diversi, pur con diversi tratti comuni, come sarà di seguito illustrato.

L'atto istitutivo del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria è un regolamento<sup>43</sup> che trova la sua base legale nell'art. 122, par. 2 TFUE, il quale – come noto – consente al Consiglio, su proposta della Commissione, di accordare un sostegno finanziario agli Stati membri in difficoltà a causa di circostanze eccezionali al di fuori del loro controllo<sup>44</sup>. L'art. 122 TFUE sembra essere stato interpretato, dalle istituzioni europee, come norma speciale in deroga all'art. 125 TFUE. In altre parole, misure di salvataggio, in principio vietate, si sono repute ammesse in presenza di circostanze eccezionali<sup>45</sup>. Pertanto, l'origine delle difficoltà di uno Stato

---

<sup>40</sup> Anche l'Italia ha dato seguito all'impegno assunto in sede comunitaria con il decreto legge 10 maggio 2010, n. 67, convertito in legge 22 giugno 2010, n. 99. La normativa italiana fa diretto riferimento al programma triennale di sostegno finanziario mediante prestiti bilaterali alla Grecia definito ai sensi della dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'Unione europea facenti parte dell'area euro e delle conseguenti decisioni dell'Eurogruppo. Cfr. G. NAPOLITANO, *L'assistenza finanziaria europea e lo Stato "co-assicuratore"*, op. cit., 1089.

<sup>41</sup> G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3/2012, 681 ss. Al riguardo osserva F. BASSAN – C.D. MOTTURA, *Le garanzie statali nel sistema europeo di assistenza finanziaria agli Stati*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3/2013, che: «lo strumento (prestiti bilaterali) e il metodo (intergovernativo) sono stati ritenuti inadeguati nel momento stesso in cui gli accordi sono stati firmati. E infatti contestualmente (maggio 2010) è stato adottato un regolamento che istituisce un Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (Regolamento 9606/10) e prevede forme di assistenza finanziaria dall'Unione a uno Stato membro (nei limiti dell'art. 122.2 TFUE) quali prestiti o linee di credito, erogati al termine di una procedura avviata dalla richiesta di aiuto dello stato e conclusa con decisione».

<sup>42</sup> Cfr. G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, op. cit., 462.

<sup>43</sup> Regolamento n. 407/2010 del 11 maggio 2010.

<sup>44</sup> L'art. 122, par. 2 TFUE non specifica quale tipo di atto può essere adottato dal Consiglio; considerando quindi le circostanze eccezionali cui si dovrebbe cercare di porre rimedio, non è da escludere che il Consiglio possa ricorrere ad atti vincolanti. In tal senso: A. VITERBO - R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, op. cit.

<sup>45</sup> G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, op. cit. Tuttavia, secondo parte della dottrina, le iniziative in reazione alla crisi avrebbero confermato la carenza nei Trattati di previsioni appropriate per un'efficace politica di interventi dell'Unione in sostegno a Stati membri in difficoltà. In particolare, si sarebbe mostrata inconsistente la base giuridica delle misure per costituire le *Facilities*, atteso che l'art. 122 TFUE consente di accordare sostegno a Stati membri in condizioni speciali per circostanze eccezionali che sfuggono al loro controllo; condizione che non si sarebbe potuta configurare per gli Stati interessati (al tempo, Grecia, Portogallo, Irlanda). In questo senso: M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 1/2013, 1 ss.

membro, tali da determinare la legittimità della richiesta di aiuto al suddetto Meccanismo, deve potersi rintracciare in eventi eccezionali<sup>46</sup>, quali un grave deterioramento della situazione economica e finanziaria internazionale ovvero un attacco speculativo contro uno Stato membro<sup>47</sup>. Parte della dottrina non ha tuttavia mancato di osservare che la crisi del debito sovrano, essendo causata dalle erronee politiche economiche e di bilancio di alcuni governi, non sarebbe riconducibile a quelle circostanze eccezionali fuori dal controllo dello Stato che giustificano il ricorso agli interventi di cui all'art. 112 (2) TFUE<sup>48</sup>.

E' il Consiglio, secondo il suo apprezzamento, a valutarne l'eccezionalità paventata. Tale Meccanismo è quindi finanziato dal bilancio dell'UE. La Commissione è infatti autorizzata a prelevare fino a un totale di 60 miliardi di euro sui mercati finanziari per conto dell'UE. In concreto, il Regolamento UE n. 407/2010 prevede quindi due forme per la realizzazione dell'assistenza finanziaria: lo Stato beneficiario potrà ottenere o un prestito o una linea di credito. Nella prima fase lo Stato richiedente discute con la Commissione (in collegamento con la BCE) l'entità del finanziamento necessario, e trasmette alla stessa istituzione e al Comitato economico e finanziario un piano di risanamento economico e finanziario. L'assistenza finanziaria dell'Unione, nell'ambito di tale meccanismo è quindi concessa mediante decisione adottata dal Consiglio, il quale delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione<sup>49</sup>. La decisione di concedere tale assistenza contiene quindi le condizioni generali di politica economica alle quali è subordinata l'assistenza finanziaria dell'Unione al fine di ristabilire una situazione economica o finanziaria sana nello Stato membro beneficiario<sup>50</sup>. Invero, conclusa la seconda fase con l'adozione della decisione da parte del Consiglio, si apre la terza: nel corso di questa la Commissione e lo Stato destinatario concludono un *memorandum* di intesa per delineare le condizioni generali di politica economica fissate dal Consiglio. Spetterà poi alla Commissione

---

<sup>46</sup> Prevede l'art. 1 del Regolamento n. 407/2010 che "al fine di preservare la stabilità finanziaria dell'Unione europea, il presente regolamento fissa le condizioni e la procedura per la concessione dell'assistenza finanziaria dell'Unione a uno Stato membro che subisca o rischi seriamente di subire gravi perturbazioni economiche o finanziarie causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo."

<sup>47</sup> In tal senso dispone l'art. 1 del Regolamento n. 407/2010, secondo cui: "Al fine di preservare la stabilità finanziaria dell'Unione europea, il presente regolamento fissa le condizioni e la procedura per la concessione dell'assistenza finanziaria dell'Unione a uno Stato membro che subisca o rischi seriamente di subire gravi perturbazioni economiche o finanziarie causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo".

<sup>48</sup> Vedasi, in questo senso, F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, op. cit., 337 ss.

<sup>49</sup> Prevede l'art. 3 comma 2 del Regolamento n. 407/2010 che: "L'assistenza finanziaria dell'Unione è concessa mediante decisione adottata dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione".

<sup>50</sup> Questo è quanto previsto dall'art. 3 comma 3 lettera b) del Regolamento n. 407/2010, secondo cui: "la decisione di concedere un prestito contiene: [...] l'approvazione del programma di aggiustamento elaborato dallo Stato membro beneficiario per soddisfare le condizioni economiche alle quali è subordinata l'assistenza finanziaria dell'Unione". Al riguardo, sottolineano A. VITTERBO – R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal compact*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 323 come la stretta condizionalità mira a garantire che l'aiuto sia temporaneo e immediatamente accompagnato da misure atte a garantire l'eccezionalità della situazione che lo ha reso necessario.

la trasmissione dell'atto al Parlamento e al Consiglio<sup>51</sup>. In sintesi, quindi, il Meccanismo europeo di stabilizzazione consta sostanzialmente in una procedura di ausilio da parte dell'Unione europea ad un Paese in difficoltà, con la concessione di un prestito tramite risorse raccolte dalla Commissione sul mercato finanziario, entro il limite costituito dal margine disponibile sotto il massimale delle risorse proprie per gli stanziamenti di pagamento<sup>52</sup>. In altri termini, si tratta della differenza tra le risorse proprie e gli impieghi, alla luce del bilancio dell'Unione: un importo certamente modesto se paragonato alle esigenze di uno Stato in difficoltà a rifinanziare autonomamente il proprio debito pubblico. Tale fatto spiega la necessità di istituire l'ulteriore e parallelo meccanismo del Fondo salva Stati, in grado di mobilitare risorse decisamente più ingenti<sup>53</sup>. Ciò non toglie, comunque, che il descritto intervento europeo sia risultato più ambizioso rispetto a quello legato al solo risanamento delle difficoltà economico-finanziarie circoscritte ad uno Stato membro. Pare infatti più ragionevole guardare al fenomeno come all'ennesimo tassello posto a fondamento di un governo dell'economia sovranazionale<sup>54</sup>.

La costituzione di più ampie provviste a disposizione degli interventi di assistenza ha dunque costituito oggetto di un distinto impegno degli Stati a rendere disponibili risorse fino a 440 miliardi mediante l'istituzione di un c.d. veicolo speciale<sup>55</sup> e l'emissione di obbligazioni garantite dagli Stati membri in proporzione al loro contributo al capitale della BCE<sup>56</sup>. Tale veicolo speciale, denominato Fondo europeo di stabilità finanziaria, è stato costituito il 7 giugno 2010 in forma di società a responsabilità limitata di diritto lussemburghese da un unico socio: il

---

<sup>51</sup> Prevede infatti l'art. 3 comma 5 del Regolamento n. 407/2010 che: "La Commissione e lo Stato membro beneficiario concludono un memorandum di intesa nel quale sono specificate le condizioni generali di politica economica fissate dal Consiglio. La Commissione trasmette il memorandum di intesa al Parlamento europeo e al Consiglio".

<sup>52</sup> Prevede l'art. 2 del Regolamento n. 407/2010 che "L'assistenza finanziaria dell'Unione ai fini del presente regolamento prende la forma di un prestito o di una linea di credito concessi allo Stato membro interessato. A tal fine, conformemente a una decisione del Consiglio ai sensi dell'articolo 3, la Commissione è autorizzata a contrarre prestiti per conto dell'Unione europea sui mercati dei capitali o con le istituzioni finanziarie (comma 1). L'esposizione creditizia dei prestiti o delle linee di credito che si possono concedere agli Stati membri ai sensi del presente regolamento è limitata al margine disponibile sotto il massimale delle risorse proprie per gli stanziamenti di pagamento (comma 2).

<sup>53</sup> Cfr. E MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, op.cit., 505.

<sup>54</sup> Cfr. M. BONINI, *Il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria e la crisi ellenica*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3/4 2010, 1080.

<sup>55</sup> L'EFSF è finanziato con 780 miliardi di euro di garanzie nazionali a lungo termine, da parte dei paesi dell'area euro, in proporzione alla loro partecipazione al capitale della BCE. Il Fondo può concedere assistenza sino a 440 miliardi di euro. Per un'analisi dei meccanismi di assistenza finanziaria apportati dall'Unione europea e dagli Stati membri per fare fronte alla crisi dei debiti sovrani, vedasi: A. MERINO, *Legal developments in the economic and monetary union during the debt crisis: the mechanism of financial assistance*, in *Common market law review*, n. 5/2012, 1613 ss.

<sup>56</sup> L'EFSF eroga prestiti ai soli Paesi dell'area euro, a complemento di quelli provenienti dall'EFSM ed al fine di salvaguardare la stabilità finanziaria della stessa area euro. Le risorse necessarie sono quindi raccolte dall'EFSF tramite l'emissione di *bonds* garantiti da ogni Stato partecipante in rapporto alla propria quota nel capitale versato della BCE e conformemente al proprio ordinamento nazionale. I *bonds* saranno collocati sul mercato soltanto qualora l'EFSF riceva una richiesta di finanziamento.

Granducato di Lussemburgo<sup>57</sup>. Subito dopo, la società stipulava un accordo (EFSF Framework Agreement) con i sedici Stati della zona euro, i quali, secondo quanto previsto dallo statuto, assumevano la posizione di soci, provvedendo alla sottoscrizione delle relative quote<sup>58</sup>. Come il suo antecedente, la sua precipua finalità consiste nel garantire la stabilità finanziaria dell'Eurozona, mediante l'aiuto a singoli Stati membri che vengano a trovarsi in situazioni di grande difficoltà<sup>59</sup>. Invero, a tale Fondo è attribuito il compito di emettere obbligazioni o altri strumenti di debito sul mercato finanziario per raccogliere fondi necessari a: fornire prestiti agli Stati dell'eurozona in difficoltà; ricapitalizzare banche; e comprare debito sovrano. La concessione di un prestito da parte del Fondo europeo di stabilità finanziaria si sostanzia dunque nell'accollo, da parte degli altri Paesi membri, che si fanno garanti dei *bond* emessi per finanziare il prestito, del debito dello Stato membro in difficoltà. Diversamente dal suo predecessore, tuttavia, il Fondo europeo di stabilità finanziaria non è un'istituzione o un organo dell'UE, ma il frutto di una cooperazione intergovernativa<sup>60</sup> finalizzata a fronteggiare la crisi economico-finanziaria degli Stati dell'euro; di conseguenza è stata dotata dei mezzi utili a questo unico fine e per il solo tempo necessario a superare le calamità prodotte dalla crisi<sup>61</sup>. Trattasi infatti, dal punto di vista giuridico, di un accordo quadro sottoscritto tra i Paesi dell'area euro, giuridicamente autonomo dai Trattati istitutivi. Il Fondo europeo di stabilità finanziaria appare peraltro – secondo parte della dottrina – un istituto del tutto peculiare, quasi *extra-ordinem*, per l'ordinamento dell'Unione, anche dal momento che presuppone il ricorso a strumenti di diritto privato al fine di perseguire obiettivi di *public policy*<sup>62</sup>. La Commissione è stata quindi incaricata di negoziare e sottoscrivere — per conto degli Stati euro *on their behalf* e soltanto dopo la loro

---

<sup>57</sup> Decisione dei sedici Stati membri dell'area euro riuniti nell'Eurogruppo, Bruxelles, 7 giugno 2010, pubblicata alla pagina web: <http://www.consilium.europa.eu>. Si veda anche l'EFSF Framework Agreement, concluso il 7 giugno 2010 tra i sedici Paesi membri della zona euro e l'EFSF.

<sup>58</sup> Cfr. G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, *op.cit.*, 462.

<sup>59</sup> L'attività principale della EFSF è stata senza dubbio quella di concedere prestiti ai Paesi della zona Euro in difficoltà finanziaria. Il Fondo può altresì intervenire nei mercati del debito primario e secondario. In quest'ultimo caso può però farlo solo in seguito ad un'analisi della BCE che riconosca l'esistenza di circostanze eccezionali nei mercati che possa nominare la stabilità finanziaria di uno Stato o dell'Unione: è abbastanza scontato sottolineare come tali condizioni eccezionali non abbiano mancato di manifestarsi negli ultimi tempi. Altra caratteristica del Fondo è quella di dover agire sulla base di un programma precauzionale presentato dallo Stato membro dell'Eurozona che abbia bisogno di usufruirne. Il Fondo può infine emettere prestiti ai governi per la ricapitalizzazione di istituti finanziari. Cfr. F. SAVASTANO, *Il fondo europeo di stabilità: un elemento propulsivo della nuova Europa*, *op.cit.* Al riguardo osserva G.M. RUOTOLO, *La Costituzione Economica Dell'Unione Europea Al Tempo Della Crisi Globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2/3 2012, 449 che: «lungi dall'essere uno strumento per così dire solidaristico, [il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria] muove dal condivisibile presupposto dell'esistenza di un interesse proprio dell'UE a soccorrere i Membri in difficoltà finanziarie, anche se non appartenenti all'Eurogruppo, nel timore che tali difficoltà possano "infettare" tutta l'Unione e quindi costituire una grave minaccia per la sua stabilità finanziaria complessivamente intesa».

<sup>60</sup> Si tratta essenzialmente, come del resto nel caso del sostegno finanziario alla Grecia, di forme di cooperazione intergovernativa tra gli Stati dell'area euro non previste nell'ordinamento UE.

<sup>61</sup> Cfr. L. SCIPIONE, *Strumenti e politiche di salvataggio nella crisi dei debiti sovrani*, *Quaderni della Rivista di Diritto dell'Impresa*, Napoli, 2016, 237.

<sup>62</sup> In tal senso vedasi: G.M. RUOTOLO, *La Costituzione Economica Dell'Unione Europea Al Tempo Della Crisi Globale*, *op. cit.*, 450.

approvazione — il *memorandum d'intesa* con lo Stato richiedente assistenza finanziaria. Di fatto, questa viene quindi a coordinare, attraverso un *single loan agreement*, un *pool* di prestiti bilaterali provenienti dagli Stati euro e fatti confluire nel Fondo, secondo un modello simile a quello applicato nel caso della Grecia. La Commissione è pertanto l'organo cui è affidato il compito di dare attuazione al c.d. Fondo Salva Stati e di assicurare la coerenza delle azioni intraprese con le politiche dell'UEM<sup>63</sup>. Questo è stato quindi istituito per una durata di tre anni<sup>64</sup> (ovvero fino al dicembre 2012) e poi prorogato fino al 30 giugno 2013, con lo scopo di reagire al contagio che, già dal maggio 2010, si era esteso dalla Grecia, all'Irlanda e al Portogallo<sup>65</sup>.

Entrambi i descritti strumenti hanno quindi suscitato perplessità, sotto vari profili, in merito alla loro compatibilità con il diritto dell'Unione. In particolare, sono stati sollevati dubbi circa la compatibilità del Meccanismo e del Fondo con il divieto di assistenza finanziaria stabilito dall'art. 125 TFUE<sup>66</sup>. Il rischio paventato era, infatti, che tali meccanismi di assistenza potessero ingenerare, nei Paesi beneficiari, un fenomeno di *moral hazard*; ossia che Stati in dissesto finanziario, facendo affidamento sui finanziamenti concessi nell'ambito dei meccanismi *de quibus*, potessero rinunciare ad intraprendere politiche economiche e di bilancio severe e dolorose, ma necessarie per risanare i conti pubblici<sup>67</sup>.

Per superare tali riserve, e al fine di dare una risposta più robusta alle incertezze dei mercati, gli Stati membri dell'area euro hanno dunque deciso di istituire un nuovo meccanismo di natura permanente, volto a salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme e a sostituire, in via graduale, i due strumenti temporanei di assistenza finanziaria sopra menzionati<sup>68</sup>. Nella riunione del Consiglio europeo del 28 e 29 ottobre 2010, i capi di Stato e di

---

<sup>63</sup> Cfr. A. VITERBO - R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, *op.cit.*

<sup>64</sup> Mentre l'EFSM è soggetto a revisioni semestrali, e all'EFSF si è posta una scadenza triennale. Vedasi, al riguardo, l'art. 10 del regolamento istitutivo dell'EFSM, la decisione Ecofin del 9 maggio 2010 e l'art. 11 del Framework Agreement relativo all'EFSF.

<sup>65</sup> In questo senso: A. CANEPA, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015. Nel 2011 la EFSF ha concluso in totale quattro operazioni di sostegno, due a favore dell'Irlanda e due a favore del Portogallo. La prima è datata primo febbraio, con uno stanziamento di 3,6 miliardi di Euro in favore della Repubblica d'Irlanda. Il 22 giugno sono stati stanziati 3,7 miliardi a beneficio del Portogallo, ai quali si sono aggiunti la settimana successiva, il 29 giugno, altri 2,2 miliardi di Euro. Il 10 novembre è stato approvato un nuovo prestito di 3 miliardi di euro sempre in favore della Repubblica d'Irlanda.

<sup>66</sup> Vedasi, in particolare, M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, *op.cit.*

<sup>67</sup> Cfr. A. BUCCIARELLI, *Il meccanismo europeo di stabilità: aspetti istituzionali e problemi riguardanti il diritto con l'Unione europea*. Tesi di Laurea A.A. 2012/2013 in Diritto dell'Unione europea (corso progredito), LUISS Guido Carli, relatore Daniele Gallo, 11

<sup>68</sup> Cfr. E. GAMBARO – F. MAZZOCCHI, *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, n2/2013, 545 ss. L'accordo sull'istituzione di un meccanismo di stabilità permanente fu raggiunto nel corso della riunione del Consiglio europeo in data 28-29 ottobre 2010. Il contenuto dell'accordo raggiunto in tale riunione è quindi disponibile all'indirizzo web: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/118593.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/118593.pdf).

Governo hanno infatti convenuto sulla necessità di introdurre un meccanismo permanente per la soluzione delle crisi e di procedere alla revisione dei Trattati necessaria a tale scopo.

Il Consiglio europeo, con la decisione 2011/199 del 25 marzo 2011<sup>69</sup>, si è quindi avvalso della possibilità di modificare il TFUE con una procedura semplificata ai sensi dell'art. 48 comma 6 TUE<sup>70</sup>, per mezzo della quale è stato dunque introdotto l'art. 136 comma 3 TFUE<sup>71</sup>. In base a tale nuova disposizione «gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme». Per disincentivare abusi del ricorso al sostegno collettivo si è altresì previsto che «la concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta ad una rigorosa condizionalità».

Coerentemente con tale previsione normativa, (anche) le forme di assistenza fornite dal MES presuppongono tutte il rispetto di stringenti norme di condizionalità economica, contenute in accordi detti *Memoranda of Understanding*. Altrimenti detto, il sostegno allo Stato in crisi avviene su richiesta ed è subordinato a precise condizioni definite in un *memorandum* di intesa negoziato con la Commissione, di concerto con la BCE, e ove, possibile, con il Fondo monetario internazionale. Invero, il principio di stretta condizionalità<sup>72</sup> costituisce la colonna portante di questo meccanismo che si serve di una strumentazione giuridica para-contrattuale<sup>73</sup>. Tale meccanismo, al fine di salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso,

---

<sup>69</sup> Decisione del Consiglio Europeo del 25 marzo 2011 che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro

<sup>70</sup> Si rimanda sul punto a: B. DE WITTE, *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, in *European Policy Analysis*, 2011, disponibile all'indirizzo web <https://www.eui.eu>. Per l'emendamento in questione sembrano verificarsi i presupposti previsti dall'art. 48 par. 6 TUE, in quanto l'intervento si riferisce all'area delle politiche interne e dell'azione dell'Unione, ma non conduce ad un'espansione delle competenze di questa.

<sup>71</sup> Trattasi di una disposizione normativa che esplicitamente autorizza l'istituzione di uno meccanismo di stabilità, di carattere permanente, che garantisca la stabilità finanziaria della zona euro nel suo insieme. Lo scopo dello ESM è quindi quello di mobilitare risorse e di fornire un supporto alla stabilità sotto stretta condizionalità, in favore degli Stati membri che si trovino ad affrontare o siano minacciati da gravi problemi finanziari, nella misura in cui l'intervento sia indispensabile per preservare la stabilità finanziaria dell'intera eurozona e dei suoi Stati membri. La modifica dell'art. 136 TFUE appariva inoltre necessaria per rendere esplicita la compatibilità dell'istituendo meccanismo con gli artt. 123-125 TFUE, altrimenti ricostruibile soltanto in via interpretativa. Il nuovo par. terzo dell'art. 136 TFUE rappresenterebbe quindi una sorta di clausola di abilitazione che istituisce un regime speciale rispetto al divieto generale di *bail-out* sancito all'art. 125 TFUE. Vedasi, in questo senso, A. VITERBO – R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal compact*, op.cit.

<sup>72</sup> Al riguardo, secondo C. PINELLI, *I riflessi della crisi finanziaria sugli assetti delle istituzioni europee*, Relazione presentata presso l'Università del Salerno in occasione del convegno sul tema “La costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale”, Lecce, 14-15 settembre 2012, reperibile all'indirizzo web: <https://www.astrid-online.it>. tale condizionalità sarebbe originata proprio dai dubbi di compatibilità con il quadro giuridico dell'Unione sollevati a proposito delle misure intergovernative adottate tra Stati dell'eurozona volte al sostegno reciproco, visto l'espresso divieto dell'art. 125 TFUE.

<sup>73</sup> Con riguardo all'utilizzo di strumenti para contrattuali da parte del MES si noti quindi che, secondo quanto previsto dall'art. 15 del relativo Trattato, “Il consiglio dei governatori può decidere di concedere assistenza finanziaria a un membro del MES ricorrendo a prestiti con l'obiettivo specifico di ricapitalizzare le istituzioni finanziarie dello stesso membro del MES”. Inoltre, ex art. 17 del Trattato, “Al fine di ottimizzare l'efficienza in termini di costi dell'assistenza finanziaria, il consiglio dei governatori può decidere di adottare disposizioni per l'acquisto dei titoli emessi sul mercato primario da un membro del MES”.

può quindi fornire ad un proprio contraente le varie forme previste di sostegno finanziario, unicamente sulla base di condizioni che possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite<sup>74</sup>. Inoltre, particolarmente significativa è la previsione normativa secondo cui la concessione di assistenza finanziaria è sottoposta alla duplice condizione: (i) della ratifica del *Fiscal compact* e (ii) della introduzione nella legislazione nazionale dei vincoli finanziari contenuti nello stesso Trattato sulla stabilità, il coordinamento, la *governance*<sup>75</sup>.

Il MES è stato quindi istituito sulla base di un apposito accordo internazionale stipulato al di fuori della cornice istituzionale dell'Unione<sup>76</sup>. Al riguardo, come noto, il Trattato MES, non fa parte dell'ordinamento dell'Unione europea ed è quindi esterno sia al TUE che al TFUE. Questo

---

<sup>74</sup> In questo senso dispone l'art. 12 del Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità, firmato il 2 febbraio 2012 ed entrato in vigore in data 8 ottobre 2012, a seguito della ratifica dei 17 Stati membri dell'eurozona (a cui si sono aggiunti la Lettonia, il 1° gennaio 2014, e la Lituania, il 1° gennaio 2015), secondo cui "Ove indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri, il MES può fornire a un proprio membro un sostegno alla stabilità, sulla base di condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto. Tali condizioni possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite". Vedasi, per maggiori approfondimenti, F. LOSURDO, *Il principio di condizionalità nella crisi dell'ordine di Maastricht*, in G.M. Teruel Lozano, A. Pèrez miras – E.C. Rafiotta (a cura di) *Sfide del costituzionalismo di fronte al processo di integrazione europea*, Seminario Italo Spagnolo, Murcia, 2015, 179 ss.

<sup>75</sup> Invero, come stabilito nel Preambolo del Trattato c.d. Fiscal Compact, "la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito di nuovi programmi a titolo del meccanismo europeo di stabilità sarà subordinata, a decorrere dal 1° marzo 2013, alla ratifica del presente trattato dalla parte contraente interessata". Secondo parte della dottrina l'innovazione ascrivibile al terzo paragrafo dell'art. 136 TFUE – la quale ha posto le premesse giuridiche e teoriche per la costituzione del MES - non pare aver inciso direttamente sulla competenza riconosciuta all'Unione nel coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Vedasi in questo senso: Cfr. L. SCIPIONE, *Strumenti e politiche di salvataggio nella crisi dei debiti sovrani*, op.cit., 239. Diversamente, secondo R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3/2016, 669 ss. «sia il TSCG sia il MES, segnalano una dilatazione dei confini costituzionali dell'Unione e degli Stati. In primo luogo, intervengono a risolvere le difficoltà dell'Unione due organismi di natura giuridica internazionale. In secondo luogo, le disposizioni dei due trattati si applicano direttamente, senza interposizioni, agli Stati, a seguito dell'adozione, penetrando, così nel loro diritto interno. In terzo luogo, l'apertura costituzionale si può leggere nelle disposizioni che disciplinano i controlli sugli Stati che hanno ricevuto un finanziamento, esercitati da un organismo di natura giuridica internazionale, cui partecipa il FMI».

<sup>76</sup> In base al Trattato istitutivo, firmato il 2 febbraio 2012 ed entrato in vigore in data 8 ottobre 2012, a seguito della ratifica dei 17 Stati membri dell'Eurozona (a cui si sono aggiunti la Lettonia, il 1° gennaio 2014, e la Lituania, il 1° gennaio 2015), il MES è costituito quale organizzazione intergovernativa nel quadro del diritto pubblico internazionale con sede in Lussemburgo. Critico verso tale scelta: M. RUFFERT, *The European debt crisis and European union law*, in *Common market law review*, V. 48/2011, 1789, secondo cui: «What is more questionable is the establishment of the ESM as a new structure for emergency action outside the EU's own institutional framework. The ESM appears to be a regional copy of the IMF, and it is totally "intergovernmental"; even more so, it is deliberately shaped as a tool for international cooperation beyond the EU level. Of course, the Member States are free to found new international organizations among themselves as a matter of principle, which may also include the marginal involvement of the common institutions as long as there is no judicial body of the new organization competent to adjudicate in EU law matters. Nonetheless, the erection of a new international institution enhances the complexity of the design of European integration, and it also sidesteps some crucial features of the EU's institutional concept, which should strive for more transparency and not for a complex plurality». Altra parte della dottrina ritiene sul punto che: le misure a salvaguardia della tenuta dell'euro sarebbero "eccentriche" rispetto al sistema "costituzionale" dell'Unione, in particolare il Trattato MES. Questo starebbe infatti a creare significativi problemi di tenuta dei valori costituzionali all'interno degli Stati membri, e forse anche di quelle stesse tradizioni costituzionali comuni su cui, peraltro, la stessa Unione dovrebbe fondarsi, a norma del preambolo e dello stesso art. 2 TUE. In questo senso: F. MUNARI, *Gli effetti del diritto dell'Unione europea sul sistema interno delle fonti*, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 4/2013, 725 ss.

è quindi qualificato quale istituzione finanziaria internazionale dotata di personalità giuridica<sup>77</sup> e avente natura giuridica di vera e propria organizzazione intergovernativa, in ragione della struttura fondata su un Consiglio di governatori (*Board of Governors*), composto da un rappresentante per ogni Stato membro. e su un Consiglio di amministrazione (*Board of Directors*)<sup>78</sup>. Il principale organo del fondo è appunto il Consiglio dei governatori, formato dai ministri finanziari dell'eurozona e con la partecipazione — in qualità di osservatori — del presidente della BCE e del commissario per gli affari economici e monetari. A questo sono dunque attribuiti ampi poteri relativi, tra l'altro, all'attivazione e alla scelta dei meccanismi di assistenza finanziaria in favore degli Stati in difficoltà<sup>79</sup>, alla modifica del capitale sociale e all'emissione di nuove azioni<sup>80</sup>. Spetta inoltre al Consiglio dei governatori la nomina del consiglio di amministrazione e del direttore generale.

Quanto invece al Consiglio di amministrazione, questo è composto da 17 persone di alta competenza in ambito economico e finanziario, nominate dal *Board of Governors*<sup>81</sup>. Ogni governatore è tenuto infatti a nominare un amministratore, che andrà a comporre il Consiglio *de quo* ed un supplente, abilitato ad agire in nome dell'amministratore stesso, in caso di sua assenza. Gli amministratori vengono scelti tra persone dotate di un'elevata competenza in campo economico e finanziario. Le decisioni in materia di assistenza finanziaria sono normalmente adottate di comune accordo<sup>82</sup> dai membri del *Board of directors*, salvo casi di

---

<sup>77</sup> L'art. 1 del Trattato dispone che "Con il presente trattato le parti contraenti istituiscono tra loro un'istituzione finanziaria internazionale denominata il "meccanismo europeo di stabilità" Vedasi, al riguardo: C. OHLER, *The European Stability Mechanism: the long road to Financial Stability in the Euro Area*, in *German Yearbook of International Law*, 2011, 47. Secondo tale Autore (62) «The ESM is empowered to borrow on the capital markets from banks, financial institutions or other persons or institutions for the performance of its purpose. This requires the power to conclude agreements so that the ESM Treaty attributes also the necessary legal personality to the ESM. It includes the capacity to enter into contracts under national private law or under public international law if the investor is a sovereign. As regards the various contractual instruments the ESM may make use of, it is provided that the ESM shall be entitled to raise funds by issuing financial instruments or by entering into financial or other agreements or arrangements with ESM Members, financial institutions or third parties».

<sup>78</sup> Dispone l'art. 4 del Trattato che "Il MES è dotato di un consiglio dei governatori e di un consiglio di amministrazione, nonché di un direttore generale e dell'altro personale ritenuto necessario".

<sup>79</sup> Dispone l'art. 19 del Trattato che: "Il consiglio dei governatori può rivedere l'elenco degli strumenti di assistenza finanziaria di cui agli articoli da 14 a 18 e decidere di modificarlo".

<sup>80</sup> Dispone l'art. 8 comma 2 del Trattato che: "Lo stock di capitale autorizzato è composto da quote versate e quote richiamabili. Il valore nominale aggregato totale iniziale delle quote versate ammonta a 80 548,4 milioni di euro. Le quote di capitale autorizzato inizialmente sottoscritte sono emesse alla pari. Le altre quote sono emesse alla pari, salvo se in particolari circostanze il consiglio dei governatori decida di emetterle a differenti condizioni". Dispone altresì l'art. 10 del Trattato che: "Il consiglio dei governatori riesamina periodicamente e, almeno ogni cinque anni, la capacità massima erogabile e l'adeguatezza del capitale autorizzato del MES. Esso può decidere di adeguare il capitale autorizzato e di modificare di conseguenza l'articolo 8 e l'allegato II. Tale decisione entra in vigore dopo che i membri del MES hanno notificato al depositario l'avvenuto completamento delle procedure nazionali applicabili. Le nuove quote sono assegnate ai membri del MES in conformità al modello di contribuzione di cui all'articolo 11 e all'allegato".

<sup>81</sup> Dispone l'art. 6 del Trattato che: "Ogni governatore nomina un amministratore e un amministratore supplente tra persone dotate di elevata competenza in campo economico e finanziario. Tali nomine sono revocabili in qualsiasi momento. L'amministratore supplente è pienamente abilitato ad agire a nome dell'amministratore in caso di assenza di quest'ultimo".

<sup>82</sup> Dispone l'art. 5 comma 6 del Trattato che: "Il consiglio dei governatori adotta decisioni di comune accordo in merito a quanto segue: a) la cancellazione del fondo per la riserva di emergenza e il reintegro del suo contenuto al

emergenza, in cui le deliberazioni possono essere adottate con la maggioranza dell'85%. Alla luce della struttura del Consiglio di amministrazione, la guida del MES sembra quindi rimanere ancorata alle mani dei governi nazionali. Spetterà pertanto ciascuno Stato garantire che il proprio rappresentante nel Consiglio dei governatori operi nel rispetto dei principi costituzionali interni<sup>83</sup>.

Si noti tuttavia che gli Stati dell'eurozona rivestono una influenza ben diversa rispetto alle decisioni assunte dal MES: invero, “il numero dei diritti di voto di ciascun membro del MES è pari al numero di quote assegnate a tale membro a valere sul totale di capitale versato del MES [...]”<sup>84</sup>. Pertanto, non solo Germania, Francia e Italia, dal punto di vista politico, sembrano avere una forza politica ben maggiore di quello della Lituania, ma hanno altresì un voto che pesa maggiormente, in quanto calcolato in proporzione al capitale versato da loro al MES<sup>85</sup>. Per rendersi conto di quanto affermato basta osservare la tabella<sup>86</sup> relativa alle sottoscrizioni del capitale del MES:

---

fondo di riserva e/o al capitale versato, a norma dell'articolo 4, paragrafo 4; b) l'emissione di nuove quote a condizioni diverse da quelle emesse alla pari ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2; c) la richiesta di capitale ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1; d) le modifiche dello stock del capitale versato al fine di adeguare il volume della capacità massima di finanziamento del MES ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1; e) la valutazione dell'opportunità di possibili incrementi del modello di sottoscrizione del capitale della BCE ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, e le modifiche da apportare all'allegato I ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 6; f) la concessione del sostegno alla stabilità da parte del MES, incluse la politica economica, le condizioni enunciate nel protocollo d'intesa di cui all'articolo 13, paragrafo 3, e la definizione della scelta degli strumenti nonché delle modalità finanziarie e delle condizioni, ai sensi degli articoli da 12 a 18; g) il mandato alla Commissione europea per negoziare, di concerto con la BCE, le condizioni di politica economica cui è subordinata ogni operazione di assistenza finanziaria, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 3; h) la modifica della politica e delle linee direttrici per la fissazione dei tassi di interesse dovuti per l'assistenza finanziaria ai sensi dell'articolo 20; i) la modifica dell'elenco degli strumenti di assistenza finanziaria utilizzabili da parte del MES ai sensi dell'articolo 19; j) la determinazione delle modalità per il trasferimento dei sostegni concessi dal FESF al MES ai sensi dell'articolo 40; k) l'approvazione delle domande di adesione al MES presentate da nuovi membri ai sensi dell'articolo 44; l) gli adeguamenti del presente trattato quale conseguenza derivante dall'adesione di nuovi membri, comprese le modifiche alla ripartizione del capitale tra i membri del MES ed il calcolo di detta ripartizione quale conseguenza derivante dall'adesione di un nuovo membro al MES, ai sensi dell'articolo 44; m) la delega al consiglio di amministrazione di compiti elencati nel presente articolo”.

<sup>83</sup> Cfr. F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, op.cit.

<sup>84</sup> Art. 4 comma 7 del Trattato.

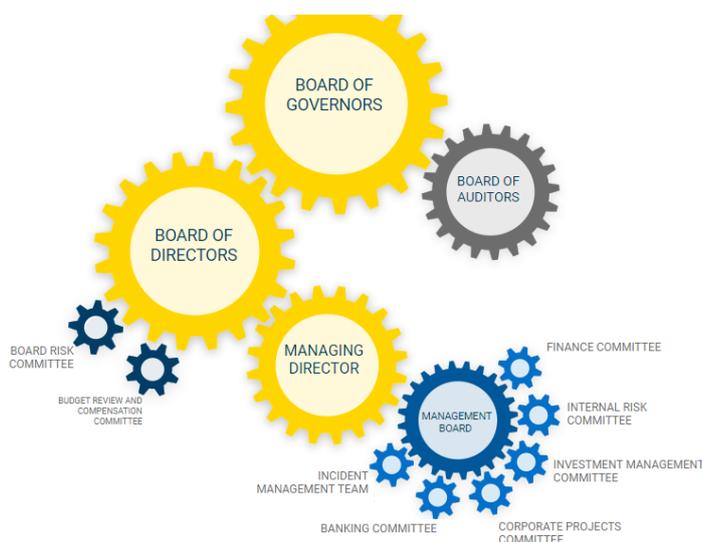
<sup>85</sup> Cfr. A. DEL MONACO, *Sud colonia tedesca, la questione meridionale oggi*, Roma 2017, 153.

<sup>86</sup> Dati disponibili all'indirizzo web: <http://leg16.camera.it>. Si noti, al riguardo, che *Nella versione emendata Grecia, Irlanda e Portogallo hanno una chiave di conversione pari a 0 poiché, essendo beneficiari dei programmi di sostegno finanziario dell'EFSSF, hanno chiesto – e ottenuto dagli altri partner – di sospendere il proprio impegno nell'EFSSF.*

Paese	Quota capitale BCE	Chiave di conversione	Chiave di conversione emendata
Belgio	2,42%	3,47%	3,72%
Germania	18,9%	27,06%	29,07%
Estonia	0,17%	0,26%	0,27%
Irlanda	1,11%	1,59%	0 %
Grecia	1,96%	2,81%	0 %
Spagna	8,30%	11,87%	11,90%
Francia	14,22%	20,31%	21,83%
<b>Italia</b>	<b>12,49%</b>	<b>17,86%</b>	<b>19,18%</b>
Cipro	0,13%	0,2%	0,21%
Lussemburgo	0,17%	0,25%	0,27%
Malta	0,06%	0,09%	0,1%
Paesi Bassi	3,98%	5,7%	6,12%
Austria	1,94%	2,78%	2,99%
Portogallo	1,75%	2,5%	0 %
Slovenia	0,32%	0,47%	0,51%
Slovacchia	0,69%	0,99%	1,06%
Finlandia	1,25%	1,79%	1,92%

Da ultimo, il *Managing Director* del MES, il quale presiede il Consiglio di amministrazione e gestisce la quotidiana amministrazione dell'ente, deve essere una persona che possiede un rilevante esperienza internazionale ed un alto livello di competenza in ambito economico e finanziario<sup>87</sup>. Volendo quindi fornire una rappresentazione grafica della struttura del MES si rimanda alla figura sottostante:

<sup>87</sup> Come previsto dall'art. 7 del Trattato.



Fonte: <https://www.esm.europa.eu>

Si noti altresì che la capacità di finanziamento del Meccanismo è largamente superiore a quella delle precedenti *Facilities*, in quanto il MES ha un rilevante capitale sottoscritto dagli Stati membri (di circa 700 miliardi), con una corrispondente capacità di prestito. Inoltre, il MES può raccogliere fondi con l'emissione di strumenti finanziari o la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi. Gli interventi di assistenza finanziaria agli Stati richiedenti possono quindi consistere in prestiti di vario tipo, sempre condizionati, o in acquisti di titoli di debito sovrano sul mercato primario e su quello secondario. Le condizioni dei prestiti sono, come visto, particolarmente rigorose e possono giungere sino alla definizione di un programma di condizioni macroeconomiche<sup>88</sup>.

Parte della dottrina critica il fatto che, posto l'impatto pervasivo del MES sullo standard di vita dei cittadini dei Paesi debitori, in particolare per la stretta condizionalità nella erogazione degli aiuti, nonché per le condizioni indicate nei *Memoranda of Understanding* vi dovrebbe essere una maggiore legittimità delle relative procedure, sia in riferimento alla c.d. *input legitimacy* che con riguardo alla *output legitimacy*, ovvero ai risultati conseguiti. Diversamente, tuttavia, il MES sembra del tutto separato da qualsiasi forma di controllo democratico quanto al suo operato<sup>89</sup>. Non solo, in via di principio, il MES è altresì sottratto ai principi, alle regole e ai controlli dell'ordinamento europeo, a cominciare da quelle in materia di trasparenza, partecipazione al procedimento e di sindacato giurisdizionale<sup>90</sup>. Si pensi, al riguardo, che con il MES si è creata

<sup>88</sup> Cfr. M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, op.cit.

<sup>89</sup> In tal senso vedasi: M. SCHWARZ, *A memorandum of misunderstanding – the doomed road of european stability mechanism and a possible way out: enhanced cooperation*, in *Common market law review*, V. 51, n. 2/2014, 389 ss.

<sup>90</sup> Cfr. L. SCIPIONE, *Strumenti e politiche di salvataggio nella crisi dei debiti sovrani*, op.cit., 243. Tale Autore ritiene quindi che, «nonostante la rigorosa scansione delle fasi procedurali e delle valutazioni tecniche rimesse a organi terzi come la Commissione e la BCE, il quadro normativo, in particolare, suggerisca una qualificazione anomala delle decisioni

un'istituzione i cui immobili sono immuni da ogni forma di giurisdizione e il cui personale, oltre a godere della medesima immunità, è altresì tenuto al segreto sul proprio lavoro<sup>91</sup>. Pare pertanto legittimo chiedersi se, nel contesto di un'Europa democratica, il governatore del MES possa tutelare la stabilità dell'eurozona, senza che vi sia alcuna forma di trasparenza sul suo operato e posto che, ad ogni modo, egli è immune da qualsiasi giurisdizione<sup>92</sup>.

Si osserva al riguardo che, nel dibattito sull'Eurozona<sup>93</sup>, già da qualche tempo, la Commissione propone di trasformare il MES in Fondo monetario europeo<sup>94</sup>, quale organismo dell'Unione dotato di personalità giuridica. La veste formale di tale iniziativa è quella del regolamento, da adottare sulla base dell'art. 352 TFUE, che, nel pieno della crisi, era già stato indicato come il fondamento giuridico ideale per istituire un meccanismo di assistenza finanziaria permanente entro il quadro istituzionale europeo. E' stata quindi adottata, quale prima tappa la suddetta trasformazione, la Proposta di Regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo<sup>95</sup>. Nella relazione che accompagna tale proposta, la Commissione, ripercorrendo le varie tappe che hanno portato all'adozione del MES, non ha quindi mancato di evidenziare i principali aspetti problematici derivanti dall'approccio intergovernativo seguito, cui l'incorporazione dovrebbe porre rimedio. In particolare, si

---

del Consiglio dei governatori che sembra godere di una sfera di autonomia decisionale assai ampia rispetto agli obiettivi». In tal senso vedasi altresì: M. MESSINA, *La nuova governance economica e finanziaria dell'Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell'ordinamento giuridico UE*, in *Federalismi.it*, n. 23/2013, secondo cui: «le funzioni svolte dalla Commissione, dalla Banca centrale europea (BCE) e dalla Corte di giustizia, ai sensi dello stesso trattato sul Meccanismo europeo di stabilità, non fanno venir meno la natura prettamente intergovernativa dell'organizzazione in questione; infatti, sia la richiesta di assistenza finanziaria presentata dallo Stato membro interessato, sia la decisione sulla concessione del sostegno da parte del Meccanismo europeo di stabilità prevede il ruolo fondamentale del consiglio dei governatori».

<sup>91</sup> Dispone l'art. 32 del Trattato, commi 3, 4, 7 che: «I beni, le disponibilità e le proprietà del MES, ovunque si trovino e da chiunque siano detenute, godono dell'immunità da ogni forma di giurisdizione, salvo qualora il MES rinunci espressamente alla propria immunità in pendenza di determinati procedimenti o in forza dei termini contrattuali, compresa la documentazione inerente gli strumenti di debito. [...] I beni, le disponibilità e le proprietà del MES, ovunque si trovino e da chiunque siano detenute, non possono essere oggetto di perquisizione, sequestro, confisca, esproprio e di qualsiasi altra forma di sequestro o pignoramento derivanti da azioni esecutive, giudiziarie, amministrative o normative [...] I membri del MES e gli Stati che ne hanno riconosciuto lo status giuridico e i privilegi e le immunità riservano alle comunicazioni ufficiali del MES lo stesso trattamento riservato alle comunicazioni ufficiali di un membro del MES.

<sup>92</sup> Si pone tale quesito: A. DEL MONACO, *Sud colonia tedesca, la questione meridionale oggi*, op.cit. 159.

<sup>93</sup> Vedasi, sul punto, R. GUALTIERI – P. BERES – U. BULLMAN, *Un Fondo monetario per l'Europa*, disponibile all'indirizzo web: <https://www.ilsole24ore.com>, novembre 2017.

<sup>94</sup> La proposta di istituire un Fondo monetario europeo fu avanzata già nel 2010 dall'allora ministro delle finanze tedesco Wolfgang Schäuble nel corso del Consiglio ECOFIN del 9 maggio 2010, che però fu presto accantonata. Si veda anche D. GROS – T. MAYER, *How to Deal with Sovereign Default in Europe: Create the European Monetary Fund Now!* in CEPS Policy Brief, n. 202, febbraio 2010. Più recentemente, anche il Parlamento europeo, nella risoluzione sulla capacità di bilancio della zona euro, del 16 febbraio 2017, si è espresso a favore di una trasformazione del MES in un Fondo monetario europeo dotato di un'adeguata capacità di erogare e contrarre prestiti e di un mandato chiaramente definito. In particolare, il Parlamento europeo ha affermato che: «il MES, pur continuando ad adempiere agli attuali compiti, dovrebbe essere ulteriormente sviluppato e trasformato in un Fondo monetario europeo (FME), dotato di un'adeguata capacità di erogare e contrarre prestiti, nonché di un mandato chiaramente definito, al fine di assorbire gli shock asimmetrici e simmetrici». Vedasi: Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulla capacità di bilancio della zona euro (2015/2344(INI), disponibile all'indirizzo web: <http://www.europarl.europa.eu>.

<sup>95</sup> Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo, Bruxelles, 6.12.2017 COM(2017) 827 final.

possono annoverare, tra questi: la frammentarietà della *governance* economica – causata dalla coesistenza di istituzioni sovranazionali e intergovernative – nonché la moltiplicazione degli strumenti e la sofisticazione delle norme. Tali fenomeni sembrano quindi aver avuto rilevanti ripercussioni in tema di responsabilità democratica, trasparenza politica, tutela giurisdizionale e rispetto dei diritti fondamentali. L’istituzione del Fondo monetario europeo, semplificando il sistema e rafforzando l’efficienza della *governance* e del processo decisionale, si propone così di rilanciare il metodo dell’Unione, e, con esso, la responsabilità politica, il controllo democratico e giurisdizionale delle decisioni entro l’UEM<sup>96</sup>.

Da un punto di vista istituzionale, le novità più importanti di questa proposta sono quindi rappresentate, per un verso, dall’attribuzione di un incisivo ruolo al Consiglio nel processo decisionale del nascente organismo, e, per l’altro, dall’ampio coinvolgimento del Parlamento europeo in termini di *accountability*<sup>97</sup>. Inoltre, la modalità di istituzione del Fondo monetario europeo, come prefigurata dalla proposta, si basa sull’incorporazione del MES entro l’ordinamento dell’Unione attraverso un’effettiva trasformazione di quest’ultimo da istituzione finanziaria internazionale ad organismo di diritto pubblico europeo<sup>98</sup>.

Più nel dettaglio, la suddetta proposta descrive compiutamente, nel proprio Preambolo, come la trasformazione del MES nel Fondo monetario europeo dovrebbe avvenire, mettendo in rilievo, in particolare, i seguenti punti: “nel corso degli anni il MES si è rivelato determinante nel contribuire a preservare la stabilità finanziaria della zona euro. A tal fine, ha fornito ulteriore assistenza finanziaria agli Stati membri della zona euro in difficoltà. La sua trasformazione nel Fondo monetario europeo (FME) rafforzerà ulteriormente la sua base istituzionale. Esso contribuirà a creare nuove sinergie nell’ambito dell’UE, in particolare in termini di trasparenza, efficienza delle risorse finanziarie dell’UE e revisione giuridica, offrendo in tal modo un migliore sostegno agli Stati membri. Contribuirà altresì a migliorare ulteriormente la cooperazione con la Commissione<sup>99</sup> e la responsabilità nei confronti del Parlamento europeo<sup>100</sup> [...] L’integrazione

---

<sup>96</sup> Relazione sulla Proposta di regolamento del Consiglio sull’istituzione del Fondo monetario europeo, Bruxelles, 6.12.2017 COM(2017) 827 final, 3.

<sup>97</sup> Si veda, in particolare, gli artt. 5 e 6 della Proposta di regolamento del Consiglio sull’istituzione del Fondo monetario europeo, Bruxelles, 6.12.2017 COM(2017) 827 final, rubricati, rispettivamente, “Responsabilità nei confronti del Parlamento europeo e del Consiglio” e “Responsabilità nei confronti dei parlamenti nazionali”

<sup>98</sup> Cfr. M DI SIMONE, *L’integrazione del Meccanismo europeo di stabilità e del Trattato sul Fiscal Compact nell’ordinamento dell’Unione europea*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2018, aprile 2018. Ciò ovviamente comporta la conclusione di un accordo intergovernativo con il quale gli Stati membri della zona euro convengono di trasferire i fondi dal MES all’FME. Questa necessità risulta anche dal considerando n. 21 della proposta di regolamento, in cui si legge che il Consiglio dei governatori, in quanto organo decisionale del MES rappresentativo delle Parti contraenti, dovrebbe acconsentire preventivamente alla successione giuridica e al trasferimento del capitale sottoscritto. La successione dovrebbe essere completata alla data dell’eventuale entrata in vigore del regolamento o alla data del consenso del MES, qualora sia posteriore. Sul tema vedasi altresì: L. GIANNITI, *La riforma del meccanismo europeo di stabilità. Un nodo critico nello sviluppo del processo di integrazione europea*, in *Nomos*, n. 2/2017.

<sup>99</sup> Vedasi, al riguardo, il documento *Future cooperation between the European Commission and the European Stability Mechanism*, 14 novembre 2011, disponibile all’indirizzo web: <https://www.esm.europa.eu>.

<sup>100</sup> Proposta di regolamento del Consiglio sull’istituzione del Fondo monetario europeo, Bruxelles, 6.12.2017 COM(2017) 827 final. preambolo 8. Secondo l’art. 2 di tale Proposta di regolamento: “L’FME sostituisce il

del MES nel quadro dell'Unione mediante l'istituzione dell'Fondo monetario europeo contribuisce inoltre ad accrescere la trasparenza e la responsabilità nell'unione economica e monetaria. Il ruolo chiave che il MES ha svolto nel fornire stabilità finanziaria, sulla base di condizioni rigorose, giustifica la sua integrazione nel quadro dell'Unione, al fine di garantire un dialogo più intenso, la fiducia reciproca e il rafforzamento della responsabilità democratica e della legittimità nei processi decisionali dell'Unione. Il fondo monetario europeo dovrebbe pertanto rispondere del suo operato al Parlamento europeo e al Consiglio<sup>101</sup>[...] Questo dovrebbe quindi essere istituito, in applicazione del diritto dell'Unione, come organo dell'Unione dotato di personalità giuridica<sup>102</sup> [...] La capacità di prestito del Fondo non dovrebbe essere inferiore a 500 000 milioni di euro. Tale importo rispecchia l'attuale capacità di prestito del MES. Il consiglio dei governatori dovrebbe poter aumentare la capacità di prestito qualora lo ritenga opportuno per permettere al Fondo monetario europeo di perseguire i suoi obiettivi e di svolgere i compiti ad essi correlati. Poiché ha un notevole impatto finanziario per i membri del Fondo, il consiglio dei governatori dovrebbe adottare tale decisione all'unanimità. In casi eccezionali debitamente motivati il consiglio dei governatori può anche ridurre la capacità di prestito a titolo provvisorio ove necessario per consentire all'FME di svolgere le sue funzioni<sup>103</sup>.”

La descritta proposta sembra quindi aver recentemente avuto un seguito importante. Invero, da ultimo, si noti che il Vertice euro del 13 e 14 dicembre 2018 ha approvato tutti gli elementi della relazione ai leader sull'approfondimento dell'UEM che l'Eurogruppo (in formato inclusivo) aveva adottato il 3 dicembre 2018<sup>104</sup>. In particolare, è stata approvata la lista di condizioni per la

---

meccanismo europeo di stabilità ("MES"), al quale subentra anche nella sua posizione giuridica e del quale assume tutti i diritti e gli obblighi. Il processo è completato alla data dell'entrata in vigore del presente regolamento o alla data del consenso del MES, se posteriore”. Prevede altresì l'art. 5 della Proposta che: “L'FME risponde al Parlamento europeo e al Consiglio dell'esercizio delle sue funzioni (comma 1); L'FME presenta su base annuale al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione una relazione sullo svolgimento dei suoi compiti, insieme ai conti annuali e al rendiconto finanziario. Il direttore generale trasmette tali documenti al Parlamento europeo e al Consiglio, che possono entrambi procedere su questa base a un dibattito generale (comma 2)”.

<sup>101</sup> Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo, Bruxelles, 6.12.2017 COM(2017) 827 final., preambolo 9.

<sup>102</sup> Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo, Bruxelles, 6.12.2017 COM(2017) 827 final.preambolo 17.

<sup>103</sup>Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo, Bruxelles, 6.12.2017 COM(2017) 827 final. preambolo 38.

<sup>104</sup> Il riferimento è alla relazione Eurogroup report to Leaders on EMU deepening, 4 dicembre 2012, disponibile all'indirizzo web: <https://www.consilium.europa.eu>. La relazione evidenzia, tra l'altro, che l'Eurogruppo ha concordato un *term sheet* con i punti principali per la riforma del Meccanismo europeo di stabilità (MES). Tra questi si segnalano, in particolare: la definizione dei principali dettagli per l'operatività del meccanismo di *backstop* (garanzia) comune per il Fondo di risoluzione unico delle crisi bancarie (SRF) affinché venga introdotto prima del previsto, nel 2020, a condizione che siano stati fatti sufficienti progressi nella riduzione dei rischi; l'aumento dell'efficacia degli strumenti precauzionali, riaffermando il carattere di ultima istanza del sostegno del MES e garantendo un livello appropriato di condizionalità, che rimane un principio base del Trattato MES; l'accordo raggiunto tra il MES e la Commissione europea sulle nuove modalità di cooperazione all'interno e all'esterno dei programmi di assistenza finanziaria, nel pieno rispetto del quadro giuridico dell'UE. Tale accordo non pregiudicherebbe il ruolo e le competenze della Banca centrale europea, come definite nel quadro giuridico esistente; l'ampio sostegno per il miglioramento del quadro esistente per promuovere la sostenibilità del debito nell'area dell'euro.

riforma del meccanismo europeo di stabilità, la quale appare quindi sempre quindi più imminente. Su tale base, si è pertanto richiesto allo stesso Eurogruppo di preparare le necessarie modifiche al trattato MES, compreso il sostegno comune al Fondo di risoluzione unico, entro giugno 2019<sup>105</sup>.

Tuttavia, allo stato attuale, la suddetta proposta sembra superata da una soluzione diversa, i cui tratti salienti sono stati decisi nell'Eurogruppo del 13 giugno 2019<sup>106</sup> che prevedrebbe, almeno in questa fase, solamente una revisione del Trattato istitutivo del MES, i cui principali contenuti sono riportati in una lettera di Mario Centeno, presidente dell'Eurogruppo, a Donald Tusk<sup>107</sup>. Il successivo Vertice euro del 21 giugno ha quindi preso atto dell'accordo, chiedendo all'Eurogruppo di proseguire per raggiungere un accordo finale complessivo nel dicembre 2019 così da consentire un immediato avvio del processo di ratifica negli Stati membri. Tuttavia, sulla firma vera e propria della riforma del relativo Trattato vi è stato un rinvio al primo trimestre del 2020. Le modifiche concordate sarebbero dunque quelle illustrate a seguire. In primo luogo, il MES, oltre a supportare la risoluzione delle crisi relative alle finanze pubbliche degli Stati membri, fornirebbe anche la garanzia comune (c.d. *backstop*) al Fondo di risoluzione unico delle banche, sotto forma di linea di credito rotativo. Il Consiglio dei governatori deciderebbe se concedere la linea di credito, mentre le decisioni su prestiti ed erogazioni dovrebbero essere prese dal Consiglio di amministrazione secondo la regola del comune accordo, sulla base dei criteri elencati nell'allegato IV<sup>108</sup> del Trattato revisionato. Il *backstop* dovrebbe essere attivato come garanzia di ultima istanza<sup>109</sup>. Inoltre, analogamente a quanto previsto dalla precedente proposta della Commissione europea, una posizione comune dovrebbe stabilire le nuove modalità di cooperazione tra quest'ultima e il MES all'interno e all'esterno dei programmi di

---

<sup>105</sup> Riunione del Vertice euro (14 dicembre 2018) – Dichiarazione, Bruxelles, 14 dicembre 2018 (OR. en) EURO 503/18. “Approviamo inoltre la lista di condizioni per la riforma del meccanismo europeo di stabilità (MES). Su tale base, chiediamo all'Eurogruppo di preparare le necessarie modifiche al trattato MES (compreso il sostegno comune al Fondo di risoluzione unico) entro giugno 2019.”

<sup>106</sup> L'Eurogruppo ha, in tale sede, raggiunto un ampio accordo sulla revisione del testo del trattato MES in vista dell'attuazione dell'accordo politico raggiunto al Vertice euro del dicembre 2018. Tale accordo riguarda questioni quali il sostegno comune per la risoluzione delle banche, gli strumenti precauzionali nonché gli aspetti istituzionali e la questione della cooperazione tra il MES e la Commissione europea nell'ambito dei programmi e al loro esterno. Cfr. Eurogruppo, 13 giugno 2019, principali risultati, disponibile all'indirizzo web: <https://www.consilium.europa.eu/>.

<sup>107</sup> Lettera del Presidente dell'Eurogruppo a Donald Tusk, presidente dell'Euro Summit, Bruxelles, 15 giugno 2019, disponibile all'indirizzo web: <https://www.consilium.europa.eu/>.

<sup>108</sup> Eligibility criteria for ESM precautionary financial assistance, Annex III, disponibile all'indirizzo web: <https://www.consilium.europa.eu/>

<sup>109</sup> Si noti che il Consiglio di amministrazione potrebbe tuttavia prendere una decisione a maggioranza qualificata se la Commissione europea e la BCE concludono che la mancata adozione urgente di una decisione minaccerebbe la sostenibilità economica e finanziaria dell'Eurozona. Il *backstop* dovrebbe altresì sostituire l'attuale strumento di ricapitalizzazione diretta delle istituzioni finanziarie. Inoltre, potrebbe essere introdotto anticipatamente (e non entro il 1° gennaio 2024), a condizione che siano stati fatti sufficienti progressi nella riduzione dei rischi, da valutare nel 2020.

assistenza finanziaria, nel pieno rispetto del quadro giuridico dell'UE<sup>110</sup>. In secondo luogo, sarebbero riformate le clausole d'azione collettiva con l'introduzione, a partire dal 1° gennaio 2022, anche delle clausole d'azione collettiva con approvazione a maggioranza unica (c.d. *single limb CACs*). Rispetto alle clausole d'azione collettiva a doppia maggioranza (c.d. *dual limb CACs*) attualmente previste, le *single limb CACs* semplificherebbero la procedura per ristrutturare il debito di un Paese. Da ultimo, circa l'assistenza finanziaria precauzionale (ovvero l'apertura di linee di credito a Paesi che ne fanno richiesta), sarebbero mantenute le due linee di credito vigenti (precauzionale e a condizioni rafforzate), ma si specificherebbe che esse potrebbero essere attivate a sostegno dei Paesi con una situazione economica e finanziaria solida - ma alle prese con uno shock avverso al di fuori del loro controllo - e con un debito pubblico considerato sostenibile e a seconda del rispetto o meno di determinati criteri specificati nell'allegato III del Trattato revisionato<sup>111</sup>. In particolare, la linea di credito condizionale precauzionale sarebbe limitata a quelli Stati membri in grado di soddisfare una serie di criteri che appaiono più dettagliati rispetto a quanto previsto dal regime vigente. Per tali Paesi, si richiederebbe quindi la sola firma di una lettera di intenti (e non più di un *memorandum* d'intesa) con la quale essi si impegnerebbero a continuare a soddisfare tali criteri<sup>112</sup>, il cui rispetto dovrebbe essere valutato

---

<sup>110</sup> Più nel dettaglio, si osserva che nel novembre 2018 MES e Commissione europea hanno firmato una posizione comune sulla loro futura cooperazione, nella quale si prospetta che l'effettiva ripartizione dei compiti dipenderà dall'esatta portata dei criteri di ammissibilità e dalla condizionalità ancora da definire. Commissione e MES dovrebbero quindi procedere ad incontri periodici e scambi di informazioni in relazione alle loro specifiche competenze. Nella preparazione dell'assistenza finanziaria, la Commissione dovrebbe inoltre assicurare la coerenza fra le misure adottate e il quadro di coordinamento della politica economica europea, lavorando sulla base delle proprie previsioni di crescita e delle ulteriori stime effettuate, mentre il MES dovrebbe valutare, nella prospettiva del creditore, le potenzialità di accesso al mercato da parte degli Stati membri e i relativi rischi. Nel caso in cui la collaborazione non dovesse portare a una posizione comune, alla Commissione europea spetterebbe la valutazione generale sulla sostenibilità del debito pubblico mentre al MES quella della capacità di rimborso del prestito da parte dello Stato membro interessato. Per quanto riguarda la negoziazione della condizionalità e il successivo monitoraggio, il MES e la Commissione dovrebbero definire la loro collaborazione in un *memorandum* d'intesa, preservando il ruolo e le prerogative istituzionali derivanti dai trattati. Vedasi, ESM, Future cooperation between the European Commission and the European Stability Mechanism, 14 novembre 2019, disponibile all'indirizzo web: <https://www.consilium.europa.eu/>. Da ultimo, si segnala che il MES e la Commissione europea, in collaborazione con la BCE, avrebbero il compito di monitorare e valutare il quadro macroeconomico e la situazione finanziaria dei suoi membri, compresa la sostenibilità del debito pubblico; tale attività si svolgerebbe in via preventiva, indipendentemente da richieste di sostegno e ad a uso esclusivamente interno, per mettere poi il MES nelle condizioni di rispondere tempestivamente alle eventuali richieste, o comunque successivamente alla formale presentazione di una richiesta di supporto finanziario. In quest'ultimo caso (ossia dopo la presentazione di una domanda di supporto finanziario da parte di un membro), la valutazione della sostenibilità del debito e della capacità di rimborso dovrebbe eseguirsi in modo trasparente e prevedibile, pur consentendo un margine sufficiente di discrezionalità; tale valutazione sarebbe effettuata dalla Commissione europea, insieme alla BCE, e dal MES, e ove opportuno e possibile, insieme al FMI. Qualora la collaborazione tra la Commissione europea e il MES non porti a una visione comune, si prevede che la Commissione europea valuti complessivamente la sostenibilità del debito pubblico, mentre il MES la capacità di rimborso del proprio membro. Cfr. Camera dei Deputati, Ufficio rapporti con l'Unione europea, La revisione del Meccanismo europeo di stabilità (MES), Dossier n. 15, novembre 2019, 10 disponibile all'indirizzo web: <https://documenti.camera.it/>.

<sup>111</sup> Criteri di ammissibilità all'assistenza finanziaria precauzionale del MES, Allegato III, disponibile all'indirizzo web: <https://www.senato.it/>.

<sup>112</sup> I criteri sarebbero: a) non essere soggetto alla procedura per disavanzi eccessivi e rispettare i seguenti parametri quantitativi di bilancio nei due anni precedenti la richiesta di assistenza finanziaria: un disavanzo inferiore al 3% del PIL; un saldo di bilancio strutturale pari o superiore al valore di riferimento minimo specifico per Paese; un rapporto debito/PIL inferiore al 60% del PIL o una riduzione di questo rapporto di 1/20 all'anno); b) l'assenza di

almeno ogni sei mesi. Invece, per gli Stati membri che non rispettano le suddette condizioni, continua ad essere richiesta la firma di un *memorandum of understanding* contenente l'impegno ad intervenire con le necessarie riforme nelle proprie aree di vulnerabilità. Si parla quindi, per questi, di linea di credito soggetta a condizioni rafforzate. Pertanto, mentre la linea di credito condizionale precauzionale si baserebbe sulla definizione unilaterale degli interventi da porre in essere per la risoluzione della crisi alla base della richiesta di supporto, la linea di credito soggetta a condizioni rafforzate si fonderebbe sulla negoziazione della condizionalità, da graduare in ragione dell'intensità dell'intervento, con una sostanziale partecipazione della Commissione, del MES e della BCE alla definizione degli interventi da realizzare ai fini della risoluzione della crisi<sup>113</sup>.

Anche alla luce di tale distinzione, nella possibile concessione di credito, tra Paesi che rispettano i criteri su debito e deficit e tra quelli che invece non li rispettano, si sono appuntate le osservazioni critiche sulla riforma del MES, la quale non sarebbe rispettosa del principio di parità tra Stati membri. In particolare, è stato evidenziato, nel dibattito politico, che i nuovi strumenti di sostegno finanziario dell'Eurozona si baserebbero *ab origine* su una distinzione fra buoni e cattivi, non essendo così difficile immaginare dove verrebbe collocata l'Italia, attesi gli indicatori proposti. In particolare, si finirebbe con l'imporre (i) un assetto normativo che costringerebbe alcuni Paesi (ovvero quelli GIPSI) verso percorsi di ristrutturazione predefiniti e automatici, con sostanziale esautorazione del potere di elaborare in autonomia politiche economiche efficaci, nonché (ii) condizionalità che penalizzerebbero i medesimi Stati membri, i quali più necessitano di riforme strutturali e di investimenti"<sup>114</sup>.

---

squilibri eccessivi nel quadro della sorveglianza macroeconomica dell'UE; c) l'accesso ai mercati dei capitali internazionali, ove pertinente, a condizioni ragionevoli; d) una posizione sull'estero sostenibile; e) l'assenza di gravi vulnerabilità del settore finanziario che mettono a rischio la stabilità finanziaria. Cfr. Camera dei Deputati, Ufficio rapporti con l'Unione europea, La revisione del Meccanismo europeo di stabilità (MES), Dossier n. 15, novembre 2019, 11 disponibile all'indirizzo web: <https://documenti.camera.it/>.

<sup>113</sup> Cfr. Camera dei Deputati, Ufficio rapporti con l'Unione europea, La revisione del Meccanismo europeo di stabilità (MES), Dossier n. 15, novembre 2019, 11 disponibile all'indirizzo web: <https://documenti.camera.it/>.

<sup>114</sup> Così: Audizione informale del Dott. Vladimiro Giacché, Presidente del Centro Europa Ricerche presso le Commissioni riunite V e XIV della Camera dei Deputati, Il funzionamento del Meccanismo europeo di stabilità, (MES) e le sue prospettive di riforma, 20 novembre 2019, disponibile all'indirizzo web: <https://www.camera.it>. Sottolinea, in particolare, il Dott. Giacché, 10: «quale vantaggio dovrebbe avere il nostro Paese dalla definizione di strumenti di assistenza che non paiono avere nessun elemento migliorativo rispetto a quanto già ordinariamente offerto, ad esempio, dal FMI? E quale vantaggio c'è nell'accettare che si trasmettano ai mercati puntuali criteri sulla base dei quali verificare la probabilità che un paese sia ammesso alla strumentazione "buona" piuttosto che a quella "cattiva", prefigurandosi al contrario un serissimo rischio di speculazione al ribasso sui nostri titoli di Stato? Ma soprattutto, qual è la ragione che dovrebbe portare ad accettare strumenti di sostegno che sembrano pensati per penalizzare maggiormente proprio chi di quel sostegno potrebbe avere maggiore bisogno?» Tuttavia, si sottolinea che non mancano, nel dibattito parlamentare, anche voci in favore dell'esaminata riforma. In particolare, secondo, Ignazio Visco, Audizione sul funzionamento del Meccanismo europeo di stabilità e sulle sue prospettive di riforma, 4 dicembre 2019, disponibile all'indirizzo web: <https://documenti.camera.it/>, 12, 13: «la proposta di riforma dell'ESM segna un passo nella giusta direzione, soprattutto perché introduce il *backstop* al Fondo di risoluzione unico. Sul fronte del sostegno ai Paesi in crisi la riforma non cambia la sostanza del Trattato attualmente in vigore. Viene confermata l'esclusione di qualsiasi automatismo nelle decisioni circa la sostenibilità dei debiti pubblici e di un eventuale meccanismo per la loro ristrutturazione [...] Le modifiche proposte in materia di assistenza finanziaria ai paesi membri ribadiscono principi di buon senso che sono già presenti nel Trattato. Per l'ESM, come per qualsiasi

### 3. La rigorosa condizionalità nell'assistenza finanziaria agli Stati più esposti alla crisi, tra limitazioni della sovranità statale e marginalizzazione dei Parlamenti nazionali.

Le misure di condizionalità sono diventate un elemento costante del variegato strumentario di misure (europee, intergovernative e/o internazionali) adottate per fronteggiare la crisi, potendo essere rintracciati in tutti i meccanismi di salvataggio posti in essere, dal primo piano di assistenza finanziaria alla Grecia sino all'introduzione del MES. In particolare – come visto – in forza dell'introduzione dell'art. 136 TFUE, il principio di stretta condizionalità, per il quale la richiesta di ausilio dello Stato interessato è soggetta a rigorose condizioni da rispettare, è divenuto parte del diritto dei Trattati.

La condizionalità si sostanzia quindi nella redazione, da parte degli Stati beneficiari, di un piano di aggiustamento macroeconomico, volto al ripristino della normale capacità dell'assistito di finanziarsi sul mercato finanziario. Alla luce del suddetto principio, aiuti economici vengono pertanto garantiti in cambio delle c.d. riforme strutturali, da attuarsi soprattutto in materia sociale. Come noto, le parti di tale "scambio" sono state, da un lato, le istituzioni finanziarie e politiche internazionali (il riferimento è, in particolare, alla Troika) e, dall'altro, gli Stati membri della UE soggetti ai *memoranda of understanding*, per ciò che concerne gli aiuti economici<sup>115</sup>.

In buona sostanza, la stretta condizionalità mira dunque a garantire che l'aiuto fornito ai Paesi beneficiari sia temporaneo e immediatamente accompagnato dall'adozione di misure atte a garantire l'eccezionalità della situazione che lo ha reso necessario. Si noti tuttavia, al riguardo, una prima "disparità": l'idoneità delle riforme – implementate con l'obiettivo di perseguire la finalità appena segnalata – non è tanto concordata tra le parti coinvolte, quanto soggetta al giudizio insindacabile dei Paesi finanziatori<sup>116</sup>. Ciò significa che, nel contesto dell'assistenza finanziaria, è la Troika – in una sorta di "autoritarismo emergenziale"<sup>117</sup> – a decidere quali riforme nazionali sono di necessaria implementazione, senza che gli esecutivi nazionali, relegati in una posizione decisamente passiva, abbiano alcuna voce al riguardo.

Se quindi appare in generale legittimo sostenere che pur in situazioni di emergenza gli Stati conservano la piena responsabilità per le politiche adottate, tuttavia non può ignorarsi la ridottissima autonomia di cui abbiano goduto i Paesi che hanno ricevuto aiuti finanziari

---

prestatore, non avrebbe senso erogare credito a chi ha un debito che non è considerato sostenibile, visto che si tratterebbe di un trasferimento a fondo perduto. I presidi in termini di condizionalità ex ante e di monitoraggio ex post che accompagnano i finanziamenti dell'ESM erano e restano doverosamente rigorosi. Sono presidi a tutela delle risorse che i paesi dell'area dell'euro hanno "investito" nell'istituzione dell'ESM; l'Italia, come ho ricordato, è al terzo posto in termini di impegno finanziario».

<sup>115</sup> Cfr. E. ALES, *Alla ricerca dei limiti giuridici alla condizionalità politica: luci ed ombre della dimensione costituzionale del modello sociale europeo*, in C. Bergonzini, S. Borelli, A. Guazzarotti (a cura di), *La legge dei numeri*, Napoli, 2016, 91.

<sup>116</sup> Cfr. E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte*, *op. cit.*, 506.

<sup>117</sup> Il termine è coniato da M.P. CHITI, *Evoluzione dell'economia e riassetto delle giurisdizioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3-4/2015, 713 ss.

(l'umiliante trattativa cui è stato costretto il Governo greco Tsipras *docet*)<sup>118</sup>. Ne discende quindi che più che nel senso del rafforzamento di un *sense of community*, i trasferimenti finanziari nella crisi sembrano essere stati declinati nella logica di impedire l'azzardo morale degli Stati assistiti: una logica "del sospetto" secondo la quale se noi facciamo sacrifici per loro, questi useranno la nostra generosità per approfittare di noi<sup>119</sup>.

L'introduzione nell'ordinamento europeo del principio di condizionalità ha quindi rappresentato, secondo parte della dottrina, l'emblema di un modello di *governance* economica dominato, da un lato, dalle relazioni internazionali tra Stati membri e, dall'altro, da una significativa cessione di sovranità da parte dei Paesi beneficiari di trasferimenti economici a beneficio di talune istituzioni sovranazionali.<sup>120</sup> Sembra infatti essere emerso, quale eredità della crisi, un modello di "trasferimento asimmetrico di sovranità", il quale si è tradotto nella diversa capacità dei Paesi membri di mantenere l'integrità dei loro assetti costituzionali. Tale capacità è sembrata variare significativamente, a seconda ed in dipendenza della complessiva salute fiscale dello Stato interessato<sup>121</sup>. Come sarà dimostrato in seguito<sup>122</sup>, infatti, maggiore è la fragilità macroeconomica di uno Stato membro e più ampia sembra essere stata la penetrazione, da parte della Troika, nelle scelte politiche nazionali, anche in ambiti non riservati alla competenza degli esecutivi domestici ex art. 5 TUE<sup>123</sup>.

Emblematico, al riguardo, il *memorandum of understanding*<sup>124</sup> del 2015 siglato dalla Grecia. Trattasi di un documento di ben 32 pagine, estremamente dettagliato che invade, evidentemente, ambiti statali quali l'amministrazione della giustizia, la previdenza e persino la legislazione penale, le quali sono tutte materie di competenza strettamente nazionale. Tale *memorandum* prevede quindi, tra le tantissime misure richieste: l'eliminazione delle agevolazioni IVA per le isole greche entro il 2016, l'adozione di una nuova legislazione penale sull'evasione e sulle frodi

---

<sup>118</sup> Cfr. A. GUERRA – A. MARCHILI, *Europa Concentrica: Soggetti, città, istituzioni fra processi federativi e integrazione politica dal XVIII al XXI secolo*, Roma, 2016, 248.

<sup>119</sup> Cfr. C. OFFE, *L'Europa in trappola. Riuscirà l'UE a superare la crisi?*, Bologna, 2014, 79.1

<sup>120</sup> Cfr. M. DAWSON – F. DE WITTE, *Constitutional Balance in the EU after the Euro crisis*, in *Modern Law Review*, Vol. 76, n. 5/2013, 836. Vedasi altresì, sul punto, Cfr. M. DAWSON, *The legal and political accountability structure of post-crisis EU economic governance*, in *Journal of common market studies*, Vol. 53, n. 5/2015, 990.

<sup>121</sup> Cfr. M. DAWSON, *The legal and political accountability structure of post-crisis EU economic governance*, *op. cit.*, 990.

<sup>122</sup> Si rimanda, in particolare, al paragrafo 9 del Capitolo III.

<sup>123</sup> Secondo K. TUORI – K. TUORI, *The Eurozone crisis, a constitutional analysis*, Cambridge, 2013, 205 «mutation of the macroeconomic constitution and expansion of the functions of expert institutions beyond their original role have consequences for the political constitution as well». Secondo A.J. MENENDEZ, *The structural crisis of european law as a means of social integration, from the democratic rule of law to authoritarian governance*, Arena Working paper, n. 5/2016. «the latitude and concreteness of the Memoranda are said to be incompatible with the necessarily attributed character of the competences of the European Union (Article 5 TEU). Memoranda include, among many others, measures regarding public health, the organisation of the administration of justice, civil procedural law and the sale of specific assets within specific deadlines, all issues regarding which the Union is simply not competent. For two, the substantive conditions imposed through the Memoranda are regarded as being in breach of international, supranational and national fundamental rights standards».

<sup>124</sup> Memorandum of understanding between the European commission acting on behalf of the European stability mechanism and the Hellenic republic and the Bank of Greece, agosto 2015, disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu>.

fiscali, l'innalzamento a 67 anni del requisito anagrafico per poter percepire una pensione, la definitiva vendita degli aeroporti regionali nei termini stabiliti con il vincitore dell'asta, l'apertura delle professioni ristrette di notai e ufficiali giudiziari e la liberalizzazione del mercato degli affitti turistici, l'innalzamento delle spese processuali, la riforma dell'istituto nazionali di statistica greco, l'ELSTAT, a cui è richiesto di dare una *governance* del tutto indipendente dalla politica, in modo da garantire la trasparenza dei dati della contabilità nazionale<sup>125</sup>. Tali riforme appaiono quindi tutte improntate alla logica del vincolo e della condizionalità e declinate nel solco del rapporto sovraordinato tra dimensione europea e quella nazionale.

L'indebolimento della sovranità statale negli Stati in *bail out* ha pertanto sfidato l'ideale convinzione quanto allo stesso ruolo e al potere dello Stato<sup>126</sup>. In particolare, ci si troverebbe dinnanzi ad un nuovo modello di divisione dei poteri permeato dall'influenza di strutture sovranazionali e tecnocratiche e ad una sovranità condizionata come nuovo paradigma dell'organizzazione del potere<sup>127</sup>. Come visto per la Grecia, infatti, le forme di sostegno concesse dagli Stati creditori agli Stati debitori (sin d'ora, Grecia, Portogallo, Irlanda, Cipro) sono strettamente condizionate al rispetto, da parte di questi ultimi, di dettagliati programmi negoziati dai rispettivi Governi con istituzioni di natura tecnocratica carenti di legittimazione democratica<sup>128</sup>. Non a caso la condizionalità che gli Stati beneficiari degli aiuti hanno (solo formalmente) concordato ha avuto spesso ricadute sociali notevoli, comportando l'adozione di misure d'austerità quali tagli di stipendi e pensioni (specie dei dipendenti pubblici), nonché di varie voci della spesa sociale<sup>129</sup>. Si noti dunque, al riguardo, come in sede di negoziazione delle

---

<sup>125</sup> In particolare, il memorandum prevede, quanto all' ELSTAT che The Government will fully honour the Commitment on Confidence in Statistics signed in March 2012 by implementing all envisaged actions, including respecting international statistical standards; guaranteeing, defending and publicly promoting the professional independence of ELSTAT; and supporting ELSTAT in upholding confidence in Greek statistics and defending them against any efforts to undermine their credibility, as well as reporting annually to the Hellenic Parliament and to the European Commission. Vedasi, sul punto, A. MARKETU, *Deconstruction and loss of national sovereignty*, in T. BEUKERS – B. DE WITTE (a cura di) *Constitutional change through euro crisis law*, Cambridge, 2017, 179, la Grecia, nell'arco di sei anni ha vissuto cinque elezioni nazionali, il susseguirsi di almeno dieci governi, un referendum, tre programmi di aggiustamento economico e l'attuazione di politiche di austerità con conseguenze socio economiche paragonabili a quelle di un conflitto armato.

<sup>126</sup> In questo senso: M.E. SALOMON, *Of Austerity, human rights, and international instruments*, LSE working paper, n. 2/2015.

<sup>127</sup> Cfr. A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati*, Torino, 2017, 84.

<sup>128</sup> Secondo F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016, 49 «rispetto alla concezione debole di condizionalità politica che l'Unione si era abituata a imporre a Stati terzi per ragioni umanitarie e nell'ambito del processo di allargamento, è subentrata, nel corso della crisi economica, un'accezione forte di condizionalità, idonea a determinare una radicale cessione di sovranità politica agli Stati assistiti». In posizione parzialmente diversa, E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte*, *op. cit.*, 528, sottolinea come: «le innovazioni successive alla crisi economica e finanziaria non mettono in dubbio l'allocazione al livello statale delle scelte di politica economica né il carattere nazionale dei processi decisionali di carattere democratico da cui queste ultime sgorgano. Al contempo, esse sono portatrici di un maggior grado di coordinamento e di integrazione sovranazionale nella materia considerata, che si esprime in un più marcato potere di indirizzo in capo agli organi sovranazionali. Conseguentemente, la maggiore integrazione si sviluppa grazie alla valorizzazione del ruolo, vicendevolmente intrecciato, di organi che presentano o una vocazione tecnica o una natura intergovernativa».

<sup>129</sup> Al riguardo si veda, ex multis, R. CISOTTA, *Democrazia e diritti sociali: forma della governance economica e scelte dell'UE*, in *Politiche Sociali*, n. 1/2015, 172.

misure da adottare in cambio di assistenza finanziaria i Paesi beneficiari siano venuti a trovarsi con un “potere contrattuale” piuttosto debole. Nell’emblematico caso greco, ad esempio, l’alternativa alla non accettazione, da parte del governo ellenico delle dure misure di austerità (a più riprese) richieste dalla Troika sarebbe verosimilmente stato il *default* dello Stato<sup>130</sup>. In tal senso, la gestione dei trasferimenti finanziari sembra pertanto essere divenuta occasione prescrittiva di riforme ideologicamente ben marcate<sup>131</sup>.

Corollario di quanto sin d’ora affermato è che proprio per effetto dell’*austerità* imposta dal neoliberalismo europeo, i Paesi finanziariamente assistiti sembrano essersi trovati in una situazione di sostanziale “limitazione” della sovranità nazionale, soprattutto per quel che riguarda le direttrici di spesa “sociale” e la definizione del bilancio pubblico<sup>132</sup>. In particolare, le scelte comandate dai Paesi membri per il tramite del MES si appalesano, da un lato, come mutamenti etero-indotti nell’assetto ordinamentale nazionale, per un altro, segnano il passo di una solidarietà statale intra-europea ormai segnata da finalità quasi esclusivamente egemoniche<sup>133</sup>. Dietro la suddetta formula della stretta condizionalità si celerebbe quindi una distorsione significativa del principio di solidarietà tra Stati membri. Tale politica sembra, infatti, esprimere un’idea di solidarietà declinata nella logica di uno scambio asimmetrico tra aiuti finanziari, a carico degli Stati più forti, e politiche di austerità e riforme strutturali, a carico degli Stati più fragili<sup>134</sup>.

La condizionalità sembra pertanto aver inciso nella sfera di sovranità degli Stati debitori, laddove decisioni fondamentali circa la politica economica, i sistemi di welfare e di previdenza

---

<sup>130</sup> Si veda, quanto al rischio in cui è incorsa la Grecia, in particolare nell’estate 2015, a seguito di una prima fallita negoziazione tra il governo ellenico e la Troika, B. ROMANO, *La Banca centrale greca: «Catastrofica un’uscita dall’euro»*, disponibile all’indirizzo web: <https://www.ilsole24ore.com>.

<sup>131</sup> In particolare, secondo A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, europa e crisi del debito*, Roma, 2014, 288 «I memorandum seguono quindi tutti un identico schema: includono impegni a diminuire le uscite, a incrementare le entrate, a liberalizzare i mercati, compreso quello del lavoro. Tra gli impegni del primo tipo spiccano le misure volte a contenere la spesa pensionistica e sociale – inclusa ovviamente quella per sanità e istruzione – a congelare o ridurre le retribuzioni dei pubblici dipendenti, e in generale a ridimensionare la Pubblica amministrazione. Gli impegni destinati ad incrementare le entrate si traducono invece in un programma di privatizzazioni, a cui affiancare un piano di liberalizzazioni, in particolare nei settori dell’energia, delle telecomunicazioni e delle assicurazioni, oltre che nei servizi pubblici locali in genere. Quanto alle riforme del mercato del lavoro, è costante l’impegno a ripristinare più elevati livelli di libertà contrattuale, utili tra l’altro a rimuovere gli ostacoli alla flessibilizzazione e precarizzazione del rapporto di lavoro. Il tutto completato dall’indicazione per cui si inciderà sul sistema di relazioni industriali per limitare il potere dei sindacati sui lavoratori, ad esempio promuovendo la possibilità per gli accordi a livello di singola impresa di derogare agli accordi conclusi a livello centrale».

<sup>132</sup> Cfr. F. DI DONATO, *Crisi economica, sovranità statale e diritti sociali nell’era dell’austerità di bilancio e del neoliberalismo europeo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2017. Secondo tale Autore: «(Siamo in presenza di) Un rapporto tra tecnocrazia europea e ricette economiche neoliberaliste da una parte, sovranità statale e “diritti sociali” dall’altra, caratterizzato da prospettive evolutive e sviluppi che – ad oggi – appaiono obiettivamente imprevedibili, sia in relazione al godimento delle prestazioni di welfare, sia – più in generale – con riferimento all’intero assetto delle fonti del diritto». Vedasi altresì al riguardo A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2013, 933 ss.

<sup>133</sup> Cfr. A. IANNI, *L’insolvenza sovrana come fenomeno di mutazione giuridica imposta. Le politiche di condizionalità*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, n. 3/2016, 753.

<sup>134</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, 2013, 491 ss.

sociale, le politiche del lavoro sono state adottate di concerto tra il governo del Paese in assistenza – da un lato – la Commissione europea, la BCE, il FMI – dall’altro – secondo procedure negoziali in cui l’attribuzione di responsabilità rimane per lo più oscura<sup>135</sup>. Traspare quindi, con evidenza, la tensione crescente tra il patrimonio del costituzionalismo sociale dei Paesi che hanno ricevuto assistenza finanziaria e le predette leggi adottate, solo formalmente nazionali. Come visto, infatti, il contenuto etero-posto – perché dettato da organismi sovranazionali – delle riforme adottate quale contropartita di sussidi economici ha come unici inderogabili obiettivi (i) il contenimento della spesa pubblica, (ii) un abbassamento delle tutele riconosciute, in particolare, ai prestatori di lavoro<sup>136</sup>.

Al riguardo, taluni autori hanno dunque evidenziato che una sfida democratica per gli Stati beneficiari di assistenza sorge proprio dal fatto che i relativi governi sono forzati, in quanto riceventi aiuti finanziari, ad essere più responsivi alle richieste di istituzioni tecnocratiche non elette piuttosto che alle istanze provenienti dai relativi Parlamenti<sup>137</sup>. E’ infatti ampiamente supportata dall’osservazione dei fatti l’opinione secondo cui nel nuovo contesto europeo, e in particolare nell’ambito dell’UEM, i fini dell’azione politica sono in larga parte predeterminati, al di fuori della Costituzione e al di fuori degli organi rappresentativi<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> Cfr. A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell’era della crisi, op. cit.*, 40.

<sup>136</sup> Cfr. D. BUTTURINI, *Portogallo: Le norme nazionali imposte dall’austerità europea, di fronte al giudizio di costituzionalità*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, maggio 2013. Tale Autore evidenzia quindi che: «in attuazione delle prescrizioni relative alla riduzione della spesa pubblica provenienti dalla Commissione europea, dalla Banca centrale europea e dal Fondo monetario internazionale, ha operato interventi di tagli alle retribuzioni dei lavoratori del settore pubblico, ai trattamenti pensionistici e alle indennità di disoccupazione e malattia». Secondo M.D. FERRARA, *Il principio di condizionalità; e l’attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *Lavoro e diritto*, n. 4/2015, 640 «dal 2012 si riscontra, infatti, un’accentuata valorizzazione del principio di condizionalità come strumento principale (e prevalente, a quanto consta) per implementare il concetto di attivazione del lavoratore». Sul punto, in contrasto con le posizioni espresse nel presente Lavoro si segnala: L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità al tempo della crisi, Relazione al convegno “Politiche attive e ruolo dei servizi di impiego”*, Urbino, 10 maggio 2013, in *Giornale del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2013, fasc. 139, 489 ss. Secondo tale Autrice, 492 «il diritto al lavoro giustifica già da solo le politiche della condizionalità: tale diritto richiede strumenti che lo rendano effettivo ed è tra questi strumenti che si inserisce la condizionalità. In questa logica il principio di condizionalità non è uno strumento di controllo della disoccupazione, quanto, piuttosto, uno strumento di promozione del diritto al lavoro e della sua effettività. Gli strumenti della condizionalità consentono allo Stato di promuovere effettivamente il diritto al lavoro e di riempire di contenuto un obbligo che altrimenti resterebbe confinato ad una previsione meramente astratta».

<sup>137</sup> *Ex multis*, vedasi: R. FOX, *Europe, Democracy and the Economic Crisis: Is It Time to Reconstitute the “Assises”?* in *Parliamentary Affairs*, 65(2), 464. Al riguardo, sottolineano E.O. ERIKSEN – J.E. FOSSUM, *Bringing European Democracy Back In-Or How to Read the German Constitutional Court’s Lisbon Treaty Ruling*, in *European Law Journal*, 2011, Vol 17(2), 158 «there is a clearly identifiable trend towards a “summitting” of the current crisis management resulting in the fostering of executive dominance by bypassing democratic institutions at both the Union and the Member State level».

<sup>138</sup> Cfr. P. MASALA, *Ripercussioni della nuova governance europea collegata alla crisi economico-finanziaria sugli equilibri interni alla democrazia parlamentare, con particolare riferimento all’esercizio della funzione legislativa: il caso italiano*, in *Nomos*, 2015, 1 ss. secondo cui: «in Italia, così come in altri Stati membri, la condizione per l’adozione di riforme che, per dare attuazione all’indirizzo politico “condizionato” e “eterodeterminato”, incidono sulla forma di Stato sociale, è incidere preliminarmente sulla forma di governo, ovvero sugli equilibri interni alla democrazia rappresentativa, in particolare sul piano dell’esercizio della funzione legislativa: con il risultato che, qui come altrove, le trasformazioni investono complessivamente la formula dello Stato sociale e democratico di diritto delineata nelle Costituzioni entrate in vigore dopo il secondo conflitto mondiale».

Se quindi, alla luce di quanto sin d'ora affermato, si è certamente realizzato un rafforzamento degli esecutivi dei Paesi assistiti, almeno nei confronti dei relativi Parlamenti nazionali<sup>139</sup>, ciò non può dirsi vero in termini assoluti. I governi degli Stati in *bail-out* sono infatti rimasti sempre fortemente condizionati – come visto – da altri negoziatori sovra nazionali. Dalle valutazioni di questi ultimi sono infatti dipesi sia la definizione delle condizioni, sia l'esborso di risorse economiche di cui gli Stati in questione abbisognavano. Pertanto, la torsione dei rapporti tra esecutivo e legislativo pare allora da ricondursi al potere di soggetti terzi di orientare, attraverso nuovi strumenti come la condizionalità, il *decision making process* nazionale<sup>140</sup>, al di fuori dell'ordinario circuito politico democratico nazionale.

Non stupisce, pertanto, che i poteri dei Parlamenti periferici dell'eurozona nelle fasi di formazione e attuazione di accordi intergovernativi in materia finanziaria, e in particolare del MES, continuino ad oscillare tra il consenso preventivo agli impegni dei governi nazionali e l'assenza di ogni forma di condizionamento su di essi<sup>141</sup>. In particolare, gli organi legislativi nazionali<sup>142</sup> degli Stati assistiti hanno spesso rivestito un ruolo di mera ratifica di decisioni presi in altra sede<sup>143</sup>. Infatti, in molti casi, l'implementazione delle misure contenute nei *loan agreements*

---

<sup>139</sup> Come sarà dimostrato nei paragrafi 1 e 2 del capitolo IV.

<sup>140</sup> Cfr. A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi*, op. cit., 96. Osserva però la stessa Autrice, con riguardo al ruolo dei Parlamenti nazionali nell' "era" della condizionalità che: «with regard to national parliaments, their powers varies in different member States, and in particular in creditor and debtor countries. While in the former (namely, Germany, France and Austria) national parliaments have strengthened their control powers and their participation in economic and financial matters, in the latter (Greece, Portugal and Spain in particular) parliaments had to comply austerity programmes and with the rules set up at the European level». Cfr. A. BARAGGIA, *Conditionality measures within the euro area crisis: a challenge to the democratic principle?*, in *Cambridge Journal of International and Comparative law*, Vol. 4, n. 2/2015, 281. Sullo stesso orientamento, C. FASONE, *National parliaments under external fiscal constraints, the case of Italy, Portugal, and Spain facing the eurozone crisis*, Sog-Wp n. 19/2014, secondo cui: «the degree of parliamentary autonomy on fiscal and budgetary matters varies a lot depending on the country. The Parliaments affected by more European and international constraints are those of the 18 states which adopt the euro and within the Eurozone countries those that have benefited from financial assistance or support. Concerns have been addressed to the potential creation of 'second class' parliaments, while some legislatures, like the German Bundestag, have regained significant influence up to the point to become able to condition substantially the development of some Euronational procedures of the economic governance». Da ultimo, per maggiori approfondimenti vedasi: A. BENZ, *An asymmetric two-level game: parliaments in the euro crisis*, in B. CRUM – J.E. FOSSUM (a cura di) *Practices of interparliamentary coordination in international politics: the european union and beyond*, ECPR Press, 2013, 135-137.

<sup>141</sup> In tal senso argomenta C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2014.

<sup>142</sup> Cfr. A. SOMMA, *La dittatura dello spread*, op. cit., 265 «l'attuale fase di ristrutturazione del debito sovrano dei Paesi sudeuropei è realizzata secondo uno schema ricorrente nell'integrazione economica e monetaria: quello per cui si concedono prestiti condizionati a riforme strutturali. Il tutto per annullare gli spazi di democrazia economica ancora previsti dal costituzionalismo antifascista, quello tipico dei Paesi sudeuropei appunto, da contrastare per le motivazioni recentemente esplicitate in una pubblicazione di J.P. Morgan [...] Li si sottolinea e stigmatizza come le costituzioni di quei Paesi mostrino una forte influenza socialista in quanto riflettono la forza politica guadagnata dai partiti di sinistra al crollo del fascismo. Per questo essi presentano alcuni caratteri comuni, la cui nocività è emersa in occasione della corrente crisi economica e finanziaria: tengono in elevata considerazione la tutela dei diritti dei lavoratori e rispettano il diritto di protestare nel caso in cui si imprimano cambiamenti non condivisi dello status quo».

<sup>143</sup> Cfr. A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi*, op. cit., 42. Secondo E. ALES, *Alla ricerca dei limiti giuridici alla condizionalità politica: luci ed ombre della dimensione costituzionale del modello sociale europeo*, op. cit., 91 «rimane tuttavia aperto ed insoluto il dubbio della "connivenza" dei vertici politici nazionali rispetto a scelte, non tradizionali, appunto, e quindi non facilmente proponibili all'opinione pubblica interna, se non veicolate attraverso un'imposizione esterna».

è stata approvata utilizzando procedure legislative di emergenza, le quali hanno comportato una riduzione del dibattito parlamentare e delle procedure di voto, tanto in assemblea che nelle commissioni permanenti<sup>144</sup>. Ne discende che in aree di fondamentale importanza, quale la legislazione in materia di diritti costituzionalmente previsti, i Parlamenti nazionali degli Stati richiedenti assistenza finanziaria sembrano aver vissuto una sostanziale marginalizzazione ed un rilevante indebolimento della capacità di orientare le decisioni di *policies*. Questi si sono infatti ritrovati aggioati, non diversamente dai rispettivi esecutivi, dalla “implicita minaccia” di perdere l’assistenza economica cui chiedevano di beneficiare<sup>145</sup>. Tale assistenza è venuta quindi a costituire una vera e propria spada di Damocle in mano ai creditori internazionali.

Come visto, i programmi richiesti agli Stati beneficiari degli aiuti richiedono quindi di implementare misure drastiche di austerità fiscale, al fine di assicurare i mercati in ordine alla piena solvibilità del bilancio statale e, per altro verso, radicali riforme strutturali, finalizzate a rendere più dinamico e competitivo il sistema economico sociale<sup>146</sup>. Tuttavia, parte della dottrina ha evidenziato, al riguardo, che la condizionalità può apparire uno strumento capace di frenare lo sviluppo, ove venga collegata ad obiettivi stabiliti senza tener in alcuna considerazione la reale situazione e le difficoltà concrete degli Stati. I casi della Grecia e del Portogallo sembrano dunque dimostrare che uno Stato in forti difficoltà, indotto a ricorrere ad una politica di bilancio fortemente restrittiva, a sottoporre i propri cittadini ed imprese ad un’elevata pressione fiscale e a subire la condizionalità imposta in contropartita dell’assistenza finanziaria, rischia di invischiarsi in un circolo vizioso con conseguente impoverimento, riduzione dei consumi, fallimento delle attività economiche e aumento della disoccupazione<sup>147</sup>. Prendendo, quale caso emblematico, quello della Grecia, si potrà notare come sotto l’effetto delle politiche imposte dalla Troika fin dal 2010 (e sino al 2018), quasi tutti gli indicatori economici e sociali sono profondamente peggiorati<sup>148</sup>.

---

<sup>144</sup> Cfr. A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell’era della crisi*, op. cit., 42.

<sup>145</sup> Per maggiori approfondimenti al riguardo vedasi: A. BARAGGIA, *Conditionality measures within the euro area crisis: a challenge to the democratic principle?*, op. cit., 269 ss.

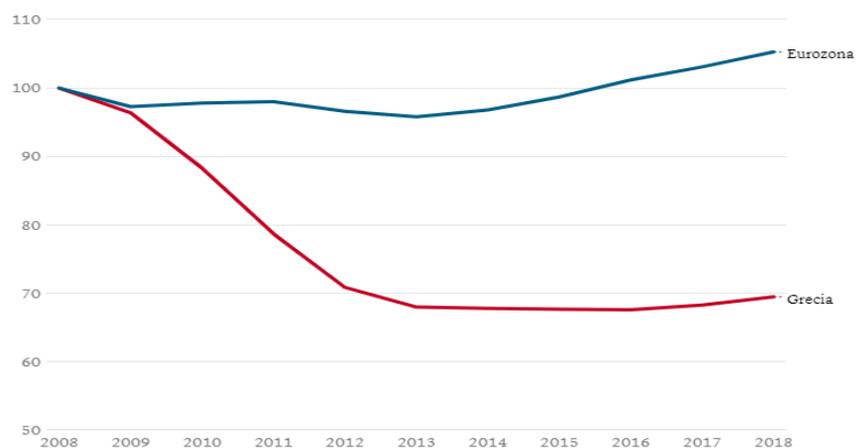
<sup>146</sup> F. LOSURDO, *Lo stato sociale condizionato*, op.cit., 49.

<sup>147</sup> Cfr. M.L. TUFANO – S. PUGLIESE, *Il nuovo strumento di convergenza e competitività: verso una governance negoziata per l’UEM?*, in *Diritto dell’Unione Europea*, n. 2/2014, 317 ss. Vedasi altresì, al riguardo, D. GROS, *Greece and Portugal Similar fundamentals but Different Outcomes?*, CEPS Commentary, febbraio 2012.

<sup>148</sup> Vedasi, al riguardo, G. DUVAL, *La crisi greca spiegata in dieci grafici*, disponibile all’indirizzo web: <https://www.internazionale.it>, agosto 2018.

### Il crollo della domanda interna

Domanda interna, 2008 = 100

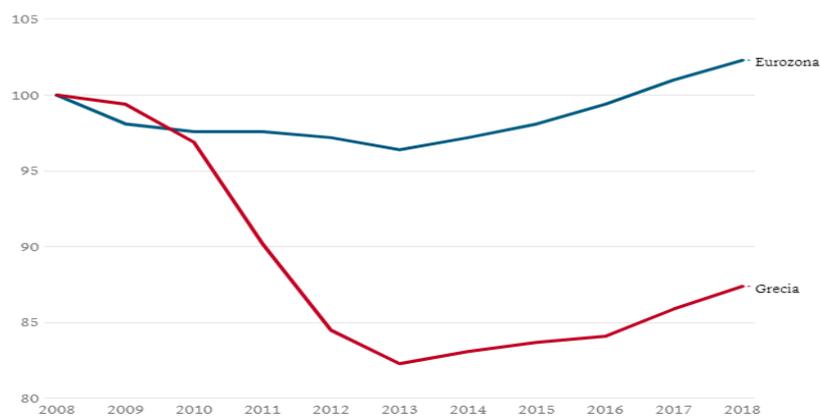


Fonte: Commissione europea

Internazionale

### I posti di lavoro sono diminuiti

Numero totale dei posti di lavoro, 2008 = 100

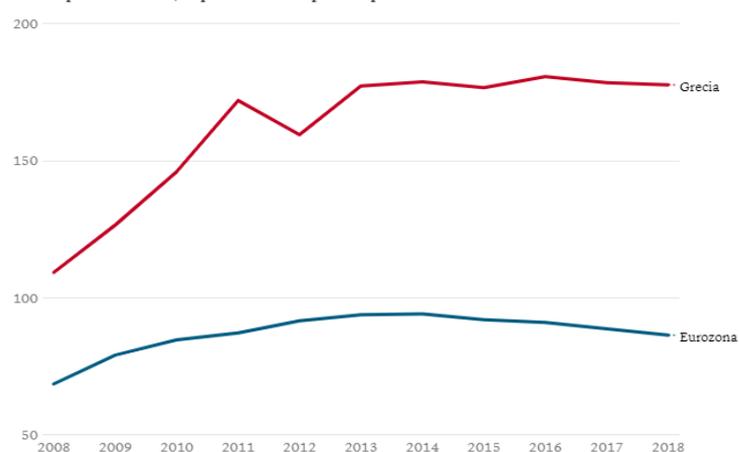


Fonte: Commissione europea

Internazionale

### E invece il debito pubblico resta alto

Debito pubblico lordo, in percentuale rispetto al pil



Fonte: Commissione europea

Internazionale

Proprio alla luce di tali esiti, una (almeno parziale) possibile soluzione potrebbe pertanto essere quella di focalizzare la condizionalità sulle riforme macroeconomiche e non sulle singole azioni, lasciando gli Stati liberi di decidere le misure più sostenibili per i propri sistemi socio

economici. Inoltre, da ultimo, una riflessione andrebbe svolta, da parte delle istituzioni sovranazionali – ad avviso dello scrivente – anche sull'effetto pro ciclico e recessivo che perduranti misure di austerità possono comportare sul tessuto socio economico dei Paesi che le implementano<sup>149</sup>.

#### **4. Il semestre europeo. L'impatto di un più stretto del coordinamento economico sulle politiche nazionali degli Stati membri.**

Il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento delle politiche economiche nazionali<sup>150</sup> ha rappresentato uno degli elementi qualificanti della riforma della *governance* economica europea, stante la necessità di completare il percorso di integrazione europea attraverso la creazione di un'unione anche economica e non solo monetaria. Il principale risultato raggiunto a tale riguardo sembra quindi essere l'istituzione del Semestre europeo<sup>151</sup>, un ciclo di coordinamento che, dopo essere stato lanciato come codice di condotta per l'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita, è stato definitivamente codificato dal cd. *Six-Pack* ed, in particolare, dal Regolamento n. 1175/2011, relativo alla parte preventiva del Patto<sup>152</sup>.

---

<sup>149</sup> Al riguardo si rinvia a: B. EVANS – D. PLEHWE – M. NEUJEFFSKI – S. MCBRIDE, *Austerity: 12 Myths Exposed*, Friedrich ebert stiftung, 2019. In senso contrario si rimanda a: V. DE ROMANIS, *L'austerità fa crescere, quando il rigore è la soluzione*, Venezia, 2017.

<sup>150</sup> Come osservato da P. LEINO - T. SAARENHEIMO, *Sovereignty and subordination: on the limits of EU economic policy co-ordination*, in *European Law Review*, n. 2/2017, 166, per coordinamento economico si intende il quadro normativo attraverso il quale le istituzioni europee cercano di influenzare le modalità con cui gli Stati membri conducono determinate politiche economiche (fiscali, macroeconomiche, strutturali) che, formalmente, rimangono di competenza nazionale. Secondo tali Autori il coordinamento economico europeo tra gli Stati membri sarebbe quindi evoluto da mero regolamento basato su regole numeriche ad ampio processo decisionale la cui portata si estenderebbe fino a settori politicamente cruciali degli Stati membri. In particolare, secondo tali Autori (179), «the EU's economic policy co-ordination framework has changed in fundamental ways. What was initially a fairly narrow exercise aimed at preventing Member States from getting into fiscal trouble has become a highly complex, holistic system for steering all areas of their economic policies, including the most political and divisive. As a consequence, the co-ordination framework has also morphed from a mostly rules-based system into a largely discretionary one. While the co-ordination framework was always difficult to administer in a purely technocratic manner, this evolution ensured that its implementation would become a deeply political exercise». Tuttavia, come evidenziato in conclusione dagli stessi Autori, le istituzioni europee non sembrano essere sufficientemente legittimate a prevalere sulle decisioni dei governi nazionali degli Stati membri su ambiti di spiccata rilevanza politica.

<sup>151</sup> Vedasi, al riguardo, anche: A. VERDUN – J. ZEITLIN, *Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice*, in *Journal of European Public Policy*, n. 2/2018, 137 ss. Secondo cui: «The 'European Semester', a new framework for policy co-ordination across European Union (EU) member states, represents a major step in EU governance. Created in 2010 in the wake of the financial and sovereign debt crises and revamped in 2015, it was intended to provide a new socioeconomic governance architecture to co-ordinate national policies without transferring full sovereignty to the EU level».

<sup>152</sup> Cfr. F. COSTAMAGNA, *Il coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del Semestre europeo*, in A. Porchia (a cura di) *Governance economica europea. Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Torino, 2015, 127. Al riguardo, la Commissione ha evidenziato, nel suo documento Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione – gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE – Bruxelles, 30.6.2010 COM(2010) 367, 2, 12 che «benché l'UE disponga di un certo numero di strumenti di coordinamento delle politiche economiche, la crisi ha dimostrato che essi non sono stati usati compiutamente e che il sistema di governance attuale presenta alcune carenze. Esiste un ampio consenso politico sulla necessità di un cambiamento e sul fatto che, per garantire la prosperità futura dell'UE e preservarne la qualità di vita, è necessario avere a disposizione una gamma più vasta e più efficace di strumenti d'azione [...] L'obiettivo principale della proposta è conferire una netta dimensione ex ante al coordinamento delle politiche

Il semestre rappresenta un nuovo modello di governo delle finanze nazionali. Questo non realizza tanto una cessione delle politiche economiche dei Paesi membri alle istituzioni europee, ma configura piuttosto un'erosione del principio della loro separazione e appartenenza agli Stati. Il semestre europeo si sostanzia infatti nella previsione di una procedura organica volta al coordinamento ex ante delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, finalizzata a consentire una discussione e un confronto in sede europea sulle politiche fiscali nazionali e sui principali interventi di riforma con effetti economico finanziari. Le tre tematiche interconnesse alla base delle politiche nell'ambito del suddetto ciclo di coordinamento economico sono quindi relative al rilancio degli investimenti, all'accelerazione delle riforme strutturali ed al perseguimento di una politica di bilancio responsabile<sup>153</sup>. Il semestre europeo copre pertanto tutti i profili della sorveglianza macroeconomica, incluse le politiche intese a garantire la disciplina di bilancio e la stabilità macroeconomica e a favorire la crescita e la competitività, conformemente alla Strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione (Strategia Europa 2020)<sup>154</sup>. Questo si può pertanto dividere nelle seguenti componenti principali: le linee guida integrate della strategia Europa 2020, il Patto di Stabilità e Crescita e la Procedura per gli Squilibri Macroeconomici<sup>155</sup>. Più nel dettaglio, il semestre è strutturato secondo tre assi principali, corrispondenti a tre strumenti di coordinamento. In primo luogo, si mira a promuovere la crescita economica mediante riforme strutturali: è il ruolo della Strategia Europa 2020. Il secondo asse mira a garantire finanze pubbliche sane: è il campo del Patto di stabilità e crescita. Infine, la sorveglianza degli squilibri macroeconomici, grazie alla procedura istituita a questo fine dal summenzionato *Six-pack*, costituisce il terzo asse del semestre<sup>156</sup>.

Al fine quindi di assicurare il monitoraggio annuale e completo delle *performances* economiche degli Stati membri, la procedura in parola prevede che nei primi sei mesi dell'anno il Consiglio elabori gli indirizzi di massima, valuti i programmi di stabilità o i programmi di convergenza nonché i programmi nazionali di riforma presentati da ciascuno Stato e fornisca loro indirizzi

---

economiche nell'UE e nell'area dell'euro. Nell'ambito del semestre europeo la complementarità dei piani economici nazionali sarà garantita a livello UE con l'aiuto di orientamenti generali prima dell'adozione delle decisioni definitive sul bilancio dell'anno successivo da parte degli Stati membri».

<sup>153</sup> In tal senso M. GNES – E. CHITI, *Cronache europee 2015*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2016, 1113 ss.

<sup>154</sup> Cfr. D. CABRAS, *L'impatto della nuova governance economica europea sull'ordinamento italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2011, 387.

<sup>155</sup> Più nel dettaglio, secondo M. HALLERBERG – B. MARZINOTTO – G.B. WOLFF, *An Assessment of the European Semester*, Study for the European Parliament's Committee on Economic and Monetary affairs, 2012, 15, «the current pillars of EU economic policy coordination are as follows: i) the EU2020 Integrated Guidelines (IGs), a merge of the Broad Economic Policy Guidelines (BEPGs) and Employment Guidelines (EGs), mostly providing EU Member States with non-binding policy guidance now aligned in the AGS; ii) the Stability and Growth Pact (SGP) revised and reinforced with the approval of the Six-pack; and iii) the new Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP) introduced by the Six-pack, which imposes compulsory adjustment on euro area Member States that suffer from significant macroeconomic imbalances, where the latter are monitored on the basis of a number of nominal and real indicators and an in-depth (qualitative) analysis».

<sup>156</sup> Cfr. P. ECOCHARD, *Governance economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il "semestre europeo"*, in *Istituzioni del federalismo*, n. S1/2015, 63.

specifici. Il semestre, attraverso la sincronizzazione dei calendari nazionali, sulla base delle indicazioni del Consiglio europeo, consente dunque alla Commissione la supervisione e il coordinamento delle politiche economiche nazionali<sup>157</sup>. A questa spetta infatti di verificare lo stato di avanzamento dei programmi da parte di ciascuno Stato e, in caso di mancata attuazione, chiedere al Consiglio di adottare raccomandazioni o, nei casi più gravi, avviare procedure di sorveglianza più rigorose come quella di sorveglianza sulle posizioni di bilancio di cui al regolamento 1175/2011, la procedura per disavanzi eccessivi di cui al regolamento 1467/97 e la procedura per la prevenzione degli squilibri macroeconomici di cui al regolamento 1176/2011.

Più nel dettaglio, il semestre europeo si può dividere in tre fasi. Quanto alla prima, nei mesi di novembre e dicembre, la Commissione pubblica un'analisi annuale della crescita e una relazione sul meccanismo di allerta per l'anno successivo. Propone inoltre un progetto di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro. L'analisi annuale della crescita espone quindi il parere della Commissione sulle priorità politiche dell'UE per l'anno successivo. Gli Stati membri sono invitati a tenerne conto nell'elaborazione delle loro politiche economiche per l'anno successivo. Nei successivi mesi di gennaio e febbraio il Consiglio discute dunque l'analisi annuale della crescita, formula orientamenti politici generali e adotta conclusioni. In marzo, la Commissione pubblica altresì relazioni per Paese per tutti gli Stati membri che partecipano al semestre europeo. Tali relazioni per Paese includono esami approfonditi degli squilibri macroeconomici per gli Stati membri in cui il rischio di tali squilibri è stato ritenuto elevato. Sulla base di questi esami la Commissione può quindi formulare progetti di raccomandazioni agli Stati membri per la correzione degli squilibri individuati. Queste raccomandazioni possono essere pubblicate contestualmente alla pubblicazione dell'esame approfondito o successivamente, unitamente ad altre raccomandazioni specifiche per Paese. Il Consiglio europeo, da parte sua, fornisce orientamenti politici sulla base dell'analisi annuale della crescita e il Consiglio analisi e conclusioni. Gli Stati membri sono invitati a tenere conto di tali orientamenti e dei risultati delle relazioni per paese nell'elaborazione dei programmi nazionali di stabilità o di convergenza e dei programmi nazionali di riforma. Nei suddetti programmi gli Stati membri delineano le politiche di bilancio e di promozione della crescita e della competitività.

Nella seconda fase, gli Stati membri presentano (i) i rispettivi programmi di stabilità e di convergenza in cui delineano la loro strategia a medio termine in materia di bilancio e (ii) i programmi nazionali di riforma in cui presentano i loro programmi di riforme strutturali, con l'accento sulla promozione della crescita e dell'occupazione. Gli Stati membri dovrebbero presentare i programmi entro il 15 aprile e comunque non oltre la fine di aprile. In maggio

---

<sup>157</sup> Cfr. R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2016, 669 ss.

la Commissione europea valuta i programmi nazionali e presenta inoltre progetti di raccomandazioni specifiche per Paese, mentre nel mese di giugno il Consiglio discute le proposte di raccomandazioni specifiche per paese e adotta la loro versione definitiva. E' il Consiglio europeo ad approvare la versione definitiva delle raccomandazioni. Da ultimo, a luglio, il Consiglio adotta le raccomandazioni specifiche per paese e gli Stati membri sono invitati ad attuarle.

Quanto alla terza e ultima fase, che va da luglio a fine anno, talvolta chiamata "semestre nazionale", gli Stati membri tengono conto delle raccomandazioni al momento di elaborare i bilanci nazionali per l'esercizio successivo. Gli Stati membri della zona euro devono presentare i documenti programmatici di bilancio alla Commissione e all'Eurogruppo entro la metà di ottobre<sup>158</sup>.

La principale caratteristica del suddetto ciclo di coordinamento attiene quindi al fatto che il Consiglio, previa valutazione della Commissione, fornisce indirizzo sulle politiche macrofinanziarie e macrostrutturali da seguire ai Paesi membri. Di queste indicazioni gli Stati membri devono quindi tenere conto, pena l'adozione di ulteriori raccomandazioni e, infine, di misure sanzionatorie<sup>159</sup>. Invero, dal 2010 al 2013 – come si osserverà nel seguente capitolo inerente la Procedura per squilibri macroeconomici – le istituzioni europee hanno introdotto una serie di misure finalizzate ad estendere e rafforzare i poteri delle istituzioni europee di monitorare, coordinare, sanzionare le politiche economiche e di bilancio dei Paesi membri, specialmente con riguardo a quelli facenti parte dell'Eurozona<sup>160</sup>.

Pertanto, come osservato da attenta dottrina, il semestre europeo sembra conferire alle istituzioni dell'Unione un incisivo potere di intervento in tutti i settori della politica socio-economica nazionale e, dunque, anche in ambiti, quali l'organizzazione e il finanziamento dei sistemi di *welfare*, che i Trattati riservano alla competenza esclusiva degli Stati membri. In particolare, la novità rispetto al passato è che l'intervento in tali ambiti non avviene più solo attraverso l'utilizzo di strumenti di coordinamento di natura *soft*. Questi ultimi, infatti, nel contesto del semestre, operano congiuntamente a meccanismi, quali le procedure per debito eccessivo o per la correzione di squilibri macroeconomici eccessivi, aventi carattere vincolante<sup>161</sup>.

---

<sup>158</sup> La descrizione delle fasi in cui si articola il semestre, dal titolo, Come funziona il semestre europeo? è reperibile all'indirizzo web: <https://www.consilium.europa.eu>.

<sup>159</sup> Cfr. M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari*, op. cit., 638. Vedasi altresì, al riguardo, G. RIZZONI, *Il semestre europeo tra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011 e F. COSTAMAGNA, *Coordinamento delle politiche economiche e dimensione sociale europea: quali prospettive dopo un inizio difficile?*, in *Politiche sociali*, n. 2/2014.

<sup>160</sup> In tal senso J. ZEITLIN, *Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020*, The Watson Institute for International Studies at Brown University Working Paper n. 17/2014, 10.

<sup>161</sup> Cfr. F. COSTAMAGNA, *Coordinamento delle politiche economiche e dimensione sociale europea: quali prospettive dopo un inizio difficile?*, op. cit., 308. Lo stesso Autore evidenzia al riguardo che: l'elemento che caratterizza il Semestre è l'aver ricondotto all'interno di un'unica cornice meccanismi di coordinamento e sorveglianza che riguardano ambiti diversi e che presentano una diversa natura giuridica. Così, accanto a meccanismi aventi carattere vincolante e

Meccanismi che, come osservato da alcuni autori, «[go] to the structure and rationale of a State fiscal and welfare systems<sup>162</sup>». Detto altrimenti, l'interazione tra i diversi strumenti consente alle istituzioni europee di andare oltre l'esercizio di semplici funzioni di coordinamento, influenzando in maniera sensibile l'adozione di scelte di *policy*, e controllandone la successiva attuazione da parte delle autorità nazionali<sup>163</sup>.

A tal riguardo, l'aspetto più rilevante è rappresentato dal fatto che le nuove procedure non si limitano a porre degli obiettivi che devono essere perseguiti dagli Stati dell'Unione entro termini prestabiliti, bensì introducono stringenti meccanismi di coordinamento *ex ante* delle politiche economico-finanziarie sulla base di una scansione temporale estremamente precisa. Negli anni recenti sembra quindi essersi transitati da un sistema basato su indirizzi di massima per le politiche economiche a un vero e proprio processo decisionale europeo in materia di politiche di *performance* economica, stabilità macroeconomica e riforme strutturali nazionali, all'interno del semestre<sup>164</sup>. Per la prima volta, infatti, questo sembra aver introdotto una forma di coordinamento tra le politiche economiche dei Paesi membri la quale struttura una forma concreta di governo economico dell'Unione<sup>165</sup>.

Ciò posto, sembra altresì che il nuovo quadro normativo integrato di coordinamento delle politiche economiche comporti una subordinazione degli obiettivi di coesione sociale rispetto a

---

destinati al controllo delle politiche economiche e fiscali degli Stati membri, quale il Patto di Stabilità e Crescita e la Procedura per gli Squilibri Macroeconomici, sono confluiti

all'interno del Semestre anche strumenti *soft* tipicamente utilizzati per il coordinamento delle politiche sociali [...] Tali meccanismi si trovano ad operare all'interno di un unico procedimento il cui esito è l'adozione di un'unica raccomandazione in cui confluiscono le indicazioni relative a tutti i settori oggetto di coordinamento e sorveglianza. Cfr. F. COSTAMAGNA, *Il coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del Semestre europeo*, in A. Porchia (a cura di) *Governance economica europea, op. cit.*, 132.

<sup>162</sup> In questo senso D. CHALMERS, *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, in *European Law Journal*, n. 18/2012, 679, 681. Secondo S. BEKKER – S. KLOSSE, *EU Governance of Economic and Social Policies: Chances and Challenges for Social Europe*, in *European Journal of Social Law*, n. 2/2013, 111, in virtù del semestre europeo le politiche fiscali, economiche, occupazionali e sociali sono più strettamente allineate, cosicché ne può essere valutata la loro coerenza e complementarietà prima che le decisioni nazionali in materia siano prese.

<sup>163</sup> Cfr. F. COSTAMAGNA, *Coordinamento delle politiche economiche e dimensione sociale europea: quali prospettive dopo un inizio difficile?*, *op. cit.*, 308. Invero, sempre secondo tale Autore, *Il coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del Semestre europeo*, in A. Porchia (a cura di) *Governance economica europea, op. cit.*, 141, «la creazione del Semestre ha sensibilmente ampliato e rafforzato la capacità di intervento delle istituzioni europee nell'indirizzare e controllare le scelte adottate dagli Stati per ciò che riguarda l'intero ambito socioeconomico, ivi compresi settori, quali la politica sociale, la sanità o la disciplina del mercato del lavoro, che i Trattati riservano alla competenza esclusiva degli Stati membri». Ancora, secondo tale Autore «This feature of the European Semester raises some doubts as to its compatibility with the allocation of competences provided for by the Treaties in the social field. Indeed, as seen above, the mechanism *de facto* puts Member States' social autonomy under EU discipline, in way that seems to go beyond the limits envisaged by the Treaties [...] The coordination mechanism allows EU institutions to exercise quasi-normative functions in this field, enabling them to impose to national authorities the adoption of specific measures and to intervene in the national decision-making process». Cfr. F. COSTAMAGNA, *The European semester in action: strengthening economic policy coordination while weakening the social dimension?*, Working Paper-LPF n. 5 • 2013.

<sup>164</sup> Argomenta in tal senso: T. VAN DEN BRINK, *National parliaments and EU economic performance policies. Impact defines involvement?*, in *Journal of European integration*, n. 3/2018. Secondo tale Autore a questo accresciuto potere delle istituzioni europee nel determinare le politiche economiche degli Stati membri dovrebbe corrispondere una maggiore ruolo dei Parlamenti nazionali, così da assicurare la legittimità democratica del processo decisionale dell'Unione.

<sup>165</sup> Cfr. G. RIZZONI, *Il semestre europeo tra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali, op. cit.*

quelli di consolidamento fiscale, di austerità di bilancio e di ridimensionamento del *welfare state*, come imposti dagli attori economici europei<sup>166</sup>. Il semestre europeo pare dunque strettamente legato alla politica fiscale. E' stato infatti previsto – come suesposto – quale misura per rafforzare l'economia della zona euro e per riconoscere la necessità di accrescere la portata della supervisione delle istituzioni europee sui bilanci nazionali<sup>167</sup>. Invero, il suo quadro normativo di riferimento, costituito dalle relative misure del c.d. *Six pack* (Regolamento n. 1175/2011) e del *Two Pack* (Regolamento n. 472 – 473/2013) sembra essere profondamente integrato al Patto di stabilità e crescita e finalizzato al mero perseguimento di un esplicito obiettivo economico<sup>168</sup>.

Molte delle raccomandazioni riguardanti i sistemi nazionali di *welfare* sembrano quindi tendere a considerare la politica sociale perlopiù come un fattore produttivo, concentrandosi su questioni quali efficienza, contenimento dei costi o partecipazione dei privati. Il perseguimento di tali obiettivi pare quindi relegare in secondo piano ogni considerazione legata alla salvaguardia di alcuni aspetti, i quali costituiscono elementi fondativi dei sistemi europei di sicurezza sociale, quali i principi di solidarietà, equità, inclusione e coesione<sup>169</sup>.

Ad esempio, nell'ambito del semestre europeo, in data 11 luglio 2017 il Consiglio ha raccomandato all'Italia di assicurare un tasso nominale di riduzione della spesa pubblica primaria netta<sup>170</sup> pari ad almeno lo 0,2% nel 2018, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL. In particolare, la spesa pensionistica sembra essere stata considerata soltanto dalla prospettiva della spesa e, quindi, alla stregua di mero costo. Al riguardo, il Consiglio ha evidenziato che la spesa pubblica dell'Italia per le pensioni di vecchiaia, attestandosi attorno al 15% del PIL potenziale, è attualmente tra le più elevate dell'UE e che gli ultrasessantacinquenni

---

<sup>166</sup> In tal senso argomenta J. ZEITLIN, *Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020*, *op. cit.* In particolare, tale Autore evidenzia, come (31) «A continuing weakness of the EU's evolving socio-economic governance architecture is the limited involvement of non-governmental stakeholders at both EU and national level. Neither social partners nor civil society organizations currently play any significant role in the European Semester, though both the Commission and the Employment, Social, Health and Consumer Affairs Council have called for strengthening social dialogue, and Employment Committee is discussing plans to involve the secretariats of the European social partner organizations in its thematic reviews».

<sup>167</sup> Dispone il preambolo 8 del Regolamento 1175/2011 che «l'esperienza acquisita e gli errori commessi nel corso dei primi dieci anni dell'unione economica e monetaria evidenziano la necessità nell'Unione di una governance economica rafforzata, che dovrebbe fondarsi su una maggiore titolarità nazionale delle regole e delle politiche stabilite di comune accordo, nonché su un quadro più solido a livello di Unione per la sorveglianza delle politiche economiche nazionali?».

<sup>168</sup> In questo senso argomenta: M. DAWSON, *New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester*, in *European Constitutional Law Review*, n. 1/2018, 191 ss., spec. 196.

<sup>169</sup> Cfr. F. COSTAMAGNA, *Il coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del Semestre europeo*, in A. Porchia (a cura di) *Governance economica europea*, *op. cit.*, 135.

<sup>170</sup> La spesa pubblica primaria netta si compone della spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi, della spesa relativa a programmi dell'Unione interamente coperta da entrate provenienti da fondi dell'Unione e delle modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione. La formazione lorda di capitale fisso finanziata a livello nazionale è spalmata su un periodo di quattro anni. Rientrano nel calcolo le misure discrezionali in materia di entrate o gli aumenti delle entrate obbligatori per legge, mentre sono escluse le misure una tantum sia per quanto riguarda le entrate che per quanto riguarda la spesa.

in Italia rappresentano una quota di popolazione superiore alla media UE, destinata a crescere ulteriormente nel tempo, con un conseguente peggioramento dell'indice di dipendenza degli anziani<sup>171</sup>. Inoltre, pur in un diverso ambito, lo stesso Consiglio ha altresì posto in luce come, poiché la contrattazione a livello aziendale o territoriale rimane limitata in Italia, anche a causa della prevalenza sul territorio nazionale di piccole imprese, tale fenomeno può frenare il rapido adeguamento delle retribuzioni alle condizioni economiche locali<sup>172</sup>. Sembra pertanto legittimo affermare che le istituzioni europee considerano il lavoro quale mero fattore di input e la legislazione lavoristica unicamente dal punto di vista della competitività delle imprese. Da ultimo, con riguardo alle imprese pubbliche, obiettivo da perseguire, secondo il Consiglio, è quello di (i) razionalizzare le imprese di proprietà pubblica mediante fusione, aggregazione di quelle in perdita e privatizzazione, (ii) accrescere l'efficienza delle imprese rimanenti, (iii) evitare in futuro la proliferazione di imprese di proprietà di enti centrali o locali non essenziali<sup>173</sup>.

Pertanto, alla luce di tali esempi, sembra potersi concludere che le *country specific recommendations* nell'ambito del Semestre europeo sono concepite più come “mezzo” per raggiungere l'obiettivo di assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri, che quali raccomandazioni finalizzate a combattere la povertà e l'esclusione sociale<sup>174</sup>. In particolare, la disciplina di bilancio pare essere stata, almeno per lungo tempo, considerata dalle istituzioni europee come obiettivo principale dell'attività di coordinamento e sorveglianza svolta dalle istituzioni europee nel quadro del semestre. Al riguardo, l'Analisi annuale della crescita<sup>175</sup> 2012 sottolineava in maniera paradigmatica come “un risanamento di bilancio attuato con decisione [fosse] fondamentale per ripristinare la sostenibilità finanziaria come base per la crescita e garantire il futuro del modello sociale europeo<sup>176</sup>”, facendo così risultare tale obiettivo quale prioritario rispetto agli altri enunciati.

Ciò posto, va comunque evidenziato come la subordinazione delle finalità sociali a quelle (macro)economiche e di sostenibilità dei bilanci pubblici sembri essere stata recentemente

---

<sup>171</sup> Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 dell'Italia, Bruxelles, 23.5.2018 COM(2018) 411 final, 4.

<sup>172</sup> Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 dell'Italia, Bruxelles, 23.5.2018 COM(2018) 411 final, 8.

<sup>173</sup> Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 dell'Italia, Bruxelles, 23.5.2018 COM(2018) 411 final, 7.

<sup>174</sup> Vedasi, al riguardo, M. DAWSON, *New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester*, *op. cit.*, 204, secondo cui: «as much as non-fiscal goals are 'mainstreamed' into the Semester, they face an uphill battle, given the Semester's procedural and substantive design, to gain policy priority over the Semester's fiscal objectives».

<sup>175</sup> Il ciclo di coordinamento comincia a novembre con l'adozione da parte della Commissione dell'Analisi annuale della crescita, dove sono identificati gli obiettivi e le priorità dell'azione dell'Unione europea e degli Stati membri. Tali indicazioni, una volta approvate dal Consiglio europeo, devono essere seguite dagli Stati nella redazione dei Programmi nazionali di riforma, i quali, previsti dalla Strategia Europa 2020, dovrebbero contribuire a definire in maniera più precisa le strategie nazionali per ciò che riguarda crescita economica, occupazione e inclusione sociale per i successivi dodici mesi.

<sup>176</sup> Commissione Europea, Analisi annuale della crescita per il 2012, Bruxelles 23 novembre 2011, COM(2011) 815 def, 4.

riconsiderata dalle istituzioni europee, pur senza che si sia realizzata una concreta inversione assiologica<sup>177</sup>. Emblematica, al riguardo, è l'Analisi annuale della crescita della Commissione del 2018. Questa, infatti, pur indicando quale priorità la realizzazione del c.d. "triangolo virtuoso", consistente nel rilanciare gli investimenti, portare avanti le riforme strutturali e garantire politiche di bilancio responsabili<sup>178</sup>, ha altresì chiarito come vi sia la concorrente esigenza – in particolare – di aumentare i salari reali a sostegno della domanda interna<sup>179</sup>, di riconoscere le parti sociali sono attori fondamentali del processo di riforma<sup>180</sup> ed, infine, di promuovere la partecipazione al mercato del lavoro e garantire la parità di accesso a servizi di qualità<sup>181</sup>.

## 5. Il patto Europlus e la funzione servente del diritto del lavoro alla competitività degli Stati membri.

Nel corso del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, è stato approvato un pacchetto globale di misure intese a rispondere alla crisi, preservare la stabilità finanziaria e porre le basi di una crescita intelligente e sostenibile, basata sull'inclusione sociale e tesa a creare occupazione, con l'obiettivo di rafforzare la *governance* economica e la competitività della zona euro e dell'U.E.

---

<sup>177</sup> Quanto a recenti innovazioni delle istituzioni dell'Unione mirate a rafforzare la dimensione dei diritti a livello europeo si rinvia l'iniziativa politica titolata Pilastro europeo dei diritti sociali. Il 17 novembre 2017 a Göteborg nel corso del Social Summit on Fair Jobs and Growth è avvenuta la proclamazione interistituzionale del Pilastro europeo dei diritti sociali. Il documento, costituito da venti diritti e principi in materia sociale, è stato sottoscritto dal Presidente del Parlamento europeo Tajani, dal Primo ministro dell'Estonia, in rappresentanza della Presidenza estone del Consiglio europeo in carica fino al 31 dicembre 2017, e dal Presidente della Commissione europea Juncker. La proclamazione è stata definita «historical», a «momentum milestone for the social dimension of the European Union», «a very strong symbol [...] that we take actions at different levels to embrace future without compromising all the values that underpin our social market economies». Il pilastro europeo dei diritti sociali mira quindi a creare nuovi e più efficaci diritti per i cittadini. Questo si basa quindi su 20 principi chiave, strutturati in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione. I principali documenti che sostanziano l'iniziativa sono: la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali, COM(2017) 250 final del 26 aprile 2017; la contestuale proposta di proclamazione inter-istituzionale di un pilastro europeo dei diritti sociali, COM(251) final; la raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione sul pilastro europeo dei diritti sociali, approvata in pari data; la comunicazione della stessa Commissione, Un'iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano, COM(2017) 252 final, sempre del 26.4.2017, immediatamente seguita dalla proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio, relativa al riequilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, COM(2017) 253 final; la relazione della Commissione sull'attuazione da parte degli Stati membri della direttiva 2003/88/CE, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, COM(2017) 254 final. Quanto alla letteratura sul punto vedasi: R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in *Federalismi*, n. 4/2018. Per una letteratura critica sul tema si rimanda altresì a: S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2018, 953 ss. secondo cui (960): «la modestia dei contenuti del pilastro europeo dei diritti sociali è nient'altro che un riflesso della inconsistenza di un'iniziativa che è allo stato, ed è con ogni probabilità destinata a restare, solo una dichiarazione di principi e di buone intenzioni» e a A.O. COZZI, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2018, 516 ss.

<sup>178</sup> Commissione Europea, Analisi annuale della crescita 2018, Bruxelles, 22.11.2017 COM(2017) 690 final, 2

<sup>179</sup> Commissione Europea, Analisi annuale della crescita 2018, Bruxelles, 22.11.2017 COM(2017) 690 final, 1

<sup>180</sup> Commissione Europea, Analisi annuale della crescita 2018, Bruxelles, 22.11.2017 COM(2017) 690 final, 10

<sup>181</sup> Commissione Europea, Analisi annuale della crescita 2018, Bruxelles, 22.11.2017 COM(2017) 690 final, 12..

Tra tali misure, un ruolo centrale ha assunto il Patto Europlus, volto a consolidare ulteriormente il pilastro economico dell'UEM, apportare un netto miglioramento nel coordinamento delle politiche economiche, nonché a migliorare la competitività degli Stati membri attraverso l'aumento del livello di convergenza ed il rafforzamento dell'economia sociale di mercato<sup>182</sup>. Il termine Plus riflette il fatto che a sottoscrivere l'accordo non sono stati solo i Paesi della zona euro, bensì anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania mentre i rimanenti Stati non firmatari (Regno Unito, Svezia, Ungheria e Repubblica Ceca) rimangono liberi di aderirvi. Più nel dettaglio, da una prospettiva giuridica, il testo del Patto si rinviene nell'Allegato I alle conclusioni del predetto Consiglio Europeo<sup>183</sup>.

Gli Stati aderenti si sono quindi impegnati ad adottare tutte le misure necessarie, in primo luogo, a rilanciare la competitività dei loro ordinamenti giuridici. I paciscenti, a tal proposito, hanno convenuto di adottare misure volte ad assicurare un'evoluzione dei costi in linea con la produttività quali: il riesame degli accordi salariali e, laddove necessario, del grado di accentramento del processo negoziale e dei meccanismi d'indicizzazione; l'assicurarsi che gli accordi salariali del comparto pubblico corrispondano allo sforzo di competitività del settore privato; l'ulteriore apertura dei settori protetti grazie a misure adottate a livello nazionale per eliminare restrizioni ingiustificate ai servizi professionali e al settore del commercio al dettaglio, nell'intento di stimolare la concorrenza e l'efficienza nel pieno rispetto dell'*acquis* comunitario<sup>184</sup>. Invero, obiettivo principale del Patto Europlus è quello di rafforzare le economie nazionali sul piano del livello dei costi, al fine di evitare l'accumulo di squilibri economici e finanziari esterni. Come rilevato dalla stessa Commissione, infatti, si tratterebbe di un'iniziativa intergovernativa la quale rifletterebbe la dominante percezione della necessità di un approccio più rigoroso verso gli squilibri (macro)economici e finanziari. In particolare, il Patto Europlus si concentrerebbe

---

<sup>182</sup> Cfr. R. DI MARIA – G. GENNARO, *La piattaforma normativa della governance economica U.E.: natura giuridica e rilevanza, a livello interno, dei vincoli europei alla finanza pubblica. Un'ipotesi ricostruttiva*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, maggio 2012. Secondo alcuni Autori, il Patto sarebbe stato adottato per “bilanciare” l'accettazione tedesca del Meccanismo Europeo di Stabilità. Così argomenta C. BARNARD, *The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer's Perspective*, in *Industrial Law Journal*, Vol. 41, n. 1/2012, 104, secondo cui: «The Europlus pact, the details of which are set out in Annex I of the European Council Conclusions, was adopted largely to placate the Germans who were bankrolling many of the changes and, in particular were being asked to accept the ESM, found in Annex II of the European Council Conclusions».

<sup>183</sup> Secondo R. SMITS, *The Crisis Response in Europe's Economic and Monetary Union: Overview of Legal Developments*, in *Fordham International Law Journal*, Vol. 38, n. 4/2015, 1156 «Legally, the Pact is no more than a set of commitments adopted in the European Council's conclusions. Its main purpose was to show determination to address fundamental economic policy issues in a coordinated manner».

<sup>184</sup> Vedasi, al riguardo, Conclusioni del Consiglio europeo, 24-25 marzo 2011, Bruxelles, 16. Vedasi altresì sul punto: C. BARNARD, *The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer's Perspective*, *op. cit.*, 104, secondo cui: «Participating Member States undertake to take all necessary measures to pursue the following objectives: Foster competitiveness: The Pact provides 'Progress will be assessed on the basis of wage and productivity developments and competitiveness adjustment needs. To assess whether wages are evolving in line with productivity, unit labour costs (ULC) will be monitored over a period of time, by comparing with developments in other euro area countries and in the main comparable trading partners. For each country, ULCs will be assessed for the economy as a whole and for each major sector (manufacturing; services; as well as tradable and non-tradable sectors)'».

sul differenziale tra costo e competitività tra gli Stati dell'Eurozona<sup>185</sup>. Altrimenti detto, secondo tale prospettiva, un generale allineamento dei costi di produzione – il quale andrebbe quindi ad interessare soprattutto (se non esclusivamente) i Paesi a più debole competitività – sarebbe funzionale ad una maggiore convergenza delle economie degli Stati membri e, conseguentemente, ad un riequilibrio delle bilance commerciali degli Stati in deficit, i quali vedrebbero rafforzato il loro *export*<sup>186</sup>.

Non a caso, secondo fonti autorevoli, la preparazione del patto Euro Plus potrebbe essere fatta risalire all'autunno del 2010 quando le divergenze tra le *performance* economiche dei Paesi europei nell'area dell'euro sono diventate molto evidenti<sup>187</sup>. Idea di fondo è infatti quella per cui aumenti ingenti e mantenuti nel tempo dei costi di produzione possono erodere la competitività di ciascun sistema economico, soprattutto se associati ad un disavanzo corrente in aumento e a quote di mercato in calo per le esportazioni<sup>188</sup>. In particolare, secondo quanto previsto dal Patto, i Paesi membri hanno ritenuto che vi deve essere un'evoluzione delle retribuzioni e della produttività in linea con le esigenze di adeguamento della competitività. A tal fine, quindi, per stabilire se l'evoluzione delle retribuzioni sia in linea con quella della produttività, gli Stati aderenti hanno previsto un monitoraggio, entro un dato lasso di tempo, dei costi unitari del lavoro, da raffrontarsi con l'evoluzione in altri Paesi della zona euro e nei principali partner commerciali con economie simili. Pertanto, relativamente a ciascun Paese, i costi unitari del lavoro sono così divenuti, secondo i contenuti del Patto, oggetto di valutazione per l'economia nel suo complesso e per ciascun grande comparto (produzione e servizi, così come settori commerciabili e settori non commerciabili).

---

<sup>185</sup> Commissione Europea, *The Euro Plus Pact How Integration into the EU Framework can give New Momentum for Structural Reforms in the Euro Area*, European Political Strategy Center notes, n. 3/2015, 2 «The Euro Plus Pact grew out of a Franco-German proposal in February 2011 for a so-called “Competitiveness Pact”. As an intergovernmental initiative, it reflected the dominant perception in some capitals of the need for a more rigorous approach towards economic and financial imbalances. At its inception, it was an ambitious strategy to mobilise both Member States and the Commission to accelerate and incentivise structural reforms. The initial idea was to “achieve a new quality of economic policy coordination”, to improve competitiveness and avoid harmful divergences in performance. Despite its broad scope and its membership open to noneuro area countries, the Euro Plus Pact has often been criticised as being excessively focused on differences in cost competitiveness in the euro area».

<sup>186</sup> Critici verso tale approccio D. GROSS – C. ALCIDI, *Sense and Nonsense of Euro-Plus Pact*, The 2011 TGAE Report, Notre Europe, secondo cui (84) il sistema delineato assomiglierebbe ad una dittatura dei Paesi creditori, dove questi ultimi proteggono i loro interessi cercando di ripristinare l'affidabilità creditizia dei Paesi debitori. Così facendo, si realizzerebbe un sistema a due livelli comprensivo di: Stati membri debitori che devono accettare le raccomandazioni sulla politica fiscale, le riforme strutturali...e Stati membri creditori che sono liberi di condurre le loro politiche economiche senza alcuna significativa interferenza. La più chiara evidenza di questo approccio sarebbe proprio il Patto Euro Plus, una sorta di versione più europea della proposta franco tedesca di un patto per la competitività [...] Tuttavia, questo grande disegno in materia di competitività finalizzato a ridurre le divergenze tra i Paesi membri per mezzo di procedure e regole non contribuirà né a risolvere la crisi dell'Eurozona, né a migliorare la governance economica europea.

<sup>187</sup> Vedasi, in particolare, sul punto: D. GROLL – B. VAN ROYE, *Price competitiveness divergence in the euro area: The level matters?!*, Kiel Policy Brief, n. 24/2011, Kiel Institute for the World Economy.

<sup>188</sup> Vedasi, al riguardo, Conclusioni del Consiglio europeo, 24-25 marzo 2011, Bruxelles, 16.

Sembra quindi discenderne, secondo quanto esposto, che il Patto Europlus considera il lavoratore alla stregua di mero costo, al cui abbattimento consegue una maggiore competitività del sistema economico produttivo; ne deriva, pertanto, che la concretizzazione dei relativi diritti non può che arrestarsi laddove lo richieda la necessità di tutelare la competitività del sistema economico di ogni Stato membro, in linea con quanto previsto dall'art. 151 comma 2 del TFUE<sup>189</sup>. Ci sarebbe infatti, secondo una parte della dottrina critica verso i contenuti del Patto, il desiderio che tutti i Paesi membri diventino più simili al "modello trainante" della Germania, ove da anni si praticano politiche di moderazione salariale<sup>190</sup>.

Ciò posto, il Patto Europlus ha quale seconda finalità quella di stimolare l'occupazione. Invero, secondo quanto emerge dal relativo testo normativo, gli obiettivi da perseguire in materia sono: riforme del mercato del lavoro per promuovere la "flessicurezza", ridurre il lavoro sommerso e aumentare la partecipazione al mercato del lavoro; riforme fiscali, quali la riduzione dell'imposizione sul lavoro per rendere conveniente lavorare, mantenendo il gettito fiscale globale; l'adozione di misure volte a semplificare la partecipazione al mercato del lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare<sup>191</sup>. In particolare, gli Stati membri firmatari hanno convenuto che un mercato del lavoro che funziona è essenziale per la competitività della zona euro e, altresì, che, quanto all'occupazione, i progressi delle legislazioni nazionali si sarebbero valutati in base ai seguenti indicatori: tassi di disoccupazione giovanile e di lungo periodo, tassi di attività<sup>192</sup>.

Si noti, quanto al richiamo che gli Stati firmatari del Patto fanno alla c.d. flessicurezza, che anche in questo caso la versione proposta in sede europea della *flexicurity* sembra molto più attenta, nel suo complesso, ad incontrare le esigenze delle imprese, oltre ad essere influenzata da discutibili tesi di tipo economico sulla insostenibilità di sistemi troppo rigidi di protezione del posto di lavoro. Al riguardo, pare infatti innegabile il forte richiamo, agli orientamenti innovativi adottati da molti paesi del Nord Europa (Svezia, Danimarca, Finlandia, Olanda etc.) alla fine degli anni '90 che hanno allentato i legami tra occupazione fissa e prestazioni sociali, sviluppando

---

<sup>189</sup> In particolare, sul punto V. SPEZIALE, *La mutazione genetica del diritto del lavoro*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 322/2017 sottolinea come sarebbe in atto una "rimercificazione" del lavoro, con il conseguente tramonto del modello antropologico di lavoratore su cui si era basato il diritto del lavoro edificato dallo Statuto del 1970.

<sup>190</sup> Si rimanda, al riguardo, a W. MUNCHAU, *Say no to Germany's competitiveness pact*, disponibile all'indirizzo web: [www.ft.com](http://www.ft.com), febbraio 2011, secondo cui: «there is also the problem inherent in the purely inter-governmental system of policy coordination that France and Germany are offering. In such a system, the large countries impose their will on the small». Vedasi, altresì, al riguardo: G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2012, 42 secondo cui «la Germania ha seguito la via della stabilità dei prezzi, del rigore finanziario, della moderazione salariale, delle ristrutturazioni aziendali e delle esportazioni»

<sup>191</sup> Vedasi, al riguardo, Conclusioni del Consiglio europeo, 24-25 marzo 2011, Bruxelles, 17.

<sup>192</sup> Vedasi, al riguardo, Conclusioni del Consiglio europeo, 24-25 marzo 2011, Bruxelles, 17.

le cosiddette politiche «proattive» del lavoro, l'incentivazione della formazione in senso molto ampio<sup>193</sup>.

Terzo obiettivo del Patto è quindi quello di concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche. Al riguardo, è ivi previsto che gli Stati membri partecipanti si impegnino a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel Patto di stabilità e crescita. Altrimenti detto, tale previsione richiede agli Stati firmatari di recepire nei loro ordinamenti nazionali le regole del Patto di Stabilità e Crescita attraverso strumenti giuridici forniti di natura vincolante, senza tuttavia alcun riferimento al pareggio di bilancio in senso stretto. Infatti, secondo quanto pattuito, i Paesi paciscenti avrebbero mantenuto la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere per garantire la sostenibilità dei bilanci pubblici ma avrebbero fatto sì che questo avesse una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte<sup>194</sup>.

Tuttavia, secondo alcuni Autori, il dibattito scatenatosi in diversi degli Stati firmatari dell'accordo Europlus con riguardo alle norme da adottare in materia di bilancio nazionale, a prescindere dalle denominazioni che questo tipo di normativa ha assunto a livello interno (*Schuldenbremse* in tedesco, *techo de gasto* in spagnolo, *règle d'or budgétaire* in francese, *balanced budget amendment* oppure *debt brake* in inglese) dimostrerebbe come questo Patto abbia costituito una sorta di base giuridica pattizia, o quantomeno un sostanziale spinta in avanti, per la successiva costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio<sup>195</sup>.

Più nel dettaglio, il Patto mira quindi a valutare la sostenibilità dei regimi pensionistici, di assistenza sanitaria e previdenza sociale nazionali. Riforme necessarie per assicurare la sostenibilità e l'adeguatezza delle pensioni e delle prestazioni sociali potrebbero dunque comprendere, secondo il Patto, l'allineamento del sistema pensionistico alla situazione demografica nazionale, ad esempio facendo corrispondere l'età pensionabile effettiva alla speranza di vita o aumentando i tassi di attività, una limitazione dei regimi di pensionamento anticipato e il ricorso ad incentivi mirati per assumere lavoratori anziani<sup>196</sup>.

---

<sup>193</sup> In tal senso argomenta: G. BRONZINI, *L'Europa e il suo modello sociale: l'innovazione istituzionale alla prova*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1/2008, 114. Al riguardo vedasi altresì: F.W. SCHARPF, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, MPIfG Working Paper 02/8, July 2002, secondo cui: «national welfare states are legally and economically constrained by European rules of economic integration, liberalization, and competition law, whereas efforts to adopt European social policies are politically impeded by the diversity of national welfare states [...] The open method of coordination leaves effective policy choices at the national level, but tries to improve these through promoting common objectives and common indicators and through comparative evaluations of national policy performance»

<sup>194</sup> Vedasi, al riguardo, Conclusioni del Consiglio europeo, 24-25 marzo 2011, Bruxelles, 19.

<sup>195</sup> Cfr. F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in *Federalismi*, n. 5/2012.

<sup>196</sup> Vedasi, al riguardo, Conclusioni del Consiglio europeo, 24-25 marzo 2011, Bruxelles, 18.

Emerge quindi, da quanto suesposto, che il Patto afferisce evidentemente a materie di competenza degli Stati membri<sup>197</sup>. Pertanto, l'adozione delle relative politiche ad implementazione dei contenuti di questo non può che avvenire ad opera del legislatore nazionale<sup>198</sup>. Ad ogni modo, l'adozione di atti che, pur non vincolanti, mirano comunque a produrre effetti giuridici su materie di competenza nazionale può essere considerato, secondo parte della dottrina, un ampliamento surrettizio delle attribuzioni devolute a livello sovranazionale<sup>199</sup>.

In particolare, i tre obiettivi del Patto sin d'ora analizzati sembrano finalizzati ad un significativo intervento sulla legislazione lavoristica degli Stati membri, poiché questo richiede agli Stati membri l'adozione di plurime misure in materia con riguardo (*ex multis*) al livello dei salari, al mercato del lavoro, e alla sostenibilità del regime previdenziale. Pare quindi emergere una concezione del diritto del lavoro dei Paesi europei quale insieme di disposizioni che piegano o influenzano il gioco spontaneo del mercato del lavoro (nonché del bilancio pubblico) con una relativa indifferenza delle presentazioni sistematiche di questo diritto nel suo rapporto con il mercato<sup>200</sup>. Detto altrimenti, la legislazione lavoristica sembra essere considerata dagli Stati firmatari del Patto non quale "nucleo" normativo a tutela del lavoratore, quanto più come una serie di norme dalle quali può dipendere la concorrenzialità di uno Stato membro, nonché la sostenibilità del bilancio statale. Ad esempio, la pensione non sembra rilevare quale prestazione sociale necessaria al sostentamento del lavoratore non più in grado di prestare la propria opera, bensì come mero costo di cui lo Stato si fa carico e che è opportuno contenere quanto più possibile.

Infine, il Patto ha quale ultimo obiettivo il rafforzamento della stabilità finanziaria. Invero, gli Stati membri si sono impegnati ad introdurre una legislazione nazionale per la risoluzione nel settore bancario, nel pieno rispetto dell'*acquis* comunitario<sup>201</sup>.

Questo va infine inquadrato come atto non vincolante, contenente impegni di natura politica. La natura politica dell'accordo è confermata dal fatto che in esso non figurano disposizioni

---

<sup>197</sup> In particolare, secondo V. PALIOURAS, *Why Europe Should Say "No" to the Proposed Framework of Economic Governance: A Legal and Policy Analysis in Light of the Establishment of the European Stability Mechanism and the Euro Plus Pact*, in *Touro International Law Review*, 2012, 27 «clearly, the Pact covers areas (mainly in the fields of economic and employment policies) which primarily fall under national competence, and its provisions will be mainly implemented through non-binding policy guidelines».

<sup>198</sup> Secondo C. BARNARD, *The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer's Perspective*, *op.cit.*, 105, «the Pact is upfront: it focuses 'primarily on areas that fall under national competence'. In the absence of EU competence, the EU can encourage and exhort but cannot actually put mechanisms in place to order change. Rather, it can facilitate change through peer pressure, targets and guidelines. This is the origin of open method of coordination (OMC) (see below). The crucial point about the Pact is that 'The selection of the specific policy measures to be implemented will remain the responsibility of each country, but the choice will be guided by considering in particular the issues mentioned above'».

<sup>199</sup> In questo senso, A. ALGOSTINO, *Diritto proteiforme e conflitto sul diritto. Studio sulla trasformazione delle fonti del diritto*, Torino, 2018, 184.

<sup>200</sup> Cfr. A. JEAMMAUD, *Mercato del lavoro e diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, n. 2/2008, 277.

<sup>201</sup> Vedasi, al riguardo, Conclusioni del Consiglio europeo, 24-25 marzo 2011, Bruxelles, 19.

relative alla ratifica, benché gli impegni sottoscritti riguardino esplicitamente – come visto – materie di competenza nazionale<sup>202</sup>. La realizzazione del Patto è dunque affidata al metodo aperto di coordinamento, senza che siano previste sanzioni in caso di mancata implementazione dei precetti programmatici ivi contenuti. Tale carattere pare quindi suggerire, secondo alcuni Autori, che la sua influenza sui legislatori domestici sia inferiore rispetto a quella del *Six Pack* e, in generale, delle misure di *hard law* della *governance* economica della crisi<sup>203</sup>, che pur (almeno in parte) ne hanno riprodotto i contenuti.

## **6. Il Trattato c.d. *Fiscal compact* e la previsione dell'introduzione del pareggio di bilancio a livello preferibilmente costituzionale: uno sguardo comparato sulle innovazioni apportate agli ordinamenti degli Stati firmatari.**

Il 2 marzo 2012, 25 Paesi membri dell'Unione Europea hanno sottoscritto a Bruxelles il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione Economica e Monetaria, generalmente noto come Fiscal Compact. Questo è stato quindi adottato al fine di fare fronte all'emergenza economica che ha coinvolto la zona Euro e di rafforzare la disciplina di bilancio negli stati membri dell'UEM<sup>204</sup>. In particolare, il Fiscal Compact ha cercato di ovviare alla debolezza delle norme sulla politica economica degli Stati membri (art. 120 ss. TFUE) e delle procedure di deficit eccessivo di cui all'art. 126 TFUE<sup>205</sup>. Tale debolezza sembra infatti derivare dal fatto che, nonostante siano state aperte in molti casi procedure di deficit eccessivo (prime fra tutti quelle contro Germania e Francia), queste non sono mai arrivate sino alla comminazione

---

<sup>202</sup> In questo senso: A. VITERBO – R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Diritto dell'unione europea*, n. 2/2012, 323 ss. secondo cui gli impegni del Patto richiederebbero un'attività di recepimento negli ordinamenti statali a meno che essi non fossero meramente ripetitivi di obblighi già discendenti dai Trattati istitutivi.

<sup>203</sup> Al riguardo, vedasi G. VERHOFSTAD – J. DELORS – R. PRODI, *Europe Must Plan a Reform, not a Pact*, in *Financial Times*, Marzo 2011. secondo cui: «the Franco-German proposal was also based on an intergovernmental model of peer pressure that has proved repeatedly ineffective. It lacks the discipline and impartial adjudication to deliver results. Both the Lisbon strategy for growth and the stability and growth pact failed to live up to expectations, because member states are reluctant to sanction each other». Secondo R. BARATTA, *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, in *Federalismi*, n. 17/2014 «il Fiscal Compact impone rigore e stabilità nella finanza pubblica nazionale essenzialmente sotto tre profili che riguardano l'equilibrio di bilancio, la riduzione progressiva del debito pubblico eccedente la soglia del 60% nel rapporto PIL/debito pubblico e infine l'adozione di un "budgetary and economic partnership program" per gli Stati membri sottoposti a procedura di deficit eccessivo»

<sup>204</sup> Secondo G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?* in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2012, 9 ss. «il Fiscal compact o Patto di bilancio, contenuto nel trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, nasce dalla necessità di integrare una normativa europea dotata di scarsi meccanismi di controllo e priva di piani per affrontare la crisi dei debiti sovrani e le conseguenti emergenze».

<sup>205</sup> Osserva al riguardo F. FABBRINI, *The Fiscal Compact, the Golden Rule, and the Paradox of European Federalism*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, n. 1/2013, 5 che: «The weaknesses of the enforcement mechanism of the SGP, however, ensured widespread non-compliance by EMU countries with the SGP debt and deficit criteria. Failure to abide by the SGP budgetary criteria was allegedly one of the reasons for the outburst of the financial crisis that has afflicted the Euro-zone throughout the last four years».

di sanzioni, in quanto la relativa decisione non ha mai trovato in Consiglio la richiesta maggioranza qualificata<sup>206</sup>.

Più nel dettaglio, il Trattato ha consolidato le esistenti regole del Patto di stabilità e crescita, nonché le misure già contenute nel c.d. *Six pack*. Il nuovo “patto di bilancio” – il quale si colloca al di fuori del perimetro del TUE e del TFUE – conferma le misure contenute nel *Six pack*, nonché nel Patto Europlus, oltre a prospettare di nuove<sup>207</sup>. A tal fine il *Fiscal compact* ha, ad esempio, generalizzato (art. 7) la regola della maggioranza qualificata inversa relativamente alle decisioni delle parti contraenti sulla procedura per deficit eccessivo. A tal riguardo gli Stati firmatari si sono infatti impegnati a sostenere le proposte o le raccomandazioni presentate dalla Commissione europea – ove questa ritenga che uno Stato membro dell'Unione europea la cui moneta è l'euro abbia violato il criterio del disavanzo nel quadro di una procedura per i disavanzi eccessivi – salvo che la maggioranza qualificata di essi (calcolata per analogia con le pertinenti disposizioni dei trattati su cui si fonda l'Unione europea) si opponga alla relativa decisione proposta o raccomandata<sup>208</sup>.

Il Fiscal Compact è tecnicamente redatto nella forma di un trattato internazionale<sup>209</sup> ma, dal punto di vista dei contenuti, esso è diretto a consolidare il funzionamento ed integrare l'architettura istituzionale dell'UEM. Lo stretto legame tra il diritto dell'Unione ed il Fiscal Compact è espressamente confermato in più disposizioni di quest'ultimo, specie nei Titoli I e II che contengono le norme sull'oggetto del Trattato e sul rapporto del Trattato con il diritto dell'UE. Come stabilito dall'art. 1, infatti, il Fiscal Compact è convenuto tra “le parti contraenti, in qualità di Stati membri dell'UE, [per] rafforzare il pilastro economico dell'UEM”. L'art. 2 comma 2, inoltre, stabilisce che il Fiscal Compact “si applica nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'UE e con il diritto dell'UE [e] non pregiudica la competenza dell'UE in materia di unione economica”<sup>210</sup>. E' stato al riguardo osservato come la “posizione” esterna del Fiscal compact rispetto all'ordinamento europeo rifletta il fatto che i Trattati non sono non in grado, attraverso le loro norme, di far fronte ai problemi del governo dell'economia

---

<sup>206</sup> Cfr. L.S. ROSSI, “*Fiscal Compact*” e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE, in *Diritto dell'unione europea*, n. 2/2012, 293 ss.

<sup>207</sup> Cfr. R. DICKMAN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi*, n. 4/2012.

<sup>208</sup> Per maggiori approfondimenti quanto alla regola della c.d. *reverse qualified majority voting*, introdotta dal c.d. Six Pack, si rimanda al capitolo III.

<sup>209</sup> Al riguardo, osserva R. PEREZ, *Fiscal compact e diritti sociali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2013, 108 che «in primo luogo, sotto il profilo procedurale, per la sua adozione è stato seguito il metodo intergovernativo. Si tratta di un mutamento di direzione rispetto al passato, quando l'attuazione dei trattati era affidata al metodo comunitario. Le ragioni di questo cambio di rotta vanno ricercate, in primo luogo, nella volontà dei governi di evitare consistenti trasferimenti di competenze all'Unione, senza essersi dichiarati esplicitamente consenzienti attraverso i loro Parlamenti e, in secondo luogo, nella impossibilità di seguire, nella fattispecie, il metodo comunitario perché due Stati (Gran Bretagna e Repubblica Ceca) non erano d'accordo sui suoi contenuti».

<sup>210</sup> Cfr. F. FABBRINI, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2012, 434, 435. Vedasi, altresì, sul punto: D. MORGANTE, *Note in tema di fiscal compact*, in *Federalismi*, n. 7/2012.

all'interno del sistema monetario dell'eurozona. In particolare, la necessità di ricorrere ad un trattato internazionale solleverebbe dei dubbi circa la "maturità costituzionale" e la natura costituzionale dell'Unione<sup>211</sup>.

Il cuore del Trattato è quindi contenuto negli articoli dal n. 3 al n. 8, che formano il Titolo III, intitolato "Patto di bilancio". Più nel dettaglio, disposizione *core* del Trattato è certamente la norma sul pareggio di bilancio che gli Stati aderenti si sono impegnati a trasporre nei loro ordinamenti. Altrimenti detto, il contenuto fondamentale del *Fiscal compact* è incardinato sul rispetto del principio del "pareggio di bilancio" (la c.d. *golden rule* di cui all'art. 3, paragrafo 2), ovvero su un corpo di regole volte a vincolare le politiche fiscali degli Stati sotto vari profili, a cominciare da quello relativo ai limiti imposti all'indebitamento finanziario inteso come fonte di finanziamento ordinario per sostenere la spesa pubblica, e, più in generale, per garantire la sostenibilità del bilancio stesso<sup>212</sup>. In particolare, ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1, in aggiunta agli obblighi discendenti dai Trattati istitutivi, gli Stati parte si sono impegnati a mantenere in pareggio o in avanzo la propria "posizione di bilancio della pubblica amministrazione" (lettera a). Tale vincolo viene quindi interpretato sulla base del rispetto dell'obiettivo di medio termine specifico riguardante il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione<sup>213</sup>, così come tale obiettivo è definito nel Patto di Stabilità e Crescita rivisto "con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dell'0,5%" del PIL ai prezzi di mercato. E' stato quindi previsto dal Trattato che la convergenza verso tali obiettivi debba essere realizzata dalle Parti contraenti nel quadro di proposte della Commissione che tengano conto dei "rischi specifici" di ciascun Paese "sul piano della sostenibilità" (lettera b). Deviazioni temporanee dal descritto "percorso di avvicinamento" sono infine possibili solo in "circostanze eccezionali" (lettera c) mentre se tali circostanze non sussistono e qualora le deviazioni siano "significative", scatta automaticamente

---

<sup>211</sup> Vedasi, in questo senso: L. BESSELINK – J.H. REESTMAN, *The Fiscal Compact and the European constitutions: Europe speaking German*, in *European Constitutional Law Review*, n. 1/2012, 5. Secondo tali Autori (6) il Fiscal compact «intends to restrict fiscal instruments of government control over the economy both formally and substantively more than was practically feasible under the EU Treaty [...] The truth is that a large sovereign debt and budget deficits reduce the fiscal room of manoeuvre of states drastically precisely when (neo-)Keynesian policies are desirable. Restoring that room for manoeuvre is restoring political power over the economy». Vedasi, altresì, al riguardo: G. MARTINICO, *Born to Be Together: The Constitutional Complexity of the EU*, in *Review of Constitutional Studies*, Vol. 16, n. 1/2011, 63 ss. secondo cui: «the Constitution, in fact, should be the fundamental charter, that is, a document characterised by a certain degree of resistance and continuity. Against this background the European Treaties seem to be unable to lead the social forces: they can only "reflect the historical movements," thus seeming mere snapshot constitution [...] we could call the need for a "written dimension" in the European constitutional experience and for a genuine "constituent power" and they neglect the current constitutional dynamics already existing in the EU».

<sup>212</sup> Cfr. L. GRIMALDI, *Costituzionalizzazione del principio di equilibrio dei bilanci e possibile rilancio del ruolo dello Stato nell'ordinamento composito europeo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015.

<sup>213</sup> Secondo il par. 3 dell'art. 3 del Trattato, per saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione si "intende il saldo annuo corretto per il ciclo al netto di misure una tantum e temporanee" (lett. a). Viene inoltre specificato che, ai fini di quella medesima disposizione, occorre far riferimento alle definizioni contenute nell'art. 2 del Protocollo numero 12 sulla procedura per disavanzi eccessivi, allegato ai Trattati dell'UE

il meccanismo di correzione (*debt brake*), il quale include l'obbligo di porre in essere misure atte ad assicurare il rientro in un lasso di tempo stabilito (lett. *e*)<sup>214</sup>.

Il Trattato prevede poi (art. 3 comma 2), come visto, che la *golden rule* debba necessariamente tradursi, entro un anno dalla sua entrata in vigore, in disposizioni vincolanti e permanenti, di carattere preferibilmente, ma non necessariamente, costituzionale. Si tratta, secondo parte della dottrina, di regole relative al rigore di bilancio che ricordano da vicino le modifiche costituzionali adottate nel 2009 in Germania e che, quindi, fanno pensare a una “germanizzazione” delle regole dell’eurozona. Tale visione appare coerente, del resto, con la *leadership* sempre maggiore assunta in questi anni da Berlino e caratterizzata per la sua impostazione rigorista nella gestione della crisi economica<sup>215</sup>.

Invero, la riforma costituzionale tedesca del 2009 si definisce proprio per aver introdotto il principio del pareggio di bilancio, senza il ricorso al prestito. Il principio base stabilito dalla riforma è quindi contenuto nell'art.109, comma 3 della Legge fondamentale, il cui primo periodo stabilisce che “i bilanci della Federazione e dei Länder, di norma, devono essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito”<sup>216</sup>. Rispetto a questo principio il legislatore costituzionale tedesco ha altresì differenziato la posizione della Federazione da quella dei Länder. Infatti, solo alla prima viene lasciato un (pur) ristretto margine di manovra, poiché, per quanto riguarda il bilancio della Federazione, il principio è considerato rispettato “se le entrate da prestiti non superano la soglia dello 0,35 per cento del prodotto interno lordo nominale”<sup>217</sup>. Pertanto, la

---

<sup>214</sup> A. VITERBO – R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, op. cit., 323 ss.

<sup>215</sup> Cfr. P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi*, n. 23/2012.

<sup>216</sup> Viene così superata la c.d. golden rule, ossia la possibilità di ricorrere a forme di indebitamento per finanziare le spese in conto capitale, precedentemente prevista dall'art. 115 del Grundgesetz e nelle Costituzioni di numerosi Länder. La logica della golden rule era quella di consentire il ricorso all'indebitamento per il finanziamento della spesa in conto capitale, al fine di far ricadere il costo d'acquisto di beni durevoli sulle generazioni presenti e future, che ne traevano beneficio. Nella pratica, tuttavia, tale norma è coesistita con un considerevole incremento del debito per i livelli di governo sub-federali. L'obiettivo della riforma in esame era quello di invertire tale tendenza, soprattutto per permettere alle generazioni più giovani di far fronte alle sfide economiche future come l'invecchiamento della popolazione, la globalizzazione e i cambiamenti climatici. Secondo la nuova formulazione dell'art. 109, la Federazione e i Länder possono prevedere regolamentazioni che tengano conto, in modo simmetrico sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino, degli effetti degli andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità. Sono inoltre ammissibili deroghe nel caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. Per le regolamentazioni in deroga devono essere adottati piani di ammortamento appropriati. Cfr. *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, Servizio studi del Senato, ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il C.E.R.D.P., aprile 2011, n. 287, 13 disponibile all'indirizzo web: [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>217</sup> Vedasi periodo quarto dell'art.109, comma 3, nonché art.115, comma 2, Legge fondamentale tedesca. Ai Länder non è lasciato lo stesso spazio sulla componente strutturale del debito, anche se la Legge fondamentale rimette all'autonomia normativa degli stessi la disciplina dei dettagli (Periodo quinto dell'art.109, comma 3, Legge fondamentale) L'unica forma di compensazione alla maggiore rigidità nei confronti dei livelli regionali è data dal fatto che, mentre la nuova disciplina è immediatamente efficace per la Federazione, la riforma lascia tempo ai Länder fino al 2020 per rientrare nei parametri stabiliti dal citato art. 109 Legge fondamentale (Art. 143 d, comma 1, periodo 3, Legge fondamentale). Il differente 'status' ovvero la differenziazione prevista dal legislatore costituzionale tedesco rappresenta un cambio di marcia nell'andamento dei rapporti Federazione/Länder di tale entità da poter, in futuro, produrre notevoli mutamenti sulla forma di stato. La ferrea costrizione nello svolgimento

riforma costituzionale tedesca – la quale ha evidentemente introdotto un freno al debito pubblico (c.d. *Schuldenbremse*) – sembra quindi aver rappresentato un imprescindibile punto di riferimento per le successive iniziative europee e nazionali di analogo tenore, ivi compreso la regola del pareggio di bilancio contenuta nel Fiscal compact. Altrimenti detto, verosimilmente, la soluzione tedesca ha rappresentato un modello per gli altri ordinamenti in materia di pareggio di bilancio; Proprio alla luce di tali considerazioni, mentre taluni Autori parlano, con riguardo a tale riforma, di una *moral crusade*<sup>218</sup> nei confronti degli Stati membri, per altri si tratterebbe di una prima novella costituzionale postnazionale<sup>219</sup>.

Tuttavia, è solamente dopo i provvedimenti europei adottati tra il 2010 e il 2012 che prendono forma le novelle introdotte in Spagna e in Italia, dirette a stabilire, in Costituzione e in disposizioni di rango sovra-legislativo, regole simili relative al governo dei conti pubblici, in maniera coerente col diritto prodotto in ambito europeo.

---

delle politiche di bilancio dei singoli Länder potrà infatti favorire l'obiettivo di evitare *bail out*, 'fallimenti' dei singoli Länder. Allo stesso tempo, però, la riduzione dei margini di manovra, associata ad una scarsa autonomia finanziaria sul versante delle entrate dei Länder, potrà mettere seriamente in crisi uno dei principali motori dello stato del benessere tedesco -quello appunto costituito dal fronte dei Länder-, sol che si pensi che cultura e infrastrutture, per prendere due materie di rilevante impatto sociale, sono politiche affidate fundamentalmente ai livelli regionali tedeschi. Insomma, la riforma accentua il ruolo della Federazione di garante ultimo delle uniformi condizioni di vita - clausola che, come è noto, caratterizza lo stato sociale tedesco-, anche perché essa, a differenza dei Länder, può comunque agire sul versante delle entrate finanziarie. Accanto a questa componente strutturale del debito pubblico la Legge fondamentale prende poi in considerazione la dimensione ciclica, prescrivendo che, ove si presentino andamenti congiunturali che deviano dalla normalità, si debba tener conto in modo simmetrico degli effetti sul bilancio sia nelle fasi di ripresa che in quelle di declino (art.115, comma 2, periodo 3, Legge fondamentale). Nella disposizione appena esaminata il legislatore costituzionale prevede poi la possibilità di deroga (*Ausnahmeregelung*) alla nuova regola aurea nel caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria (art.109, comma 2, periodo .3, Legge fondamentale). Tuttavia, il superamento dei limiti posti al prestito è sottoposto a una decisione, adottata a maggioranza, del Bundestag e alla presentazione di un piano di ammortamento (art. 115 comma 2, periodi 6 e 7 Legge fondamentale). Cfr. R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011.

<sup>218</sup> Secondo R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2011, 95 ss.: «la norma costituzionale in esame fa emergere la visione unilaterale della politica di bilancio tedesca che spinge la Germania a considerare i pericoli dello stare insieme, senza apprezzarne i vantaggi [...] si può anche pensare che, agendo come ha agito, la Germania abbia voluto esercitare semplicemente una *moral suasion* nei confronti di altri Stati che appaiono recalcitranti a tenere i conti in ordine. Ma l'atteggiamento tedesco appare, più che una *moral suasion* una *moral crusade*, l'ultima cosa di cui l'europa avrebbe oggi bisogno e ripropone il tema, da tempo in discussione, e mai sopito, della leadership tedesca, sia in ambito finanziario, sia in ambito commerciale, leadership che ha comportato, in passato un ruolo di primazia occupato dall'asse franco-tedesco».

<sup>219</sup> In questo senso, R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, *op.cit.* Secondo tale Autore, quindi, se le scelte costituzionali del 2009 vengono osservate in una prospettiva non legata strettamente al diritto interno, nazionale, bensì in una ottica più ampia, attenta a collocare la riforma in un contesto europeo e globale, esse sembrano degne di un giudizio complessivamente positivo. Mi pare di poter dire, innanzitutto, che quella in esame rappresenta un esempio di riforma costituzionale che si colloca in un rapporto di causa-effetto con lo sviluppo dell'ordinamento dell'Unione europea. E' in rapporto di effetto, perché i criteri di stabilità voluti dall'Unione hanno rappresentato il punto di riferimento del legislatore costituzionale tedesco. [...] A mio avviso, questa riforma non ha un mero rilievo nazionale né, allo stesso tempo, serve ad adeguare passivamente il diritto interno a quello unionale. Infatti, per quanto profondamente radicata nella cultura istituzionale tedesca dal punto di vista della manutenzione costituzionale e dei contenuti, questa può essere considerata la prima riforma costituzionale postnazionale».

In Spagna, la seconda, rapidissima<sup>220</sup>, riforma costituzionale della Costituzione del 1978, ha inserito nell'art. 135 della Costituzione il rispetto, per tutte le amministrazioni pubbliche, di un principio di *estabilidad presupuestaria*, materialmente già presente nella legislazione ordinaria<sup>221</sup>, che si estrinseca nel contenimento del debito rispetto al PIL e nella previsione di un limite al deficit strutturale entro i tetti stabiliti dall'Unione europea. La riforma è stata proposta dal Presidente del Governo e ha ricevuto il sostegno delle due principali forze politiche spagnole – il Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ed il Partido Popular (PP) – ma non dell'intero arco parlamentare, determinando così la rottura del consenso costituzionale fra i gruppi parlamentari<sup>222</sup>. Sancisce quindi il novellato art. 135 comma 1 della Costituzione che “tutte le Amministrazioni Pubbliche devono rispettare il principio di stabilità finanziaria”, proprio in ossequio alle indicazioni provenienti dall'Europa. Inoltre, quanto al disavanzo, il comma 2 dell'art. 135 prevede altresì che i bilanci dello Stato e delle Comunità autonome non possono incorrere in un deficit strutturale superiore ai limiti consentiti dall'Unione europea. Il concetto di deficit strutturale, risulta pertanto ricostruibile a partire dalla normativa europea che adotta quale riferimento una nozione di saldo strutturale corretto per il ciclo economico e considera il rispetto del parametro all'interno della valutazione della congruità agli obiettivi di medio termine. La suddetta previsione costituzionale spagnola costituisce quindi una norma di rinvio mobile, attraverso la quale si è tentato di creare una dinamica rispettosa delle eventuali evoluzioni delle politiche economiche dell'UE ed, al contempo, di risolvere la problematica utilizzazione da parte del Tribunale costituzionale spagnolo dei parametri europei<sup>223</sup>. Lo Stato e le Comunità Autonome non potranno inoltre, in assenza di espressa autorizzazione di rango legislativo, emettere nuovo debito pubblico e saranno tenuti a rispettare il principio della priorità di pagamento del capitale e degli interessi sul debito pubblico (art. 135 comma 3)<sup>224</sup>. A differenza della riforma tedesca – che ha mirato al pareggio per mezzo del “freno

---

<sup>220</sup> In merito al procedimento parlamentare di presentazione, discussione ed approvazione della riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola, si vedano, per tutti, P. GARCIA ESCUDERO MARQUEZ, *La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, 165 ss.; J.M. RIDAURA MARTINEZ, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, 237 ss., spec. 249 ss., ove si ravvisano forti dubbi circa la “idoneità”, rispetto ad una modifica costituzionale così rilevante, del procedimento di approvazione prescelto; F. LOPEZ AGUILAR, *De la Constitución «irreformable» a la reforma constitucional «expres»*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, 199 ss. In particolare, López Aguilar utilizza il termine “expres”, al fine di sottolineare l'anomalia di un procedimento parlamentare eccessivamente rapido, in presenza di una riforma di rango costituzionale.

<sup>221</sup> Il principio di *estabilidad presupuestaria* rinveniva già il suo fondamento costituzionale nell'ambito della politica economica generale che l'art. 149.1.13 CE riserva allo Stato, per cui la riforma ha proceduto soltanto nella direzione di una sua esplicitazione nel testo costituzionale. Cfr. L. FERRARO, *La crisi finanziaria e lo Stato autonomo spagnolo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.

<sup>222</sup> Cfr. R. T. AUSINA – F.S. ANDRES, *Spagna. La riforma dell'art. 135 della Costituzione introduce appositi limiti al deficit e al debito pubblico*, in *DPCE On line*, n. 4/2011.

<sup>223</sup> Cfr. A. IANNELLA, *Conseguenze della crisi economico-finanziaria sulle istituzioni della Spagna*, in *Federalismi*, n. 26/2016.

<sup>224</sup> L'art. 135 della Costituzione riformata stabilisce, inoltre, che i parametri di riferimento possano essere “superati” solo nel caso in cui si verificano catastrofi naturali, recessione economica o situazioni emergenziali, straordinarie ed imprevedibili, che sfuggano al controllo dello Stato e che pongano in forte rischio la sostenibilità finanziaria e

all'indebitamento" – la regola iberica è tuttavia più flessibile, accontentandosi dell'obiettivo di stabilità di bilancio per lo Stato e per le Comunità autonome e prescrivendo il "pareggio" ("*equilibrio presupuestario*") solo per gli enti locali (art. 135 comma 2 paragrafo 2)<sup>225</sup>. Ciò significa, in altri termini, che mentre lo Stato e le Comunità Autonome sono tenute a rispettare il deficit strutturale massimo fissato dal Parlamento, agli enti locali è invece imposto il pareggio di bilancio. Inoltre, quale ulteriore differenza della soluzione tedesca, la riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola non determina direttamente i limiti al deficit e all'indebitamento pubblico, ma affida tale compito ad una apposita legge organica (comma 5). A questa è stato quindi assegnato il compito di attuare i principi stabiliti dall'art. 135, così come di disciplinare la partecipazione degli organi di coordinamento istituzionale fra le amministrazioni pubbliche in materia di politica fiscale e finanziaria. La Ley Orgánica 2/2012, ha quindi costituito lo sviluppo e l'implementazione dei principi contenuti nel novellato art. 135 della Costituzione spagnola<sup>226</sup>. Tale legge organica ha infatti apportato alcune significative innovazioni al quadro istituzionale esistente, in gran parte interpretabili alla luce del rapporto con il diritto europeo. Anzitutto, alcune delle norme ivi contenute costituiscono l'applicazione sia delle definizioni che delle norme regolanti la contabilità in sede europea: si tratta ad esempio della definizione del pubblico settore con richiamo alla legislazione europea di contabilità<sup>227</sup>, dell'introduzione di una serie di modifiche alle modalità di redazione dei bilanci e dalla definizione di stabilità finanziaria come equilibrio<sup>228</sup>. In secondo luogo, la legge organica 2/2012 ha individuato una serie di soglie massime di alcuni parametri in relazione al PIL, con margini di elasticità che

---

sociale dello Stato. In tal senso, tuttavia, sarà necessario il voto favorevole allo "sforamento", a maggioranza assoluta dei propri componenti, del Congresso dei Deputati (art. 135 comma 4).

<sup>225</sup> Cfr. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2013, 361, 362. Per maggiori approfondimenti circa la riforma costituzionale dell'art. 135 in Spagna, si rinvia al paragrafo 4 del capitolo IV.

<sup>226</sup> Disciplina successivamente sottoposta a diverse modifiche rispetto al testo originario. In particolare, si è proceduto in tal senso mediante la Ley Orgánica 4/2012, del 28 settembre, de modifica de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; mediante la Ley Orgánica 6/2013, del 14 novembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal; mediante la Ley Orgánica 9/2013, del 20 dicembre, de control de la deuda comercial en el sector público, nonché mediante la Ley Orgánica 1/2016, del 31 ottobre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. L'implementazione della disciplina prevista nella L.O. 2/2012 venne completata per mano del Real Decreto 515/2013, del 5 luglio, a norma del quale vennero stabiliti i criteri ed il procedimento di determinazione della responsabilità per mancata esecuzione del diritto dell'Unione europea, nonché con il Real Decreto 701/2013, del 20 settembre, concernente norme per la razionalizzazione del settore pubblico. Cfr. C.A. CIARALLI, *Della costituzionalizzazione del principio di "estabilidad presupuestaria" nel quadro dello Stato autonomo spagnolo*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n. 2/2017, 485 ss.

<sup>227</sup> L'art. 2 della l. org. 2/2012 richiama infatti il Reg. (CE) n. 2223/96 ed il sistema SEC. La precisazione risulta particolarmente utile nel sistema spagnolo, proclive a operazione di celamento del debito in entità pubbliche di dubbia interpretazione. Si veda, al riguardo, V.RUIZ ALMENDRAL, *Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público en España*, Madrid, 2008, 269.

<sup>228</sup> Art. 3 comma 2 della L. Org. 2/2012. Per avere un quadro completo delle modalità in cui i principi introdotti (Stabilità, sostenibilità fiscale, piano di bilancio pluriennale, trasparenza, efficienza, responsabilità e coordinazione) influenzeranno le modalità di redazione del bilancio spagnolo e delle autonomie si rinvia a V.RUIZ ALMENDRAL, *Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional*, in *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 41/2012, pp. 74

trovano un limite nei parametri derivanti del diritto europeo. In particolare, il riferimento è al deficit<sup>229</sup>, al livello di debito massimo<sup>230</sup> e alla spesa<sup>231</sup>.

Venendo quindi alla singolare vicenda francese, il 13 luglio 2012, in vista della ratifica del Fiscal compact, il presidente della repubblica francese François Hollande ha adito, ai sensi dell'art. 54 della costituzione, il *Conseil constitutionnel*. Quest'ultimo, il successivo 9 agosto, nella sentenza n. 2012-6531<sup>232</sup>, non rilevando elementi di contrasto tra il dettato costituzionale e i nuovi impegni derivanti dal Trattato in esame, ha affermato che l'autorizzazione alla sua ratifica non deve essere preceduta da una revisione della Carta. In ragione di ciò, l'assemblea nazionale e il senato hanno quindi adottato, rispettivamente il 9 e l'11 ottobre 2012, la legge di autorizzazione alla ratifica del Fiscal compact, poi promulgata il 22 ottobre dal capo dello Stato<sup>233</sup>. La nuova *loi de programmation des finances publiques*, che sostituisce la *loi cadre*, stabilisce l'obiettivo di medio termine delle amministrazioni pubbliche menzionato dall'art. 3 del Trattato sul Fiscal compact, determina "le traiettorie dei saldi strutturali e effettivi annuali", chiarendo, in maniera conforme agli altri Paesi già visti, che il saldo strutturale è "il saldo corretto per il ciclo, escluse altresì le detrazioni effettuate da misure una tantum e temporanee". Tuttavia, in base alla decisione del *Conseil constitutionnel* che ne certifica la sostanziale conformità a Costituzione, la legge di programmazione vede ridotta ogni forza giuridica condizionante, in quanto la sua disciplina non deve incidere sui poteri del Governo e sulle competenze legislative del Parlamento, né può considerarsi sovraordinata alle *lois de finances e alle lois de financement de la sécurité sociale*. Tali leggi, infatti, ancorché debbano rispettare il Trattato, non sono pienamente giustiziabili, non potendo essere sindacate dal *Conseil*, né fatte oggetto di una questione

---

<sup>229</sup> Art. 11 comma 2, l. org. 2/2012, si segnala, peraltro, come tale norma sia inferiore al limite individuato dall'art. 3 comma 3 l. b) del TSCG e che, come peraltro nella normativa del trattato, è previsto che receda a fronte di norme europee che risultino maggiormente stringenti.

<sup>230</sup> Art. 13 l. org. 2/2012.

<sup>231</sup> Art. 12 l. org. 2/2012.

<sup>232</sup> Cfr., Décision n. 2012-653 DC del 9/08/2012, in Journal officiel 11/08/2012. La decisione del 9 agosto 2012 è incentrata sull'esame delle disposizioni del titolo III del TSCG dedicate al «patto di bilancio» ed in particolare ai suoi artt. 3 e 8. In merito a quanto disposto dall'art. 3, comma 1, il consiglio rileva come tali disposizioni riprendano e rafforzino regole in materia di bilancio che la Francia già è tenuta a rispettare in virtù del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e del protocollo n. 12. Il Fiscal compact, in sostanza, limitandosi, come obiettivo di medio termine, a ridurre il saldo strutturale dall'1% allo 0,5%, non pone in essere un trasferimento di competenze riguardo la politica economica e di bilancio tale da pregiudicare «le condizioni essenziali di esercizio della sovranità nazionale. Il Consiglio ritiene altresì che, per la Francia, sia possibile rispettare gli impegni discendenti dal suddetto Trattato grazie al ricorso alle leggi programmatiche previste dall'art. 34, comma 22 della costituzione per definire gli orientamenti pluriennali della finanza pubblica rispetto all'obiettivo dell'equilibrio dei conti delle pubbliche amministrazioni. In sostanza quindi, secondo il Consiglio, dal momento che la Francia, per rispettare gli impegni sanciti dall'art. 3, comma 1 del Trattato, è chiamata ad adottare – sulla base del secondo termine dell'alternativa posta dall'art. 3, comma 2 – delle disposizioni di tipo organico dotate degli effetti previsti da tale norma, l'autorizzazione alla ratifica del TSCG non deve essere preceduta da una revisione costituzionale. Cfr. R. CASELLA, *Il Consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal compact*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, ottobre 2012.

<sup>233</sup> Cfr., Loi n. 2012-1171 del 22/10/2012, pubblicata sul Journal officiel n. 0247, 23/10/2012.

prioritaria di costituzionalità, ma affidate solo al controllo di convenzionalità dei giudici comuni<sup>234</sup>.

Venendo dunque alle conclusioni, a prescindere da come il Fiscal Compact è stato recepito negli ordinamenti nazionali, questo sembra rappresentare l'estremo tentativo, da parte degli Stati membri dell'UE, di affrontare la crisi finanziaria, rafforzando la disciplina fiscale dell'UEM. In particolare, l'obbligo per gli Stati membri di adottare la "regola d'oro" del Fiscal Compact sembra rappresentare uno sviluppo senza precedenti nella storia dell'integrazione europea. Invero, il Trattato in esame prevede infatti una regola estremamente dettagliata quanto all'equilibrio di bilancio. In secondo luogo, gli Stati firmatari sono espressamente obbligati a incorporare tale regola nei loro ordinamenti domestici, preferibilmente mediante la fonte interna gerarchicamente più alta. In terzo luogo, il Trattato istituisce un meccanismo di controllo giudiziario che permette alla Corte di Giustizia di sanzionare gli Stati inadempienti rispetto al loro obbligo di recepire nei rispettivi ordinamenti la *golden rule*<sup>235</sup>.

Infine, si evidenzia come vi sia uno stretto legame tra il Fiscal compact e le altre norme europee in merito ai bilanci pubblici nella zona euro; in particolare pare utile rammentare che, ai sensi del Preambolo del Fiscal Compact, solo gli Stati che hanno ratificato il Fiscal compact possono avere accesso al MES, la cui utilizzabilità da parte dei detti Stati rimane comunque sottoposta ad una rigida condizionalità<sup>236</sup>. Invero, Il MES fornisce prestiti e strumenti di assistenza finanziaria agli Stati che lo compongono, solo in quanto gli stessi garantiscano il rispetto dello stesso Fiscal Compact<sup>237</sup>.

Pertanto, alla luce delle considerazioni svolte, pare potersi concludere che l'introduzione della regola del pareggio di bilancio ex art. 3 comma 2 TSCG accresca fortemente il potere delle istituzioni sovranazionali europee. Non solo infatti la Corte di Giustizia viene a dotarsi di potere di scrutinio quanto alla corretta ricezione, negli ordinamenti interni degli Stati membri, della *golden rule* bensì, in particolare, viene altresì conferito alla Commissione europea un pervasivo potere di controllo e direzione delle politiche economiche nazionali, tanto da far ritenere alcuni

---

<sup>234</sup> Cfr. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, op. cit., 364, 365.

<sup>235</sup> Dispone l'art. 8 comma 1 del Trattato che "la Commissione europea è invitata a presentare tempestivamente alle parti contraenti una relazione sulle disposizioni adottate da ciascuna di loro in ottemperanza all'articolo 3, paragrafo 2. Se la Commissione europea, dopo aver posto la parte contraente interessata in condizione di presentare osservazioni, conclude nella sua relazione che tale parte contraente non ha rispettato l'articolo 3, paragrafo 2, una o più parti contraenti adiranno la Corte di giustizia dell'Unione europea. Una parte contraente può adire la Corte di giustizia anche qualora ritenga, indipendentemente dalla relazione della Commissione, che un'altra parte contraente non abbia rispettato l'articolo 3, paragrafo 2. In entrambi i casi, la sentenza della Corte di giustizia è vincolante per le parti del procedimento, le quali prendono i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta entro il termine stabilito dalla Corte di giustizia"

<sup>236</sup> Dispongono i *consideranda* iniziali di tale Trattato che: "la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito di nuovi programmi a titolo del meccanismo europeo di stabilità sarà subordinata, a decorrere dal 1° marzo 2013, alla ratifica del presente trattato dalla parte contraente interessata e, previa scadenza del periodo di recepimento di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del presente trattato, al rispetto dei requisiti di tale articolo".

<sup>237</sup> In questo senso vedasi: R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2014.

autori che l'attuale assetto della *governance* economica europea sia meno rispettoso delle sovranità dei singoli Stati membri di quanto non lo sia il sistema federale statunitense<sup>238</sup>.

## **7. Il *Six Pack* e il *Two Pack*: il rafforzamento del Patto di Stabilità e crescita attraverso una maggiore sorveglianza delle politiche di bilancio degli Stati membri.**

L'obiettivo di rafforzare il coordinamento (e dunque i vincoli) delle (alle) politiche finanziarie degli Stati membri si è anzitutto tradotto, sul piano giuridico, nell'adozione, da parte delle istituzioni europee, del *Six Pack*, che ha riformato il Patto di stabilità e crescita sia nella parte preventiva sia in quella correttiva<sup>239</sup>. Questo, dopo il parere del Parlamento europeo, è stato quindi approvato dal Consiglio ed è entrato in vigore alla fine del 2011. Si compone quindi dei seguenti atti: 1) regolamento (UE) n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio della zona euro; 2) regolamento (UE) n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; 3) regolamento (UE) n. 1175/2011 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; 4) regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; 5) regolamento (UE) n. 1177/2011 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; 6) direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

Senza entrare troppo nel dettaglio di un quadro normativo noto, si può affermare che tali atti abbiano inteso fornire dei vincoli quantitativi, dei parametri di tipo numerico, per cercare soprattutto di ridurre la discrezionalità nell'esercizio della vigilanza sulle finanze pubbliche nazionali. Invero, idea di fondo sembra essere stata quella di oggettivizzare i vincoli della finanza pubblica, di ancorarli a dei parametri quantitativi che potessero impedire il ricorso alla discrezionalità, proprio perché, quasi dieci anni prima, questa valutazione discrezionale sui bilanci pubblici era risultata molto palese<sup>240</sup>. Come emerge infatti dalla motivazione di uno degli

---

<sup>238</sup> Argomenta in questo senso F. FABBRINI, *The Fiscal Compact, the Golden Rule, and the Paradox of European Federalism*, *op. cit.*, spec. 2., secondo cui: «an unexpected paradox emerges in the new constitutional architecture of the EU: Although in crafting the institutional response to the Euro-zone crisis state governments have repeatedly discarded a U.S.-like federal model as being too centralized and centripetal for the EU, they have ended up establishing a regime that is much less respectful of state sovereignty than the U.S. federal system».

<sup>239</sup> M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari*, *op. cit.*, 623 ss. Secondo N.M. DE SADELEER, *The New Architecture of the European Economic Governance: A Leviathan or a Flat-Footed Colossus*, in *Maastricht Journal of Comparative and EU Law*, n. 3/2012, 354 ss. il *Six Pack* rappresenterebbe «the most drastic reinforcement of economic governance since the launch of the Economic and Monetary Union».

<sup>240</sup> Cfr. C. BUZZACCHI, *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità: il tema del debito*, in *Forum Quaderni Costituzionale*, aprile, 2016. Al riguardo, osservano L. FANTACCI – A. PAPERETTI, *Il debito dell'Europa con sé tessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013 che «il *Six Pack* sarebbe sorto per superare i limiti del Patto di Stabilità e Crescita che, nella sua formulazione originaria era troppo rigido e pro-

atti del *Six Pack*, l'esigenza di «una governance economica rafforzata» nell'eurozona è stata significativamente fondata su “gli errori commessi nel corso dei primi dieci anni dell'unione economica e monetaria”<sup>241</sup>. A tale riguardo, il *Six Pack* ha, ad esempio, rafforzato il controllo della disciplina di bilancio attraverso l'introduzione di una regola numerica che specifica il ritmo di avvicinamento del debito al valore soglia del 60% del PIL. Tale regola stabilisce quindi che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al livello del 60%, il tasso di riduzione debba essere pari ad 1/20 all'anno nella media dei tre precedenti esercizi<sup>242</sup>. Il *Six-pack* ha altresì introdotto una maggiore focalizzazione sul miglioramento delle finanze pubbliche in termini strutturali. Ciò si è concretizzato con la definizione dell'Obiettivo (di bilancio) di Medio Termine (c.d. OMT<sup>243</sup>): un valore di riferimento specifico per ogni Paese, aggiornato almeno ogni tre anni, verso cui tendere tanto più velocemente quanto più viene sfiorata la soglia del debito pubblico (60% del PIL)<sup>244</sup>. Tale valore si applica al disavanzo strutturale, ovvero corretto per l'impatto del ciclo economico e al netto di misure *una tantum* e temporanee. In presenza di una “deviazione significativa” da tale obiettivo, la Commissione può quindi proporre una sanzione nella forma di un deposito fruttifero pari allo 0,2% del PIL<sup>245</sup>.

---

ciclico nella definizione delle regole e al tempo stesso troppo poco vincolante nella sua applicazione (come dimostrato nel 2005 quando il Patto è stato riformato per renderlo meno “stupido”, ovvero meno dipendente dal rigoroso rispetto della soglia del 3% nel rapporto deficit/PIL quando Germania e Francia l'avevano sfiorata)».

<sup>241</sup> Vedasi considerando n. 8 del Regolamento n. 1175/2011 come riformato dal Regolamento n. 11177/2011.

<sup>242</sup> Stabilisce l'art. 2 comma 1 bis del Regolamento n. 1467/1197 che “Qualora ecceda il valore di riferimento, si considera che il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo (PIL) si stia riducendo in misura sufficiente e si avvicini al valore di riferimento con un ritmo adeguato ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 2, lettera b), TFUE, se il differenziale rispetto a tale valore è diminuito negli ultimi tre anni ad un ritmo medio di un ventesimo all'anno come parametro di riferimento, sulla base delle modifiche registrate negli ultimi tre anni per cui sono disponibili dei dati”.

<sup>243</sup> L'Obiettivo di medio termine (OMT) è un obiettivo per il saldo di bilancio strutturale, cioè definito al netto della componente ciclica e degli effetti delle misure *una tantum* e temporanee, che - in base al regolamento (CE) n. 1466/1997 - uno Stato membro della UE si impegna a realizzare in un certo orizzonte temporale. La politica di bilancio di un Paese, pertanto, risulta vincolata a conseguire un valore del saldo strutturale pari o migliore dell'OMT, il quale persegue una triplice finalità: o fornire un margine di sicurezza contro la possibilità che, a fronte di un peggioramento delle condizioni economiche, il disavanzo di bilancio nominale peggiori superando il valore di riferimento del 3 per cento del PIL. Il margine di sicurezza per ciascuno Stato membro è individuato considerando la variabilità della produzione e la sensibilità del bilancio alle oscillazioni del PIL; o garantire un rapido progresso verso la sostenibilità delle finanze pubbliche, definita in senso lato per includere sia le passività esplicite corrispondenti agli attuali stock di debito che le passività implicite associate con il previsto deterioramento dei saldi di bilancio causati dall'invecchiamento della popolazione; o consentire spazi di manovra, soprattutto per investimenti pubblici. L'OMT è differenziato per ogni Stato membro per tener conto delle diverse condizioni di bilancio ed economiche, oltre che della sostenibilità della finanza pubblica. Cfr. *La governance economica europea*, Servizio del bilancio del senato, giugno 2013, 28, disponibile all'indirizzo web: [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>244</sup> Prevede l'art. 1 comma 5 del Regolamento 1175/2011 che “ciascuno Stato membro ha uno specifico obiettivo a medio termine calcolato sulla base della propria posizione di bilancio. Questi obiettivi di bilancio a medio termine specifici per paese possono divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, offrendo al tempo stesso un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo pubblico e PIL del 3 %. Gli obiettivi di bilancio a medio termine assicurano la sostenibilità delle finanze pubbliche o rapidi progressi verso la sostenibilità consentendo margini di manovra finanziaria, in particolare in relazione alla necessità di investimenti pubblici”.

<sup>245</sup> Prevede l'art. 4 del Regolamento n. 1173/2011 che «qualora il Consiglio adotti una decisione secondo cui uno Stato membro non ha dato seguito effettivo alla sua raccomandazione di cui all'articolo 6, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1466/97, la Commissione, entro venti giorni dall'adozione della decisione del Consiglio, raccomanda che quest'ultimo, mediante un'ulteriore decisione, richieda allo Stato membro in questione la costituzione di un deposito fruttifero di ammontare pari allo 0,2 % del PIL dell'anno precedente».

Al riguardo, come osservato da attenta dottrina, le riforme della *governance* economica della crisi sarebbero pertanto rivelatrici di come i numeri siano utilizzati dalle istituzioni europee per accentuare la prescrittività delle decisioni di sistema codificate nei Trattati, rivestendole di una patina di neutralità. In tal senso, norme come quelle che disciplinano nel dettaglio l'andamento dell'obiettivo di medio termine, il tasso di riduzione del debito pubblico, o gli indicatori di equilibrio macroeconomico assegnerebbero alle soglie e ai parametri numerici un ruolo che andrebbe ben oltre la razionalizzazione della dialettica democratica. Così facendo, scelte che erano già state isolate dalla possibilità di una contestazione democratica all'interno del perimetro istituzionale dell'Unione sarebbero dunque sottoposte ad un'ulteriore ipostatizzazione tecnocratica in sede nazionale<sup>246</sup>. Altrimenti detto, dall'adozione del *Six Pack* deriverebbe una *governance* economica europea che comporterebbe, nella sostanza, non solo una programmazione economica e di bilancio eterodiretta a livello europeo, ma altresì incapsulata all'interno di *benchmarks* ed indicatori che, seguendo l'indirizzo insistentemente sollecitato dai Bollettini mensili della BCE<sup>247</sup>, tendono ad essere applicati in modo sempre più automatico, erodendo progressivamente lo spazio della discrezionalità politica<sup>248</sup>.

Oltremodo, attraverso l'adozione del c.d. *Six Pack* è stato depoliticizzando in buona misura l'apparato sanzionatorio per il tramite del meccanismo della maggioranza inversa: le sanzioni proposte dalla Commissione europea per la violazione delle *fiscal rules* sono infatti ora adottate dal Consiglio a meno che la maggioranza qualificata dei componenti non vi si opponga<sup>249</sup>. È interessante notare, al riguardo, che la recente valorizzazione della maggioranza inversa nell'ambito del c.d. *Six Pack* che ha profondamente riformato i meccanismi di controllo sui bilanci statali. Parlamento e Consiglio (con procedura legislativa ordinaria) hanno introdotto norme che agevolano l'adozione di misure sanzionatorie nei confronti degli Stati non virtuosi

---

<sup>246</sup> Argomenta in tal senso, M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. Bergonzini, S. Borelli, A. Guazzarotti (a cura di), *La legge dei numeri*, Napoli, 2016, 110,111.

<sup>247</sup> Cfr. tra i vari, La riforma della *governance* economica nell'area dell'Euro: elementi essenziali, in Bollettino mensile BCE, marzo 2011, 116, ove si afferma «E' necessario quindi estendere la quasi-automaticità delle sanzioni e ridurre la discrezionalità per garantire la prevedibilità e la credibilità delle procedure e definire gli incentivi adeguati per i governi nazionali». Od ancora, Entra in vigore il quadro rafforzato per la *governance* economica dell'UE, in Bollettino mensile BCE, dicembre 2011, 105, ove si ribadisce che «è necessaria una maggiore automaticità nei processi decisionali attraverso il ricorso alla votazione a maggioranza qualificata inversa nella massima misura possibile»; nonché, in riferimento alla valutazione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'UEM, Un patto di bilancio per un'Unione Economica e Monetaria rafforzata, in Bollettino mensile BCE, Maggio 2012, 88, ove si afferma che «non viene ancora assicurata una sufficiente automaticità in caso di mancato rispetto delle regole. In particolare, il Consiglio conserva una considerevole discrezionalità, come attesta ad esempio il fatto che la decisione relativa all'esistenza di un disavanzo eccessivo debba essere adottata a maggioranza qualificata sulla base di una valutazione complessiva»

<sup>248</sup> Cfr. N. MACCABIANI, *Democrazia rappresentativa e solidarietà nella governance economica europea: una lettura alla luce delle previsioni del Two Pack*, in *Federalismi*, n. 19/2014.

<sup>249</sup> Prevede il Preambolo n. 7 del Regolamento 1173/2011 che: «la Commissione dovrebbe svolgere un ruolo più attivo nella procedura di sorveglianza rafforzata, per quanto concerne le valutazioni specifiche per ciascuno Stato membro, il monitoraggio, le missioni in loco, le raccomandazioni e gli avvertimenti. Nell'adottare decisioni in merito alle sanzioni, il ruolo del Consiglio dovrebbe essere limitato, ed è opportuno che si ricorra alla votazione a maggioranza qualificata inversa».

sia nella procedura di sorveglianza economica degli Stati membri (c.d. parte preventiva ai sensi dell'art. 121 TFUE e del regolamento n. 1466/97)<sup>250</sup>, sia in quella di deficit eccessivo (c.d. parte correttiva, ai sensi dell'art. 126 TFUE e del regolamento n. 1467/99)<sup>251</sup>. Tale modalità di voto finisce infatti con il favorire l'adozione dell'atto proposto dalla Commissione, la cui approvazione diviene quasi automatica<sup>252</sup>. Da quanto suesposto ne discende quindi che il Patto di stabilità, certamente trasformato dalla crisi, da moderatore delle politiche di bilancio sembra essere divenuti un vincolo significativo per i governi nazionali, con particolare riguardo a quelli degli Stati c.d. GIPSI.

I Paesi economicamente più deboli ed esposti sembrano infatti venire sottoposti a penetranti vincoli di austerità semi permanente imposti dal rispetto di obiettivi fissati a livello europeo alla stregua di una impostazione ideologicamente uniforme<sup>253</sup>. L'UEM sarebbe stata dunque progettata, secondo taluni Autori, sugli assunti di una specifica scuola del pensiero economico: la Nuova Macroeconomia Classica. Questa postula quindi una spontanea convergenza delle *performances* dei diversi Stati membri che compongono l'area valutaria dell'UEM, in virtù: (i) degli effetti congiunti di un mercato unico e concorrenziale (ii) di una moneta unica, (iii) di politiche finanziarie statali virtuose e politiche economiche strutturali, incentrate sulla funzionalità dei meccanismi del libero mercato e sul miglioramento dell'ambiente competitivo in cui operano i soggetti economici privati. Tale impostazione sembra tuttavia aver finito (vedasi *supra*, capitolo I), nel perdurante contesto di recessione economica, con l'ampliare sino al limite della disgregazione gli effetti potenzialmente divisivi della crisi<sup>254</sup>.

Da ultimo, attraverso il *Six pack*, si è consolidato il coordinamento preventivo delle finanze pubbliche nazionali e, più in generale, della politica economica degli Stati membri, attraverso l'istituzionalizzazione del semestre europeo<sup>255</sup>. In questo, in vista di una maggiore integrazione delle diverse economie domestiche, sono quindi compiute attività direttamente influenti sulla programmazione finanziaria – le cui priorità sono indicate dal Consiglio europeo – e sui bilanci

---

<sup>250</sup> Dispone l'art. 4 comma 2 del Regolamento 1173/2011 che: “La decisione che richiede la costituzione è considerata adottata dal Consiglio a meno che quest'ultimo, deliberando a maggioranza qualificata, non respinga la raccomandazione della Commissione entro dieci giorni dalla sua adozione da parte della Commissione”

<sup>251</sup> Prevede l'art. 5 comma 2 del Regolamento 1173/2011 che “La decisione che richiede la costituzione è considerata adottata dal Consiglio a meno che quest'ultimo, deliberando a maggioranza qualificata, non respinga la raccomandazione della Commissione entro dieci giorni dalla sua adozione da parte della Commissione”. Ancora, secondo l'art. 6 comma 2 di tale Regolamento, “La decisione di imposizione di un'ammenda è considerata adottata dal Consiglio a meno che quest'ultimo, deliberando a maggioranza qualificata, non respinga la raccomandazione della Commissione entro dieci giorni dalla sua adozione da parte della Commissione”.

<sup>252</sup> Cfr. R. BARATTA, *La maggioranza qualificata inversa nella recente prassi dell'Unione europea*, in *Scritti in onore di Laura Forlani Picchio*, Torino, 2014, 268.

<sup>253</sup> Vedasi, al riguardo, in particolare: J.A FRANKEL – A.K. ROSE, *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, in *The Economic Journal*, 1998, 1009.

<sup>254</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 46/2017, 566.

<sup>255</sup> Cfr. E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, *op. cit.*, 512, 513.

di previsione dei Paesi membri. Il Semestre rappresenta infatti un nuovo modello di governo delle finanze nazionali. Questo non realizza una cessione delle politiche economiche degli Stati all'Europa, ma sembra comunque configurare un'erosione del principio della loro separazione e appartenenza agli Stati. Tale ciclo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche, attraverso la sincronizzazione dei calendari nazionali, sulla base delle indicazioni del Consiglio europeo, consente infatti alla Commissione la supervisione e il coordinamento delle politiche economiche nazionali, ruotando intorno a tre obiettivi: le riforme strutturali che gli Stati devono adottare, le loro politiche di bilancio (con riferimento ai tetti della spesa pubblica e all'imposizione tributaria) e la prevenzione degli squilibri finanziari. Il coordinamento posto in essere con il Semestre europeo ha, pertanto, modificato le finalità del controllo finanziario. Questa non è più quindi quella di correggere gli errori, adottando regole sempre più severe per sanzionare disavanzi eccessivi, ma di prevenirli e di indurre gli Stati ad adottare riforme strutturali<sup>256</sup>.

In estrema sintesi, pertanto, il *Six pack* ha aumentato la sorveglianza sulle politiche economiche dei Paesi membri, rafforzato la disciplina di bilancio, introdotto sanzioni pecuniarie nei confronti dei Paesi inadempienti, consentito alla Commissione europea di adottare determinazioni che entrano in vigore automaticamente (salvo voto contrario assunto dall'Ecofin a maggioranza qualificata), riducendo in tal modo sia l'intermediazione e il ruolo stesso della politica<sup>257</sup> che il margine di manovra dei governi nazionali nelle scelte di finanza pubblica.

Le innovazioni prodotte dall'adozione dei cinque regolamenti e della direttiva del *Six pack* trovano infine il proprio coronamento nelle disposizioni inserite nei regolamenti adottati il 21 maggio 2013, noti alle cronache come *Two pack*. Trattasi di due ulteriori regolamenti con efficacia limitata alla zona Euro, che implementano quanto in parte già disposto dal Trattato sul Fiscal Compact, rendendo più rigoroso il coordinamento delle politiche fiscali e di bilancio e la sorveglianza sui Paesi che hanno ottenuto aiuti finanziari. Mediante il *Two pack* il legislatore europeo ha inteso aumentare la trasparenza delle decisioni di bilancio e rafforzare altresì il coordinamento nella zona euro, a partire dal ciclo di bilancio 2014. Più nel dettaglio, il *Two pack* è composto da due regolamenti UE, il n. 472/2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in grave difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, ed il n. 473/2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro<sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> Cfr. R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2016, 669 ss.

<sup>257</sup> Cfr. R. PEREZ, *Fiscal compact e diritti sociali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2013, 108.

<sup>258</sup> Cfr. N. MACCABIANI, *Democrazia rappresentativa e solidarietà nella governance economica europea: una lettura alla luce delle previsioni del Two Pack*, *op. cit.*

La struttura di tali atti sembra piuttosto semplice: quanto al primo, il n. 472, questo disciplina l'intervento delle istituzioni europee per il caso in cui uno Stato membro dell'eurozona si trovi in una condizione, ancorché potenziale, di instabilità finanziaria atta a ripercuotersi sugli altri Paesi dell'area monetaria. Tale regolamento – il quale si pone, come obiettivo, il rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che sono in difficoltà e faticano a mantenere la propria stabilità finanziaria nell'eurozona – di fatto estende i poteri di controllo delle istituzioni europee, consentendo a queste di commissariare i Paesi che non rispettino i parametri europei o che abbiano bisogno di aiuti finanziari. In particolare, tale Regolamento prevede che un Paese dell'area Euro che sia nella Procedura per disavanzo eccessivo o abbia gravi squilibri macroeconomici per cui abbia fatto ricorso al Meccanismo europeo di stabilità o ad altre forme di assistenza finanziaria sia tenuto ad aumentare il livello e la frequenza dei rapporti di monitoraggio da consegnare alla Commissione<sup>259</sup>.

Il secondo – n. 473 – è invece finalizzato a irrigidire le procedure di sorveglianza ordinarie sulla finanza pubblica statale nel periodo successivo al semestre europeo<sup>260</sup>. Tale regolamento contiene dunque disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio di tutti gli Stati membri (ivi compresi quelli virtuosi), al fine di assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri nell'eurozona e prevenire nuove crisi, attraverso una definizione dettagliata delle procedure di bilancio che si inseriscono nel semestre europeo. In particolare, questo prevede che ogni anno, entro il 15 ottobre, ciascun Paese dell'area euro debba, anzitutto, presentare alla Commissione e all'Eurogruppo una bozza del piano di bilancio per l'anno successivo, il quale sarà oggetto di valutazione da parte della Commissione<sup>261</sup>. Se la bozza non è conforme al Patto di Stabilità e crescita e alle raccomandazioni enunciate in maggio/giugno durante il Semestre europeo, la Commissione potrà chiederne la riscrittura<sup>262</sup>. Inoltre, tale Regolamento richiede altresì a ciascuno Stato membro di istituire

---

<sup>259</sup> Dispone l'art. 3 comma 2 del Regolamento 472/2013 che: “ Il più attento monitoraggio della situazione finanziaria di cui all'articolo 10, paragrafi 2, 3 e 6, del regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, si applica a uno Stato membro soggetto a sorveglianza rafforzata, a prescindere dall'esistenza di un disavanzo eccessivo in tale Stato membro. La relazione redatta a norma dell'articolo 10, paragrafo 3, di detto regolamento è presentata a cadenza trimestrale”.

<sup>260</sup> Cfr. E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, op. cit., 513, 514.

<sup>261</sup> Prevede infatti l'art. 6 comma 1 del Regolamento 473/2013 che “Ogni anno, entro il 15 ottobre, gli Stati membri trasmettono alla Commissione e all'Eurogruppo un progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo. Tale progetto di documento programmatico di bilancio deve essere coerente con le raccomandazioni formulate nel contesto del PSC e, ove applicabile, con le raccomandazioni formulate nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza, anche per quanto concerne la procedura relativa agli squilibri macroeconomici [...]”

<sup>262</sup> Dispone l'art. 7 comma 2 del Regolamento 473/2013 che “[...] Nei casi eccezionali in cui, previa consultazione dello Stato membro interessato entro una settimana dalla presentazione del progetto di documento programmatico di bilancio, la Commissione riscontri un'inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel PSC, essa adotta il proprio parere entro due settimane dalla trasmissione del progetto di documento programmatico di bilancio. Nel parere la Commissione chiede che sia presentato un progetto riveduto di

organismi indipendenti per garantire il rispetto delle regole fiscali<sup>263</sup>. Si noti, con riguardo a quest'ultima previsione che, nel momento in cui lo sviluppo della normativa europea ha fatto emergere come essenziale la costruzione a livello nazionale di organismi o istituzioni indipendenti in materia di bilancio, la scelta italiana è stata quella di istituire l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), presso il Parlamento. Una scelta, questa, che si è addirittura voluta sigillare nella riforma costituzionale, posto che la previsione dell'istituzione di un organismo indipendente, al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, è stata prevista della stessa legge costituzionale 1/2012<sup>264</sup> e successivamente attuata da una delle previsioni più qualificanti della legge n. 243/2012<sup>265</sup>.

Con il *Two-pack* sembra dunque che il legislatore europeo abbia voluto rafforzare ulteriormente il ruolo della Commissione, la quale potrà così valutare e influenzare le politiche di bilancio dei paesi dell'eurozona praticamente in ogni fase della loro formazione e implementazione<sup>266</sup>. Si può pertanto concludere, quanto ai predetti atti di diritto derivato della *governance* europea della crisi, come proprio l'irrigidimento dei vincoli di bilancio e il rafforzamento del coordinamento economico sembrano aver prodotto un'erosione progressiva della sovranità nazionale. Questi vengono infatti a costituire forme di controllo stringenti, da parte dell'UE, i quali hanno comportato vere e proprie cessioni di sovranità politiche<sup>267</sup>. Al riguardo, attenta dottrina non ha infatti mancato di osservare come la nuova *governance* di finanza pubblica, ovvero proprio quella del *Six pack* e *Two pack*, pare essersi sostituita alle scelte nazionali per effetto dell'europeizzazione della materia finanziaria, con la conseguenza di attrarre a livello europeo ulteriori quote delle politiche di governo dell'economia. Altrimenti detto, si sarebbe realizzato uno sforzo senza precedenti di spodestamento della politica, per utilizzare la celebre espressione di Hayek, attraverso processi tecnocratici di detronizzazione della *democratic politics*

---

documento programmatico quanto prima e comunque entro tre settimane dalla data del suo parere. La richiesta della Commissione dev'essere motivata e resa pubblica”.

<sup>263</sup> Prevede l'art. 5 comma 1 che: “1. Gli Stati membri dispongono di enti indipendenti incaricati di monitorare l'osservanza: a) delle regole di bilancio numeriche che integrano nei processi di bilancio nazionali l'obiettivo di bilancio a medio termine fissato all'articolo 2 bis del regolamento (CE) n. 1466/97; b) delle regole di bilancio numeriche di cui all'articolo 5 della direttiva 2011/85/UE”.

<sup>264</sup> Il riferimento è all'art. 5 comma 1 lettera f) della legge costituzionale n. 1/2012.

<sup>265</sup> Cfr. L. GIANNITI – C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.1/2 2013, 85. Prevede l'art. 16 della L. 243/2012 che “E' istituito, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera f), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1, l'organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, che assume il nome di Ufficio parlamentare di bilancio, con sede in Roma, presso le Camere”. Si rimanda altresì sul tema a: R. PEREZ, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2014, 197 ss. e a V. MANZETTI, *L'originale modello italiano: l'organismo indipendente di bilancio “presso” il Parlamento*, in *Federalismi*, n. 26/2016.

<sup>266</sup> Cfr. L. FANTACCI – A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con sé stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, *op. cit.*

<sup>267</sup> Vedasi, in questo senso, G. FONTANA, *I giudici europei di fronte alla crisi economica*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”, INT n. 114/2014, 6.

al riparo da ogni effettivo controllo giurisdizionale, oltre che dallo stesso controllo democratico<sup>268</sup>.

## **8. Il ruolo degli esecutivi degli Stati membri nella gestione della crisi: rafforzamento del metodo intergovernativo a scapito del metodo comunitario**

Da quanto esposto sin d'ora emerge come il complesso sistema di *governance* economica della crisi sia stato ampiamente caratterizzato e definito dal ricorso alla logica intergovernativa<sup>269</sup>. Tra i vari esempi delle tendenze alla gestione della crisi, ad opera degli esecutivi degli Stati membri, ci si riferisce, in particolare: alla decisione di fornire prestiti bilaterali alla Grecia<sup>270</sup>; alla costituzione del Fondo europeo di stabilità finanziaria<sup>271</sup>, nonché al Trattato MES<sup>272</sup> e, da ultimo, al Trattato Fiscal compact<sup>273</sup>. In tutti questi casi, infatti, le risposte alla crisi hanno costituito l'esito di negoziazioni che hanno avuto luogo in contesti intergovernativi quali le riunioni del Consiglio europeo, gli incontri dei capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'area euro (i.c.d. Euro summit), le sedute dell'Ecofin e dell'Eurogruppo. Pertanto, alla luce dell'istituzione dei suddetti "rimedi" europei alla crisi economica e finanziaria, sembra potersi legittimamente affermare che al centro del processo decisionale europeo siano stati collocati i governi degli Stati membri, più volte riunitesi in anni recenti<sup>274</sup>. Diversamente, il Parlamento europeo pare essere stato alquanto marginalizzato nella conduzione e gestione delle politiche anti-crisi<sup>275</sup>.

---

<sup>268</sup> Argomenta in questo senso: P. DE JOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in A. Cantaro (a cura di) *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, Rivista Cultura giuridica e diritto vivente. Atti delle giornate di studio, promosse dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, tenutesi il 9 e il 10 ottobre 2014, 84.

<sup>269</sup> Secondo R. CASTALDI, *The failure of intergovernmentalism in tackling the EU crisis and the European Parliament's initiative*, in *Perspective on Federalism*, Volume 8, n. 3/2016 «the national governments response to the crisis has been more intergovernmentalism, and the pursuit of the Maastricht logic: more constraints to economic and fiscal policies, without an effective European economic policy».

<sup>270</sup> Dichiarazione dei capi di Stato o di governo della zona euro del 7 maggio 2010, disponibile all'indirizzo web: <https://www.consilium.europa.eu>.

<sup>271</sup> Conclusioni del Consiglio ECOFIN del 9-10 maggio 2010, disponibili all'indirizzo web: <https://www.consilium.europa.eu>.

<sup>272</sup> Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità, Bruxelles 2 febbraio 2012.

<sup>273</sup> Il trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria è stato firmato in occasione del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione di Regno Unito e Repubblica ceca.

<sup>274</sup> Osservano, al riguardo, C.J. BICKERTON – D. HODSON – U. PUETTER, *The new intergovernmentalism: european integration in the Post-Maastricht era*, in *Journal of common market studies*, Volume 53, n. 4/2015, 704 che: «many had expected the global financial crisis to edge Europe towards further supranationalism, but this has not yet happened. The two key intergovernmental treaties following the crisis – the Fiscal compact and the European stability mechanism treaty empower the Commission to a limited degree in one case and not at all in the other».

<sup>275</sup> In tale senso: S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and its limits: assessing the european union's answer to the Euro crisis*, in *Comparative Political Studies*, Vol. 46, n.9/2013, 1014. Secondo G. ROSS, *Economic and monetary union twenty years after Maastricht: case studies in European union intergovernmentalism*, in *Revue québécoise de droit international*, dicembre 2012, 173: «The Maastricht economic and monetary union negotiations and European union responses to today's Euro-zone crisis have one thing in common: beyond their focus on monetary matters, they are both cases of EU intergovernmentalism. Maastricht was an intergovernmental conference to change the EU treaties to create EMU.

Se si esclude infatti la partecipazione di quest'ultima istituzione nel processo legislativo di adozione del Six Pack e del Two Pack, l'istanza rappresentativa per eccellenza dell'Unione è stata tenuta "ai confini" del processo decisionale sul riassetto della *governance* comunitaria<sup>276</sup>. Significativamente, nel Trattato che istituisce il MES non vi è alcun riferimento al Parlamento europeo. Lo stesso si può sostanzialmente affermare con riguardo al Fiscal compact: questo attribuisce infatti a tale istituzione, ex art. 13 – al pari dei Parlamenti nazionali delle parti contraenti – solamente il compito di mera discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del Trattato stesso (all'interno di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni). Inoltre, anche nei predetti atti di diritto derivato il ruolo assegnato al Parlamento europeo appare piuttosto limitato<sup>277</sup>. Quanto al Regolamento n. 472/2013, questo prevede che l'istituzione rappresentativa dell'UE possa solamente, ex art. 18, invitare rappresentanti del Consiglio e della Commissione ad avviare un dialogo sulla sua applicazione. Il Regolamento n. 473/2013 si limita altresì a stabilire, ex art. 16, che la Commissione, entro il 14 dicembre 2014, e, successivamente ogni 5 anni, presenta al

---

Decision-making concerning the Euro-zone crisis nearly two decades later has been done by the intergovernmental Euro-group, Ecofin and the European Council, constantly negotiating about which courses to follow». Da ultimo, osserva M. DANI, *The rise of the supranational executive and the post political drift of European public law*, in *Indiana Journal of global legal studies*, Vol. 24, n. 2/2017, 416 che «the supranational executive relies essentially on intergovernmental institutions entrusted with task of policy coordination».

<sup>276</sup> Al riguardo, secondo S. FABBRINI, *The Outcomes of Intergovernmentalism: the Euro Crisis and the Transformation of the European Union*, in B. De Witte, A. Heritier, A.H. Trechsel (a cura di) *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, European university institute, 2013, 125 «the intergovernmental EU was based on the assumption that the european parliament is a redundant institution, given that the legitimization function is or should be performed by the parliaments of its member states». Argomenta in tal senso, A. SACCHI, *Sovranazionalismo illegittimo. La marginalizzazione del Parlamento Europeo nella crisi dell'Euro*, paper presentato alla 28° conferenza annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Perugia, disponibile all'indirizzo web: <https://www.sisp.it> e : A. FOLLESDAL – S. HIX, *Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik*, in *Journal of common market studies*, n. 3/2006, 533 ss.

<sup>277</sup> Argomenta in questo senso, A. ZORZI GIUSTINIANI, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015, secondo cui vi sarebbe una sostanziale irrilevanza del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali nella nuova governance economica europea. In particolare, secondo tale Autore, «gli indirizzi di politica economica su cui si fonda il coordinamento delle politiche di bilancio sono contenuti in un documento (*Broad Guidelines for Economic Policies*) informale che non ha carattere legislativo e sfugge al controllo del Parlamento. Le grandi direttrici della politica economica europea scaturiscono dalle decisioni adottate nella riunione semestrale del Consiglio Europeo, recepite e sviluppate dalla Commissione sotto forma di raccomandazioni, tutti atti di indirizzo politico che si traducono in altrettante scelte di finanza pubblica, mediate dalla tecnostuttura di 15 Bruxelles». Dello stesso orientamento è, Cfr. C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economicomonetaria e il mito dell'unità politica europea*, in *Diritti Comparati*, n. 1/2018, il quale ritiene che «il processo istituzionale che coinvolge lo spazio pubblico europeo può essere descritto nei termini di un «federalismo esecutivo post-democratico», contraddistinto dalla sostanziale emarginazione del Parlamento europeo, dalla «internazionalizzazione» dei vincoli europei e dalla delega di decisioni che presentano un forte margine di discrezionalità politica a organismi non legittimati democraticamente (la Commissione, soprattutto), secondo una dinamica paradossale di burocratizzazione dei processi politici e politicizzazione delle istituzioni tecnocratiche». Da ultimo, secondo M. STARITA, *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2/2013, 385 ss. «elemento di affinità dell'Unione economica e monetaria con il diritto internazionale economico riguarda il rapporto tra il metodo dei vertici e il controllo democratico. Da questo punto di vista, è piuttosto agevole notare che, sul piano universale, al ruolo privilegiato progressivamente assunto dai vertici non è corrisposta l'emersione di meccanismi adeguati di controllo su base democratica [...] Il Parlamento europeo non è solo escluso dalle procedure decisionali, come già avviene nel contesto delle procedure decisionali interne all'Unione in questo settore, ma neppure beneficia di obblighi d'informazione e comunicazione a carico delle altre istituzioni».

Parlamento europeo una relazione sulla sua relativa applicazione, così introducendo, a beneficio di questo, un obbligo meramente informativo. Infine, anche il Regolamento 1176/2011 fa riferimento al Parlamento Europeo solo con riguardo agli obblighi informativi delle altre istituzioni europee nei suoi confronti<sup>278</sup>. Nondimeno, attenta dottrina<sup>279</sup> non ha mancato di osservare come il Parlamento europeo abbia comunque ottenuto diritti di interazione con le altre istituzioni, grazie ai quali potrebbe esercitare una qualche influenza e vigilanza. In particolare, in forza del nuovo istituto del dialogo economico, introdotto col Six Pack<sup>280</sup>, si sarebbe sviluppata una informazione costante, attraverso la quale il Parlamento quantomeno accede alle notizie sull'adozione degli indirizzi annuali di politica economica dell'UE e sui programmi presentati dagli Stati. Un accordo interistituzionale sottoscritto con la BCE<sup>281</sup> consente altresì al Parlamento di conoscere molte informazioni sulla sua attività e di esercitare una vigilanza, per alcuni aspetti penetrante. Inoltre, rispetto al Consiglio europeo, l'Assemblea parlamentare, oltre ad intervenire attraverso il suo presidente all'apertura delle riunioni e ad

---

<sup>278</sup> In particolare, è previsto che “La Commissione informa il Parlamento europeo e il Consiglio in merito ai risultati dell'esame approfondito e li rende pubblici” (art. 5 comma 3) e che “Qualora, sulla base dell'esame approfondito di cui all'articolo 5, la Commissione ritenga che uno Stato membro presenti degli squilibri, essa ne informa di conseguenza il Parlamento europeo [...]” (art. 6 comma 1). Lo stesso obbligo informativo è previsto in caso di squilibri economici eccessivi (art. 7 comma 1). Da ultimo, l'art. 14 comma 3 dispone che: “Il Consiglio e la Commissione informano il Parlamento europeo dei risultati conseguiti nell'applicazione del presente regolamento” e l'art. 15 prevede che: “La Commissione relaziona annualmente in merito all'applicazione del presente regolamento, incluso l'aggiornamento del quadro di valutazione di cui all'articolo 4.

<sup>279</sup> Cfr. A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, 2018, 233. Sull'accrescimento dei poteri del Parlamento vedasi altresì: C. FASONE, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, in *European Law Journal*, Vol. 20, No. 2/2014, 163 ss. secondo cui (183): «compared to the framework designed by the previous Stability and Growth Pact, the position of the European parliament has certainly improved: now the European parliament has the right to be informed and to be consulted on certain occasions; can invite the Commission, the Council, and, where appropriate, the President of the European Council and of the Eurogroup; can foster an exchange of views within its competent committees with the Member States» e C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2/3 2012, 329 ss., spec. 355. Tali Autori, ripercorrono quelli che, a loro avviso, sono stati i principali punti di snodo del percorso di “*empowerment*” del Parlamento europeo, ossia: l'introduzione dell'elezione diretta dei suoi componenti, la modifica della denominazione, il potenziamento delle funzioni di indirizzo e controllo, la partecipazione all'iter di formazione della Commissione, l'ampliamento della procedura di codecisione fino alla sua trasformazione in procedura legislativa ordinaria. Da ultimo, R. IBRIDO, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in *Federalismi*, n. 5/2017 evidenzia come «il Parlamento europeo è un'Assemblea ancora nel pieno della sua giovinezza: mentre i Parlamenti nazionali arrancano con fatica sotto il peso degli esecutivi, delle trasformazioni della società civile e dei processi di integrazione europea e di globalizzazione, il Parlamento europeo ha dimostrato non solo una maggiore capacità di reazione e anticipazione dei cambiamenti, ma anche di saper assicurare un canale di rappresentanza a quelle vitali forze sociali che invece non riescono ad esprimersi attraverso i Parlamenti nazionali». Nondimeno tale Autore non ha mancato di evidenziare che: «continuano a persistere nei Trattati alcune zone di grave marginalità del Parlamento europeo, la cui posizione non è ancora completamente assimilabile a quella dei Parlamenti degli Stati membri. Basti pensare all'assenza di un vero e proprio potere di iniziativa legislativa [...] e che «la crisi economico-finanziaria ha segnalato come la “parlamentarizzazione” della UE non sia un dato acquisito e che anzi tale processo è chiamato oggi a convivere e competere con l'opposto trend della deparlamentarizzazione di alcune aree dell'assetto istituzionale dell'Unione».

<sup>280</sup> Il riferimento è agli artt. 14 e 15 del Regolamento 1176/2011.

<sup>281</sup> Il riferimento è all' *Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e la Banca centrale europea sulle modalità pratiche dell'esercizio della responsabilità democratica e della supervisione sull'esecuzione dei compiti attribuiti alla Banca centrale europea nel quadro del meccanismo di vigilanza unico* del 30 novembre 2013, disponibile all'indirizzo web: <https://www.ecb.europa.eu>.

acquisire la relazione sugli esiti di esse<sup>282</sup>, avrebbe conquistato – per via di prassi – un canale di dialogo con il suo presidente, che gli permette di essere informato sull’agenda e di espletare, quindi, una qualche influenza politica sulle sue decisioni<sup>283</sup>.

La *governance* europea, lungi comunque dall’avvicinarsi a un sistema di *government*, e tantomeno a un modello di governo costituzionale e democratico, sembra aver dunque subito un processo involutivo che si è compiuto prevalentemente con un ulteriore rafforzamento della dimensione intergovernativa<sup>284</sup>. Nel porre in essere soluzioni di contrasto alla crisi finanziaria in atto, gli Stati membri hanno infatti finito per privilegiare gli accordi tra esecutivi, così minimizzando la funzione del metodo comunitario<sup>285</sup>. Ne discende che, al fine di mettere a punto le risposte della crisi, si è dunque scelta una sede diversa da quelle previste dai Trattati, protetta dalle possibili pressioni delle istituzioni politiche dell’Unione, a composizione ridotta, e guidata da alcuni Stati – Germania in testa<sup>286</sup> – più influenti di altri<sup>287</sup>. Altrimenti detto, la risposta alla crisi da parte degli Stati membri dell’area Euro può essere verosimilmente spiegata come esito di contrattazioni intergovernative basate su interessi degli Stati, in parte convergenti e in parte divergenti, e comunque, ideate al fine di rafforzare la credibilità del legame di questi alla moneta comune<sup>288</sup>.

---

<sup>282</sup> Art. 12 comma 5 del Fiscal compact, secondo cui: “Il presidente del Parlamento europeo può essere invitato per essere ascoltato. Il presidente del Vertice euro riferisce al Parlamento europeo dopo ogni riunione del Vertice euro”

<sup>283</sup> Vedasi, al riguardo, G. L. TOSATO, *Il Parlamento europeo e la governance economica dell’Unione europea*, in G. Bonvicini (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Quaderni IAI, 2014, 31 ss.

<sup>284</sup> Cfr. L. FROSINA, *La crisi esistenziale dell’Unione europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, in *Nomos*, n. 2/2018.

<sup>285</sup> In senso contrario si segnala »

<sup>286</sup> Secondo F. STEINBERG – M. VERMEIREN, *Germany’s institutional power and EMU regime after the crisis: toward a germanized euro area?*, in *Journal of common market studies*, Volume 54, n. 2/2015, 388: «the asymmetry of power between creditor and debtor countries in the management of the euro area crisis and the ongoing institutional reform process of economic and monetary union have brought the issue of German dominance in Europe back to the forefront of scholarly debate. Many agree that Germany – supported by other creditor countries – was able to set the terms of several key reforms in the EMU regime in ways that correspond to its creditor interests». In questo senso, *ex multis*, M. BLYTH – R. KINDLEBERGER, *Why Only Germany Can Fix the Euro*, disponibile all’indirizzo web: <https://www.foreignaffairs.com>, novembre 2011 e H. THOMPSON, *The Crisis of the Euro: The Problem of German Power Revisited*, SPERI paper, n. 8/2013. Da ultimo, osserva L. FROSINA, *La crisi esistenziale dell’Unione europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, *op. cit.* che «lo spostamento del baricentro decisionale negli organi intergovernativi ha contribuito a determinare maggiori gerarchie di potere e asimmetrie nelle relazioni tra Stati, con effetti di ulteriore indebolimento della democrazia sovranazionale europea».

<sup>287</sup> Cfr. E. CHITTI, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell’Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 783 ss. Osserva tale Autore che il prevalente ricorso al metodo intergovernativo «non significa, naturalmente, che l’Unione non abbia operato anche attraverso i canali istituzionali del metodo comunitario. La riforma della *governance* economica, ad esempio, è stata realizzata anche mediante il normale processo normativo europeo, avviato il 29 settembre 2010, dalle proposte della Commissione e chiuso con l’adozione del c.d. *Six-Pack* [...] Le ordinarie procedure comunitarie, però, sono state attivate solo di rado. E quando sono state attivate, sono state sistematicamente doppiate dalle parallele negoziazioni in sede intergovernativa». Secondo A. GUAZZAROTTI, *Il paradosso dei critici dell’“Europa dei governi” quando invocano un governo forte per l’Italia*, in *La Costituzione.info*, agosto 2017, «l’attuale assetto dell’UE a trazione intergovernativa privilegia il ruolo del Consiglio europeo (ove siedono i capi degli esecutivi nazionali) su quello della Commissione, finendo inevitabilmente per privilegiare gli interessi degli stati membri più forti, spacciandoli per interessi generali dell’UE»

<sup>288</sup> In questo senso, F. SCHIMMELFENNING, *Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis*, in *Journal of european public policy*, Volume 22, n. 2/2015, 178. Al riguardo G. AMATO, *Il futuro incerto dell’integrazione*, in *mondoperaio*, n. 9/2018, p. 27, dopo aver rammentato che con Maastricht “per le nuove missioni comuni – e soprattutto per le

La principale ragione per cui sono state adottate rilevanti misure al di fuori del quadro giuridico dell'Unione sembra quindi risiedere nella circostanza per cui le regole contenute nei Trattati sono risultate del tutto inadeguate a gestire la crisi, facendo venire allo scoperto tutti i limiti e le debolezze del modello di UEM delineato dal Trattato di Maastricht<sup>289</sup>. Inoltre, un esame delle ragioni che hanno permesso alla componente intergovernativa dell'Unione di assumere la guida quasi esclusiva della gestione della crisi dovrebbe considerare una pluralità di altri elementi. Tra questi si possono annoverare: la volontà politica degli Stati membri di evitare qualunque trasferimento di ulteriori competenze all'Unione attraverso la gestione della crisi, la debolezza politica della Commissione e le sue difficoltà nel proporre soluzioni tecniche politicamente accettabili; le potenzialità intergovernative dello stesso assetto istituzionale definito da Lisbona<sup>290</sup> ed, infine, l'impossibilità politica di trovare un consenso unanime degli Stati membri sulle misure da adottare. Per esempio, quanto al Fiscal compact, non è stato possibile seguire il metodo comunitario perché due Stati (Gran Bretagna e Repubblica Ceca) non erano d'accordo sui suoi contenuti e, pertanto, questo non avrebbe potuto realizzarsi attraverso una revisione dei Trattati. Da ultimo, ragione alla base della "fuga dai Trattati UE e FUE<sup>291</sup>" è stata ravvisata nell'esiguo bilancio dell'Unione, totalmente incapace di dare risposta soddisfacente alla crisi dei debiti c.d. sovrani<sup>292</sup>. L'Unione europea, non disponendo infatti di mezzi adeguati ad affrontare una crisi sistemica di tali dimensioni, è dovuta ricorrere alla creazione di strumenti e procedure le cui implicazioni si sono riverberate sia sul piano del sistema delle fonti, sia sul piano degli equilibri istituzionali dell'Unione europea<sup>293</sup>.

Alla luce di quanto suesposto, si è quindi venuto a configurare un rafforzamento del potere esecutivo. Tale rafforzamento non è da intendersi tanto con riguardo alla Commissione europea,

---

politiche economiche e fiscali che avrebbero dovuto accompagnare la nuova politica monetaria unica per l'euro – si rinunciò al metodo comunitario (e quindi ad attribuire maggiori competenze alle istituzioni europee) e ci si affidò al metodo intergovernativo: al coordinamento cioè di politiche che restavano nazionali” con la conseguenza che “Il metodo intergovernativo è dilagato, nel senso che ha imposto una nuova mentalità e un nuovo modello di decisione miranti non alla miglior tutela dell'interesse europeo, ma alla più condivisa giustapposizione degli interessi nazionali”. Dimensione intergovernativa peraltro incrementata durante gli anni della crisi.

<sup>289</sup> Cfr. S. IZZO, *Il ruolo del Consiglio europeo nella crisi dell'euro*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 4/2016, 690.

<sup>290</sup> Cfr. E. CHITI, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, op. cit., 785.

<sup>291</sup> G. MARTINICO, *La fuga dai Trattati. Primo studio sull'elusione del diritto come tecnica di integrazione*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2016, 375 ss. Su questi aspetti si rinvia, in particolare, a E. CANNIZZARO, *Disintegration Through Law?* in *European Papers*, vol.1, n. 1, 2016, 3-6, che si sofferma sugli effetti destabilizzanti per l'Unione europea risultanti da un utilizzo improprio degli strumenti normativi previsti dal diritto internazionale. Insistono sul rafforzamento degli esecutivi, parlando di direttorio e di federalismo degli esecutivi, nonché sul diritto europeo dell'emergenza, G. ALLEGRI - G. BRONZINI, *Sogno europeo o incubo?*, Roma, 2014, 19 ss. Su questi temi si rimanda altresì a: S. FABBRINI, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge, 2015, 15 ss.

<sup>292</sup> Cfr. B. DE WITTE, *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, in *European Policy Analysis*, giugno 2011. Secondo G. PERONI, *Il trattato di Lisbona e la crisi dell'euro: considerazioni critiche*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 4/2011, 971 ss. «la mancanza di una significativa politica di bilancio dell'Unione, nonché l'assenza di norme che permettono un intervento più incisivo delle autorità politiche europee di fronte a shock economici di particolare gravità hanno imposto all'UE “un cambio di passo” per fare fronte in modo più efficace a quanto sta avvenendo sui mercati internazionali».

<sup>293</sup> Cfr. F. NUGNES, *L'Unione europea di fronte alla crisi. L'impatto sulla disciplina fiscale e sull'assetto istituzionale*, in *Federalismi*, n. 26/2016.

bensi in riferimento al ruolo del Consiglio europeo i cui poteri “decisori” sembrano essere andati oltre le sue “ordinarie” funzioni di indirizzo ed impulso. Si osservi, in particolare, che il Consiglio Europeo è divenuto un attore predominante nella *governance* economica, nonché l’istituzione dominante nell’ambito del *crisis management*. Invero, diversamente da quanto avveniva nel periodo antecedente al Trattato di Maastricht, tale istituzione è ora solita intervenire costantemente e a cadenza regolare in ambiti della politica quotidiana, divenendo così effettivo supervisore dell’operato del Consiglio<sup>294</sup>. Ha quindi svolto un ruolo di primo piano nel predisporre misure e strumenti di contrasto alla crisi economica, non limitandosi alla definizione di orientamenti e di priorità politiche generali<sup>295</sup>, bensì esercitando un intenso condizionamento sull’operato di altre istituzioni, ed assumendo altresì rilevanti decisioni di carattere esecutivo<sup>296</sup>.

Il Consiglio europeo si è dunque posto come il foro principale del coordinamento economico tra gli Stati membri nel corso della crisi. Al suo interno sono state quindi decise, sul piano politico, le principali linee d’intervento per farvi fronte. Si tratta di un insieme articolato di misure, essenzialmente riconducibili, da un punto di vista materiale, ad almeno tre tipologie, riguardanti rispettivamente (i) il sostegno finanziario agli Stati membri della zona euro in difficoltà; (ii) il rafforzamento della cd. *governance* economica europea; (iii) l’irrigidimento dei presupposti di convergenza economica dell’euro<sup>297</sup>. E’ opportuno rammentare, ad esempio, che il Consiglio europeo si è reso promotore dell’iniziativa legislativa che ha condotto all’adozione del *Six pack*. Invero, le proposte formalmente presentate dalla Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo ricalcano, infatti, sostanzialmente le indicazioni formulate da un gruppo di lavoro nominato dal Presidente del Consiglio europeo e composto di rappresentanti degli Stati membri, della Commissione e della BCE<sup>298</sup>

---

<sup>294</sup> In questo senso vedasi: U. PUETTER, *Europe’s deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, in *Journal of european public policy*, Volume 19, n. 2/2012, 161 ss.

<sup>295</sup> Come teoricamente previsto dall’art. 15 TUE, secondo cui: “Il Consiglio europeo dà all’Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative”.

<sup>296</sup> Cfr. S. IZZO, *Il ruolo del Consiglio europeo nella crisi dell’euro*, 695. Si è quindi osservato che «the European Council has taken over executive powers in the area of economic policies that formerly belonged to national decision-making. The assumption of executive functions by the European Council predates the Lisbon Treaty and has extended well beyond the competence assigned to it by that treaty». Così: P. DE SCHOUTHEETE – S. MICOSI, *On political Union in Europe: the changing landscape of decision-making and political accountability*, CEPS ESSAY, N. 4/21, Febbraio 2013, 4. Ancora si è affermato che: «da frequenza, anche mensile, delle riunioni del Consiglio Europeo evidenzia come questo abbia assunto nell’Unione il ruolo di vero e proprio esecutivo», in tal senso: G.L. TOSATO, *Il Parlamento europeo e la nuova governance economica dell’Unione europea*, in G. BONVINCINI (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Quaderni IAI, aprile 2014, 27.

<sup>297</sup> Cfr. M. STARITA, *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Rivista di diritto internazionale*, op. cit., 385 ss.

<sup>298</sup> Si osservi, a tal riguardo, il documento *Conclusioni, Consiglio Europeo 25 e 26 Marzo 2011*, Bruxelles, disponibile all’indirizzo web: <https://www.consilium.europa.eu>. il quale, al punto 7, ha previsto che: «Il Consiglio europeo chiede al presidente del Consiglio europeo di istituire, in collaborazione con la Commissione, una *task force* composta di rappresentanti degli Stati membri, della presidenza di turno e della BCE incaricata di presentare al Consiglio, entro la fine dell’anno, le misure necessarie per conseguire l’obiettivo di un quadro perfezionato di soluzione delle crisi e una migliore disciplina di bilancio, esplorando tutte le opzioni per rafforzare il quadro giuridico».

Hanno altresì ricoperto un ruolo prominente nell'approntare le misure di contrasto alla crisi gli Euro summit, nei quali sono maturate tutte le principali decisioni europee concernenti la crisi dei debiti sovrani. Questi sono stati promossi, per la prima volta, dal presidente Francese Sarkozy che ne ha convocato il primo *meeting* a Parigi in data 12 ottobre 2008, al fine di affrontare il contagio finanziario dell'area euro derivante dal fallimento oltreoceano della Banca Lehman Brother. Gli Euro Summit, un nuovo forum della politica europea, in cui i capi di stato e di governo degli Stati UEM si confrontano sulle più importanti decisioni economiche dell'eurozona, si sono poi consolidati nei successivi anni, pur non essendo formalmente previsti dal Trattato di Lisbona. È l'art. 12 del *Fiscal compact* ad aver quindi dato veste giuridica al «Vertice Euro». Trattasi dunque di riunioni dei Capi di Stato e di Governo degli Stati la cui moneta è l'euro – che si svolgono almeno due volte all'anno – per discutere le questioni connesse alle competenze specifiche che le parti contraenti condividono in relazione alla moneta unica, altre questioni concernenti la *governance* della zona euro e le relative regole e, da ultimo, orientamenti strategici per la condotta delle politiche economiche per aumentare la convergenza nella zona euro. Il presidente dell'Euro summit è quindi nominato a maggioranza semplice nello stesso momento in cui il Consiglio europeo elegge il proprio presidente e con un mandato di pari durata<sup>299</sup>. Per mitigare la portata della novità, inoltre, il Fiscal Compact definisce queste riunioni informali<sup>300</sup>.

Tuttavia, la vicenda greca ha mostrato in modo visibile che il Vertice Euro è la vera istanza in cui sono state assunte le decisioni più rilevanti nell'ambito della *governance* europea della crisi<sup>301</sup>. In particolare, l'Euro summit del 12 luglio 2015 evidenziava le condizioni necessarie affinché fosse possibile, per la Grecia, negoziare un nuovo programma di aiuti nell'ambito del

---

<sup>299</sup>«I capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro si incontrano informalmente nelle riunioni del Vertice euro, insieme con il presidente della Commissione europea. Il presidente della Banca centrale europea è invitato a partecipare a tali riunioni. Il presidente del Vertice euro è nominato a maggioranza semplice dai capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro nello stesso momento in cui il Consiglio europeo elegge il proprio presidente e con un mandato di pari durata.» (art. 12 comma 1 TSCG); «Le riunioni del Vertice euro sono convocate quando necessario, almeno due volte all'anno, per discutere questioni connesse alle competenze specifiche che le parti contraenti la cui moneta è l'euro condividono in relazione alla moneta unica, altre questioni concernenti la *governance* della zona euro e le relative regole, e orientamenti strategici per la condotta delle politiche economiche per aumentare la convergenza nella zona euro» (art. 12 comma 2 TSCG).

<sup>300</sup> Secondo quanto previsto dall'art. 12 del Trattato sul Fiscal compact.

<sup>301</sup> Cfr. L. GIANNITI, *Dal Rapporto dei 4 Presidenti del 2012 a quello dei 5 Presidenti del 2015: prime note sull'evoluzione della governance economica dell'Unione*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2016, 415. Sul punto, alcuni Autori criticano le modalità con cui sono assunte le decisioni nell'ambito degli Euro Summit. Secondo A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e l'illusione europea della forza ammodernata*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016: «I molti summit informali dei Capi di governo dell'eurozona in cui sono state prese le decisioni cruciali per 'la salvezza dell'euro' non costituiscono un'arena rappresentativa (neppure nei termini della rappresentatività indiretta di cui sono dotati i vertici degli esecutivi nazionali): le negoziazioni intergovernative svolte a porte chiuse e in assenza di vere regole procedurali consegnano ai leader con maggior potere contrattuale (Germania in testa) un vantaggio antidemocratico». Sui rapporti tra Euro summit e Parlamento europeo vedasi: D. FROMAGE, *The European Parliament in the post-crisis era: an institution empowered on paper only?*, in *Journal of European Integration*, Volume 40, n. 3/2018, 281 ss.

MES, in *primis* la richiesta, da parte greca, di sostegno al Fondo monetario internazionale<sup>302</sup>. Si pensi altresì, a conforto di quanto suesposto, relativamente al nostro Paese, al Vertice Euro del 26 ottobre 2011, ove si è ribadito che l'Italia avrebbe dovuto ridurre il debito pubblico del 7% entro il 2014, una cifra intorno ai 100 miliardi di euro, introdurre in Costituzione una norma sul pareggio di bilancio, e operare interventi per liberalizzare i licenziamenti<sup>303</sup>.

Pertanto, in estrema sintesi, un ruolo cruciale nell'elaborazione della risposta europea alla crisi è stato svolto da un'istituzione intergovernativa – gli euro summit appunto – composta solamente da Stati membri appartenenti alla zona euro, al di fuori dell'ambito dei Trattati e al di fuori dell'influenza delle istituzioni politiche non intergovernative<sup>304</sup>.

Quanto alle voci critiche con riguardo all'espansione del metodo intergovernativo, taluni Autori evidenziano come questa rientri nel più ampio fenomeno di trasferimento del potere esecutivo verso modalità di prassi decisionali che limitano sia la responsabilità verso il corpo elettorale che il controllo democratico<sup>305</sup>. In tale ottica è pertanto possibile affermare che le descritte misure anti-crisi abbiano accentuato alcuni problemi che erano già emersi con riferimento alle peculiarità dell'UEM: in particolare, il problema del *deficit* democratico, soprattutto in riferimento allo scarso coinvolgimento del Parlamento europeo<sup>306</sup>.

---

<sup>302</sup> Il riferimento è al documento: *Dichiarazione del Vertice euro Bruxelles*, 12 luglio 2015, disponibile all'indirizzo web: <https://www.consilium.europa.eu>. Secondo tale documento, 3, 4 «Al fine di costituire la base per una conclusione positiva del memorandum d'intesa, l'offerta greca di misure di riforma dev'essere seriamente rafforzata per tener conto della posizione economica e di bilancio del paese fortemente deterioratasi l'anno scorso. Il governo greco deve impegnarsi formalmente a rafforzare le proprie proposte in vari settori individuati dalle istituzioni, con un calendario chiaro e soddisfacente riguardante leggi e attuazione, ivi compresi parametri strutturali, tappe fondamentali e parametri quantitativi, per mostrare chiarezza sulla direzione delle politiche nel medio periodo. In particolare, di concerto con le istituzioni, esso deve: • fare riforme ambiziose delle pensioni [...] • adottare riforme del mercato dei prodotti più ambiziose con un calendario chiaro per l'attuazione di tutte le raccomandazioni del manuale di strumenti I dell'OCSE [...] • quanto ai mercati del lavoro, intraprendere riesami rigorosi e la modernizzazione della contrattazione collettiva, dell'azione industriale e, in linea con la direttiva e le migliori prassi pertinenti dell'UE, dei licenziamenti collettivi secondo le scadenze e l'approccio convenuti con le istituzioni. Sulla scorta di detti riesami, le politiche per il mercato del lavoro dovrebbero essere allineate sulle migliori prassi internazionali ed europee [...] • sviluppare un programma di privatizzazione significativamente intensificato con una migliore governance [...]».

<sup>303</sup> Il riferimento è, in particolare, all'*Euro Summit statement 26 ottobre 2011*, Bruxelles, disponibile all'indirizzo web: <https://www.consilium.europa.eu> secondo cui «We commend Italy's commitment to achieve a balanced budget by 2013 and a structural budget surplus in 2014, bringing about a reduction in gross government debt to 113% of GDP in 2014, as well as the foreseen introduction of a balanced budget rule in the constitution by mid 2012». E' ivi altresì previsto che «Italy will now implement the proposed structural reforms to increase competitiveness by cutting red tape, abolishing minimum tariffs in professional services and further liberalising local public services and utilities. We note Italy's commitment to reform labour legislation and in particular the dismissal rules and procedures and to review the currently fragmented unemployment benefit system by the end of 2011, taking into account the budgetary constraints. We take note of the plan to increase the retirement age to 67 years by 2026 and recommend the definition by the end of the year of the process to achieve this objective».

<sup>304</sup> In questo senso: E. CHITI – P.G. TEIXEIRA, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, in *Common market law review*, Volume 50, 2013, 683 ss.

<sup>305</sup> Vedasi, al riguardo, M. DANI, *The rise of the supranational executive and the post political drift of European public law*, in *Indiana Journal of global legal studies*, Vol. 24, n. 2/2017, 399 ss., spec. 423.

<sup>306</sup> In particolare, il Trattato Fiscal compact affida al Parlamento europeo un ruolo marginale rispetto agli euro summit. Questo non solo non è colegislatore (come invece avviene nelle procedure di cui agli artt.120-126 TFUE), ma nemmeno è consultato nell'ambito dei Vertici Euro (come invece è previsto ad esempio dall'art. 140, par. 2 TFUE). L'art. 12, paragrafo 5 del suddetto trattato si limita infatti a prevedere, oltre alla possibilità di invitare agli

Invero, le misure adottate dalle istituzioni dell'Unione, e la loro attuazione all'interno degli Stati interessati, sembrano restituire il quadro di un vero e proprio corto circuito tra impatto della crisi economica e crisi della democrazia rappresentativa, già in atto, con diversa intensità, ad entrambi i livelli. Le vicende degli ultimi anni si sono infatti connotate – come visto – per una decisa riespansione dell'elemento intergovernativo nell'articolazione delle misure anticrisi a livello europeo; allo stesso tempo, tuttavia, il ruolo centrale dei governi ha determinato la progressiva marginalizzazione anche dei Parlamenti nazionali, sia sul piano del controllo delle scelte effettuate in sede europea dai rispettivi governi, sia sul piano della loro capacità di incidere sui contenuti delle misure adottate a livello di Unione<sup>307</sup>. A tale riguardo, la dottrina ha quindi evidenziato come gli Stati membri, nel tentativo di preservare la propria sovranità nazionale in materia di bilancio e finanze pubbliche, abbiano preferito fare ricorso al metodo intergovernativo, al fine fronteggiare la crisi; in tal modo, tuttavia, sono sfuggiti al sistema giuridico dell'Unione e al grado di controllo democratico che in tale ambito è assicurato proprio dal coinvolgimento del Parlamento europeo e degli organi legislativi nazionali<sup>308</sup>.

## 9. L'Unione bancaria europea: una tappa fondamentale per il futuro dell'UEM

L'Unione bancaria è sicuramente un progetto ambizioso e significativo in quanto rappresenta uno dei più rilevanti trasferimenti di sovranità nazionale a livello europeo sin dai tempi dell'introduzione della moneta unica<sup>309</sup>. Non a caso, l'unione bancaria europea, con la previsione di una supervisione bancaria unica, è stata definita da Mario Draghi come «il più grande passo verso un'integrazione più profonda dalla creazione della Unione economica e monetaria<sup>310</sup>». La Commissione europea ha altresì precisato, al riguardo, che: «un sistema bancario unico è l'immagine speculare di una moneta unica. Dato che il denaro è costituito in

---

Euro summit il Presidente del Parlamento, che il presidente dell'Eurosummit presenti un rapporto al Parlamento europeo dopo ogni vertice. Sul punto, osserva L.S. ROSSI, *"Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 2/2012, 293 ss. che «Lo scarso peso che il TSCG attribuisce al Parlamento europeo deriva non solo da un'indubbia deriva intergovernativa che sta attualmente travolgendo l'Unione europea, ma anche dalla probabile intenzione di non coinvolgere nelle procedure previste dal TSCG un'istituzione in cui sono rappresentati anche i popoli degli Stati che non ratificano tale Trattato [...] L'esclusione del dibattito democratico su misure che incidono pesantemente sulle politiche di bilancio nazionali è però sicuramente criticabile in termini di opportunità, poiché aumenta la diffidenza dei cittadini verso soluzioni che appaiono tecnocratiche».

<sup>307</sup> Cfr. A. SCHILLACI, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea: appunti sul principio di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017.

<sup>308</sup> Cfr. M.F. CUCCHIARA, *"Fiscal Compact" e Meccanismo Europeo di Stabilità: quale impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione? - The Fiscal Compact and the European Stability Mechanism: any impact on the institutional balance of the Union?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 1/2015, 112, 113. Vedasi altresì, al riguardo, G. TOSATO, *How to Pursue a More Efficient and Legitimate European Economic Governance*, IAI working paper, 2016.

<sup>309</sup> Cfr. L. LIONELLO, *L'attuazione del progetto di Unione bancaria europea. Problematiche e prospettive di completamento*, in *Diritto del commercio internazionale*, n. 3/2017, 650 ss.

<sup>310</sup> M. DRAGHI, Discorso inaugurale del Meccanismo unico di supervisione, Francoforte, 20 novembre 2014, consultabile su <http://www.ecb.europa.eu>.

grande prevalenza da depositi bancari, questo può essere realmente unico solo se la fiducia nella sicurezza dei depositi bancari è la stessa indipendentemente dallo Stato membro in cui la banca opera. Ciò richiede sistemi unici per la vigilanza bancaria, la risoluzione delle banche e la garanzia dei depositi, *conditio sine qua non* anche per affrontare il circolo vizioso tra banche ed emittenti sovrani che è stato al centro della crisi<sup>311</sup>». Nello stesso Regolamento n. 1093/2011 il legislatore europeo ha posto in primo piano come: «la crisi finanziaria del 2007 e del 2008 ha evidenziato una serie di lacune nella vigilanza finanziaria, sia in casi specifici sia in relazione al sistema finanziario nel suo complesso. I modelli di vigilanza nazionali non sono riusciti a stare al passo con la globalizzazione finanziaria e la realtà integrata e interconnessa dei mercati finanziari europei, nei quali numerosi istituti finanziari operano a livello transnazionale. La crisi ha evidenziato gravi lacune in materia di cooperazione, coordinamento, applicazione uniforme del diritto dell'Unione e fiducia tra le autorità nazionali di vigilanza<sup>312</sup>». Pertanto, come sostenuto da taluni Autori, l'unione bancaria costituisce indubbiamente un altro dei pilastri su cui si è inteso costruire un sistema europeo capace di prevenire future crisi finanziarie e fiscali del calibro di quella inaugurata con la crisi del 2007-2008. Più nel dettaglio, trattasi di un mix di regole e di nuove istituzioni mirato a evitare che si ripeta la pericolosa commistione di crisi bancarie private e salvataggi pubblici forieri di un'esplosione del debito pubblico, con ciò aggravando il c.d. «rischio sovrano, che a sua volta retroagisce su quello bancario in funzione della dimensione del portafoglio di titoli pubblici in mano alle banche<sup>313</sup>.

L'Unione bancaria ha quindi visto la luce in tempi brevi grazie alla forte volontà politica che ha sostenuto la sua attuazione, ma resta ancora incompleta, mancando di alcuni strumenti necessari per la gestione delle crisi bancarie sistemiche<sup>314</sup>. Il processo di formazione dell'Unione bancaria è infatti stato piuttosto rapido: in 28 mesi si è giunti dal primo documento della

---

<sup>311</sup> Commissione europea, Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa, giugno 2015, 13, disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu>. Al riguardo, osserva A. PIERINI, *Unione bancaria europea e mercato unico dei servizi finanziari. Dinamiche di integrazione e limiti del processo di federalizzazione delle funzioni in materia di vigilanza e risoluzione delle crisi bancarie*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016 che «[è stato universalmente riconosciuto] quel legame tra i fattori scatenanti e gli effetti indotti dalla stessa crisi sistemica iniziata nel 2008 e l'avvio di un profondo processo di riforma dei controlli pubblici sul sistema bancario, nonché delle procedure di risoluzione delle crisi delle stesse istituzioni creditizie, in quanto connotato dall'esigenza di rafforzare l'integrazione e la regolamentazione comune dei mercati, in vista degli ulteriori obiettivi perseguiti di incrementare non solamente la stabilità microeconomica, nonché la sana e prudente gestione dei singoli intermediari, ma, più in generale, la stabilità macroeconomica del sistema finanziario complessivamente considerato.

<sup>312</sup> Regolamento 24 novembre 2010, n. 1093, preambolo n. 1.

<sup>313</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*, op. cit., 64.

<sup>314</sup> Invero, nel maggio 2017 la Commissione ha adottato un Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria, Commissione europea COM(2017) 291 del 31 maggio 2017, disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu> ivi precisando (19) che: «restano in sospenso due elementi fondamentali dell'Unione bancaria che consentirebbero di far avanzare in parallelo la questione della condivisione dei rischi: il dispositivo di sostegno comune di bilancio per il Fondo di risoluzione unico e il sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS)».

Commissione del giugno 2012<sup>315</sup> allo svolgimento dei primi *stress test*<sup>316</sup> nel novembre 2014. Il punto di partenza del processo è stata la constatazione della inidoneità dell'assetto preesistente a fronteggiare le crisi del sistema bancario, con gli ormai evidenti ed inevitabili effetti sul sistema economico e sullo stesso debito sovrano. La crisi ha infatti evidenziato le debolezze di sistemi di vigilanza micro-prudenziale, come quelli degli Stati europei, in quanto implicanti la divaricazione tra ambiti nazionali di esplicazione dei medesimi poteri di vigilanza e dimensione oramai sovranazionale di esercizio delle attività delle istituzioni bancarie e finanziarie sottoposte a controllo<sup>317</sup>. Più in particolare, l'insufficienza dell'armonizzazione delle regole, la connessione fra crisi finanziaria e debito sovrano, la limitatezza della dimensione nazionale degli Stati e dei loro apparati rispetto alla dimensione sovranazionale dei problemi e l'*overspill* di quei problemi su tutti i contribuenti europei<sup>318</sup> hanno portato a riconoscere che non solo occorre nuove regole, bensì occorre altresì un nuovo meccanismo di applicazione di tali regole<sup>319</sup>.

Ne è conseguito quindi l'avvio, a partire dal 2010, di un ampio processo di revisione dell'articolazione delle competenze in materia di vigilanza prudenziale, processo per i cui sviluppi si è rivelata ancora una volta determinante la dialettica tra la necessità di incrementare il coordinamento e la centralizzazione delle stesse funzioni di supervisione e la permanente volontà degli Stati di mantenere ampie prerogative sovrane in materia di ordinamento e controllo dei rispettivi mercati creditizi<sup>320</sup>.

Prima della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, il modello europeo di vigilanza finanziaria era caratterizzato dalla centralità delle autorità nazionali che agivano secondo il principio dell'*home state control*. Il coordinamento a livello sopranazionale delle funzioni svolte a

---

<sup>315</sup> Il riferimento è al documento del Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy. Costui presentò un rapporto dal titolo Verso un'autentica Unione economica e monetaria, predisposto in cooperazione con i Presidenti della Commissione (Barroso), dell'Eurogruppo (Juncker) e della BCE (Draghi), Bruxelles, 26 giugno 2012 EUCO 120/12, disponibile all'indirizzo web: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu). Secondo tale documento (4): «una vigilanza integrata è indispensabile per garantire l'efficace applicazione delle norme prudenziali, del controllo dei rischi e della prevenzione delle crisi in tutta l'UE. Occorre che l'attuale architettura si evolva il prima possibile in direzione di un sistema unico europeo di vigilanza bancaria, dotato di un livello europeo e di un livello nazionale. La responsabilità finale spetterebbe al livello europeo. Tale sistema garantirebbe l'efficacia della vigilanza bancaria in tutti gli Stati membri dell'UE tanto nel ridurre la probabilità di fallimenti delle banche quanto nel prevenire la necessità di interventi da parte di garanzie di deposito o fondi di risoluzione congiunti. A tal fine, al livello europeo sarebbero conferiti autorità di vigilanza e poteri di intervento preventivo applicabili a tutte le banche».

<sup>316</sup> I primi stress test, propedeutici all'avvio della vigilanza unica, sono terminati alla fine dell'ottobre 2014, e non hanno mancato di sollevare interrogativi sulle banche e sulla metodologia dell'esercizio

<sup>317</sup> Sulle problematiche derivanti dalla frammentazione statale dei compiti di vigilanza, a fronte dell'avvento delle banche multinazionali, vedasi G. FERRARINI – F. CHIODINI, *Nationally fragmented supervision over multinational banks as a source of global systemic risk: a critical analysis of recent EU reforms*, in E. Wymeersch e altri (a cura di), *Financial Regulation and Supervision – A Post Crisis Analysis*, Oxford, 2012, 195 ss.

<sup>318</sup> La crisi ha dimostrato che i problemi di liquidità e di stabilità dei singoli sistemi bancari nazionali si riflettono su tutti gli altri Stati membri, sia per la necessità di strutturare programmi d'aiuto (o di "aggiustamento", nel gergo europeo), sia per il rischio concreto di contagio.

<sup>319</sup> Cfr. L. TORCHIA, *Unione bancaria: un approccio continentale?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2015, 13.

<sup>320</sup> Cfr. A. PIERINI, *Unione bancaria europea e mercato unico dei servizi finanziari. Dinamiche di integrazione e limiti del processo di federalizzazione delle funzioni in materia di vigilanza e risoluzione delle crisi bancarie*, op. cit.

livello nazionale era invece, rimesso ad una serie di comitati, c.d. Lamfalussy<sup>321</sup>, finalizzati ad assistere la Commissione e ad agevolare la cooperazione e il dialogo tra le autorità nazionali di vigilanza<sup>322</sup>. Il Regolamento n. 1093/2010 ha anzitutto istituito una nuova autorità europea di regolamentazione e vigilanza microprudenziale con competenza per il settore bancario: la *European Banking Authority* (EBA, Autorità bancaria europea). Tale Autorità ha quindi cominciato ad operare il 1° gennaio 2011 con il compito di assicurare, nel settore bancario europeo, un livello di regolamentazione e di vigilanza prudenziale efficace ed uniforme. Più nel dettaglio, l'Autorità bancaria europea svolge i compiti indicati nel regolamento istitutivo con l'obiettivo di proteggere l'interesse pubblico contribuendo alla stabilità e all'efficacia del sistema finanziario, a beneficio dell'economia dell'Unione, dei suoi cittadini e delle sue imprese<sup>323</sup>. La sua funzione principale è quindi quella di regolazione: tale Autorità elabora progetti di norme tecniche di regolamentazione e di attuazione da sottoporre alla Commissione. Al fine di istituire prassi di vigilanza uniformi, efficienti ed efficaci inoltre, l'Autorità bancaria europea emana orientamenti e formula raccomandazioni indirizzate alle autorità competenti o agli istituti finanziari. Altrimenti detto, il ruolo principale dell'*European Banking Authority* – che può anche vietare alcune attività, soprattutto nell'ottica di tutela dei consumatori e di salvaguardia e integrità

---

<sup>321</sup> Con riguardo a questi, osserva parte della dottrina come si trattasse di comitati che ricoprivano un ruolo consultivo e di coordinamento, che non rappresentavano dunque la soluzione di continuità rispetto alla carenza di uno o più organismo(i) europeo(i) incaricato(i) di vigilare sui rischi sistemici, quelli cioè che minacciano la stabilità finanziaria nel suo complesso (c.d. “vigilanza macroprudenziale”). Cfr. M. OCCHIENA, *La riforma della vigilanza finanziaria dell'Unione europea*, in *Diritto dell'economia*, n. 4/2010, 658.

<sup>322</sup> Vedasi, al riguardo, P. BILANCIA, *Il sistema europeo di regolamentazione dei servizi finanziari*, in *Diritto dell'economia*, 2008, 45 ss. Più precisamente, al riguardo, nel settore della vigilanza sugli enti creditizi, in particolare, operava il Comitato bancario europeo [istituito con Decisione della Commissione 2004/10/Ce]. Tale Comitato aveva il compito di consigliare la Commissione sulle questioni politiche riguardanti le attività bancarie. Al Comitato bancario europeo è stato in seguito affiancato il Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria [Istituito con Decisione della Commissione 2004/5/Ce, poi sostituita dalla decisione della Commissione 2009/78/Ce], composto da rappresentanti di alto livello delle autorità nazionali di vigilanza sulle banche, da rappresentanti delle banche centrali nazionali con compiti in materia di vigilanza bancaria e da rappresentanti delle banche centrali che non partecipano direttamente all'attività di vigilanza bancaria, compresa la Banca centrale europea. Il Comitato delle autorità europee di vigilanza, al pari del Comitato bancario, era dotato di poteri consultivi, dovendo, in particolare, assistere la Commissione nella preparazione dei progetti di misure di esecuzione nel settore delle attività bancarie e nel settore dei conglomerati finanziari. Esso doveva, inoltre, servire a rafforzare la collaborazione tra le Autorità nazionali di vigilanza e a promuovere la convergenza delle pratiche di vigilanza in tutta l'Unione europea attraverso lo scambio di informazioni, l'attività di mediazione e la fissazione di standard comuni. Al riguardo è stato osservato che questo modello regolatorio in cui la convergenza delle regole e delle prassi della vigilanza era rimessa al solo coordinamento all'interno dei comitati, ha mostrato tutte le sue debolezze a seguito dello scoppio della crisi finanziaria che ha colpito l'Unione europea, così come gran parte del resto del mondo. All'integrazione crescente dei mercati finanziari, spinta anche dalla diffusione di intermediari insediati in più Paesi dell'Unione, non era, infatti, seguita, in misura sufficiente, la definizione di regole e prassi di vigilanza comuni. Cfr. S. DEL GATTO, *Il problema dei rapporti tra la banca centrale europea e l'autorità bancaria europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2015, 1221 ss.

<sup>323</sup> Ai sensi dell'art. 1, par. 5, reg. Ue n. 1093/10 «obiettivo dell'Autorità è proteggere l'interesse pubblico contribuendo alla stabilità e all'efficacia a breve, medio e lungo termine del sistema finanziario, a beneficio dell'economia dell'Unione, dei suoi cittadini e delle sue imprese. L'Autorità contribuisce a: a) migliorare il funzionamento del mercato interno, con particolare riguardo a un livello di regolamentazione e di vigilanza valido, efficace e uniforme; b) garantire l'integrità, la trasparenza, l'efficienza e il regolare funzionamento dei mercati finanziari; c) rafforzare il coordinamento internazionale in materia di vigilanza; d) impedire l'arbitraggio regolamentare e promuovere pari condizioni di concorrenza; e) assicurare che il rischio di credito e altri rischi siano adeguatamente regolamentati e oggetto di opportuna vigilanza, e f) aumentare la protezione dei consumatori».

del buon funzionamento dei mercati – è quello di regolatore tecnico, ovvero contribuire alla creazione di un *corpus* unico di norme del settore bancario per tutta l'UE attraverso l'applicazione di regolamentazioni di natura tecnica, non legislativa<sup>324</sup>. Oltre alla funzione regolatoria, l'Autorità è altresì titolare di significativi poteri amministrativi. Si tratta delle funzioni di mediazione e di accertamento in caso di violazione del diritto dell'Unione europea; di intervento in situazioni di emergenza; di risoluzione delle controversie tra le autorità competenti in situazioni transfrontaliere. In tutti e tre i casi, l'Autorità esercita poteri autoritativi e poteri sostitutivi nei confronti delle autorità nazionali di vigilanza che non si mostrino collaborative e non si conformino alle sue decisioni<sup>325</sup>.

Nondimeno, la crisi finanziaria del 2007-2008 non sembra aver condotto ad una semplificazione del quadro complessivo in punto di vigilanza. Lungi invero dal perseguire l'unificazione dei regolatori nazionali e di quelli di livello europeo, sembra essersi – al contrario – determinata una moltiplicazione di organizzazioni amministrative distinte e competenti per settori specifici<sup>326</sup>. Ne costituisce riprova il fatto che, oltre alla già citata Autorità bancaria europea, sono sorte altre due nuove autorità di vigilanza con personalità giuridica<sup>327</sup>: l'*European Securities and Markets Authority* (ESMA, Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati) e l'*European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA, Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali). Il sistema comprende inoltre l'*European Systemic Risk Board* (ESRB, ovvero il Comitato europeo per il rischio sistemico), istituito con Regolamento (UE) n. 1092/2010, presieduto dal Presidente della Banca Centrale Europea e che annovera tra i suoi membri rappresentanti della BCE, rappresentanti delle Banche centrali nazionali e delle autorità di vigilanza nazionali degli Stati membri dell'UE, delle tre autorità europee di vigilanza, della Commissione europea e del Comitato economico e finanziario.

Si è venuto così a creare il c.d. Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF), una sorta di rete integrata di autorità di vigilanza nazionali e dell'Unione il cui scopo principale è

---

<sup>324</sup> Cfr. L. DELLA LUNA MAGGIO, *Il risparmio tra tutele costituzionali e interventi legislativi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015.

<sup>325</sup> Cfr. S. DEL GATTO, *Il problema dei rapporti tra la banca centrale europea e l'autorità bancaria europea*, *op.cit.*, 1221 ss. Al riguardo, osserva M. CLARICH, *La governance del Single Supervisory Mechanism e gli Stati membri non aderenti all'Euro*, in *Federalismi*, n. 17/2014 che: «l'Autorità bancaria europea, in particolare, promuove l'uniformità a livello europeo delle norme secondarie attuative della disciplina comune europea (*single rule book*) e delle prassi di vigilanza (*single hand book*) in tutti gli Stati membri. Essa elabora orientamenti e raccomandazioni che le autorità nazionali preposte alla vigilanza bancaria devono seguire (art. 16, Regolamento n. 1093/2010). Il fine ultimo è quello di instaurare un vero mercato unico dei servizi bancari».

<sup>326</sup> I regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, nn. 1093, 1094 e 1095 hanno istituito rispettivamente l'Autorità bancaria europea, l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati. Inoltre, il regolamento UE del 24 novembre 2010, n. 1092 ha introdotto importanti disposizioni circa la vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea e ha istituito il Comitato europeo per il rischio sistemico.

<sup>327</sup> Le nuove agenzie sono state create sulla base dell'articolo 114 TFUE relativo all'armonizzazione delle legislazioni nazionali per garantire il corretto funzionamento del mercato interno.

quello di garantire che le norme applicabili al settore finanziario siano attuate in modo adeguato per preservare la stabilità finanziaria, creare fiducia nell'intero sistema finanziario e assicurare una sufficiente protezione dei consumatori di servizi finanziari<sup>328</sup>.

Tuttavia, la descritta rete di autorità, nata con lo scopo di rafforzare la cooperazione fra vigilanze nazionali e migliorare l'armonizzazione delle regole<sup>329</sup>, non sembra riuscita né a frenare l'impatto della crisi sui mercati bancari e finanziari interni, né a fare in modo che gli stessi Stati si mostrassero disposti a cedere parte della propria sovranità in materia finanziaria. Altrimenti detto, nonostante la loro recente introduzione, i nuovi meccanismi di gestione del sistema bancario europeo non hanno retto l'impatto della crisi del debito sovrano, che, precipitando la zona euro in gravissime difficoltà finanziarie, ha obbligato i governi e le istituzioni europee a riaprire il cantiere delle riforme.

Nel 2011 accaddero invero due fatti che crearono una sorta di “corto circuito” tra le funzioni svolte dall'Autorità bancaria europea e le politiche monetarie portate avanti dalla BCE, modificando radicalmente il percorso sino ad allora prefigurato dalle istituzioni europee quanto alla vigilanza bancaria. Da una parte la crisi finanziaria si saldò con la crisi del debito, e questo spinse la BCE sia ad interventi non convenzionali sulla liquidità, sia ad interventi di sostegno (acquisto sul mercato secondario) sui titoli di Stato dei paesi periferici (vedi *infra* paragrafo 10). Mentre, d'altra parte, l'*European banking authority* decise di utilizzare una norma del Regolamento n. 1093/2010 per effettuare *stress test* sulle banche europee, calcolando tuttavia, come componenti di patrimonio, le eventuali minusvalenze teoriche maturate sui titoli di Stato detenuti in portafoglio dalle banche. Improvvisamente le politiche monetarie e le tecniche di vigilanza avevano assunto andamenti confliggenti e teoricamente incompatibili: se le banche dovevano computare nel patrimonio le minusvalenze teoriche dei titoli di Stato ciò significava implicitamente che lo Stato poteva “fallire”, mentre la BCE, con l'acquisto dei medesimi titoli di Stato, voleva dimostrare l'esatto contrario, per allontanare la speculazione dal debito pubblico e evitare rischi (concreti) di fuoriuscite dall'euro. Tali eventi produssero quindi un ripensamento sull'opportunità di tenere separata vigilanza bancaria e politiche monetaria: il percorso delineato dal rapporto de La Rosiere venne improvvisamente accantonato e la vigilanza bancaria fu trasferita alla BCE<sup>330</sup>. Si decise quindi di abbandonare definitivamente il modello fondato sulla cooperazione delle autorità nazionali e di procedere con un sostanziale trasferimento di sovranità all'Unione europea<sup>331</sup>.

---

<sup>328</sup> G. CERRINA FERONI, *Verso il Meccanismo Unico di Vigilanza sulle Banche. Ruolo e prospettive dell'European Banking Authority (EBA)*, in *Federalismi*, n. 17/2014.

<sup>329</sup> In questo senso vedasi: C. BRESCIA MORRA, *L'evoluzione dei controlli sulla finanza in Europa*, in AA.VV., *Scritti per Franco Belli, Sistema creditizio e finanziario: problemi e prospettive*, Tomo II, Studi, Firenze, Pacini Editore, 2015, 502.

<sup>330</sup> Cfr. A. PISANESCHI, *Banca centrale europea, vigilanza bancaria e sovranità degli Stati*, in *Federalismi*, n. 17/2014.

<sup>331</sup> Cfr. L. LIONELLO, *L'attuazione del progetto di Unione bancaria europea. Problematiche e prospettive di completamento*, *op. cit.*, 650 ss.

Il progetto di Unione bancaria è stato inizialmente presentato al Consiglio europeo del giugno 2012. Il suo obiettivo principale era spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano che stava ormai rendendo la crisi finanziaria definitivamente ingestibile: mentre i bilanci di molti Stati membri non riuscivano più a finanziare gli ingenti aiuti richiesti dalle loro banche, la crisi fiscale dei Paesi euro aumentava le difficoltà di quegli istituti che detenevano i loro *bond* sovrani<sup>332</sup>.

A partire dal 2012, dunque, la Commissione ha avviato un percorso in direzione dell'Unione bancaria europea al fine di ridurre la frammentazione e favorire la creazione di un sistema bancario unitario in Europa. Un percorso iniziato con l'adozione del Regolamento n. 1024/2013 e del Regolamento n. 1022/2013. Entrambi i regolamenti, che disciplinano il meccanismo di vigilanza bancaria unica, hanno segnato, nell'ambito delle misure adottate nel corso della crisi economica e finanziaria, un significativo processo di accentramento all'interno dell'Unione, interessando principalmente le funzioni della Banca Centrale Europea in materia di vigilanza bancaria. Il processo di trasformazione in atto verso la costruzione di un'Unione bancaria ha quindi profondamente innovato l'originario assetto di distribuzione delle competenze. Inizialmente, infatti, vi era una sostanziale divaricazione tra i compiti di politica monetaria, in capo alla BCE, e i compiti di vigilanza, i quali rimanevano di pertinenza delle Autorità di settore dei singoli Stati. Oggi, invece, si è progressivamente transitati da un modello improntato al decentramento di distribuzione delle competenze ad uno connotato da una più accentuata federalizzazione funzionale e da una *governance* multilivello delle stesse funzioni<sup>333</sup>. In particolare, mentre il Regolamento n. 1024/2013 ha conferito alla BCE i poteri per la vigilanza di tutte le banche della zona euro, il Regolamento n. 1022/2013, invece, si sono allineati i poteri dell'*European banking authority* al nuovo assetto della vigilanza bancaria. In particolare, è stato modificato il Regolamento 1093/2010 istitutivo della stessa Autorità<sup>334</sup>, così provvedendo a disciplinare le modalità di interazione tra la BCE e la Autorità bancaria europea. A tale ultimo

---

<sup>332</sup> Sul consolidamento del circolo vizioso tra banche e debito sovrano si veda P. DE GRAUWE, *Economics of Monetary Union*, Oxford, 2016, 113; J. N. GORDON – W. RINGE SOURCE, *Bank resolution in the European banking union: a transatlantic perspective on what it would take*, in *Columbia Law Review*, 2015, 1297 ss., spec. 1337 e 1342. Secondo alcuni Autori, invero, il processo di condivisione a livello europeo delle competenze in materia di vigilanza e gestione delle crisi bancarie – anche per la sua idoneità ad attivare feconde dinamiche *spillover* nell'avanzamento del progetto di integrazione europea – rappresenta, forse, l'opportunità più significativa lasciata in eredità dalla crisi. In questo senso vedasi: F. CAPRIGLIONE, *L'Unione bancaria europea: una sfida per un'Europa più unita*, Torino, 2013, XIII.

<sup>333</sup> Di «sistema in via di accentramento» parla, da ultimo, L. TORCHIA, *La nuova governance economica dell'Unione europea e l'Unione bancaria*, in M. P. Chiti, V. Santoro, (a cura di) *L'unione bancaria europea*, Firenze, 2016, 55 ss.

<sup>334</sup> Cfr. L. DELLA LUNA MAGGIO, *Il risparmio tra tutele costituzionali e interventi legislativi*, *op.cit.* Sottolinea al riguardo M. MACCHIA, *L'architettura europea dell'unione bancaria tra tecnica e politica*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6/2015, 1579 ss. che «il Single Supervisory Mechanism (SSM) consiste nella creazione di una singola istituzione europea di controllo e vigilanza bancaria. Si fonda su due fonti disciplinari, che sono il Regolamento (UE) n. 1024/2013, che conferisce alla Banca centrale europea poteri per la vigilanza di tutte le banche della zona euro, e il Regolamento (UE) n. 1022/2013, che allinea all'assetto della vigilanza bancaria il regolamento istitutivo dell'Autorità bancaria europea».

riguardo, si noti quindi che l'assolvimento dei compiti di vigilanza bancaria da parte della BCE deve avvenire nel quadro del Sistema europeo di vigilanza finanziaria e in stretta cooperazione con le autorità di vigilanza nazionali e l'Autorità bancaria europea<sup>335</sup>. Sotto questo profilo, emerge pertanto un'architettura che combina insieme nuove istituzioni alla rivisitazione di compiti di enti già pienamente operanti nello spazio giuridico europeo<sup>336</sup>, calibrando diversamente il modello della rete come figura organizzativa<sup>337</sup>.

Pertanto, ad oggi, l'Unione bancaria europea si configura come una fattispecie a formazione progressiva, basata su tre pilastri<sup>338</sup>. Il primo è il Meccanismo di supervisione unica, con cui si affida alla stessa BCE la vigilanza bancaria sulle 150 maggiori banche private europee (sottraendola, così, alle Banche centrali nazionali)<sup>339</sup>. Il secondo consiste nel Meccanismo di

---

<sup>335</sup> Dispone l'art. 9 del Regolamento 1022/2013 che: «1. Al fine esclusivo di assolvere i compiti attribuiti dall'articolo 4, paragrafo 1, dall'articolo 4, paragrafo 2, e dell'articolo 5, paragrafo 2, la BCE è considerata, ove opportuno, autorità competente o autorità designata negli Stati membri partecipanti come stabilito dal pertinente diritto dell'Unione. Al medesimo fine esclusivo, la BCE ha tutti i poteri e obblighi di cui al presente regolamento. Ha inoltre tutti i poteri e gli obblighi che il pertinente diritto dell'Unione conferisce alle autorità competenti e designate, salvo diversamente disposto dal presente regolamento. In particolare, la BCE gode dei poteri elencati nelle sezioni 1 e 2 del presente capo. [...]

2. La BCE esercita i poteri di cui al paragrafo 1 del presente articolo conformemente agli atti di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma. Nell'esercizio dei rispettivi poteri di vigilanza e di indagine, la BCE e le autorità nazionali competenti cooperano strettamente».

<sup>336</sup> Al riguardo, osserva tuttavia R. IBRIDO, *Governo del credito e integrazione europea alla luce del prisma delle sovrapposizioni*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, maggio 2017, che: «nella risposta alla crisi, la vera protagonista è stata certamente la BCE, la quale ha mostrato la maggiore «visione» e «consapevolezza delle sfide e dei problemi», nonché «la più efficace capacità decisionale». Al contrario, il bilancio del SEVIF (e in particolare della Autorità bancaria europea) è decisamente più in chiaroscuro. In questo ambito, l'esigenza di continue mediazioni fra paesi Euro e non Euro ha prodotto importanti fattori di rallentamento dei processi decisionali e sovente l'adozione di soluzioni sub-ottimali all'esito di articolati compromessi. Anche tale elemento induce dunque a ritenere che i rapporti fra BCE ed *European banking authority* saranno inevitabilmente condizionati dalla posizione di assoluta centralità assunta dalla BCE nell'attuale assetto istituzionale».

<sup>337</sup> M. MACCHIA, *L'architettura europea dell'unione bancaria tra tecnica e politica*, op. cit., 1579 ss. il quale osserva che: «al fine di assicurare un maggiore coordinamento tra l'Autorità bancaria europea e la BCE, al presidente dell'Autorità bancaria europea è attribuito il ruolo di osservatore, senza diritto di voto, nelle riunioni del consiglio di vigilanza. Non vi è dubbio che i rapporti tra BCE e tale Autorità rappresentino un profilo problematico. Da un lato, la BCE coopererà strettamente con le autorità nazionali di sorveglianza e l'*European banking authority*; tuttavia l'Autorità conserverà le sue competenze e le sue funzioni, consistenti nell'elaborare i regolamenti uniformi ed assicurare la coerenza e la convergenza delle pratiche prudenziali. La BCE non si appropria di nessuna missione dell'EBA, ossia esercita le sue funzioni lasciando impregiudicate le competenze e le attribuzioni dell'*European banking authority*. Dall'altro, la BCE è l'autorità designata per l'esercizio dei poteri macroprudenziali, tutelando sia la sana e prudente gestione delle banche sia la stabilità del sistema finanziario, mentre l'Autorità è competente nell'analisi macroprudenziale. Il che può apparire fonte di contraddizioni, o comunque presta il fianco a pericolose sovrapposizioni».

<sup>338</sup> Tale tripartizione è proposta in dottrina da S. BARONCELLI, *L'Unione bancaria europea e il meccanismo di risoluzione delle crisi*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2014, 447 ss. secondo cui (450): «l'Unione bancaria europea implica un rilevante trasferimento di sovranità dagli Stati membri all'UE paragonabile a quello verificatosi al momento della creazione dell'Unione monetaria europea. Questi cambiamenti si basano sull'assunto che la nuova unione contribuisca alla pace e al benessere fra le nazioni. È dunque necessario che l'accordo intergovernativo stipulato fra gli Stati operi in questo senso, rendendo credibile la stabilità del sistema finanziario e spezzando il circolo vizioso creatosi fra banche nazionali e debiti sovrani, che tanto ha influito sul dispiegarsi della crisi nei paesi più indebitati. Solo così sarà possibile accrescere il benessere dei lavoratori e delle persone».

<sup>339</sup> Regolamento n. 1022/2013 e Regolamento n. 1024/2013. La base giuridica su cui poggia il Meccanismo di vigilanza unico

è l'art. 127, par. 6, TFUE secondo cui il Consiglio può decidere all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo e della BCE, di conferire a quest'ultima compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie, escluse le imprese di assicurazione. Tale meccanismo è un sistema di vigilanza finanziaria la cui struttura si ispira al modello del Sistema europeo delle

risoluzione unica<sup>340</sup> con cui si varano una serie di regole comuni per la risoluzione delle banche in crisi, attribuendo la gestione della crisi a un organo dell'UE (il Comitato unico di risoluzione delle crisi bancarie, che opera su impulso della Commissione) e istituendo un fondo comune europeo chiamato a contribuire ai salvataggi bancari (Fondo di risoluzione unico). Il terzo, infine, è l'ancora inattuato Fondo europeo di garanzia dei depositi (*European Deposit Insurance Scheme*), finalizzato ad assicurare ai depositanti europei una protezione più completa, indipendentemente dallo Stato in cui i loro beni sono depositati. A tali pilastri si deve altresì aggiungere la nota disciplina europea del *bail in*<sup>341</sup>, che impone ai creditori della banca (azionisti, obbligazionisti, correntisti maggiori) e non più al generico contribuente il salvataggio della banca cui si è deciso (rischiando) di affidare i propri investimenti<sup>342</sup>.

---

banche centrali (SEBC). Esso è composto dalla BCE a livello europeo e dalle autorità di supervisione competenti a livello nazionale. La Banca centrale europea esercita un ruolo di direzione e controllo sul meccanismo, essendo responsabile del suo funzionamento efficace e coerente. La BCE è responsabile della supervisione diretta solo sugli istituti finanziari più significativi dei Paesi partecipanti da identificarsi secondo criteri di dimensione, importanza per l'economia dell'Unione e nazionale e rilevanza delle attività transfrontaliere. Si noti altresì che entro la BCE viene istituito il Comitato per il rischio sistemico, così da distinguere la titolarità della funzione di vigilanza macroprudenziale dalla politica monetaria (affidata al Consiglio direttivo e al Comitato esecutivo): la separazione di funzioni e organi interni alla BCE mira a salvaguardare la gestione indipendente della politica monetaria dai rischi di irriducibilità politica degli Stati che scaturiscono dalla supervisione sulle grandi banche, funzione questa di cui, invece, il Comitato per il rischio sistemico è chiamato a rispondere a Parlamento europeo e Consiglio. Vedasi, al riguardo, N. MOLONEY, *European Banking Union: Assessing its Risks and Resilience*, in *Common market law review*, n. 6/2014, 1649 ss. e M. SARCINELLI, *L'unione bancaria europea e la stabilizzazione dell'Eurozona*, in *Moneta e Credito*, 2013, 27. Il Comitato per il rischio sistemico della BCE fa parte del più ampio Sistema europeo di vigilanza finanziaria assieme con tre agenzie europee (l'Autorità Bancaria Europea, l'Autorità Europea per le Assicurazioni e le Pensioni Aziendali e Professionali, l'Autorità Europea degli Strumenti Finanziari e dei Mercati) e con il Comitato congiunto di tali autorità e delle autorità nazionali di settore degli Stati membri. Vedasi, al riguardo, S. PUGLIESE, *L'unione bancaria europea tra esigenze di coerenza interna e risposte alle sfide globali*, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 4/2014, 831 ss.

<sup>340</sup> Tale meccanismo è stato introdotto dal Regolamento n. 806/2014 la cui base giuridica è l'art. 114 TFUE relativo all'armonizzazione delle legislazioni nazionali per garantire il corretto funzionamento del mercato interno. Il Comitato di risoluzione unico è una nuova agenzia incaricata di esercitare i poteri di risoluzione a livello europeo. Esso è responsabile della risoluzione degli istituti che sono direttamente supervisionati dalla BCE e di quelli la cui risoluzione richieda l'intervento del Fondo di risoluzione unico.

<sup>341</sup> Interessanti, al riguardo, le osservazioni di F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria e Costituzione*, Padova, 2019. Secondo tale Autrice (407, 408, 409), di fronte ad una normativa così delicata e complessa come quella del *bail in*, ma, allo stesso tempo così lesiva del diritto alla tutela giurisdizionale come previsto dall'art. 24 della Costituzione, non sarebbe possibile pensare di far prevalere le ragioni dell'economico su quelle della politica e del diritto. Non sarebbe pertanto possibile sacrificare il diritto dei singoli all'accesso agli strumenti di tutela effettivi dei propri diritti sull'altare della stabilità finanziaria, in quanto la protezione giurisdizionale della sfera soggettiva individuale non dovrebbe essere compressa oltre una certa soglia. Di conseguenza, i controlimiti ben potrebbero essere attivati avverso la normativa sulla gestione e risoluzione delle crisi bancarie, nella parte in cui quest'ultima viola il fondamentale diritto alla tutela giurisdizionale, il quale non dovrebbe mai soccombere di fronte alle ragioni della finanza e dell'economia. Qualora quindi la normativa sul *bail in* fosse portata dinanzi alla Consulta per violazione del diritto summenzionato dovrebbe farsi valere la teoria dei controlimiti, così che questa prevalga sull'interesse pubblico alla stabilità finanziaria.

<sup>342</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*, op. cit. 64, 65. Più precisamente, il *bail-in* è un nuovo strumento che descrive il potere delle autorità di risoluzione di imporre le perdite delle banche in crisi agli obbligazionisti e ai creditori tramite conversione dei crediti in nuove partecipazioni ovvero loro cancellazione o modificazione dei termini sulla base di una nuova procedura amministrativa diversa dalle normali procedure di insolvenza. Vedasi, al riguardo, K. WOJCIK, *Bail-in in the Banking Union*, in *Common Market Law Review*, 2016, 91 ss., spec. p. 95. La procedura di *bail-in* deve rispettare i criteri di cui all'art. 34 della Dir. 2014/59/UE: gli azionisti dell'ente soggetto a risoluzione sopportano per primi le perdite; i creditori dell'ente soggetto a risoluzione sostengono le perdite dopo gli azionisti, secondo l'ordine di priorità delle loro pretese con procedura ordinaria di insolvenza; i creditori di una stessa classe ricevono pari trattamento; nessun creditore sostiene perdite più ingenti di quelle che avrebbe sostenuto se l'ente o l'entità fosse stata liquidata con procedura ordinaria di insolvenza. I

Secondo quindi un primo giudizio di sintesi, il meccanismo unico di vigilanza, sfruttando i benefici derivanti dallo spostamento a livello europeo dei poteri di supervisione prudenziale del sistema bancario, dovrebbe essere in grado di garantire un'uniforme e rigorosa applicazione delle regole prudenziali, del controllo dei rischi e della prevenzione delle crisi bancarie. Questo attraverso un'azione di vigilanza più efficace (specie con riferimento ai grandi intermediari *cross-border*) e più imparziale (si dovrebbero infatti ridurre i fenomeni di *supervisory forbearance* e la propensione dei singoli Stati a proteggere i sistemi bancari nazionali), ovverosia, di conseguenza, in un maggior grado di solidità complessiva del sistema finanziario. Inoltre, tale potere di vigilanza in capo alla BCE è stato integrato – come visto – con la creazione di un meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie; trattasi dell'introduzione di regole condivise che prevedano la pronta ristrutturazione e/o liquidazione delle banche in difficoltà. Questo ultimo strumento sembra quindi prospettarsi come più efficiente, rispetto ad una semplice rete di autorità nazionali, in particolare in caso di fallimenti transfrontalieri<sup>343</sup>.

Tali cambiamenti, dovrebbero contribuire ad instaurare un clima di rinnovata fiducia tra gli Stati membri, che possa fungere, a sua volta – e si delinea qui un passaggio determinante - da presupposto per l'operatività di meccanismi finanziari comuni di protezione dei depositanti e di sostegno alla risoluzione delle banche in crisi. Si giungerebbe, in tal modo, ad interrompere il circolo vizioso tra banche e debito pubblico, segnando, al contempo, il definitivo superamento della logica secondo cui l'integrazione europea nel settore finanziario dovrebbe comportare la sola condivisione fra gli Stati membri dei relativi benefici economici, ma non anche dei rischi e degli oneri che ne derivano<sup>344</sup>. Tuttavia, come noto, è rimasta ancora a livello meramente progettuale l'istituzione di un fondo europeo di garanzia dei depositi<sup>345</sup>, per opposizione, *in primis*, della Germania<sup>346</sup>. Invero, la proposta della Commissione di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi<sup>347</sup> è ancora in discussione in quanto gli Stati c.d. creditori temono che l'istituzione di tale garanzia comporti il rischio di azzardo morale delle banche degli Stati c.d. debitori.

---

depositi protetti sono interamente salvaguardati. Si rimanda altresì, sul tema, a: A. GARDELLA, *Bail-In and the Financing of Resolution within the SRM Framework*, in D. Busch, G. Ferrarini (a cura di), *European Banking Union*, Oxford, 2015.

<sup>343</sup> La necessità di istituire un meccanismo unico di risoluzione è stata sottolineata dal Consiglio europeo del 27-28 giugno 2013, che nelle sue conclusioni auspicava la presentazione di una proposta della Commissione entro l'anno, in vista di una formale adozione entro la fine dell'attuale legislatura.

<sup>344</sup> In questo senso: F. CIRAOLO, *Il Regolamento UE n. 1024/2013 sul meccanismo unico di vigilanza e l'unione bancaria europea. Prime riflessioni*, in *Amministrazione in cammino*, luglio 2014.

<sup>345</sup> Avendo per ora gli Stati raggiunto un accordo solo sulla necessità di armonizzare e semplificare le regole nazionali sui propri fondi di garanzia dei depositi, attraverso la Direttiva 2014/49/UE del 16 aprile 2014.

<sup>346</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*, op.cit., 65.

<sup>347</sup> Commissione europea, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi, Strasburgo, 24.11.2015 COM(2015) 586 final.

Ne discende, quindi, che nonostante l'Unione bancaria europea stia maturando una sempre maggiore compiutezza, i tre pilastri che la compongono non godono dello stesso grado di sviluppo: infatti – come visto – mentre i primi due meccanismi (Meccanismo di sorveglianza unica e Meccanismo di risoluzione unica) sono già operativi, il terzo (Fondo europeo di garanzia dei depositi) rimane ancora inattuato e oggetto di acceso dibattito. Pertanto, in sintesi, ad oggi, tale Unione non può che rimanere ancora incompleta. Manca infatti una garanzia comune sui depositi, in quanto, continua a costituire oggetto di accesa discussione tra gli Stati membri il fatto che sia o meno accettabile varare un meccanismo di condivisione dei rischi senza averne prima ridotto la portata. Una tensione insomma che dovrà essere risolta, ma che ben rappresenta il simbolo della “fatica” dell'Unione europea oggi. Le istituzioni europee, infatti, a dieci anni dalla crisi non sembrano ancora aver trovato, nemmeno nella realizzazione del cruciale progetto dell'Unione bancaria europea, una sintesi adeguata tra riduzione e condivisione dei rischi<sup>348</sup>. Al riguardo, infatti, la Commissione europea ha recentemente evidenziato come: «restano in sospenso due elementi fondamentali dell'Unione bancaria che consentirebbero di far avanzare in parallelo la questione della condivisione dei rischi: il dispositivo di sostegno comune di bilancio per il Fondo di risoluzione unico e il sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS). Su entrambi gli elementi occorre trovare quanto prima un accordo, idealmente entro il 2019, nell'ottica di istituire e rendere pienamente operativi i due dispositivi entro il 2025. Entrambi gli elementi sono essenziali al fine di allentare il legame tra le banche e le finanze pubbliche<sup>349</sup>».

Da ultimo, si osservi che parte della dottrina ha posto in luce, quanto al tema della *accountability* democratica, come l'esperienza dei nuovi organi apicali di governo del credito e la trasformazione del ruolo della BCE segnalino un ulteriore elemento di specificità rispetto ai “poteri neutrali” di derivazione statale. Tali autorità sembrano quindi costituire un segmento di quello che alcuni Autori hanno ribattezzato come l’“esecutivo frammentato<sup>350</sup>” dell'UE<sup>351</sup>. Proprio quindi a causa di tale frammentarietà, nonché per le soventi interazioni tra fonti legate ai meccanismi di funzionamento degli apparati apicali di vigilanza bancaria, occorrerebbe –

---

<sup>348</sup> In questo senso vedasi: G. BARBA NAVARETTI, *Unione bancaria, il progetto che ancora manca*, disponibile all'indirizzo web: <https://www.ilsole24ore.com>, ottobre 2018.

<sup>349</sup> Commissione europea, Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, Commissione europea COM(2017) 291 del 31 maggio 2017, 20, disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu>.

<sup>350</sup> Quanto a tale frammentarietà, autorevole dottrina non ha mancato di evidenziare che il regolamento n. 2024/2013 del Consiglio – con il quale si persegue l'obiettivo di adottare un sistema unico di vigilanza finanziaria – non sembra adeguato allo scopo, a causa di un'eccessiva dispersione dei compiti di coordinamento e supervisione sugli enti creditizi, affidati alle autorità nazionali di vigilanza e alla BCE. Vedasi, in questo senso, R. PEREZ, *Il meccanismo europeo di vigilanza finanziaria e la ripartizione delle competenze*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2015, 589 ss.

<sup>351</sup> Vedasi, al riguardo, D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *Modern Law Review*, n. 1/2014, 1 ss. e spec. 7. In argomento, si rimanda altresì S. GOZI, *Il Governo dell'Europa*, Bologna, 2000, 137 ss.

sempre secondo tale dottrina – far corrispondere alle sovrapposizioni di apparati e regole altrettante sovrapposizioni di meccanismi di *accountability* democratica<sup>352</sup>.

## 10. Il fondamentale ruolo della BCE nella risoluzione della crisi: dalle OMT alle operazioni di quantitative easing.

Esplosa la grave crisi economico-finanziaria, la Banca centrale europea, posta al vertice della nuova architettura dell'ordinamento finanziario europeo, si è certamente assunta la responsabilità di interventi tempestivi e incisivi, idonei a contrastare la grave crisi di liquidità e a proteggere la stabilità finanziaria nell'Eurozona. Perseguendo stabilità finanziaria e una politica monetaria unitaria, in un contesto connotato dallo stato di urgenza e necessità, l'ambito di intervento della BCE sembra quindi aver conosciuto un progressivo e notevole ampliamento in termini di competenze e di margini di discrezionalità, seguendo così un percorso evolutivo verso un ruolo sempre più simile a quello tradizionalmente riconosciuto ad una banca centrale<sup>353</sup>.

Nel quadro dell'approccio di contenimento degli effetti della crisi del debito sovrano, la BCE ha invero svolto un ruolo decisivo nel sostegno ai Paesi dell'Eurozona, in particolare attraverso la messa a punto di operazioni di politica monetaria non convenzionale<sup>354</sup> consistenti

---

<sup>352</sup> In questo senso vedasi: R. IBRIDO, *Governo del credito e integrazione europea alla luce del prisma delle sovrapposizioni*, op.cit. Secondo tale Autore: «l'espansione delle funzioni di strutture di matrice tecnocratica e la moltiplicazione di apparati sganciati dal circuito democratico-rappresentativo non necessariamente deve essere bilanciata dalla introduzione di più invadenti strumenti di controllo democratico, fermo restando che razionalizzazioni e miglioramenti degli attuali meccanismi di controllo sono sempre possibili e auspicabili. Occorre semmai agire attraverso un coordinamento dei canali di controllo democratico già esistenti, sia a livello di connessione fra procedure sia del coordinamento orizzontale dei soggetti chiamati a controllare gli apparati tecnici [...] il solo rafforzamento dei poteri di controllo democratico può risultare come una strada tutt'altro che risolutiva se non accompagnata dall'attribuzione ai Parlamenti delle risorse informative necessarie per poter ribattere al punto di vista degli organi tecnici. Al contrario, la sovrapposizione mediante coordinamento dei meccanismi di accountability e il superamento del monopolio informativo degli apparati potrebbero costituire un primo passo verso la realizzazione di forme "democraticamente sostenibili" di autonomia delle autorità tecniche». Per maggiori approfondimenti circa le implicazioni costituzionali dell'Unione bancaria vedasi la monografia del medesimo Autore R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017.

<sup>353</sup> Cfr. G. MAZZEI, *Operazioni non convenzionali della BCE, central banking europeo e il difficile equilibrio tra politica monetaria europea e sovranità statale*, in *Amministrativamente*, n. 3-4/2018. Al riguardo osserva A. GUAZZAROTTI, *L'irreversibilità dell'euro e la BCE. Chi è il 'sovrano' negli stati d'eccezione? Draghi: uscire dall'euro ci costerebbe 350 miliardi*, in *LaCostituzione.info*, febbraio 2017, che «il Presidente della BCE, Mario Draghi, in questi anni, avrebbe operato ai limiti delle regole dei Trattati europei per la salvezza dell'euro (per alcuni, in Germania specialmente, egli avrebbe operato contro le regole). Invero, il noto programma *Outright Monetary Transactions*, sebbene non sia mai stato implementato, è stato gravemente sospettato di violare il divieto di salvataggio degli Stati a rischio di default da parte della BCE iscritto nei Trattati». Sul tema si rimanda altresì a: G. NAPOLITANO – M. PERASSI, *La banca centrale europea e gli interventi per la stabilizzazione finanziaria: una nuova frontiera della politica monetaria?*, in G. Amato – R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, 2013, 41 ss.

<sup>354</sup> Se il governo della base monetaria mediante la fissazione dei tassi di interesse e la determinazione della massa circolante di liquidità monetaria sono i mezzi convenzionali, secondo la teoria quantitativa della moneta, per mantenere la stabilità dei prezzi, le OMT, con cui la BCE ha autorizzato il Sistema europeo delle banche centrali ad acquistare nel mercato aperto o secondario titoli del debito pubblico sovrano degli Stati membri dell'unione monetaria, sono il mezzo 'non convenzionale'. Cfr. L. BUFFONI, *La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso 'decisivo'*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

nell'acquisto di titoli del debito pubblico sul mercato secondario<sup>355</sup>. Si tratta di misure volte a perseguire due finalità che, a dispetto delle apparenze, sono profondamente interconnesse: alleviare le tensioni sul mercato dei titoli sovrani e, parallelamente, rinforzare il settore bancario dei Paesi dell'UEM, messo a dura prova dalle dinamiche innescate dalla crisi economica<sup>356</sup>.

Quanto alla prima direttrice di intervento, l'iniziale programma di acquisto sul mercato secondario di titoli del debito pubblico di Paesi in difficoltà è stato il *Securities market programme* (SMP). Trattasi di operazioni di credito e di mercato aperto, ex art. 18, comma 1, Statuto SEBC<sup>357</sup>, non finalizzate al finanziamento diretto degli Stati in difficoltà. Invero, obiettivo di tale programma era fornire liquidità, così ristabilendo appropriati meccanismi di trasmissione monetaria per raggiungere una stabilità dei prezzi nel medio periodo<sup>358</sup>. Tali operazioni si caratterizzano quindi per una natura essenzialmente negoziale, per le quali la Banca centrale può stabilire principi generali e regole applicabili che, a loro volta, possono assumere la forma di condizioni generali di modelli contrattuali. Nondimeno, il carattere sostanzialmente privatistico degli acquisti sul mercato secondario e delle operazioni di credito con istituti creditizi, non esclude la natura strettamente pubblicistica dell'obiettivo del perseguimento della stabilizzazione del sistema e del ripristino dei c.d. "canali di trasmissione" della politica monetaria, che l'intrecciarsi della crisi del debito pubblico degli stati con la crisi del sistema bancario aveva di fatto ostruito<sup>359</sup>.

Attraverso il suddetto programma la BCE ha quindi condizionato l'acquisto citato all'accettazione di una lettera di raccomandazioni circa gli interventi di politica economica da porre in essere. Si noti infine che tali acquisti sul mercato secondario di volumi significativi di

---

<sup>355</sup> Cfr. R. IBRIDO, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in *Federalismi*, n. 5/2017.

<sup>356</sup> Al riguardo, secondo F. NUGNES, *L'Europa e la crisi. Gli interventi della Banca centrale europea e la creazione del Meccanismo europeo di stabilità*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, settembre 2012, «quanto al ruolo della BCE, questa ha agito per il tramite di interventi di tipo non convenzionale, tutti funzionali al mantenimento della stabilità dei prezzi (art.127 TFUE e art. 18 Statuto SEBC) che si sono concretizzati, da un lato, nel rifinanziamento del sistema bancario, dall'altro, nell'acquisto di titoli pubblici».

<sup>357</sup> Art. 18, comma 1, Statuto SEBC. Il 14 maggio 2010 il Consiglio direttivo della BCE lancia il primo *Security Market Programme* (SMP). Per la prima volta si decide di condurre interventi nei mercati dei titoli di debito dei settori pubblico e privato dell'area dell'euro, al fine di assicurare spessore e liquidità in quei segmenti che presentano disfunzioni; si tratta, per l'appunto, di acquisti sul mercato secondario, come tali non vietati dall'art. 123 TFUE, e ricompresi nelle operazioni di cui all'art. 18 comma 1 dello Statuto del SEBC, purché non finalizzati ad aggirare il divieto di acquisto diretto di titoli di debito emessi da soggetti pubblici, cfr. Regolamento Ue, n. 3603, 13 dicembre 1993, Considerando numeri 2 e 7. Cfr. E. PAPARELLA, *La Bce e l'ambivalente uso dell'indipendenza nella crisi della zona euro*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2/2016.

<sup>358</sup> Vedasi, in questo senso, A. CANEPA, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015. L'Autore osserva, quanto al programma *securities market programme* come questo avesse sollevato non poche perplessità sia di tipo politico che giuridico. Infatti il programma di acquisto di obbligazioni sembrava rappresentare – secondo l'Autore – una sorta di salvataggio dei Paesi che non avevano rispettato i vincoli economico finanziari previsti a livello europeo e generare altresì qualche dubbio rispetto alle previsioni dell'art. 125 TFUE ed alla clausola del *no-bail out*, pur non configurandosi come una vera e propria assunzione di debito. In questo senso si rimanda altresì a: F. CAPRIGLIONE – M. SEMERARO, *Financial crisis and sovereign debt: The European Union between risks and opportunities*, 2012, p. 52, disponibile all'indirizzo web: [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com).

<sup>359</sup> Sul punto cfr. A. MALATESTA, *La Banca centrale europea*, Napoli, 2003, 162

titoli di Stato di Paesi dell'area euro, posti in essere nel 2010 e nel 2011, hanno riguardato principalmente titoli di Stato italiani, spagnoli, greci, portoghesi e irlandesi, e seppure ciò ha determinato una limitata riduzione degli *spread*, la portata limitata del programma è stata considerata la causa principale della sua inadeguatezza a ristabilire un'adeguata trasmissione della politica monetaria<sup>360</sup>.

Nell'agosto del 2012, nel pieno della crisi del debito pubblico e dello *spread*, la BCE annunciò, attraverso un comunicato stampa pubblicato il 6 settembre 2012, un programma di acquisto, potenzialmente illimitato, dei titoli dei Paesi dell'Eurozona<sup>361</sup>, per quegli Stati soggetti ad un programma di assistenza finanziaria del Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria o del Meccanismo Europeo di Stabilità. La ragione specifica del programma *Outright monetary transaction* (c.d. OMT) derivava dalla necessità di depurare i mercati dei titoli di Stato di alcuni Stati dalla speculazione<sup>362</sup>. Quest'ultima, invero, facendo salire i tassi dei titoli in questione ben al di là dei fondamentali macroeconomici dello Stato emittente, metteva a rischio non solo la stabilità di quegli Stati, ma anche la tenuta della stessa moneta unica<sup>363</sup>.

Pertanto, nel corso del 2012, le precedenti operazioni poste in essere dalla BCE sono state superate dall'adozione delle OMT, un piano volto ad affrontare i limiti del *Securities market programme* quanto a tre distinti profili: il carattere non predeterminato delle risorse disponibili per l'acquisto; il collegamento con le iniziative di sostegno decise dagli Stati membri e, in particolare, dal Meccanismo europeo di stabilità; il puntuale rispetto del principio di condizionalità che, dall'implementazione delle prime misure di salvataggio degli Stati membri

---

<sup>360</sup> Cfr. P. FARAGUNA, *La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di giustizia e Tribunali costituzionali*, op.cit., 567 ss.

<sup>361</sup> Il discorso del Presidente della BCE Mario Draghi del 26 luglio 2012 è reperibile all'indirizzo web: [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu). Passaggio centrale è quello in cui il Governatore ha affermato che: «within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough».

<sup>362</sup> Infatti, è bastato l'annuncio di interventi potenzialmente illimitati a scoraggiare la speculazione sui titoli sovrani, senza che ci sia stato bisogno di dare effettiva esecuzione al programma OMT. Cfr. O CHESSA, *La Costituzione della moneta, Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, 353.

<sup>363</sup> Il programma si inseriva in un contesto di molteplici interventi della BCE di stimolo all'economia, sia specificamente rivolti alle banche che agli Stati e che vanno sotto il nome generale di *quantitative easing*. Questi interventi, che replicano in maniera diversa stante il diverso assetto dei poteri della BCE, analoghi massicci interventi effettuati durante la crisi dalla FED americana e dalla Bank of England inglese, hanno in generale l'obiettivo di immettere imponenti flussi di liquidità monetaria nel sistema, allo scopo di abbassare i tassi di interesse, diminuire il costo del credito, abbassare il valore della moneta, stimolare la crescita dell'inflazione. Cfr. A. PISANESCHI, *Il programma OMT della BCE al vaglio della Corte di Giustizia: considerazioni sulle Conclusioni dell'Avvocato Generale*, in *Federalismi*, n. 4/2015. Vedasi altresì P. MENGOZZI, *Il rispetto del principio di legalità, la Corte di Giustizia e il controllo delle funzioni tecniche della banca centrale europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1/2018, 33 secondo cui: «Tale programma è stato annunciato dalla BCE il 6 settembre 2012 a fronte a) del forte aumento dei tassi d'interesse che, con rischio per la stabilità dell'euro, i Paesi più deboli della zona in cui questo vige sono stati costretti ad offrire per collocare sul mercato i propri titoli di debito pubblico e b) del conseguente aumento in quei Paesi dei tassi di interesse al credito prestato dalle banche alle imprese e ai consumatori. Tutto questo comportava una frammentazione del credito interbancario incidente negativamente sul funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica comunitaria costituito dall'attività delle banche ed un incremento della speculazione finanziaria. La BCE ha allora previsto un'assistenza a quei Paesi, calmierando i tassi che essi dovevano offrire, attraverso una prudente acquisizione sul mercato secondario dei titoli del debito pubblico. Ha, però, legato la propria azione all'acquisto di titoli emessi da Paesi già vincolati da intese di aggiustamento macroeconomico e strutturale concluse con il Meccanismo Europeo di Stabilità».

dell'UEM, è volto alla tutela degli stessi interessi a cui era finalizzato il divieto di *bail out* di cui all'art. 125 TFUE, pur non formalmente intaccato<sup>364</sup>. La BCE annunciava infatti di essere disponibile ad acquistare sul mercato secondario, pur alle condizioni specificate nella decisione, volumi potenzialmente illimitati di titoli di Stato al fine di favorire un riequilibrio dei differenziali dei tassi di rendimento, condizione necessaria e garantire un'adeguata e sufficientemente omogenea trasmissione della politica monetaria<sup>365</sup>. Il profilo più dirimente del programma annunciato nel settembre del 2012 era quindi la sua potenziale illimitatezza *ex ante*; si trattava, in buona sostanza, di uno dei passi della strategia di difesa a tutti i costi dell'irreversibilità della moneta unica. La BCE stava pertanto facendo «*whatever it takes to preserve the Euro*».

Si noti tuttavia che mentre gli “alleggerimenti quantitativi” disposti dalla FED hanno supportato politiche fiscali espansive, di tipo keynesiano, invece le OMT si accompagnano a una robusta «condizionalità» diretta a impedire che i governi beneficiari dell'intervento della BCE possano approfittarne per adottare politiche di *deficit spending*. Infatti, i governi che beneficiassero di questo intervento calmieratore dovrebbero sottoporsi a un programma strutturale di consolidamento fiscale e rinunciare quindi alla possibilità di assumere autonomamente molte decisioni di bilancio<sup>366</sup>. Ad ogni modo, la BCE ha teso – aumentando la domanda di titoli sul mercato secondario e, con tutta probabilità, sul mercato primario – a calmierare i tassi di interesse sui titoli del debito pubblico, così da renderli coerenti con la condizione macroeconomica statale e migliorare le condizioni di finanziamento del debito pubblico. A propria volta i tassi di interesse dei titoli del debito pubblico hanno contribuito a determinare i tassi di interesse applicabili ai vari attori economici dello Stato, il valore dei portafogli delle istituzioni finanziarie che detengono tali titoli, l'idoneità di tali istituzioni a procurarsi liquidità e, quindi, a diminuire il costo del credito<sup>367</sup>.

---

<sup>364</sup> Cfr. E. MOSTACCI, *Alla maniera di asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche della separazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2015, 126.

<sup>365</sup> Si noti, comunque, che il Consiglio direttivo della BCE in quella stessa sede stabiliva alcune condizioni che dovevano sussistere per procedere all'acquisto di titoli. In estrema sintesi gli acquisti dovevano essere “sterilizzati”, ovvero dovevano mantenere invariata la base monetaria; dovevano essere limitati a titoli con scadenza medio-breve (da uno a tre anni) e subordinati all'adesione dello Stato membro i cui titoli erano oggetto di acquisto a un piano di “stabilizzazione macroeconomica” nel quadro del MES, rendendo esplicita la condizionalità che nel precedente programma *Securities market programme* era passata soltanto per vie informali. Il programma prevedeva inoltre che la Banca accettasse la parità di trattamento con i creditori privati, così da evitare di disincentivare gli investitori privati dal comprare titoli di quegli stessi Stati (ciò che avrebbe avuto potuto verificarsi ove la BCE avesse avuto una posizione di creditore privilegiato). Cfr. P. FARAGUNA, *La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di giustizia e Tribunali costituzionali*, *op. cit.*

<sup>366</sup> Cfr. O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, *op. cit.*, 353.

<sup>367</sup> Cfr. L. BUFFONI, *La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso 'decisivo'*, *op.cit.* Più, nel dettaglio, come chiarisce l'Autore, «l'immissione di liquidità, con la diminuzione dei tassi di interesse sul debito pubblico, può determinare la diminuzione del saggio di interesse della moneta, l'aumento della rinuncia alla liquidità (ovvero la diminuzione della preferenza per la liquidità), l'aumento della domanda di credito e, quindi, può stimolare la domanda. Con possibile aumento dei prezzi. In una, il concatenamento è: la Bce, con l'acquisto dei titoli pubblici, immette liquidità, diminuisce il tasso di interesse, aumenta la domanda aggregata e, quindi, produzione, occupazione e prezzi». Al riguardo osserva altresì: F. BASSAN, *Le operazioni non convenzionali della BCE al vaglio della Corte Costituzionale tedesca*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, n. 2/2014, 361 ss. che «in ultima analisi, il carattere

Venendo quindi al *Quantitative easing*, questo si colloca tra le misure non convenzionali<sup>368</sup> messe in atto dalla Banca Centrale Europea per la stabilizzazione dei mercati e si caratterizza, oltre che per l'ampiezza del numero dei titoli acquistati, anche per la mancanza di una scadenza temporale rigidamente prefissata.

Il 22 gennaio 2015 la BCE ha infatti annunciato un «*expanded asset purchase programme*», ridenominato appunto *European Quantitative Easing (QE)* diretto a superare i rischi di un periodo di bassa inflazione troppo prolungato. Con il QE la BCE, ma soprattutto le banche centrali nazionali, acquistano sui mercati secondari, a condizioni simili a quelle dei privati, titoli del debito pubblico degli Stati membri od obbligazioni emesse da privati, per un ammontare mensile non superiore a 60 miliardi di Euro. Ciascuna banca centrale nazionale acquista titoli del proprio Paese, e ne garantisce i rischi, che solo per il 20% vengono condivisi (a tanto ammonta l'acquisto di titoli ad opera della BCE)<sup>369</sup>. In seguito, con la decisione assunta dal Consiglio direttivo della BCE in data 3 dicembre 2015, l'impegno all'acquisto mensile di titoli pubblici e privati è stato quindi esteso fino a gennaio 2019<sup>370</sup>.

Tramite queste, la BCE acquista quindi titoli finanziari allo scopo di immettere nel sistema finanziario una massiccia dose di liquidità e ampliare così la quantità di moneta in circolazione, nella speranza di stimolare l'economia. Gli acquisti di attivi finanziari possono interessare, come visto, tanto *asset* privati quanto titoli di Stato. Il fatto che il *Central Banking* si offra come loro acquirente produce due effetti: da un lato, l'aumento della domanda fa crescere il loro prezzo (o perlomeno ne impedisce il crollo); dall'altro, si riduce il loro rendimento (cioè la quantità degli interessi che fruttano), vuoi perché i sottoscrittori si mostrano disposti ad acquistarli accettando un più basso premio di rischio, vuoi perché, nel caso dei titoli di Stato, la disponibilità della banca centrale ad acquistarne in grande quantità rassicura circa la solvibilità del debito pubblico,

---

potenzialmente illimitato delle OMT riduce sia le tensioni sui mercati obbligazionari dei paesi dell'area dell'euro sia, conseguentemente, i premi per il rischio che la paura della reversibilità dell'euro impone agli Stati membri in difficoltà macroeconomica; sostiene dunque i tentativi degli Stati di recupero e di consolidamento del debito».

<sup>368</sup> La distinzione tra misura convenzionale e non convenzionale origina dalla dottrina economica, non da quella giuridica. Dal canto suo, la dottrina economica – diversamente da quella giuridica – non ritiene necessaria una definizione a priori. Che una misura sia convenzionale o meno, dipende dal fatto che sia stata utilizzata in precedenza. È addirittura il Fondo Monetario Internazionale a precisare che: «unconventional measures [...] are different from the conventional measures taken by central banks in more normal times. Conventional is taken to mean what central banks have usually been doing over the past twenty years or so, when higher standards of independence and transparency took hold»: M. STONE – E.B. YEHOUE e K. ISHI, *Unconventional Central Bank Measures for Emerging Economies*, IMF Working Papers n. 09/226, International Monetary Fund.

<sup>369</sup> Cfr. F. BASSAN, *Il parametro di legittimità delle misure non convenzionali della BCE*, in *Banca Impresa Società* n. 2/2015, 182.

<sup>370</sup> Vedasi, per maggiori approfondimenti al riguardo, M. CARDI, *Quantitative Easing e ruolo istituzionale operativo della BCE alla luce delle recenti deliberazioni del Consiglio direttivo*, in *Federalismi*, n. 24/2015. Si noti che il programma di QE si è concluso in data 31 dicembre 2018. Al riguardo, taluni commentatori hanno osservato che: «si è appena conclusa la grande cuccagna con lo stop al “quantitative easing” che ha consentito alla banca centrale europea di venire in soccorso dei vari “partners” Ue con l'acquisto di titoli di Stato e, in seguito, anche di azioni di imprese della zona euro». Cfr. G. MAZZUCCA, *La fine del Qe e la caccia agli alleati*, disponibile all'indirizzo web: <https://www.ilsole24ore.com>.

con un effetto di calmieramento dei tassi di interesse. Di conseguenza, il governo che ha emesso i *bonds* dovrà pagare meno interessi per finanziare il proprio debito e potrà liberare risorse per stimolare la domanda interna o per realizzare investimenti produttivi. Inoltre, non mancherebbero i benefici per il sistema bancario e, almeno sulla carta, per coloro (famiglie e imprese) che richiedono prestiti: mediante il *quantitative easing*, infatti, la banca centrale acquista i titoli (privati e pubblici) contenuti nel portafoglio degli istituti di credito, nella speranza che questa liquidità aggiuntiva induca le banche a dismettere la stretta creditizia<sup>371</sup>. Altrimenti detto, mediante le operazioni di *quantitative easing* la BCE ha voluto favorire una maggiore disponibilità di capitale finanziario per le imprese a tassi d'interesse più bassi, il che dovrebbe indurre le banche ad aprire linee di credito per favorire le stesse iniziative imprenditoriali<sup>372</sup>.

Da quanto suesposto, sembra quindi emergere come il ruolo svolto dalla BCE nella sua azione di “governo della moneta” abbia conosciuto una significativa progressione, cioè un accrescimento, dal punto di vista dell'esercizio delle sue competenze che ha finito per interessare, più in generale, l'assetto complessivo dell'Eurosistema<sup>373</sup>. La BCE, uno dei “signori” del governo dell'economia, pare dunque aver assunto, negli anni della crisi, più le vesti di un soggetto politico a tutto tondo che non quello di una mera istituzione tecnocratica. Prima della crisi economico-finanziaria, infatti, il controllo politico riusciva ad essere assicurato in modo indiretto anche in relazione alla politica monetaria. La separazione netta fra politica economica e monetaria comportava quindi che le decisioni relative all'una e all'altra fossero di competenza di soggetti istituzionali differenti, esecutivo da un lato, Banca centrale dall'altro. A seguito invece dell'assottigliamento del confine teorico che distingue la politica economica da quella monetaria, in forza dei descritti interventi non convenzionali, la BCE avrebbe acquisito un margine di discrezionalità molto ampio per conseguire l'obiettivo della stabilità dei prezzi, venendo così ad assumere decisioni anche in ambito politico. Tradotto nell'ottica costituzionale, ciò significa pertanto, secondo alcuni Autori, allontanare sempre più la politica monetaria dal controllo democratico, pur mettendola al riparo dall'influenza dei più differenti interessi di parte<sup>374</sup>.

---

<sup>371</sup> Cfr. O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, op. cit., 348. Al riguardo osserva: I. PIAZZA, *La redistribuzione nella disciplina delle risorse dell'Unione e i limiti istituzionali a una politica di sviluppo europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 6/2016, 1671 ss. «Il *quantitative easing* della Bce rileva ai nostri fini perché gli acquisti di titoli di stato possono produrre effetti redistributivi, comportando la diminuzione del rendimento dei titoli e, di conseguenza, la diminuzione del tasso di interesse che gli Stati membri pagano sul loro debito. Gli eventuali effetti redistributivi dipendono, però, dalle caratteristiche del programma di acquisto, che la BCE ha dovuto attuare entro i limiti imposti dai Trattati e dalle resistenze di alcuni Stati membri».

<sup>372</sup> Cfr. G. LUCHENA, *La BCE vara il programma di quantitative easing: la forza del “dittatore benevolo” e il sonno del drago*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, maggio 2015.

<sup>373</sup> Cfr. G. LUCHENA, *Sovranità monetaria e Stati nazionali: le operazioni non-standard della Banca centrale europea*, disponibile all'indirizzo web: [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), n. 1/2017.

<sup>374</sup> Cfr. M. BONINI, *La Banca centrale europea tra forma di governo parlamentare, democrazia “a la UE” e “costituzionalismi intrecciati?”*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, secondo cui: «negli Stati di democrazia contemporanea, le Banche centrali si inseriscono in un circuito (indirettamente) riconducibile al controllo politico sull'Esecutivo affidato al Legislativo».

## 11. Il contenzioso dinanzi alla Corte di Giustizia sulle misure anti crisi: i casi *Pringle* e *Gauweiler*, cenni.

Secondo alcuni Autori, con la celebre sentenza *Pringle* si sarebbe aperta una nuova fase per la Corte di giustizia e per i giudici nazionali, chiamati a sciogliere i nodi problematici portati dalla complessa attuazione degli strumenti di *governance* economica<sup>375</sup>. Nei paragrafi precedenti si è dato conto delle regole per certi versi qualitativamente inadeguate contenute nei trattati UE e FUE riguardanti le questioni economiche e monetarie, e delle altrettanto non così adeguate norme che sembrano essere state affrettatamente concepite nell'emergenza della crisi dell'euro e nei limiti del mandato politico e negoziale a disposizione dei rappresentanti degli Stati membri. Invero, l'eterno, irrisolto problema dell'assetto istituzionale e costituzionale dell'Unione ha contribuito a fare sì che questa venisse colta impreparata quando la necessità di strumenti più efficaci di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio si è palesata in ragione del manifestarsi della crisi che ha colpito l'economia di alcuni Stati membri in maniera più feroce<sup>376</sup>.

Non stupisce quindi se, alla prima occasione in cui queste regole sono state portate all'attenzione della Corte, ovvero nel caso *Pringle*<sup>377</sup>, la loro elaborazione giurisprudenziale si sia

---

<sup>375</sup> G. TESAURO, *Alcune riflessioni sul ruolo della Corte di giustizia nell'evoluzione dell'Unione europea*, in *Diritto dell'unione europea*, n. 3/2013, 483 ss.

<sup>376</sup> Cfr. R. CALVANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e la perdita sensibilità costituzionale della Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2013, 2426 ss. Argomenta in tal senso anche: G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge, 2014. Da ultimo, secondo A.J. MENENDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, in *German law review*, n. 5/2013, 454 «the European Union bears responsibility for the crises. The European Union is not only experiencing these crises, but is significantly responsible for the crises in the first place. The transformation of the institutional structure of the Union and the substantive policy choices made in the last three decades have fostered the very structural weaknesses that were turned into crises by the subprime crisis. In particular, it seems to me that the self-standing and disembodied understanding of economic freedoms, as expressions of the right to individualistic private autonomy and the creation of an asymmetric economic and monetary union, played a major role in destabilizing the Union».

<sup>377</sup> Corte di Giustizia, 27 novembre 2012, C-370/12, Thomas Pringle c. Irlanda e alii. La *quaestio* all'origine del «caso Pringle» è risultata da un rinvio pregiudiziale da parte della Corte Suprema irlandese nell'ambito del ricorso in Appello contro la sentenza della High Court del 9 luglio 2012 presentato dal deputato indipendente Thomas Pringle contro il Governo irlandese, l'Irlanda e l'Attorney General. Tre sono dunque le questioni pregiudiziali oggetto del rinvio da parte della Corte Suprema: la validità della decisione n. 2011/199, che modifica l'art. 136 TFUE introducendo il comma 3; la legittimità, sulla base degli artt. 4, par. 3, TUE, degli artt. 13 TUE, 2, par. 3, TFUE, 3, parr. 1, lett. c, e 2, TFUE, 119, 123 TFUE, 125, 127 TFUE e del principio generale di tutela giurisdizionale effettiva, di aderire e ratificare un accordo internazionale come il Trattato MES per un paese la cui moneta è l'euro; se, in caso di risposta positiva alle precedenti questioni, la facoltà di uno Stato membro di aderire e ratificare detto Trattato sia da subordinarsi all'entrata in vigore della decisione, 2011/199. Per un commento alla sentenza vedasi, nella dottrina italiana, E. BERTOLINI, *Il futuro della "governance" finanziaria europea alla luce della sentenza "Pringle"*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2/2013, 180 ss. P. MENGOZZI, *Il trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, 129 ss.; E. CHITI, *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2013, 148 ss.; E. GAMBARO – F. MAZZOCCHI, *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Diritto del commercio internazionale*, n. 2/2013, 545 ss. Quanto alla dottrina straniera si rimanda a S. ADAM – F.J. MENA PARRAS, *The European Stability Mechanism through the Legal Meanderings of the Union's Constitutionalism: Comment on Pringle*, in *European Law Review*, n. 6/2013, 848 ss.; V. BORGER, *The ESM and the European Court's predicament in Pringle*, in *German Law Journal*, n. 1/2013, 113 ss.; P. CRAIG, *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, in *Maastricht Journal European & Comparative Law*, 2013, 1 ss.; B. DE WITTE – T. BEUKERS *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *Common Market Law Rev.*, n. 3/2013,

rivelata luci ed ombre. In particolare, a fronte del “sollievo” per una sentenza che ha confermato la legittimità degli strumenti normativi coi quali è stato concepito il salvataggio dell’UEM, e forse della stessa Unione, non sono passate inosservate le forzature di ordine giuridico imposte alla Corte dalla necessità di acquisire questo risultato<sup>378</sup>. Infatti, pur giustificando in modo giuridicamente acrobatico le «fughe» dal diritto dei Trattati europei<sup>379</sup>, la Corte di Giustizia ha riconosciuto che il programma europeo di interventi è sorretto da una specifica legittimazione. Tale programma, infatti, offrirebbe un’interpretazione dell’art. 125 TFUE coerente con il Meccanismo europeo di stabilità, nel senso che entrambi sarebbero funzionali ad assicurare un «obiettivo superiore» e, cioè, «il mantenimento della stabilità finanziaria dell’Unione europea». Se infatti l’art. 125 TFUE spinge gli Stati membri a rispettare una politica di bilancio virtuosa, l’attivazione di una assistenza finanziaria come quella del MES sarebbe compatibile con quella regola, nella misura in cui sia diretta a salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e sia soggetta a condizioni rigorose<sup>380</sup>. Altrimenti detto, un meccanismo, come il MES, che non prevede una diretta assunzione di responsabilità degli Stati membri per i debiti contratti dal Paese in difficoltà finanziaria, e che subordina l’aiuto finanziario a rigorose condizioni di disciplina fiscale, non può dirsi contrario alla ratio dell’art. 125 TFUE<sup>381</sup>. Invero, gli Stati membri parte del MES non soltanto non rispondono degli impegni dello Stato membro

---

805 ss.; P.A. VAN MALLEGHEM, *Pringle: A paradigm shift in the European Union’s monetary constitution*, in *German Law Journal*, n. 1/2013, 141 ss.

<sup>378</sup> Cfr. F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler: i tormentati anni dell’unione monetaria e i loro effetti sull’ordinamento giuridico europeo*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, n. 4/2015, 733.

<sup>379</sup> Secondo E. BERTOLINI, *Il futuro della “governance” finanziaria europea alla luce della sentenza “Pringle”*, *op. cit.*, 188 «è come se la Corte di Lussemburgo si sia trovata davanti a un bivio: declaratoria di incompatibilità o forzatura del diritto dell’Unione. *Tertium non datur*, non era possibile salvare il meccanismo di stabilità in totale armonia con il diritto europeo. Tra le due alternative, la Corte ha optato per il salvataggio del MES, probabilmente non a torto, ma è opportuno astenersi da qualunque giudizio di valore. Sicuramente non sono state esclusivamente considerazioni di natura giuridica, quanto anche di natura politica ed economico-finanziaria, ad aver guidato la Corte nel suo ragionamento».

<sup>380</sup> Corte di Giustizia, 27 novembre 2012, C-370/12, paragrafo 136. Vedasi, al riguardo, A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2014, 83. Tale Autore ritiene, discutibilmente, che (84) «si può dire che [con il MES] prende forma nell’ordinamento europeo un originale principio di solidarietà responsabile interstatale, che assume un particolare significato proprio nell’attuale contesto di crisi economico-finanziaria: perché può svolgere una funzione «costituente», potendo imprimere una diversa direzione all’*European process*, verso un’unità economica non limitata ai vincoli di bilancio, ma implicante anche politiche fiscali e di protezione sociale comuni». Diversa, e più condivisibile la posizione di M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le Pubbliche amministrazioni*, *op. cit.*, n. 1/2013, 1 ss. secondo cui: «l’articolo 125 TFUE cui si era inizialmente pensato per trarne qualche opportunità si è anzi dimostrato un ostacolo alla “*transfer Union*”, ovvero alle esigenze di sostegno degli Stati in difficoltà, in quanto espressamente indirizzato ad escludere che per i debiti di uno Stato membro siano chiamati a rispondere l’Unione o altri Stati membri (“*no Bail Out Clause*”). Purtuttavia, come indicato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Pringle* del 2012, tale disposizione ha qualche utilità, in quanto non vieta all’Unione e agli Stati membri la concessione di qualsiasi forma di assistenza finanziaria ad un altro Stato membro».

<sup>381</sup> Cfr. C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell’Unione economico monetaria e il mito dell’unità politica europea*, in *Diritti Comparati*, n. 1/2018, 112.

beneficiario di un aiuto, ma non si fanno nemmeno carico di tali impegni, così non violando il divieto di *no bail out*<sup>382</sup>.

Pertanto, nell'affermare che la salvaguardia della stabilità finanziaria della zona euro costituisce uno degli obiettivi dell'art. 125 TFUE, la Corte opera un'interpretazione «evolutiva» di quell'articolo: per una sorta di eterogenesi dei fini, a una disposizione che era stata elaborata in un'ottica preventiva a tutela dell'eurozona, allo scopo di indurre gli Stati membri ad attuare politiche di bilancio virtuose, senza fare affidamento sul soccorso degli altri Stati membri, viene infatti riconosciuto un valore fondamentale per legittimare quel soccorso a posteriori, quale strumento utile alla gestione della crisi in atto<sup>383</sup>. Diversamente, un'applicazione rigorosa della *non bail out clause* – che si sarebbe tradotta in un non salvataggio della Grecia o di paesi in situazione analoga – avrebbe costituito una minaccia per la stabilità dell'eurozona. Pertanto, proprio in forza di tale circostanza, sembra potersi affermare come la Corte non possa non aver considerato, nell'interpretare le norme giuridiche rilevanti nel caso di specie, anche le ricadute che una sua decisione in senso contrario avrebbe avuto sugli assetti politico istituzionali dell'Unione.

Entrando più nel dettaglio della decisione, la Corte affronta quindi il tema delle disposizioni relative alla competenza esclusiva dell'Unione in materia monetaria per gli Stati dell'eurozona. Precisa quindi al riguardo che «la concessione di un'assistenza finanziaria ad uno Stato membro non rientra manifestamente nella sfera della politica monetaria<sup>384</sup>. Il perseguimento di tale politica non può dunque essere attribuito al MES, il quale – come visto – si propone di salvaguardare la stabilità dell'eurozona. Tale finalità, perseguita attraverso politiche di condizionalità, appare quindi un obiettivo di politica economica e non monetaria. Infatti, anche se la stabilità della zona euro può avere ripercussioni sulla stabilità della moneta utilizzata in tale zona, una misura di politica economica non può essere equiparata ad una misura di politica monetaria per il solo fatto che essa può avere effetti indiretti sulla stabilità dell'euro<sup>385</sup>. Alla luce di tali considerazioni, il MES appare pertanto un meccanismo complementare nella *governance* economica europea, da includere nel settore della politica economica. Infatti, questo non andrebbe ad incidere in alcun modo sulla competenza esclusiva dell'Unione in ambito monetario<sup>386</sup>.

---

<sup>382</sup> Cfr. E. GAMBARO, *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, n. 2/2013, 545 ss. La posizione della Corte rispecchia dunque quella della Commissione, espressa già con riguardo all'EFSM, nella propria Communication on «Reinforcing Economic Policy Coordination», 12 maggio 2010, COM (2010)250, 10.

<sup>383</sup> Cfr. E. GAMBARO, *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, *op. cit.*, 545 ss.

<sup>384</sup> Corte di Giustizia, 27 novembre 2012, C-370/12, paragrafo 57.

<sup>385</sup> Cfr. F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler: i tormentati anni dell'unione monetaria e i loro effetti sull'ordinamento giuridico europeo*, *op. cit.*, 739.

<sup>386</sup> Cfr. E. BERTOLINI, *Il futuro della "governance" finanziaria europea alla luce della sentenza "Pringle"*, *op. cit.*, 184.

Venendo quindi ad altro profilo di legittimità prospettato, di natura squisitamente costituzionale, è quello relativo alla violazione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva stabilito dall'art. 47 della Carta dei diritti. La suddetta norma era stata richiamata in quanto secondo il giudice irlandese l'istituzione del MES al di fuori dell'ordinamento dell'Unione produrrebbe l'effetto di sottrarre il MES dal campo di applicazione della Carta. Altrimenti detto, l'interrogativo posto dal giudice irlandese verteva sul fatto che il Trattato MES non sarebbe sottoposto all'operatività della Carta in quanto è stato adottato al di fuori dell'ordinamento dell'Unione. La risposta della Corte di giustizia pare, in questo caso, del tutto insoddisfacente poiché essa ricorda che in base all'articolo 51 della Carta, "le disposizioni di quest'ultima si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione", mentre il MES si troverebbe al di fuori di tale ambito<sup>387</sup>. Mutuando le parole della Corte sul punto, questa ha infatti affermato che: «va rilevato che gli Stati membri non attuano il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, allorché instaurano un meccanismo di stabilità come il MES per l'istituzione del quale [...] i Trattati UE e FUE non attribuiscono alcuna competenza specifica all'Unione<sup>388</sup>»

Tuttavia, secondo alcuni Autori<sup>389</sup>, non poteva sostenersi - seppure è vero che il MES non attua il diritto dell'Unione - che non vi fosse una connessione di questo con i Trattati eurounitari e con l'ordinamento della U.E., nel suo complesso sufficiente a sottoporre gli atti a questo riferibili al controllo della Corte rispetto al parametro dei diritti fondamentali. Questo anche alla luce della stessa pregressa giurisprudenza della Corte. In particolare, la Corte pare aver ignorato la complessità dei rapporti tra MES e diritto dell'Unione sia sotto i profili soggettivi, per il coinvolgimento delle istituzioni europee, che con riguardo a quelli oggettivi, dal momento che gli accordi per la concessione degli aiuti devono pur sempre rispettare il diritto dell'Unione. Invero, la Corte di giustizia sembra, al riguardo, aver compiuto un'interpretazione della Carta di Nizza al ribasso: siamo infatti ben lontani da quelle pronunce di taglio costitutive che il Giudice dell'Unione ha talvolta elaborato<sup>390</sup>.

---

<sup>387</sup> Cfr. R. CALVANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e la perdita sensibilità costituzionale della Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle*, op. cit., 2426 ss.

<sup>388</sup> Corte di Giustizia, 27 novembre 2012, C-370/12, paragrafo 180.

<sup>389</sup> Cfr. G. FONTANA, *I giudici europei di fronte alla crisi economica*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT – 114/2014 secondo cui: «con l'estromissione della Carta dall'ambito del trattato MES la Corte espunge dal controllo i "paradigmi costituzionali" dell'Unione, il che a sua volta retroagisce sul ruolo della Corte di Giustizia, facendo sì che il nuovo diritto europeo resti privo di un vero custode della legalità costituzionale euro-unitaria».

<sup>390</sup> Cfr. M. PICCHI, *La legittimazione del processo di integrazione costituzionale europea alla luce delle recenti strategie economico-finanziarie: riflessioni sulla composizione dei principi di omogeneità e del rispetto dell'identità nazionale attraverso il dialogo fra Corti*, in *Federalismi*, n. 19/2014. Secondo tale Autrice, in altre occasioni, la Corte di giustizia avrebbe offerto un'interpretazione estensiva dell'art. 51 Carta, nel senso che ha affermato la propria competenza a conoscere ogni normativa direttamente o indirettamente collegata al diritto dell'Unione. Il riferimento è in particolare alle seguenti decisioni: Corte di giustizia., sent. 12 ottobre 2010, causa C-243/09 Fuß, e sent. 22 dicembre 2010, cause riunite C-444/09 Gavieiro Gavieiro e C-456/09 Iglesias Torrescui. In particolare, una decisione in tema di diritti genitoriali sui minori adottata con criteri interni era stata fatta valere in uno Stato diverso da quello della pronuncia, la Corte ha ritenuto di poter intervenire allo scopo di vagliare il rispetto dei diritti della Carta soltanto perché la prima

La soluzione formalistica della *Pringle* sembra peraltro aver demoralizzato i cittadini comuni, i quali hanno visto platealmente la Carta inefficace proprio su questioni che afferiscono alla garanzia dei livelli minimi di sussistenza e di accesso al *welfare*, minando così la fiducia in quell'“Europa dei rimedi” che doveva costituire il punto più avanzato, dal punto di vista del processo di integrazione, del Trattato di Lisbona<sup>391</sup>. Peraltro, tale pronuncia in cui la Corte di Giustizia ha chiarito come il Trattato MES non violi l'art. 47 della Carta di Nizza, in materia di tutela giurisdizionale effettiva, sembra inserirsi in una più ampia giurisprudenza, la quale appare suffragare in modo piuttosto significativo una complessiva rinuncia a misurarsi con il tema dei diritti sociali<sup>392</sup>, in particolar modo se si guarda alle decisioni che hanno avuto ad oggetto misure di *austerity* e piani di rientro decisi a livello nazionale sulla base di complessi accordi internazionali<sup>393</sup>.

Venendo quindi alla seconda pronuncia in esame, il controllo che la Corte di Giustizia esercita nei confronti della BCE sembra aver presentato aspetti particolari con riferimento alle funzioni tecniche a quest'ultima attribuite – nel quadro della crisi dell'area euro – in relazione all'attuazione delle *outright monetary transactions*.

Si noti anzitutto, al riguardo, che in ambienti tedeschi le misure straordinarie adottate dalla BCE e, in generale, gli strumenti *ad hoc* posti in essere per fronteggiare l'eurocrisi sono stati

---

pronuncia si era formata attraverso l'applicazione di un regolamento comunitario [Corte di giustizia., sent. 5 ottobre 2010, causa C-400/10 JMdB]. Inoltre, più recentemente, la Corte, occupandosi di una questione ove era stata ipotizzata la violazione del principio del *ne bis in idem*, ha affermato che sovrattasse e procedimenti penali per frode fiscale relativi a inesattezza delle informazioni fornite in materia di IVA costituiscono un'applicazione del diritto primario e derivato dell'Unione e, quindi, sono coperte dall'art. 51, comma 1, Carta, posto che le risorse proprie dell'Unione comprendono entrate provenienti dall'applicazione di un'aliquota uniforme agli imponibili IVA determinati secondo regole dell'Unione: sussisterebbe quindi un nesso diretto tra la riscossione del gettito dell'IVA nell'osservanza del diritto dell'Unione e la messa a disposizione del bilancio delle corrispondenti risorse IVA, poiché qualsiasi lacuna nella riscossione del tributo determina potenzialmente una riduzione delle seconde, ovvero l'obbligo, previsto nel Trattato, di sanzionare in modo effettivo i comportamenti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione [Corte di Giustizia, sent. 23 febbraio 2013, causa C-617/10 (§§ 25-28) Åkerberg Fransson].

<sup>391</sup> Cfr. G. BRONZINI, *Corte di Giustizia: verso la sindacabilità delle misure di austerity*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 1/2017, 220 ss. Vedasi, al riguardo, A. FISCHER LESCANO, *Competencies of the Troika. Legal limits of the institutions of the European Union*, in I. Schoemann e Alii (a cura di) *Economic and financial crisis and collective labour law in Europe*, Oxford, 2014, 55 ss. che insiste sul carattere obbligatorio della Carta in ordine a tutte le politiche che promanano direttamente o indirettamente dall'Unione. Vedasi altresì anche P. CHIECO, *Riforme strutturali del mercato del lavoro e diritti fondamentali dei lavoratori nel quadro della nuova governance economica europea*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 4/2015, 459 ss. e, da ultimo, C. KILPATRICK, *Constitutions, social rights and sovereign debt states in Europe: a challenge new area of constitutional inquire*, WP IUE, n. 34/2015

<sup>392</sup> Si pensi alla pronuncia Dano (Corte di Giustizia, 11 novembre 2014, C-333/13) mediante la quale la Corte ha negato a due cittadini rumeni soggiornanti da diversi anni in Germania la concessione di prestazioni sociali per indigenti poiché l'accesso ai benefici dipende dal possesso di risorse economiche sufficienti per non divenire un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato ospitante, così come previsto dalla direttiva 2004/38/CE e dal regolamento sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale n. 883/2004. Ancora, nelle sentenza Alimanovic (Corte di giustizia, 15 settembre 2015, C-67/14) la Corte ha affermato il principio per cui uno Stato membro può escludere da una prestazione sociale i cittadini comunitari disoccupati, di altro Stato membro, che abbiano lavorato per meno di un anno nel Paese in cui la prestazione è richiesta.

<sup>393</sup> Cfr. F. SAIITO, *La 'solitudine' delle corti costituzionali? Sindacato sulle misure di austerity e protezione dei diritti sociali tra giudici nazionali e Corte EDU*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2016, 424. Secondo P. CHIARELLA, *Società a solidarietà limitata. Lo stato sociale in Europa*, in *Politica del diritto*, n. 4/2017, 706 «gli effetti della crisi economica hanno la Corte ad un ripensamento ammettendo drastiche limitazioni alla tutela sociale dei cittadini degli Stati membri. Nell'immobilismo politico, si è lasciato spazio ad un attivismo della Corte che si è rivelato, in fin dei conti, controproducente».

accolti in modo a dir poco scettico. Emblematico, sul punto, il fatto che il Presidente della *Bundesbank* Weidmann abbia votato contrariamente al programma OMT nel Consiglio Direttivo della BCE. Le tensioni non si sono tuttavia limitate ai contrasti interni alla BCE e alle posizioni espresse dai membri tedeschi relativamente alle misure non convenzionali poste in essere dalla Banca per fronteggiare la situazione emergenziale. Sul fronte giurisdizionale, infatti, il *BVerfG* non ha certo rinunciato alla sua tradizionale funzione di “guardiano” della Costituzione nazionale ed, in particolare, del mantenimento in capo al *Bundestag* di un margine decisionale che rimanesse sufficientemente ampio da scongiurare il rischio di uno svuotamento del principio democratico<sup>394</sup>. Proprio con riferimento alle OMT, il *BVerfG*, per la prima volta ha quindi inviato alla Corte di giustizia un quesito in via pregiudiziale, seguendo altre corti costituzionali nazionali che hanno recentemente inaugurato questa prassi<sup>395</sup>. Invero, con l'ordinanza *OMT* il *BVerfG*<sup>396</sup>, argomentando in modo chiaro sul piano giuridico, ma partendo da un presupposto di carattere economico, è giunto a conclusioni nette, ritenendo la violazione delle competenze della BCE palese e sufficientemente qualificata poiché idonea a minare

---

<sup>394</sup> Cfr. P. FARAGUNA, *La saga OMT: Il diritto all'ultima parola tra Corte di Giustizia e Tribunali Costituzionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2017, 567 ss. Sul ruolo svolto dal *BVerfG* con riferimento alle misure europee anti-crisi, vedasi altresì: G. RIVOSECCHI, *Il Trattato sul Mes e il Fiscal Compact al vaglio del Tribunale Costituzionale Federale e della Corte di giustizia*, in *il Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2014, 478 ss.; G. DELLE DONNE, *Le corti costituzionali di fronte alle trasformazioni dell'Unione economica e monetaria: consonanze e dissonanze tra Karlsruhe e la rue de Montpensier*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. 1/2013, 190 ss.; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stability e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi*, n. 18/2012 e, da ultimo, P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n.2/2016, 431 ss. Interessanti, sul punto, sono le osservazioni di F. SAIITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze “controdemocratiche”, principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016 secondo cui: «in un sistema che presuppone un equilibrio tra collaborazione e conflitto, il *BVerfG* si erge a presidio non tanto o solo del principio democratico, ma più nello specifico della democrazia rappresentativa e del suo corretto funzionamento, richiamando la necessità, perché si possa procedere nell'integrazione europea, degli opportuni passaggi istituzionali che siano, da un lato, la riforma del Grundgesetz, ove sufficiente, o una nuova Costituzione, se indispensabile, e, dall'altro, la riforma dei Trattati».

<sup>395</sup> Dal *Verfassungsgerichtshof* austriaco (cause C-143/99, C-465/00, C-138/01, C-139/01, C-171/01) alla *Cour d'arbitrage* (oggi *Cour constitutionnelle*) belga (cause C-93/97, C-480/03, C-305/05, C-212/06), alla Corte costituzionale italiana (con le ordinanze 102 e 103/2008 e 207/2013), al *Tribunal constitucional* spagnolo (ATC 86/2011), al *Conseil constitutionnel* francese (ord. 4 aprile 2013, n. 2013-314P QPC).

<sup>396</sup> Corte costituzionale tedesca (*Bundesverfassungsgericht - BVerfG*), 14 gennaio 2014, 2 BvR 2728/13. Con il primo quesito, la Corte costituzionale tedesca ha chiesto alla Corte di giustizia dell'Unione europea di valutare se la deliberazione del Direttivo della BCE del 6 settembre 2012 sia incompatibile con gli artt. 119 e 127, commi 1 e 2 TFUE, nonché con gli artt. da 17 a 24 dello Statuto del Sistema europeo delle banche centrali e della BCE, poiché essa esorbiterebbe dal mandato di politica monetaria che queste disposizioni affidano alla BCE e inciderebbe sulla competenza degli Stati membri. Con il secondo quesito la Corte tedesca ha chiesto alla Corte di giustizia di valutare se la deliberazione del Direttivo della BCE del 6 settembre 2012 sia incompatibile con il divieto di finanziamenti dei bilanci delle amministrazioni statali da parte della BCE o delle Banche centrali degli Stati membri previsto dall'art. 123 TFUE. In via ausiliaria, per l'ipotesi che la Corte di giustizia non debba considerare il provvedimento della BCE del 6 settembre 2012 come oggetto possibile di una domanda pregiudiziale, la Corte costituzionale tedesca riformula le due summenzionate questioni come pregiudiziali interpretative, rispettivamente, degli artt. 119 e 127 TFUE (nonché degli artt. da 17 a 24 dello Statuto del Sistema europeo delle banche centrali e della BCE) e dell'art. 123 TFUE. Vedasi, al riguardo, E. MOSTACCI, *Dal dialogo al decalogo: le OMT nel primo rinvio pregiudiziale del Bundesverfassungsgericht*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, n. 1/2014, 36 ss.; G. DELLE DONNE, *La “prima volta” di Karlsruhe: il rinvio pregiudiziale relativo alle Outright Monetary Transactions*, febbraio 2014, disponibile all'indirizzo web: [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it); A. DE PETRIS, *Un rinvio pregiudiziale sotto condizione? L'ordinanza del Tribunale costituzionale federale sulle Outright Monetary Transactions*, in *Federalismi*, n. 4/2014.

potenzialmente l'identità costituzionale e i principi democratici. La violazione è stata quindi rilevata dal BVerfG sotto un duplice profilo: con le misure OMT la BCE da un lato avrebbe ecceduto i limiti del mandato di politica monetaria e interferito con la politica economica degli Stati membri<sup>397</sup> in violazione degli articoli 119 e 127, paragrafi 1 e 2, TFUE, nonché degli articoli 17 ss. dello Statuto della BCE e, dall'altro, avrebbe violato il divieto di finanziare i debiti degli Stati membri in difficoltà previsto dall'art. 123 TFUE<sup>398</sup>. Il travalicamento delle competenze sarebbe pertanto, alla luce del giudice rimettente, evidente e sufficientemente qualificato<sup>399</sup>.

Con la sentenza del 16 giugno 2015<sup>400</sup>, resa nella causa C-62/14, *Gauweiler*<sup>401</sup>, la Corte di giustizia ha quindi deciso il primo rinvio pregiudiziale sollevato dalla Corte costituzionale federale tedesca. In *primis*, il giudice di Lussemburgo ha quindi risolto la questione riguardante il fatto che le misure OMT siano considerabile di politica monetaria<sup>402</sup> (rientrante nelle

---

<sup>397</sup> Al paragrafo 41 dell'ordinanza OMT si legge: « [a]cts of the kind that were announced in the OMT Decision are structurally significant especially because they lead to a considerable redistribution between the budgets and the taxpayers of the Member States, and can thus gain effects of a system of fiscal redistribution, which is not entailed in the integration programme of the European Treaties. On the contrary, independence of the national budgets, which opposes the direct or indirect common liability of the Member States for government debts, is constituent for the design of the monetary union».

<sup>398</sup> Sotto questo profilo (ordinanza OMT, par. 43) « [t]he violation would be manifest because the Treaty on the Functioning of the European Union stipulates an explicit prohibition of monetary financing of the budget and the Treaty thus unequivocally excludes such powers of the European Central Bank ». Inoltre, la violazione sarebbe anche strutturalmente significativa in quanto « [t]he prohibition of monetary financing of the budget is one of the fundamental rules that guarantee the design of the monetary union as a “community of stability”. Apart from this, it safeguards the overall budgetary responsibility of the German Bundestag».

<sup>399</sup> Più nel dettaglio, l'articolato e complesso quesito può essere suddiviso in due parti. La prima concerne la possibile violazione degli articoli 119 e 127, paragrafi 1 e 2, TFUE e degli articoli da 17 a 24 del Protocollo sullo Statuto SEBC e BCE, motivata dal fatto che le OMT eccederebbero il mandato di politica monetaria attribuito alla BCE. La ragione del carattere *ultra vires* risiede, ad avviso del BVerfG, nel legame delle OMT con i programmi di assistenza economica del fondo ESM, la cui efficacia potrebbe essere ridotta dall'assistenza, sia pure indiretta, fornita con le OMT, e nella selettività dell'acquisto dei titoli del debito pubblico degli Stati membri. La seconda parte del quesito concerne invece la violazione dell'art. 123 TFUE, che vieta l'assistenza finanziaria agli Stati, sulla base del fatto che: gli acquisti dei titoli del debito pubblico sono potenzialmente illimitati (*volume*); non è previsto un periodo di tempo minimo per l'acquisto sul mercato secondario dei titoli, che potrebbero dunque essere acquistati immediatamente dopo l'emissione sul mercato primario (*market pricing*); non è previsto un divieto di detenere i titoli sino alla scadenza (*interference with market logic*); non è previsto un livello di *rating* minimo per i titoli da acquistare (*default risk*); non è previsto un trattamento privilegiato per la BCE in caso di ristrutturazione del debito (*debt cut*). Cfr. F. BASSAN, *Le operazioni non convenzionali della BCE al vaglio della Corte costituzionale tedesca*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, n. 2/2014, 361 ss.

<sup>400</sup> Quanto alla dottrina su tale pronuncia, si rimanda a: E. DENNINGER, *L'identità costituzionale tedesca e l'Unione europea: riflessioni a partire dalla pronuncia sulle OMT*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2016, 261 ss.; A. MIGLIO, *Dialogo ma con fermezza: La Corte di Giustizia salva il programma OMT*, in *Rivista Eurojus*, luglio 2015; F. FABBRINI, *The European Court of Justice, the European Central Bank, and the Supremacy of EU Law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 1/2016, 3 ss.; V. BORGER, *Outright Monetary Transactions and the Stability Mandate of the ECB: Gauweiler*, in *Common Market Law Review*, n. 1/2016, 139 ss. e a C. JOERGES, *Pereat Iustitia, Fiat Mundus: What Is Left of the European Economic Constitution after the Gauweiler Litigation*, *The European Court of Justice, the European Central Bank, and the Supremacy of EU Law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 1/2016, 99 ss.

<sup>401</sup> La cui massima potrebbe così compendiarsi: «Gli articoli 119 TFUE, 123, paragrafo 1, TFUE e 127, paragrafi 1 e 2, TFUE, nonché gli articoli da 17 a 24 del Protocollo (n. 4) sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, devono essere interpretati nel senso che autorizzano il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) ad adottare un programma di acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari come quello annunciato nel comunicato stampa del quale viene fatta menzione nel verbale della 340ª riunione del Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) dei giorni 5 e 6 settembre 2012».

<sup>402</sup> Più nel dettaglio, secondo il *Bundesverfassungsgericht* il profilo di dubbia compatibilità con il diritto dell'Unione risultava incentrato sul rilievo che la delibera sulle OMT si configura come un'autorizzazione all'acquisto — non

competenze della BCE) oppure di politica economica (e quindi *ultra vires*). Si noti, al riguardo, che la distinzione tra atti di politica economica e di politica monetaria non è sempre così nitida, venendo a dipendere anche dal pensiero delle diverse scuole economiche<sup>403</sup>, nonché dalla durata nel tempo delle misure.

La Corte su questo spinoso tema ha quindi scelto di ancorarsi strettamente alle norme del Trattato e alle analisi effettuate dalla stessa BCE. Poiché quindi il Trattato non definisce cosa è politica monetaria, ma definisce invece l'obiettivo della politica monetaria nel mantenimento della stabilità dei prezzi, secondo la Corte, al fine di definire la natura della misura, occorre guardare ai suoi obiettivi<sup>404</sup>. Posto dunque che finalità del programma OMT consisteva nel ristabilire i canali ordinari di trasmissione della politica monetaria «le misure intese a preservare tale meccanismo di trasmissione possono essere ricondotte all'obiettivo principale definito all'art. 127, paragrafo 1, TFUE.<sup>405</sup>».

Ne discende, pertanto, che la BCE godrebbe di poteri impliciti utilizzabili al fine di poter svolgere la politica monetaria finalizzata alla stabilità dei prezzi. Tali poteri impliciti potrebbero quindi essere esercitati quando la situazione economica straordinaria impedisce l'esercizio della ordinaria politica monetaria, ed al fine di poter esercitare tale politica. Gli effetti indiretti eventualmente prodotti dalla misura, secondo la Corte, non sono in grado di modificare la sostanza della stessa<sup>406</sup>. In conclusione, dato che la politica monetaria è definita nel Trattato nei suoi obiettivi ma non nei suoi strumenti, e che non può negarsi alla BCE di esercitare i poteri necessari per poter mantenere la stabilità dei prezzi, il giudice non può che affidarsi a quanto

---

delimitato *ex ante* dal punto di vista quantitativo e soggetto, quindi, a condizionamenti politici — dei titoli di debito di singoli Stati membri dell'Eurozona, il cui scopo principale è l'abbassamento dei tassi di rifinanziamento del debito di tali Stati. Per tale ragione, il Tribunale federale chiedeva alla Corte di giustizia di chiarire se, nel disporre questo acquisto, la BCE avesse violato il proprio mandato istituzionale relativo al governo della politica monetaria, e quindi della stabilità dei prezzi, intervenendo invece in materia di politica economica, la quale è riservata agli Stati membri. Cfr. A. CARDONE, *L'obliterazione dello Stato di crisi: la Corte UE ri(con)duce le misure "non convenzionali" della BCE al diritto "ordinario" dei Trattati*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2015, 1533 ss.

<sup>403</sup> Vedasi in particolare, al riguardo, E. MARELLI, *Scuole macroeconomiche ed il dibattito di politica economica*, Torino, 1997.

<sup>404</sup> Corte, 16 giugno 2015, C 62-2014, paragrafo 42: «è importante rilevare che il Trattato FUE non contiene alcuna definizione precisa della politica monetaria, ma definisce al tempo stesso gli obiettivi di tale politica e i mezzi di cui dispone il SEBC per attuarla».

<sup>405</sup> Più precisamente, secondo la Corte, 16 giugno 2015, C 62-2014, paragrafo 50, «l'idoneità del SEBC ad influire sull'evoluzione dei prezzi mediante le sue decisioni di politica monetaria dipende, in larga misura, dalla trasmissione degli impulsi che esso emette sul mercato monetario ai vari settori dell'economia. Di conseguenza, un funzionamento deteriorato del meccanismo di trasmissione della politica monetaria può rendere inoperanti le decisioni del SEBC in una parte della zona euro e mettere così in discussione l'unicità della politica monetaria. Inoltre, poiché un funzionamento deteriorato del meccanismo di trasmissione altera l'efficacia delle misure adottate dal SEBC, la capacità di quest'ultimo di garantire la stabilità dei prezzi ne risulta necessariamente pregiudicata. Pertanto, le misure intese a preservare tale meccanismo di trasmissione possono essere ricondotte all'obiettivo principale definito all'articolo 127, paragrafo 1, TFUE».

<sup>406</sup> Corte, 16 giugno 2015, C 62-2014, paragrafo 49: «l'obiettivo della preservazione di un'adeguata trasmissione della politica monetaria è idoneo al tempo stesso a preservare l'unicità di tale politica e a contribuire all'obiettivo principale di quest'ultima che è il mantenimento della stabilità dei prezzi».

analizzato e ritenuto dalla BCE sulla situazione emergenziale e sulla necessità di preservare, attraverso misure straordinarie, gli ordinari strumenti di trasmissione della politica monetaria<sup>407</sup>.

Un secondo profilo di interesse che emerge dalla motivazione della sentenza in commento è quello relativo alla necessaria proporzionalità che deve contraddistinguere qualsivoglia programma di acquisto di titoli rientrante nella politica monetaria della Banca centrale. Tale principio di proporzionalità, secondo la Corte, richiede che tutti gli atti delle istituzioni dell'Unione siano idonei a realizzare gli obiettivi legittimi che tendono a perseguire e che non eccedano i limiti di quanto è necessario per raggiungerli. La sentenza sottolinea quindi, al riguardo, che entrambi i requisiti sono rispettati dalle misure OMT. Quanto alla loro idoneità rispetto all'obiettivo, essa rileva che l'acquisto di titoli di Stato da parte della BCE è funzionale a contrastare la forte volatilità e la presenza di differenziali di rendimento estremi nei tassi di interesse dei titoli del debito pubblico di diversi Stati della zona euro, poiché tali tassi non appaiono riconducibili esclusivamente alle diversità macroeconomiche tra gli Stati, ma all'esigenza di coprire il rischio di collasso della zona euro con premi eccessivi per i titoli emessi da alcuni Stati membri aggrediti dalla speculazione<sup>408</sup>. Quanto, invece, alla proporzionalità delle misure, la sentenza osserva che il programma OMT è limitato nel tempo alla cessazione delle perturbazioni del meccanismo di trasmissione della politica monetaria e riguarda un numero limitato di titoli di Stato<sup>409</sup> (quelli con scadenza inferiore a tre anni degli Stati sottoposti ad un programma di aggiustamento macroeconomico del MES/FESF e aventi nuovamente accesso al mercato obbligazionario)<sup>410</sup>.

Da ultimo, il Tribunale Costituzionale tedesco ha interrogato la Corte di Giustizia quanto al fatto che l'attuazione del programma mediante l'acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari fosse, per i modi in cui può essere effettuato, incompatibile con il divieto di finanziamento monetario dei bilanci pubblici degli Stati sancito dall'art. 123 TFUE, comma 1. Ad avviso della Corte di Giustizia, «l'intervento del SEBC potrebbe avere, in pratica, un effetto equivalente a quello dell'acquisto diretto di titoli di Stato [...] qualora gli operatori possibili acquirenti di titoli di Stato sul mercato primario avessero la certezza che il SEBC procederà al riacquisto di tali titoli entro un termine e a condizioni tali da permettere ad essi operatori di agire, de facto, come intermediari»<sup>411</sup>. Tuttavia, ciò non si verifica nel caso del programma in questione, in quanto gli acquisti sono limitati ad alcune tipologie di titoli emessi, soltanto per titoli di Stati membri aventi nuovamente accesso al mercato obbligazionario e unicamente nella misura e per il tempo

---

<sup>407</sup> Cfr. A. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi*, n. 13/2015.

<sup>408</sup> Vedasi, in particolare, sul punto, i paragrafi 72-73 e 76-80 della sentenza Gauweiler.

<sup>409</sup> Cfr. A. CARDONE, *L'obliterazione dello Stato di crisi: la Corte UE ri(con)duce le misure "non convenzionali" della BCE al diritto "ordinario" dei Trattati*, *op. cit.*, 1533 ss.

<sup>410</sup> Vedasi, in particolare, sul punto, i paragrafi 82-92 della sentenza Gauweiler.

<sup>411</sup> Vedasi, in particolare, il paragrafo 104 della sentenza Gauweiler.

necessari a preservare il meccanismo di trasmissione della politica monetaria e l'unicità della stessa. Ulteriore elemento che impedisce agli acquirenti di titoli sul mercato primario di comportarsi da meri intermediari delle banche del SEBC è la piena discrezionalità del Consiglio direttivo di «decidere in merito alla portata, all'inizio, al proseguimento e alla sospensione degli interventi sui mercati secondari previsti da un programma siffatto»<sup>412</sup>. Gli operatori nel mercato primario, in virtù di tale discrezionalità, non possono pertanto essere certi circa l'*an*, il *quantum* e sulle modalità di riacquisto da parte delle banche del SEBC<sup>413</sup>.

In sintesi, quindi, La Corte di Giustizia ha ritenuto compatibili le OMT con il diritto primario dell'Unione. Con un'integrazione della motivazione della delibera del Consiglio direttivo della BCE, ovvero con una sostanziale riscrittura delle condizioni del programma monetario, la Corte ha quindi ricondotto le misure, qualificate dalla stessa BCE 'non convenzionali', alla 'norma' del diritto ordinario dell'UE.

Ciò posto, la Corte federale tedesca, allorché la questione è tornata di fronte ad essa<sup>414</sup>, sembra essersi di fatto limitata a registrare la ricostruzione effettuata dal Giudice europeo e, pur con talune precisazioni, a legittimare, a propria volta, l'operato della BCE. Invero, Il Tribunale costituzionale federale tedesco ha deciso nel senso che il programma straordinario di acquisti di titoli di Stato annunciato nel 2012 dalla Banca centrale europea non crea conseguenze incompatibili con la Legge fondamentale tedesca. In tal modo, il BVerfG pare quindi aver "afferrato" la mano tesa dai giudici della Corte di giustizia, pur senza risparmiare qualche critica, anche piuttosto decisa, e un ammonimento per il futuro.

Più nel dettaglio, i giudici tedeschi si sono risolti a ritenere la decisione OMT un atto non manifestamente *ultra-vires* e non lesivo dell'identità costituzionale soltanto a patto che, nell'eventualità che tale decisione venga attuata, ciò avvenga alle condizioni chiarite dalla Corte di giustizia nella sua decisione del 16 giugno 2015. Sul punto, proprio alla luce delle condizioni contenute nella decisione della Corte di giustizia, non vi sarebbe dunque – secondo il Tribunale costituzionale tedesco – un rischio che il principio democratico e l'identità costituzionale tedesca siano violati<sup>415</sup>. In sintesi estrema, Il BVerfG, con quest'ultima pronuncia, ha pertanto

---

<sup>412</sup> Vedasi, in particolare, il paragrafo 106 della sentenza Gauweiler.

<sup>413</sup> Cfr. P. FARAGUNA, *La Corte di Giustizia strizza l'occhio alla Corte di Karlsruhe nel caso Gauweiler (OMT)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, 799.

<sup>414</sup> Il riferimento è alla sentenza BVerfG, 21 giugno 2016, 2 BvR, 2728/13, BvR 2729/13, BvR 2730/13, BvR 2731/13, BvE 13/13. In dottrina vedasi: P. FARAGUNA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in *Diritti comparati*, Working Papers, 1/2016 e M. STARITA, *Openness Towards European and Cooperation with the Court of Justice Revisited: The Bundesverfassungsgericht Judgment of 21 June 2016 on the OMT Programme*, in *European Papers*, 2016, 395 ss.

<sup>415</sup> Il BVerfG si è quindi appoggiato alla motivazione della CGUE laddove ha chiarito che sono comunque vietati acquisti idonei a produrre effetti equivalenti a un finanziamento monetario del bilancio di uno Stato. Per impedire tale effetto equivalente, gli acquisti non possono essere preventivamente annunciati; devono riguardare un volume complessivo di titoli preventivamente limitato; devono avvenire a distanza di tempo congrua rispetto alla loro emissione sul mercato primario; devono riguardare titoli di Stati che abbiano comunque già accesso al mercato, e possono essere conservati fino alla loro maturazione soltanto se ciò è giustificabile da ragioni di politica monetaria

finito con l'aderire sostanzialmente all'impostazione della Corte di giustizia sulle OMT, evidenziando come, grazie alle cautele<sup>416</sup> con le quali quest'ultima ha circoscritto l'azione della BCE, non sussista un effettivo rischio dell'identità costituzionale tedesca<sup>417</sup>.

Quanto alle descritte decisioni della Corte di Giustizia e del BVerfG sulle operazioni non convenzionali della BCE pare quindi lecito porsi un quesito. Nel "dialogo" tra le suddette Corti in relazioni al programma OMT si può davvero ravvisare una ritrovata sintonia sul punto? O, piuttosto, si tratterebbe di un compromesso<sup>418</sup> tra (da una parte) la avvertita necessità, in capo alla BCE, di salvaguardare il corretto funzionamento della trasmissione della politica monetaria, nonché la tenuta degli Stati più esposti alla crisi dell'eurozona, e (dall'altra) la volontà, del Bundesverfassungsgericht di rafforzare, salvaguardandole, i principi democratico rappresentativi a livello nazionale? Qualsiasi sia la risposta, pare comunque emergere, ancora una volta, come tale prerogativa venga, non a caso, rivendicata dal Tribunale costituzionale dello Stato membro, la Germania, che, all'interno dell'Unione, gode certamente di un trainante (quandanche non egemone) peso politico<sup>419</sup>.

---

(ipotesi assai difficile da verificarsi). Cfr. P. FARAGUNA, *Il caso Gauweiler/OMT torna dalla Corte di Giustizia al BVerfG: ricorsi infondati (ma non troppo)*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2015, 593 ss.

<sup>416</sup> Tali elementi possono essere così sintetizzati: a) gli acquisti avvengono solo sul mercato secondario; b) l'istituto attende un certo periodo di tempo prima di procedere all'acquisto (ovvero non immediatamente dopo l'emissione sul mercato primario); c) l'acquisto è subordinato alla circostanza che lo Stato porti a termine determinate riforme economiche; d) l'istituto di emissione si impegna a pubblicare un resoconto delle operazioni effettuate (quindi, a renderle note solo ex post); e) non vengono diffusi avvisi preventivi (pertanto non vi è certezza di riacquisto da parte della BCE); f) la stessa BCE può decidere in qualunque momento di rivendere i titoli presenti nel proprio portafoglio (in sostanza: non essendo certo che essa attenda la scadenza, l'operazione non equivarrebbe ad un finanziamento predeterminato); g) la BCE non assume uno status di creditore privilegiato (e conseguentemente subisce le eventuali perdite in ipotesi di default dello Stato).

<sup>417</sup> Cfr. G. CONTALDI, *Il nuovo ruolo della BCE nel funzionamento dell'Unione economica e monetaria dopo le decisioni nel caso Gauweiler*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2017.

<sup>418</sup> Al riguardo, osserva A. DE PETRIS, *Un compromesso responsabile: la risposta del Tribunale Costituzionale Federale tedesco alla sentenza della Corte di Giustizia sul rinvio pregiudiziale di Karlsruhe*, in *Federalismi*, n. 13/2016, che «è possibile osservare che la Corte costituzionale tedesca abbia ancora una volta mostrato una forte sensibilità alle esigenze istituzionali e contingenti della sfera politica europea, disponendosi ad accogliere nelle sue linee-guida la deliberazione assunta dalla Corte di Giustizia a seguito della sua stessa sollecitazione. Allo stesso tempo, tuttavia, i giudici di Karlsruhe non mancano di ribadire di nuovo quelle condizioni minime e imprescindibili alla luce delle quali valutare di volta in volta la regolarità dell'operato delle istituzioni europee, soprattutto di quelle la cui legittimazione democratica può essere messa in discussione più facilmente di altre, e riservandosi in ultima analisi di intervenire di nuovo sul tema laddove l'uso delle competenze riconosciute alla BCE minacciasse di avvicinarsi troppo ai confini ribaditi nella sentenza in esame. Probabilmente, nel contesto politico continentale attuale, la decisione del Bundesverfassungsgericht appare come una scelta di compromesso, ma che certo non manca di senso di responsabilità, smentendo coloro che vedono nella Corte di Karlsruhe esclusivamente un baluardo dell'interesse nazionale nel panorama europeo».

<sup>419</sup> Vedasi, al riguardo, S. CASSESE, *L'Unione europea e il quinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9/2009, 1003 ss.



## . CAPITOLO III

### **PROCEDURA PER SQUILIBRI MACROECONOMICI E RIFORME NEGLI STATI MEMBRI**

**Sommario:** 1. Introduzione: MIP e misurazione del diritto nazionale. 2. Il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri: cenni introduttivi - 3. La MIP nel contesto della governance economica europea della crisi. - 4. Procedura e sanzioni previsti dai Regolamenti UE 1176/2011 e 1174/2011. Questioni di compatibilità della Procedura con il diritto europeo dei Trattati. - 5. Procedura MIP e riforme nazionali in Italia: mercato del lavoro e normativa sui licenziamenti individuali. - 6. (segue) legge elettorale e d.d.l cost. Renzi Boschi. - 7. (segue) l'efficienza nella Pubblica amministrazione. - 8 Le ascoltate e inascoltate raccomandazioni MIP: azione ed inerzia del legislatore italiano. – 8.1. L'esperienza del primo governo Conte: verso un'inversione di tendenza? – 8.2. L'esperienza del secondo governo Conte. – 9. Spunti di comparazione sull'implementazione nazionale delle raccomandazioni MIP: 9.1. L'esperienza spagnola. 9.2. L'esperienza tedesca. 9.3 L'esperienza francese - 10. I) MIP e principi democratico costituzionali: un connubio conflittuale? - 11. (intermezzo) MIP e Procedura per deficit eccessivo: reciproche interferenze. - 12. (segue) II) MIP e principi democratico costituzionali: un connubio conflittuale? -13. A-contestualità della Procedura e discrezionalità politica della Commissione nell'enforcement delle sanzioni

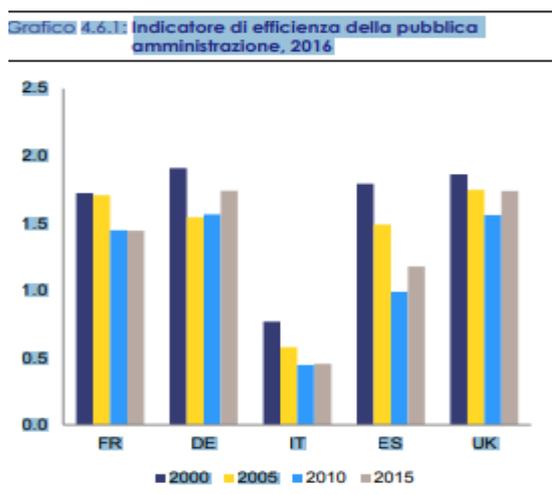
#### **1. Introduzione: MIP e misurazione del diritto nazionale**

Come sarà illustrato in questo capitolo, il quadro di valutazione della MIP si compone di una serie di indicatori, con annesse soglie di criticità, atti a valutare le *performance* economiche dei singoli Stati membri, non solo con riguardo al settore pubblico, bensì anche in riferimento a quello privato. Ad esempio, la posizione netta su estero (*Net international investment position*) è considerata fattore di possibile squilibrio macroeconomico ove superi la soglia del 35%.

Si noti quindi che la Commissione europea, nell'ambito della MIP, valuta – grazie ad un esame approfondito (c.d. *in depth review*) – quanto la legislazione domestica di ogni singolo Stato possa incidere su un determinato risultato macroeconomico. Quanto all'Italia, rilevava, nel 2016, come il sistema fiscale ostacolasse l'efficienza economica e la crescita, in tanto in quanto la pressione fiscale era diretta maggiormente sui fattori produttivi, rispetto ad altri Stati membri,

con possibili ripercussioni negative sulla crescita<sup>1</sup>. Raccomandava pertanto di trasferire il carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio<sup>2</sup>. Invero, assunto di fondo è che un sistema fiscale che ostacola la crescita<sup>3</sup> finisce con l'aver effetti frenanti sulla crescita del PIL e, quindi, per incidere negativamente sul rapporto tra debito pubblico e PIL, il quale rappresenta appunto un indicatore della MIP sulla possibile presenza di squilibri interni.

Ciò posto, sembra emergere la concezione secondo cui la legislazione interna di ciascuno Stato membro sarebbe la prima determinante di molti risultati macroeconomici e, pertanto, che i sistemi normativi statuali non possano prescindere da una valutazione circa la loro aderenza al (pur) astratto concetto di efficienza (macro)economica<sup>4</sup>. In tal senso, la Commissione rileva, ad esempio, come l'indicatore di efficienza della funzione pubblica, che rispecchia la percezione della qualità dei servizi pubblici e la capacità della pubblica amministrazione, è pari a 0,45, mentre è superiore a 1 per gli altri grandi Paesi europei<sup>5</sup>. Ciò a significare che la legislazione italiana in materia di amministrazione pubblica non sembra rispondere a quegli standard di efficienza (nel caso di specie, forniti dalla Banca mondiale) su cui la Commissione si basa ai fini delle proprie valutazioni.



Da quanto suesposto se ne ricava quindi l'ottima salute di cui godono, a tutt'oggi, le interpretazioni in chiave normativa del concetto di efficienza, soprattutto nel campo della *law*

<sup>1</sup> Relazione per paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 26.2.2016 SWD(2016) 81 final, 3.

<sup>2</sup> Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2016 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 dell'Italia, Bruxelles, 18.5.2016 COM(2016) 332 final, 8.

<sup>3</sup> Si rimanda per maggiori approfondimenti sul rapporto tra legislazione e crescita economica a: M. CLARICH – B.G. MATTARELLA, *Un nuovo sistema regolatorio per lo sviluppo economico*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 2/2013, 363 ss.

<sup>4</sup> Per maggiori approfondimenti circa la portata dei concetti giuridici di efficacia ed efficienza vedasi: G. TUZET, *Effettività, efficacia, efficienza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1/2016, 207 ss.

<sup>5</sup> Relazione per paese relativa all'Italia 2017 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 22.2.2017 SWD(2017) 77 final, 65.

*and economics of regulation*<sup>6</sup>. Emblematico, al riguardo, uno studio comparato della stessa Commissione europea relativo agli effetti delle diverse normative nazionali sull'accesso a determinate professioni<sup>7</sup>, secondo cui: «rendere la regolamentazione più proporzionata e adeguata alla realtà del mercato, per esempio allentando i requisiti più restrittivi e ingiustificati all'esercizio di taluni servizi professionali, comporta un miglioramento delle dinamiche di mercato, in particolare favorendo maggiori aperture di questo, un maggior numero di nuove imprese e l'immissione sul mercato di nuovi servizi innovativi da parte di nuovi operatori<sup>8</sup>». In particolare, la Commissione sembra far proprie le regole dell'analisi economica del diritto, la quale, non a caso, spesso utilizza diversi indicatori al fine di fornire una rappresentazione grafica dei risultati cui addiviene.

Tale disciplina, il cui metodo è costituito dall'applicazione sistematica dell'apparato concettuale economico allo studio dell'ordinamento giuridico, si occupa quindi dello studio degli effetti economici di determinati atti ed istituti giuridici (anche) di diritto pubblico o, comunque, pubblicisticamente rilevanti. Più nel dettaglio, l'analisi economica del diritto pubblico si propone di analizzare, pur sempre adoperando gli strumenti concettuali del ragionamento economico, ogni istituto giuridico pubblicistico, senza limitare il proprio orizzonte di ricerca alla mera individuazione di una serie di regole minime a protezione dei diritti individuali<sup>9</sup>. Secondo tali teorie, quindi, sia l'interpretazione delle leggi vigenti, sia la formulazione di nuove regole devono essere sempre orientate alle conseguenze (macro)economiche che ne possono discendere<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. D. CANALE, *Forme e usi della Law and Economics*, in *Ars interpretandi*, n. 2/2013, 32. Secondo tale Autore, tuttavia, l'efficienza economica costituirebbe un criterio di giudizio puramente strumentale, che assume contenuti concreti soltanto alla luce degli obiettivi sociali che si intendono perseguire mediante il suo uso in un contesto determinato. Detto in una battuta: l'efficienza sarebbe un mezzo, non un fine. Più precisamente, le nozioni di efficienza esprimerebbero regole tecniche per individuare i mezzi idonei a raggiungere un certo obiettivo sociale ma non consentirebbero di valutare l'opportunità di perseguire o meno tale obiettivo. Peraltro, al riguardo, osserva criticamente P. CHIASSONI, *Modelli economici e scienza del diritto: considerazioni introduttive*, in *Ars interpretandi*, n. 2/2013, 13 che: «Sotto il profilo della sua matrice ideologica, l'analisi economica del diritto si connota per l'adesione a un liberalismo economico radicale: al credo neoliberista che, a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale, si specifica come *market fundamentalism* (fondamentalismo del mercato), e con calcolata, lungimirante e ben foraggiata furia ingaggia una lotta mortale – in massima parte coronata dal successo – contro lo «Stato», la «burocrazia», la «pianificazione», la «regolazione» dell'economia (presentata come «illecita interferenza a prescindere»), i «dacci e laccioli» che ostacolano il «gioco» benefico della «libera concorrenza», il «paternalismo» delle assicurazioni sociali, la prestazione di «provvidenze» dettate da esigenze di equità, bollata in modo sprezzante e malandrino di «assistenzialismo».

<sup>7</sup> Commissione europea, *The effects of reforms of regulatory requirements to access professions: country-based case studies*, studio pubblicato in data 16 gennaio 2017, disponibile all'indirizzo web: <http://ec.europa.eu>.

<sup>8</sup> In questo senso vedasi: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali, Bruxelles, 10.1.2017 COM(2016) 820 final.

<sup>9</sup> Cfr. M. ABRESCIA, *Le ricerche gius-economiche e la frontiera del diritto costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2001, 635 ss. In particolare, secondo tale Autore (639): «sia gli studi sviluppati in ambito di *constitutional economics*, sia l'analisi economica del diritto pubblico cercano di porre rimedio agli errori sistematici dei processi democratici di scelta collettiva incardinati sul principio di maggioranza e, quindi, su un principio per cui le procedure di scelta sociale possono essere tratte da semplici meccanismi di aggregazione delle preferenze individuali».

<sup>10</sup> Vedasi, in questo senso, F. DENOZZA, *Il modello dell'analisi economica del diritto: come si spiega il tanto successo di una tanto debole teoria*, in *Ars interpretandi*, n. 2/2013, 43 ss.

Ne deriva dunque che, una volta accertati gli effetti economici degli istituti giuridici di maggior rilievo, il giurista non può che maturare, relativamente a questi, dei discorsi di politica del diritto<sup>11</sup>. Dalla prospettiva dell'analisi economica del diritto, quindi, il ruolo dell'economia non può che divenire centrale, mentre la legislazione di uno Stato sembra da considerarsi quale puro oggetto passivo di studio, valutazione ed, eventualmente, di critica<sup>12</sup>.

Si pensi, a tal riguardo, alle valutazioni della Commissione europea circa le recenti riforme adottate dal Governo Renzi in materia giuslavoristica (vedi anche *infra* paragrafo 5): «Le recenti riforme del mercato del lavoro, volte ad aumentare la flessibilità all'ingresso e all'uscita dal mondo del lavoro e a migliorare l'efficienza allocativa nell'economia, dovrebbero arginare l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto in Italia [...] La legge di stabilità 2016 prevede agevolazioni fiscali per gli aumenti salariali legati alla produttività<sup>13</sup>».

In tal senso, nell'ambito della MIP, la Commissione sembra quindi considerare la legislazione giuslavoristica italiana al pari di uno strumento di politica economica, attraverso cui poter rilanciare, in particolare grazie a politiche volte ad una generale deflazione salariale, la competitività di uno Stato economicamente debole<sup>14</sup>. Invero, nella logica degli indicatori economici e delle classifiche numeriche i diritti dei lavoratori giuridicamente riconosciuti nell'ordinamento nazionale appaiono sconnessi da quei superiori valori di civiltà iscritti nella Costituzione e nei trattati internazionali sui diritti fondamentali, per essere invece percepiti come “costi” e dunque come “ostacoli” all'imprenditorialità<sup>15</sup>.

Alla luce di quanto suesposto, le discipline giuridiche perdono gradualmente porzioni notevoli della tradizionale autonomia rispetto alle altre scienze, specialmente in ragione delle prassi e delle teorie economico-finanziarie più diffuse nel mercato mondiale<sup>16</sup>. Costituiscono riprova di tale tendenza i noti Rapporti *Doing Business*, provenienti dalla Banca Mondiale e prodotti annualmente dal 2004 ad oggi, al fine di misurare i costi economici della regolamentazione giuridica sopportati dalle imprese nei diversi ordinamenti nazionali<sup>17</sup>. E'

---

<sup>11</sup> In tal senso argomenta: F. MERUSI, *Analisi economica del diritto e diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, n. 3/2007, 427 ss.

<sup>12</sup> Cfr. G. CALABRESI, *Cosa è l'analisi economica del diritto?*, in *Rivista diritto finanziario*, n. 3/2007, 343 ss.

<sup>13</sup> Relazione per paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 26.2.2016 SWD(2016) 81 final, 32, 40.

<sup>14</sup> Vedasi, in tal senso, V. SPEZIALE, *La trasformazione del diritto del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4/2016, 719 ss. secondo cui il diritto del lavoro è divenuto uno strumento per garantire la competitività economica di uno Stato e l'efficienza delle imprese, perdendo tuttavia il suo stato epistemologico, consistente nella difesa dei diritti dei lavoratori.

<sup>15</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, “Metodo aperto di coordinamento” delle politiche in materia di occupazione nell'Unione europea e ricadute sulla normazione nazionale, in P. Bonetti, A. Cardone, A. Cassatella, F. Cortese, A. Defenu, A. Guazzarotti (a cura di) *Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti sociali*, Roma, 2014, 207.

<sup>16</sup> Cfr. A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2012, 831.

<sup>17</sup> Per maggiori approfondimenti sul ruolo dei Rapporti *Doing Business* della Banca Mondiale ed, in particolare, sul ruolo di questi nell'affermare la superiorità, nel favorire l'esercizio di impresa, dei sistemi di common law rispetto a quelli di civil law, E. MOSTACCI – A. SOMMA, *Il caso Uber: La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, 2016, spec. 12 ss.

significativo, invero, che il prodotto di questi rapporti consista in una classifica ideologica come la teoria della *Law and finance* da cui trae spunto: un *ranking* destinato a premiare, mettendoli in evidenza agli occhi degli investitori, gli ordinamenti ritenuti *business friendly*, e a punire quelli che invece non sono considerati tali dal punto di vista neoliberale<sup>18</sup>.

Ne discende che, secondo gli assunti propri dell'analisi economica del diritto<sup>19</sup>, al legislatore interno viene di fatto raccomandato di sostituire quelle norme "inefficienti" – che costituiscono dei costi per le imprese operanti a livello globale – con delle altre disposizioni maggiormente "*business friendly*" ed in grado di rendere attrattivo per gli investimenti il tessuto normativo del Paese membro.

Coerentemente con quanto sin d'ora esposto, si rileva quindi come, sempre più, proliferino gli indicatori macroeconomici atti a "misurare" il diritto degli Stati membri, e, più in generale, ad assolvere alla funzione di quantificazione della regolamentazione. Detto altrimenti, obiettivo dei grafici e degli indicatori numerici è quello di trasformare in dati quantitativi, facilmente comparabili, contesti nazionali regolamentari diversi, i quali vengono appunto ordinati e classificati secondo la loro capacità di attrazione per gli investimenti globali<sup>20</sup>. Volendo fornire un esempio, la Commissione, dopo aver fatto proprie le stime della Banca mondiale<sup>21</sup>, ha stabilito che il punteggio dell'Italia per l'efficienza della pubblica amministrazione è progressivamente diminuito, passando da 0,67 nel 2004 a 0,42 nel 2009 e a 0,38 nel 2014<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. A. SOMMA, *La dittatura dello spread, Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014, 271. Vedasi, al riguardo, V.C. MENARD – B. DU MARAIS, *Can we rank legal system according to their economic efficiency?*, in P. Nobel - M. Gets (a cura di): *New frontiers of law and economics*, Zurigo, 2006, 7 ss, secondo cui (10) « The agenda established in the report Doing Business is unambiguous: it is to formulate prescriptions for developing as well as developed countries in order to bolster growth. The main tool for reaching this goal is to propose a standardization of Law along the lines identified by the best legal practice, with the explicit proposal that: "one size (can) fit all".

<sup>19</sup> Per approfondimenti sull'approccio teorico della *Law and Finance*, basato essenzialmente sulla valutazione delle conseguenze di ordine economico di un dato istituto giuridico vedasi: R. POSNER, *The Economics of Justice*, Harvard, 1983; G. CALABRESI, *Some Thoughts on Risk Distribution and Law of Torts*, in *Yale Law Journal*, 1961, 499; R. COASE, *The Problem of Social Cost*, in *Journal Law of Economics*, n.3/1960, 1 ss. Con riguardo alla dottrina italiana vedasi quindi: F. DENOZZA, *Il modello dell'analisi economicadel diritto: come si spiega il tanto successo di una teoria così debole?*, *op.cit.*

<sup>20</sup> Si noti quindi che dai rapporti *Doing Business* della Banca Mondiale emerge come le performance economiche dei Paesi di *common law* siano superiori rispetto a quelle dei Paesi di *civil law*. Sul raffronto tra i sistemi giuridici di *common law* e quelli di *civil law* in termini di efficienza, da una parte, e di tradizione/cultura giuridica, dall'altra si rimanda a: P.G. MONATERI, *Geopolitica del diritto*, Roma –Bari, 2013, p. 25 ss. e a A. GAMBARO, *Misurare il diritto?*, in *Annuario di diritto Comparato*, 2012, 34 - 38 il quale, con riguardo ai rapporti c.d *Doing Business* della *World Bank*, da un'ottica prettamente comparatistica, in particolare tra i sistemi giuridici di *common law* e quelli di *civil law* afferma: «Gli indicatori economici in senso lato presentano due caratteristiche comuni: sono tutti esprimibili in misura quantitativa (e da ciò deriva la loro popolarità mass mediale) e sono tutti enigmatici dal punto di vista dell'informazione veicolata, (almeno) sino a quando non siano contestualizzati con precisione sotto il profilo della loro origine, del loro margine di approssimazione e della loro finalità comunicativa [...] Non si può quindi pretendere che (il rapporto *Doing Business*) misuri ciò che non è adatto a misurare, ovvero la qualità di un'intera tradizione giuridica, o, anche semplicemente le *performances* economiche di un sistema Paese».

<sup>21</sup> Banca mondiale - Indicatori mondiali della *governance* 2015. Il punteggio attribuito esprime la stima della *governance* misurata su una scala che va da -2,5 a +2,5 circa.

<sup>22</sup> Relazione per paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 26.2.2016 SWD(2016) 81 final, 72.

Da questo punto di vista, il ricorso, da parte della Commissione, al linguaggio dei numeri non pare sempre “innocente”: se infatti è vero che questi svolgono un ruolo irrinunciabile per l’esercizio del potere politico, essi rivelano un altrettanto indubbia capacità di depoliticizzare questioni altrimenti oggetto di divergenze e conflitti<sup>23</sup>. Altrimenti detto, l’impiego di parametri quantitativi nel giudizio sulla legislazione domestica può finire con il sottrarre al circuito politico-democratico il dibattito sui contenuti di una riforma o di un istituto giuridico, la cui preferenza appare ovvia alla luce del formale dato numerico<sup>24</sup> (tale per cui, ad esempio, la variabile  $x + 1$  è maggiore di  $x$ )<sup>25</sup>. Da questa prospettiva, si “sviliscono” gli aspetti sostanziali della legislazione, finendo con il concentrare l’attenzione sulle mere modalità con cui le determinanti numeriche vengono calcolate; si realizza quindi, in tal modo, la transizione dal linguaggio politico e “qualitativo” sulle norme a quello degli indicatori e dei numeri<sup>26</sup>, di cui la MIP sembra essere emblema. Così il naturalismo del mercato, sostenuto dalla tecnocrazia degli “esperti”, ovvero la Commissione, approda all’anti-politicità, al rifiuto della politica come luogo del conflitto, del disputare, del deliberare<sup>27</sup>. E perché mai, infatti, controvertere, dividersi in “partiti”, e lottare intorno ad una determinata decisione governativa se questa è avallata da incontrovertibili dati (suppostamente) oggettivi?<sup>28</sup>

Sotteso alla logica degli indicatori vi sarebbe quindi l’intento di far sembrare neutre delle scelte strategiche delle istituzioni dell’Unione che, invece, non sono affatto tecniche, bensì si

---

<sup>23</sup> Cfr. M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. Bergonzini, S. Borelli, A. Guazzarotti (a cura di), *La legge dei numeri, governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016, 103.

<sup>24</sup> Vedasi: O. DE LEONARDIS, *commento a G. MAJONE, Integrazione europea, tecnocrazia, e deficit democratico*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 4/2010, 622. Secondo tale Autore «le quantità che misurano tale realtà, validate scientificamente, si candidano a sostituirla in questo compito. E viene perciò anche meno lo spazio per la discussione – e la messa in discussione – tra i fatti e le norme, ovvero quella tensione su cui precisamente si alimenta la legittimazione democratica. Quanto quindi alla questione della rappresentanza come fonte di legittimazione democratica, si potrebbe dire che alla rappresentanza politica potrebbe finire per sostituirsi la rappresentatività statistica (comprensiva delle percezioni e delle opinioni della democrazia dei sondaggi)».

<sup>25</sup> Sostiene, al riguardo, M. ZENEZINI, *Riforme economiche e crescita: una nota critica*, in *Economia & lavoro*, n. 3/2014, 105 come «uno degli obiettivi della discussione pubblica sulle riforme è esattamente quello di “sciogliere” la complessità caratteristica della regolamentazione istituzionale, ed è per questo che uno degli aspetti maggiori della “bolla” del riformismo competitivo che si gonfia con l’apertura degli anni Novanta è rappresentato dallo sforzo di rappresentazione quantitativa dei sistemi di regolamentazione. Per questo, a sostegno di questa concezione della politica delle riforme, negli ultimi due decenni sono state progettate e sempre più utilizzate numerose batterie di indicatori per misurare i sistemi di regolamentazione in una pluralità di aree (dalla regolamentazione dell’attività d’impresa alla regolamentazione dei mercati del lavoro, dalle utilities ai costi delle burocrazie pubbliche) allo scopo di identificare gli effetti delle regolamentazioni sull’attività economica, sull’occupazione e sulla crescita e indicare le direzioni di riforma».

<sup>26</sup> Secondo G. BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico sociali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012, «la priorità conquistata dai parametri di natura tecnica rispetto a quelli di natura politica, economica, sociale, determina un contrasto stridente con i principi, i valori e gli assetti organizzativi delineati dalle Costituzioni democratico sociali del secondo dopoguerra».

<sup>27</sup> Cfr. N. IRTI, *Economia di mercato e interesse pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 2/2000, 435 ss.

<sup>28</sup> Al riguardo, osserva C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, Milano, 1981, 166 che «il tentativo di organizzare un sistema in cui non ci siano più decisioni politiche, ma soltanto oggettività e tecnicità, dove le cose si governano da sole e le domande trovano da sé una risposta sarebbe vocato al fallimento».

prestano a favorire determinati interessi<sup>29</sup> (quelli degli investitori globali), a detrimento di quello di altri (in particolare dei fattori meno mobili della produzione, quali il lavoro).

Al riguardo, un altro tema appare quindi meritevole di ulteriori (e complessi) approfondimenti: in base a quali criteri/approcci metodologici tali dati numerici sono ottenuti, da parte della Commissione<sup>30</sup>? Se, altrimenti detto, questi restano appannaggio di una stretta cerchia di burocrati europei e segreti ai più, *quis custodiet ipsos custodes?* Il rischio è, ad esempio, quello di non ottenere la rappresentazione fedele di come funziona un sistema giuridico, bensì la rappresentazione che taluni operatori (specialmente quelli economici) hanno circa il funzionamento di un dato ordinamento giuridico<sup>31</sup>.

Un esempio classico può essere chiarificatore sul punto: essendo in realtà molto difficile (se non impossibile) calcolare il grado di corruzione presente in uno Stato, in concreto è offerta solamente la possibilità di formare un dato numerico sulla percezione della corruzione<sup>32</sup> che, tuttavia, può anche, in taluni casi, essere distorta, sia in senso sottovalutativo che ipervalutativo del fenomeno reale<sup>33</sup>. Si noti quindi che, quanto alle raccomandazioni MIP in materia, la Commissione ha rilevato nel 2018 che, nel complesso, l'Italia ha migliorato il quadro anticorruzione, essendo stato rivisto l'istituto della prescrizione ed essendo stata altresì estesa la protezione per gli informatori ai lavoratori del settore privato<sup>34</sup>. Per formulare tale giudizio la Commissione si è quindi avvalsa degli studi di *Transparency Italia*<sup>35</sup>, i quali si basano sull'opinione di esperti che assegnano a ciascun Paese una valutazione che va da 0, per i Paesi ritenuti molto corrotti, a 100, per quelli "puliti". Si noti tuttavia che tali studi non considerano affatto la percezione dei cittadini sulla corruzione nel settore pubblico, bensì solamente quella di uomini d'affari e di esperti nazionali. Pertanto, ancora una volta, assistiamo all'ideazione di un indicatore

---

<sup>29</sup> In tal senso: R. BIN – P. CARETTI – G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione Europea*, Bologna, 2015, 358. Secondo S. FADDA, *Unione europea. Una governance economica da cambiare*, in *Argomenti*, n. 41/2014, 16, «da governance economica europea della crisi è, in generale, efficiente nel tutelare gli interessi dei grandi gruppi finanziari, delle banche d'affari e dei Paesi che si pongono obiettivi di tipo neomercantilista».

<sup>30</sup> Secondo M. FERRERA, *Rotta di collisione, euro contro welfare*, Roma – Bari, 2016, 65, 66 «bisogna tenere conto della crescente influenza, all'interno delle istituzioni europee, di un ceto di tecnocrati con *background* economico di stampo rigorosamente ortodosso [...] Nel corso degli anni Duemila il ceto di tecnocrati ha gradualmente egemonizzato il *policy making* UE. Sulla scia della crisi l'Unione europea si è trasformata in una vera e propria *econocrazia*, le cui diagnosi e prescrizioni sono diventate una sorta di pensiero unico».

<sup>31</sup> A. GAMBARO, *Misurare il diritto?*, *op.cit.*, 37.

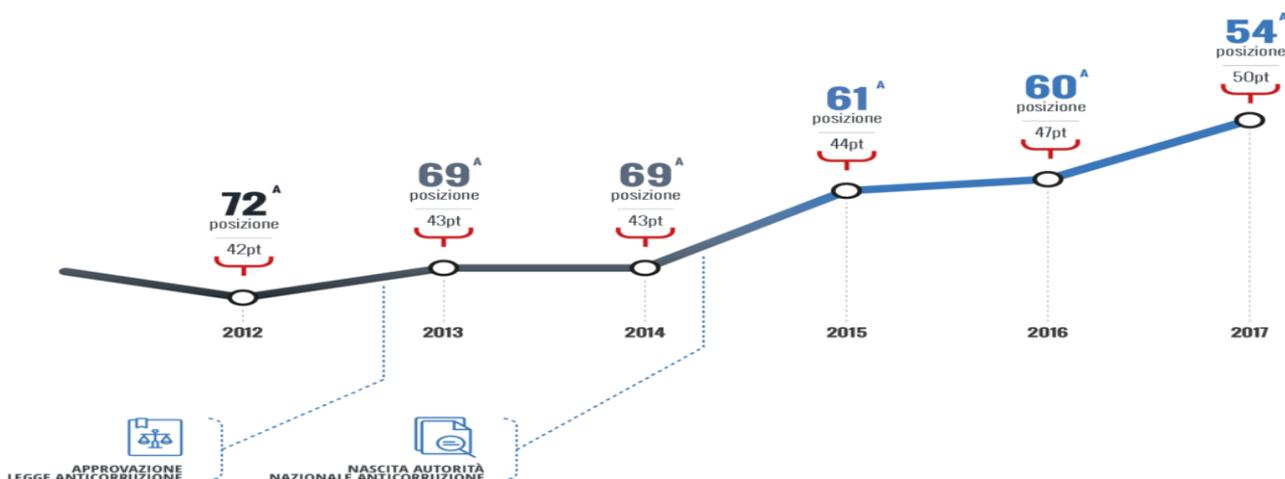
<sup>32</sup> Secondo il rapporto World Bank Group, *The Worldwide Governance Indicators*, 2015 Update, disponibile all'indirizzo web: [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org) l'indicatore «control of corruption» rivelerebbe come l'Italia registri il distacco maggiore rispetto agli altri Paesi europei. Rispetto a tale indicatore, infatti, il valore di – 0,11 dell'Italia contrasta fortemente, infatti, con l'1,83 della Germania, l'1,73 del Regno Unito e del Giappone, l'1,27 della Francia.

<sup>33</sup> Su questo tema vedasi: E. DOLCINI, *Appunti su corruzione e legge anti-corruzione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 2/2013, 527 ss.

<sup>34</sup> Relazione per paese relativa all'Italia 2018 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 7.3.2018 SWD(2018) 210 final, 68.

<sup>35</sup> Transparency International è la più grande organizzazione a livello globale che si occupa di prevenire e contrastare la corruzione.

– su cui la Commissione fonda le proprie conclusioni – che è alquanto parziale, in quanto il relativo giudizio si fonda unicamente sull’elaborazione dell’opinione di taluni esperti.



Fonte: Corruption perception index in <https://www.transparency.it>

Inoltre, la Commissione, basandosi meramente sulle predette informazioni quantitative (ovvero i dati numerici sulla percezione dei fenomeni corruttivi) ha omesso completamente uno studio sull’impatto che le recenti riforme e, in particolare, il D.L. 24 giugno 2014, n. 90 – che ha istituito l’ANAC – e la L. 23 giugno 2017, n. 103 – la quale è intervenuta sulla disciplina sulla corruzione – hanno avuto sul nostro ordinamento giuridico e sul fatto che queste possano realmente costituire disincentivo alla commissione di reati corruttivi *pro futuro*. Ciò che rileva, per le istituzioni dell’Unione, è solamente la percezione che gli investitori hanno delle intervenute riforme, mentre nessuna considerazione sembra aversi per i profili sostanziali di queste. Invece, secondo alcuni Autori, proprio per via della varietà e complessità del fenomeno corruttivo stesso, l’analisi quantitativa della corruzione andrebbe riferita a tre dati: la «criminalità registrata» attraverso le statistiche ufficiali; la «criminalità nascosta» (detta anche «cifra nera») composta dai reati commessi ma non scoperti; e la «criminalità reale» data dalla somma tra la criminalità registrata e quella nascosta<sup>36</sup>.

Peraltro, la Commissione considera la legislazione di contrasto alla corruzione solamente dalla prospettiva delle imprese e in quanto funzionale ad incentivare maggiori investimenti in Italia; ne ignora quindi tutti i profili “qualitativi”, di giustizia sostanziale, e di rilevanza sociale<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Vedasi, al riguardo, P. DAVIGO – G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma-Bari, 2007.

<sup>37</sup> Secondo la Relazione per paese relativa all’Italia 2016 comprensiva dell’esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 26.2.2016 SWD(2016) 81 final, «l’Italia è stabilmente tra i paesi dell’UE in cui più alta è la percentuale di imprese che ritengono che la corruzione (98%), le tangenti (36%) e l’abuso di potere per vantaggio personale tra politici, esponenti di partito o alti dirigenti pubblici a livello nazionale (88%) siano un problema diffuso nel loro paese e che dichiarano che i favoritismi e la corruzione ostacolano la

Da questi spunti appare pertanto chiaro come, in sintesi estrema, ciò che sembra rilevare, in sede europea, non è tanto la qualità della normazione, bensì piuttosto gli effetti che questa potrebbe produrre sul contesto (macro)economico di riferimento e sulla fiducia degli investitori e degli imprenditori globali.

Un ulteriore esempio a tal proposito è dato dalla valutazione che la Commissione fa con riguardo alla contrattazione salariale di secondo livello ove è posto in luce come l'uso limitato di questa a livello regionale, settoriale o aziendale possa indebolire il nesso tra le retribuzioni e le condizioni economiche locali, a scapito della competitività<sup>38</sup>. Anche in questo caso, infatti, la prospettiva da cui muovono le istituzioni europee sembra essere quella aziendalistica-manageriale che pone in un cono d'ombra la tutela del lavoratore, percepito come mero *input*. Invero, come osservato da alcuni autori, non viene affatto tenuto in debita considerazione come il passaggio dalla centralizzazione ad un sistema contrattuale fortemente decentrato e derogatorio comporti un indebolimento delle relazioni di forza dei prestatori di lavoro rispetto ai datori. Diversamente, invece, la spinta verso una decentralizzazione della contrattazione salariale sembra coerente con il progetto di un diritto del lavoro reso cedevole dalle specifiche intese aziendali e in grado di rilanciare il mercato delle regole come unico principio regolatore in funzione dell'efficienza economica<sup>39</sup>.

Secondo quanto affermato, pare quindi opportuno tenere in debita considerazione il prudente apprezzamento delle (parziali) valutazioni della Commissione, ad opera di quella parte della dottrina che ritiene come non si possa pretendere che gli indicatori numerici misurino ciò che non sono adatti a misurare, ovvero la qualità di un'intera tradizione giuridica<sup>40</sup>. Tali indicatori sembrano infatti spesso orientati a considerare la regolamentazione degli Stati membri solo quale mero ostacolo al “fare impresa” e alla “competitività” e, pertanto, tendono a valutare come positive (attraverso l'*upgrading* di posizione in classifica dello Stato interessato) solamente quelle

---

concorrenza (89%), che la corruzione intacca gli appalti pubblici gestiti dagli enti regionali o locali (77%) e che, in generale, la corruzione rappresenta un ostacolo rilevante all'attività imprenditoriale (60%)».

<sup>38</sup> Relazione per paese relativa all'Italia 2018 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 7.3.2018 SWD(2018) 210 final, 3.

<sup>39</sup> In particolare, al riguardo, osserva A. PERULLI, *La contrattazione collettiva di prossimità: teoria, comparazione e prassi*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 4/2013, 918 ss. come la L. n. 148/2011 rappresenti un vero e proprio vettore di de-costruzione sia del sistema di relazioni industriali sia del sistema di diritto del lavoro, e, in particolare, del suo fondamento inderogabile, quale «connotazione assiologica» e non semplice tecnica normativa del sistema stesso [...]La nuova costruzione, da cui emerge un vero e proprio progetto epistemologico per il diritto del lavoro, si basa sull'«individualismo metodologico» propugnato dall'economia neoclassica, che ravvisa nei comportamenti degli attori economici mossi da preferenze individuali endogene, l'espressione di razionalità coerenti con l'efficienza dei mercati. Secondo A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale, L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, 129 «da tempo la Commissione si è impegnata a patrocinare la decentralizzazione della contrattazione salariale, ossia a indebolire proprio la spinta verso forti sindacati europei che la centralizzazione del coordinamento salariale potrebbe produrre e di cui ci sarebbe quanto mai bisogno per rimediare agli squilibri indotti dalla perdita della politica monetaria in capo agli Stati». Vedasi anche, al riguardo, A. PERULLI – V. SPEZIALE, *La contrattazione di prossimità e l'aziendalizzazione delle relazioni industriali*, in L. Fiorillo – A. Perulli (a cura di), *Le relazioni industriali*, Torino, 2014, 107 ss.

<sup>40</sup> A. GAMBARO, *Misurare il diritto?*, op.cit., 38.

riforme, allorché si traducono in azioni volte a rimuovere tali ostacoli, a beneficio (soprattutto) di posizioni di rendita e di interessi particolari. Altrimenti detto, l'obiettivo della misurazione delle regolamentazioni da parte degli indicatori macroeconomici non è primariamente quello, forse impossibile, di restituire una rappresentazione realistica dei diversi ambienti istituzionali, quanto piuttosto quello di chiudere le "riforme" in uno spazio concettuale virtualmente senza alternative. Una volta cifrate, le regolamentazioni restano, infatti, intrappolate nel sillogismo per cui il "tempo è denaro" e gli adempimenti alle normative e i "vincoli" legali sono ostacoli e oneri gravanti sull'attività di impresa. Da questo discende l'implicita equivalenza tra riforme economiche e "semplificazione" del quadro normativo-regolativo che, alla fine, non può che ammettere solamente l'alternativa tra "più" regolamentazione e "meno" regolamentazione<sup>41</sup>.

In questo modo, quindi, come si cercherà di dimostrare nel presente capitolo, i pesi impiegati non sembrano riflettere né l'importanza delle specifiche regolamentazioni nei diversi sistemi nazionali né la dimensione dei settori (o, nel caso del lavoro, delle tipologie contrattuali alle quali esse fanno riferimento); tali pesi sono, di fatto, selezionati in modo arbitrario allo scopo di produrre uno schema uniforme per tutti i Paesi<sup>42</sup>. Altrimenti detto, è opportuno passare in rassegna i limiti che gli indicatori numerici – e, più nel dettaglio, quelli macroeconomici, per la cui (opaca) costruzione è impiegata la tecnica aziendalistica del *benchmarking*, rispondente alla filosofia del riformismo competitivo – hanno nella comparazione, con criteri di valutazione uniformi, di interi ordinamenti giuridici diversi<sup>43</sup>.

Per le ragioni che si illustreranno e a cui si è ivi accennato sembra pertanto opportuno evitare di trarre immediate e acritiche indicazioni normative da misure e classifiche che, anche se redatte secondo una metodologia rigorosa e coerente (anche se tendente alla tecnocrazia), non possono che avere valore solamente parziale e meramente orientativo<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Cfr. M. ZENEZINI, *Riforme economiche e crescita: una nota critica*, *op.cit.*, 109. Secondo tale Autore, 111, «ci troviamo dunque di fronte ad una concezione di riformismo competitivo che pretende di descrivere le azioni riformatrici (le riforme dei mercati del lavoro, dei sistemi di welfare, delle professioni e dei mercati dei beni) come "pacchetti" di misure in grado di produrre un "massimo" di efficienza in termini di performance economica, per cui, così come esistono le *best practices* nelle tecnologie e nelle organizzazioni (se siamo disposti a crederci), esisterebbero anche le *best practices* negli ordinamenti istituzionali-regolativi. Si tratta semplicemente di trovarle e di farle digerire ai diversi sistemi economici [...] Insomma: le riforme come una gara sportiva. Per quanto un po' caricaturale, questo approccio mette in luce l'implicazione più radicale del riformismo competitivo che iscrive le riforme in un quadro di riferimento tendenzialmente uniforme e non controverso che prima "mette in fila" i diversi paesi in base agli indicatori di regolamentazione e poi li premia o punisce nella gara delle riforme in base al grado di avanzamento nelle scale della (de)regolamentazione».

<sup>42</sup> Cfr. M. ZENEZINI, *Riforme economiche e crescita: una discussione critica*, in *Quaderni del Dipartimento di economia politica e statistica dell'Università di Siena*, n. 626, aprile 2014, 4, 16.

<sup>43</sup> In questo, vedasi: W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000/1, passim

<sup>44</sup> In questo senso: G. NAPOLITANO *Le misurazioni nel (e del) diritto amministrativo*, disponibile all'indirizzo web: <https://irpa.eu>, 2012, 137.

## 2. Il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri: cenni introduttivi

L'assetto della *governance* economica dell'Unione, come noto, è risultato compromissorio<sup>45</sup> dalla separazione, a partire dal Trattato di Maastricht, tra politica monetaria, lasciata ad un'istituzione sovranazionale (la BCE) e politica economica, gestita attraverso procedure di carattere intergovernativo<sup>46</sup>. In particolare, gli Stati Membri dell'Eurozona si trovano bloccati in una situazione in cui, da un lato, sono tutti destinati a seguire lo stesso corso in materia monetaria, e, dall'altro, a procedere separatamente, e spesso in competizione tra loro, nel definire le proprie politiche economiche<sup>47</sup>. Tale condizione, sommata al fatto che la creazione di un'unica area monetaria espone maggiormente gli Stati al "contagio" delle situazioni di crisi e, più in generale, a subire le esternalità delle politiche economiche altrui ha quindi indotto ad introdurre nel TFUE un certo grado di coordinamento delle economie nazionali<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Con riferimento a tale compromesso osserva S. FABBRINI, *Il nuovo populismo europeo*, in *Il Mulino*, n. 5/2015, 825 che nell'Eurozona la costituzione intergovernativa si è basata su un compromesso tra una politica monetaria centralizzata in quanto controllata da un'istituzione indipendente sovranazionale (come la Banca centrale europea, Bce), richiesta dalla Germania, e una politica economica decentralizzata in quanto basata sul coordinamento delle politiche nazionali negli organismi intergovernativi, richiesta dalla Francia. Non può stupire che quel compromesso sia stato subito criticato: com'era possibile governare una moneta singola con una pluralità di politiche economiche nazionali? E infatti gli Stati membri dell'Eurozona, non fidandosi reciprocamente, decisero subito dopo Maastricht di mettere al sicuro quel compromesso costituzionalizzandolo attraverso un Patto di stabilità e crescita.

<sup>46</sup> Cfr. C. CARUSO, *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, luglio 2015. Al riguardo, osserva S. FABBRINI, *La crisi dell'euro e le sue conseguenze*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3/2016, 651 ss. che «il compromesso tra una politica monetaria sovranazionale e politiche economiche nazionali è stato messo in discussione dalla crisi dell'euro. In questo caso, la futura unione politica dovrà dotarsi di un *government*, non già di una *governance*, democraticamente legittimato, per gestire le politiche comuni». Vedasi, altresì, sul punto, G. AMATO, *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2013, 1 ss. secondo cui: «è mia convinzione che le ragioni dello scontento risiedano non tanto nel fatto in sé delle cessioni di sovranità che stanno intervenendo, quanto nei modi ibridi in cui stanno avvenendo, a beneficio non di un potere federale (che abbiamo costruito soltanto a metà), ma di un intergovernativismo intrusivo e paralizzante, che ci mette gli uni contro gli altri e ci porta a cercare la difesa, dagli altri, nei nostri parlamenti e nelle nostre istituzioni nazionali. Non abbiamo il tempo qui per rifare la storia della nostra Unione, ma certo merita riflettere sull'ambivalenza di ciò che uscì dal trattato di Maastricht, che ci dette il massimo dell'integrazione — la moneta unica con una banca centrale europea — ma l'affiancò non con strumenti «federali» di politica economica e finanziaria, bensì con il solo coordinamento delle politiche economiche e finanziarie nazionali. L'inadeguatezza di questa asimmetria è emersa nei guasti e nei rischi perduranti degli ultimi anni. E la necessità di correggerla sta dando forza rinnovata alla visione di un'Europa più federale, non solo per ragioni di funzionalità ed efficienza, ma anche per dare un ancoraggio democratico, oggi inesistente o distorto, alle decisioni che si stanno prendendo».

<sup>47</sup> Cfr. L.S. ROSSI, *L'Unione Europea e il paradosso di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 4/2013, 749 ss.

<sup>48</sup> Cfr. S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano, 2001, 337. Si noti tuttavia, sul punto, che parte della dottrina ha rilevato come il coordinamento delle politiche economiche nazionali sia transitato da un sistema che mirava unicamente ad evitare che gli Stati membri incorressero in difficoltà sul lato delle politiche fiscali in un sistema ben più complesso tale da guidare tutte le aree delle politiche economiche nazionali, comprese quelle più divisive e a salienza politica. Invero, secondo P. LEINO – T. SAARENHEIMO, *Sovereignty and subordination: on the limits of EU economic policy coordination*, in *European Law Review*, n. 2/2017, 180: «First, the EU's economic policy co-ordination framework has changed in fundamental ways. What was initially a fairly narrow exercise aimed at preventing Member States from getting into fiscal trouble has become a highly complex, holistic system for steering all areas of their economic policies, including the most political and divisive. As a consequence, the co-ordination framework has also morphed from a mostly rules-based system into a largely discretionary one. While the co-ordination framework was always difficult to administer in a purely technocratic manner, this evolution ensured that its implementation would become a deeply political exercise».

La realizzazione di una moneta unica ha infatti accentuato le interdipendenze tra le economie degli Stati membri e questi ultimi hanno peraltro perso la possibilità di correggere gli eventuali squilibri che si possono formare ricorrendo a manovre sui tassi di cambio, sul tasso di sconto o agendo sulla leva monetaria<sup>49</sup>. Peraltro, la letteratura economica ha evidenziato, al riguardo, che un'area economicamente integrata e con una moneta unica postula politiche fiscali omogenee da parte degli Stati che ne fanno parte<sup>50</sup>. La nuova moneta europea non poteva quindi prescindere dall'effettiva armonizzazione delle economie dei Paesi comunitari, il che significava imporre ai governi e alle banche centrali nazionali politiche fiscali e monetarie coordinate e tendenti a raggiungere, partendo da condizioni relativamente diverse, una situazione in cui le economie nazionali erano gestite seguendo un «criterio europeo»<sup>51</sup>.

Assunta quindi la decisione di eliminare le valute monetarie nazionali, ne è discesa la necessità di limitare la sovranità degli Stati membri in materia di politica economica, almeno quel tanto che sarebbe dovuto bastare per impedire loro comportamenti divergenti e dannosi per la credibilità della nuova moneta. E' questa, pertanto, la premessa, il collante, che tiene insieme le disposizioni della politica economica e quelle strettamente monetarie<sup>52</sup>.

La funzione di coordinamento delle politiche economiche è dunque riservata all'Unione dall'art. 5 TFUE<sup>53</sup>, il quale prevede che: «gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione. A tal fine il Consiglio adotta delle misure, in particolare gli indirizzi di massima per dette politiche». Coerentemente quindi con tale disposizione normativa, a partire dal Trattato di Maastricht e per circa un ventennio, il coordinamento delle politiche

---

<sup>49</sup> Cfr. M. ORLANDI, *Commento all'art. 119*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, 1289. Al riguardo, secondo P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014 «Gli Stati appartenenti all'Eurozona hanno perso non solo la politica monetaria ma anche la capacità di promuovere e realizzare significative politiche economiche grazie anche alla normativa primaria e derivata europea: il divieto di aiuti di Stato, di misure equivalenti alle restrizioni all'importazione, la garanzia della tutela della concorrenza (a livello europeo) hanno comportato non solo l'azzeramento dell'economia pubblica con la privatizzazione degli enti di gestione e del sistema delle partecipazioni statali negli anni novanta, ma qualsiasi intervento di *favor se non quelli c.d. de minimis*) verso le imprese private che possa configurarsi come una situazione di vantaggio competitivo nei confronti delle imprese degli altri Paesi membri. In Stati condizionati da forti criticità economico-finanziarie la promozione di significative opere pubbliche, considerate nell'iconografia classica motore di sviluppo economico, è necessariamente limitata, come, del resto, la leva fiscale non può superare soglie di tollerabilità di cittadini ed imprese. Se, pertanto, le politiche economiche nazionali risultano limitate e, spesso, prive i effetti positivi, tanto varrebbe conferire a livello sovranazionale non solo il loro coordinamento ma la loro piena promozione ed implementazione, soprattutto nell'Eurozona».

<sup>50</sup> Vedasi, in questo senso, L. MANTOVANI – L. MARATTIN, *Economia dell'integrazione europea*, Bologna, 2008, spec. 146, 165 ss.

<sup>51</sup> P. TEDESCHI, *Una moneta comune in Europa? Dal Piano Werner all'Euro: un'integrazione incompiuta e quindi pericolosa*, in *Rivista di storia economica*, n. 3/2013, 322.

<sup>52</sup> Cfr. S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, *op.cit.*, 340. Secondo P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, *op. cit.*, tuttavia: «se già appare difficile governare una moneta senza Stato, appare ancora più mostruoso vedere una politica economica svuotata di competenza in mani nazionali ed un'attività di coordinamento delle politiche economiche in sede sovranazionale priva di incisività».

<sup>53</sup> Non incluso tra le competenze esclusive né tra quelle concorrenti, il coordinamento economico è collocato, infatti, nell'art. 5 TFUE, in una posizione isolata rispetto alle altre competenze dell'UE. tal senso R. MUNOZ, *Les compétences de l'Union dans le cadre du traité de Lisbonne entre évolution et révolution*, in *Revue de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, 2008, 215 ss.

economiche si è sviluppato su linee poco stringenti, fondate su indirizzi di massima di politica economica approvati dal Consiglio<sup>54</sup>. Invero, all'origine della riluttanza degli Stati membri ad andare oltre un coordinamento aperto delle politiche nazionali stanno il desiderio di mantenere a livello nazionale le competenze nell'ambito della politica fiscale, la mancanza di una generale volontà politica di procedere verso una maggiore integrazione in materia – conferendo ulteriori poteri alle istituzioni UE – e la mancanza di consenso tra gli economisti sulla necessità effettiva di un maggiore coordinamento<sup>55</sup>. Pertanto, se le disposizioni di politica monetaria riflettono una concezione di tipo federale, in quelle relative alla politica economica è affiorato il timore degli Stati membri di firmare una cambiale in bianco alle istituzioni europee, ed è altresì emersa la paura dell'accentramento e del dirigismo e, in ultima istanza, la perdita di sovranità<sup>56</sup>.

Per quanto concerne quindi la concreta gestione della politica economica dell'Unione, si evince dall'art. 119 primo comma che questa è formalmente imputata agli Stati membri e all'Unione<sup>57</sup>; invece, a condurre – almeno a titolo principale – le proprie politiche economiche sono gli Stati membri, pur nel rispetto della suddetta esigenza di un loro più stretto e puntuale coordinamento in sede europea. L'art. 119 TFUE<sup>58</sup>, posto nel titolo dedicato alla politica economica e monetaria, prevede infatti che l'azione degli Stati membri comprenda l'adozione di

---

<sup>54</sup> Cfr. R. BARATTA, *Commento all'art. 5 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, op. cit., 392. Vedasi altresì, al riguardo, S. CAFARO, *Moneta unica europea e criteri di convergenza. Una valutazione giuridica delle norme del Trattato in materia di politica economica e monetaria*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 3/1996, 471 ss.

<sup>55</sup> Cfr. C. ZILIOLI, *Commento all'art. 119*, in F. Pocar – M.C. Baruffi (a cura di) *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, Padova 2014, 924.

<sup>56</sup> Cfr. S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, op.cit., 140. Interessanti, sul punto, le osservazioni di G. AMATO, *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, op. cit., secondo cui: «è sempre più frequente, nelle valutazioni degli analisti e nella stessa opinione pubblica, che la perdita di sovranità sia presentata non come un proficuo progresso verso un governo più esteso e per ciò stesso più adeguato ai tempi nuovi, ma come una autentica spoliazione ad opera di poteri che spadroneggiano su di noi da un mondo che ci sovrasta: o perché si tratta di poteri privati che producono effetti a volte addirittura devastanti sulle nostre vite, senza essere né legittimati, né contrastati; o perché si tratta di poteri pubblici che percepiamo essi stessi come non legittimati, in quanto figli di un diritto molte volte non rispettoso della *rule of law* e sempre lontano dai principi democratici. È a questo punto ed è in ragione di ciò che ci sentiamo privati di qualcosa che avevamo acquisito, dei benefici che attraverso lo Stato avevamo ottenuto e che sembra se ne stiano andando insieme al suo indebolimento».

<sup>57</sup> Osserva, al riguardo, C. JOERGES, *Il diritto privato nella politica economica europea dopo la crisi finanziaria*, in *Politica del diritto*, n. 2/2017, 216 ss. che «come sperimentato subito dopo l'instaurazione dell'Unione economica e monetaria, la politica monetaria e le politiche nazionali possono pur sempre entrare in conflitto. Esso, tuttavia, non è un conflitto verticale per il quale la supremazia potrebbe fornire una soluzione. Si tratta di un «conflitto diagonale»: entrambi, l'Unione e gli Stati membri, sono certamente interessati al funzionamento delle proprie economie. Ma i poteri necessari a raggiungere questo obiettivo sono attribuiti a due distinti livelli di governo. Il modello di risoluzione di conflitti previsto all'articolo 119 TFUE è «l'adozione di una politica economica che si basi su uno stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri» come statuito dall'articolo 121 TFUE».

<sup>58</sup> Nell'art. 119 TFUE si esprimono i principi generali dell'UEM e si presentano i suoi due pilastri, quello economico e quello monetario, con l'intento di ricondurli ad unità. In tale disposizione (par. 3) vengono fissati taluni principi direttivi comuni alle due politiche, ovvero «prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile». Quanto a ciascuna delle due politiche, la norma in parola non fa che ribadire i loro tratti fondamentali, così come conosciuti sin dal Trattato di Maastricht. In particolare, la politica economica si basa sullo «stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni», ed è «condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza» (par. 1). La politica monetaria è fondata invece sull'adozione della moneta unica «nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche» (art. 119, par. 2). Cfr. A. VITERBO – R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione Europea*, in *Diritto dell'unione europea*, n. 4/2010, 961 ss.

una politica economica fondata sullo stretto coordinamento delle politiche dell'insieme di questi e condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta alla libera concorrenza<sup>59</sup>.

Il sistema di UEM disegnato a Maastricht ha infine introdotto una procedura (il riferimento è all'art. 121 comma 4 TFUE) che prevede l'adozione da parte del Consiglio, sulle base delle conclusioni del Consiglio europeo, di una raccomandazione che stabilisce gli indirizzi di massima delle politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione. Tale raccomandazione non ha tuttavia, come noto, un valore giuridico vincolante, rappresentando essenzialmente uno strumento di *soft law* volto a indurre gli Stati membri ad osservare una sana e prudente politica di bilancio. Se ne ricava pertanto che, nell'ambito della c.d. sorveglianza multilaterale che la Commissione e il Consiglio possono adottare solo atti non giuridicamente vincolanti nei confronti degli Stati membri le cui politiche economiche non risultino coerenti con i predetti indirizzi di massima o, comunque, possano compromettere il buon funzionamento dell'UEM<sup>60</sup>.

Se si volesse quindi rintracciare un modello per i meccanismi di controllo e indirizzo dell'economia cui si è ispirato il sistema europeo – secondo cui le politiche economiche degli Stati membri sono da considerarsi questione di interesse comune ex art. 121 TFUE – questo andrebbe sicuramente ricercato nella *soft law*<sup>61</sup>. Non stupisce, pertanto, che gli strumenti di coordinamento nelle mani delle istituzioni europee siano stati, almeno fino agli interventi normativi a seguito della crisi, piuttosto deboli. Al riguardo, alcuni Autori<sup>62</sup> hanno infatti sottolineato come in quindici anni di esperienza (dal 1992 al 2007) gli indirizzi di massima promanati dalle istituzioni europee non abbiano mai determinato modifiche sensibili alla politica economica di alcuno Stato membro. La stessa Commissione, a riscontro di quanto affermato, ha quindi rilevato che: «La crisi economica mondiale ha messo alla prova gli attuali meccanismi

---

<sup>59</sup> Cfr. M. ORLANDI, *Commento all'art. 119*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, op. cit., 1289.

<sup>60</sup> Cfr. F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Diritto dell'unione europea*, n. 2/2013, 337 ss. Sottolinea al riguardo F. LOSURDO, *Austerità e riforme strutturali nella crisi nell'ordine di Maastricht*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4/2014, 584 che «il metodo del coordinamento rinvia ad un procedimento circolare tra istituzioni comunitarie e Stati membri che dovrebbe, per effetto di atti di *soft law*, portare ad una progressiva convergenza delle politiche economiche nazionali (art. 121 TFUE) la funzione di indirizzo politico è in capo alle istituzioni comunitarie, le quali fissano gli «indirizzi di massima» con delle raccomandazioni non vincolanti. Agli Stati membri spetta dare attuazione a questi indirizzi generali e comunicare le principali misure adottate che, in un processo d'apprendimento reciproco, possono imporsi come *best practices* a livello comunitario». Secondo R. PEREZ, *L'evoluzione della decisione finanziaria*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2011, 1128 «il precedente sistema di sorveglianza multilaterale (da intendersi come precedente l'introduzione del *six pack*) non disponeva strumenti incisivi per la prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, né erano previsti meccanismi di intervento per le situazioni di grave crisi finanziaria di uno Stato membro».

<sup>61</sup> In questo senso, S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, op.cit., 340.

<sup>62</sup> B. CARTON, *La politique économique dans l'Union européenne*, in O. Montel-Dumont (a cura di), *La politique économique et ses instruments*, Parigi, 2010, 36. Vedasi anche, al riguardo, M. PICCHI, *La delegittimazione dell'Unione europea: ripensare il processo di integrazione attraverso la realizzazione di un modello sociale europeo*, in *Nomos*, novembre 2014, secondo cui: «gli eventi successivi al 2007/2008, la crisi dei debiti sovrani e la scarsa incisività dei meccanismi di sorveglianza hanno denunciato la necessità di adottare delle misure di sostegno nei confronti degli Stati membri in difficoltà e di pervenire al coordinamento e ad una sorveglianza più efficaci, in grado di condizionare le politiche economiche e di bilancio domestiche».

di coordinamento delle politiche economiche dell'Unione europea ed ha evidenziato dei punti deboli. Il funzionamento dell'Unione economica e monetaria è stato sottoposto a tensioni particolarmente forti, dato che in passato le regole e i principi soggiacenti non sono stati rispettati. Le procedure di sorveglianza esistenti non sono state sufficientemente complete<sup>63</sup>.

Lo scarso seguito dato alle indicazioni del Consiglio ha pertanto messo in evidenza i limiti dei meccanismi di *soft governance* per l'effettiva realizzazione del coordinamento economico<sup>64</sup>. L'adozione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri ha quindi portato, nel corso degli anni, ad enucleare formule e processi politici atti a conciliare il carattere *soft* della raccomandazione con l'esigenza di garantire un coordinamento minimamente efficace delle politiche economiche strutturali, anche in funzione limitativa dello sbilanciamento dell'Unione sul versante squisitamente monetario<sup>65</sup>.

Invero, in seguito allo scoppio della crisi, la stretta correlazione del coordinamento economico con le altre politiche, anzi la sua centralità, sia in riferimento agli obiettivi strategici da perseguire che ai metodi di *governance* da attivare, è andata emergendo con sempre maggiore nitidezza<sup>66</sup>. Infatti, la crisi economica, finanziaria e di bilancio del 2008 ha evidenziato che gli squilibri di bilancio, la struttura economica e le istituzioni finanziarie degli Stati membri sono strettamente intercorrelati tra loro, non solo a livello delle singole economie nazionali, ma anche a livello dell'UE, e che tale interdipendenza è maggiore per i Paesi della zona euro<sup>67</sup>.

L'intensificazione del coordinamento delle politiche economiche ha costituito pertanto uno degli elementi più importanti della nuova *governance* economica europea, essendo finalizzata a colmare le lacune di un'unione che, fino allo scoppio della crisi, è stata solo monetaria e non economica<sup>68</sup>. Il fulcro di tale tentativo è quindi rappresentato dal Semestre europeo<sup>69</sup> – nell'ambito del quale rientrano anche le raccomandazioni MIP – il quale ha appunto mirato al

---

<sup>63</sup> Commissione, Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche, Bruxelles, 12.5.2010 COM(2010) 250, disponibile sul sito: [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it). Al riguardo, in un successivo documento, la Commissione ha evidenziato come: "L'UE ha bisogno di una sorveglianza macroeconomica rafforzata a livello dei singoli paesi, che integri tutti i pertinenti settori della politica economica. Gli squilibri macroeconomici devono essere affrontati nel contesto della politica di bilancio e delle riforme strutturali attuate per stimolare la crescita. L'obiettivo è quello di garantire la stabilità macroeconomica, di impedire la comparsa di squilibri pregiudizievoli e di creare un contesto macroeconomico generale favorevole ad una crescita dinamica e sostenibile" Cfr. Commissione, Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione – Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE, Bruxelles, 30.6.2010 COM(2010) 367, 3.

<sup>64</sup> Cfr. M.L. TUFANO – S. PUGLIESE, *Il nuovo strumento di convergenza e competitività: verso una governance negoziata per l'UEM?* in *Diritto dell'Unione europea*, n. 2/2014, 317 ss.

<sup>65</sup> Cfr. E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del Diritto*, n. 4/2013, 498.

<sup>66</sup> Cfr. M.L. TUFANO – S. PUGLIESE, *Il nuovo strumento di convergenza e competitività: verso una governance negoziata per l'UEM?*, *op. cit.*

<sup>67</sup> Cfr. M. SALVADORI, Commento all'art. 120, in in F. Pocar – M.C. Baruffi (a cura di) *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, *op. cit.*, 928.

<sup>68</sup> Cfr. F. COSTAMAGNA, *Coordinamento delle politiche economiche e dimensione sociale europea: quali prospettive dopo un inizio difficile?*, in *Politiche Sociali*, n. 2/2014, 307.

<sup>69</sup> Per maggiori approfondimenti con riguardo al Semestre europeo si rinvia al capitolo II, paragrafo 5 del presente Lavoro.

consolidamento e al completamento dell'Unione economica e monetaria, così andando a rafforzare il coordinamento, ex ante e non solo ex post<sup>70</sup>, delle politiche economiche degli Stati membri<sup>71</sup>.

### 3. La MIP nel contesto della governance economica europea della crisi

Il fallimento oltreoceano della banca Lehman Brother è stata la scintilla da cui è scaturita la recente crisi economico finanziaria; questa, riguardando inizialmente il settore privato, ha quindi finito per innescare una profonda crisi dei debiti pubblici di taluni Stati membri, così alimentando un diffuso sentimento di paura nei mercati quanto al c.d. effetto contagio, potenzialmente in grado di travolgere, un po' come nel domino, tutti gli Stati dell'UEM<sup>72</sup>.

Le reazioni a questa, da parte delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri si sono quindi concretate nella c.d. *governance* economica europea della crisi nella quale si possono ricomprendere, secondo un quadro decisamente complesso, emergenziale e privo di adeguata sistematicità, strumenti sia di diritto europeo che di diritto internazionale<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Sul punto, significativamente, il documento della Commissione Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche, Bruxelles, 12.5.2010 COM(2010) 250 rilevava come “gli strumenti esistenti [di coordinamento delle politiche economiche] devono essere modificati e integrati. La comunicazione chiede di assicurare un maggiore rispetto del patto di stabilità e crescita e di estendere la sorveglianza agli squilibri macroeconomici. A questo scopo, propone l'istituzione di un semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, che consentirebbe agli Stati membri di beneficiare di un coordinamento precoce a livello europeo già nel corso della preparazione dei rispettivi programmi nazionali di stabilità e convergenza, compresi i bilanci nazionali e i programmi nazionali di riforma”.

<sup>71</sup> Most of the measures taken by the EU in response to the crisis have the primary aim of remedying the structural weaknesses of the European Economic and Monetary Union (EMU), in order to contribute to its consolidation. Strengthening economic policy co-ordination represents a building block of this strategy, since, as duly emphasized by the so-called Four Presidents' Report [“Towards a Genuine Economic and Monetary Union”, report prepared by the President of the European Council in collaboration with the Presidents of the Commission, the Eurogroup and the European Central Bank, EUCO 120/12, 26 June 2012, 6] it is essential for the smooth functioning of the EMU and is an essential counterpart to the financial and fiscal frameworks. Cfr. F. COSTAMAGNA, *The Impact of Stronger Economic Policy Coordination on the European Social Dimension: Issues of Legitimacy*, in M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (a cura di) *The Constitutionalization of European Budget Constraints*, Oxford, 2014, 359.

<sup>72</sup> Si rimanda, quanto alle ragioni congiunturali e strutturali della crisi, al capitolo I. Per una più completa trattazione sul tema vedasi altresì: M. AMATO – L. FANTACCI, *Fine della finanza*, Roma, 2009, A. BAGNAI, *Il tramonto dell'euro. Come e perché la fine della moneta unica salverebbe democrazia e benessere in Europa*, Reggio Emilia, 2012, S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia: conoscenze necessarie per capire la crisi più lunga (e come uscirne)*, Reggio Emilia, 2016, L. GALLINO, *Finanzcapitalismo*, Torino, 2011, G. TREMONTI, *Uscita di sicurezza*, Milano, 2012, Y. VAROUFAKIS, *Il minotauro globale, l'America, le vere origini della crisi e il futuro dell'economia globale*, Trieste, 2012 e, da un punto di vista più prettamente giuridico: G. NAPOLITANO, *Uscire dalla crisi: politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012. Giova rammentare che, dinanzi alla crisi finanziaria del sistema bancario, alcuni Stati membri (quale la Spagna) si sono accollati gli ingenti oneri del salvataggio nazionale di questo, così trasformando il debito privato (frutto della speculazione finanziaria) nel c.d. debito sovrano. Tuttavia, tali Stati sono successivamente divenuti, a loro volta, vittime del sistema finanziario che aveva innescato la crisi e che loro stessi avevano contribuito a salvare.

<sup>73</sup> Per una rassegna delle misure anti crisi si rimanda al capitolo II. Sul tema della *governance* economica europea della crisi e della strumentazione giuridica utilizzata dalle istituzioni europee per farvi fronte, la dottrina è vastissima. Si segnalano, *ex multis*, con particolare riguardo alle “implicazioni” di questa nell'ambito del diritto pubblico europeo: T. BEUKERS – B. DE WITTE – C. KILPATRICK, *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge, 2017, B. DE WITTE, *Euro crisis responses and the EU Legal order: increased institutional variation or constitutional mutation?*, in *European constitutional law review.*, 2015, 434 ss., e spec, 444, secondo cui: «the institutional metamorphosis which EMU law underwent after 2010, and which was roughly sketched in the first part of this article, has caused

Obiettivo di questo paragrafo è quindi quello di comprendere come si colloca la Procedura per squilibri macroeconomici rispetto all'ampio spettro di misure adottate dalle istituzioni europee, al fine di contenere gli effetti e i rischi sistemici della crisi. Per rispondere a tale quesito è pertanto necessario chiarire anzitutto la portata della normativa europea di diritto derivato c.d. *Six pack* – dalla quale la MIP è stata appunto introdotta – in particolare con riferimento alle funzioni per cui questa è stata adottata.

Il *Six pack* si compone, anzitutto – come visto in precedenza – di cinque regolamenti ed una direttiva<sup>74</sup>. Questi sono stati adottati con il fine precipuo di riformare le disposizioni normative

---

turbulence also in legal writing. Legal scholars have sought to interpret this evolution in various ways. In this second part of the article, two different accounts will be discussed, which are differentiated by the extent to which they consider the recent evolution to have affected the EU's overall constitutional order...The first account is a radical one. It argues that either single euro crisis reforms or their cumulative effect, have led to a mutation of the constitutional law of the European Union. Although the authors proposing such accounts often do not explain what they mean by 'constitutional mutation', a common characteristic of their assessment is a claim that interstitial changes in EMU law have spilled over into EU law generally, so as to modify and redefine the constitutional system laid down in the Lisbon Treaty...The second account is a more moderate one. It takes its cue from the fact that institutional rules have always varied across policy fields during the entire European integration process. This variation increased with the Maastricht Treaty, which (among other things) established Economic and Monetary Union as an institutionally very idiosyncratic policy area. This institutional distinctiveness was not affected, and even slightly reinforced, by later Treaty revisions, including the Lisbon Treaty. The euro crisis response is marked by a further increase in this institutional variation within EU law, between EMU law and other areas, but the overall constitutional system, as last re-arranged by the Lisbon Treaty, is not affected in a major way», A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis and Constitutional Limits to Fiscal Integration*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2012, 243 ss., C. JOERGES, *Europe's Economic Constitution in Crisis and the Emergence of a New Constitutional Constellation*, in *German Law Journal*, n. 5/2014, 985 ss., C. KILPATRICK, *On the Rule of Law and Economic Emergency: The Degradation of Basic Legal Values in Europe's Bailouts*, in *Oxford journal legal studies*, 2015, 325 ss., P. LEINO – J.SALMINEN, *Going 'belt and braces' – domestic effects of euro crisis law*, European University Institute working press, Firenze, 15/2015, J. A. MENENDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, n. 5/2013, 453 ss., K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone crisis: a constitutional analysis*, Cambridge, 2013. Quanto alla compatibilità della normativa europea (di diritto derivato) sulla crisi con il contenuto dei Trattati – in particolare rispetto agli art. 121 ss. TFUE – si rimanda al contributo di: C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Londra, 2016, 277 ss. Con riguardo alla dottrina italiana sul tema, ci si limita a richiamare: C. BERGONZINI – S. BORELLI – A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri. Governance economica europea*, op.cit., R. BIFULCO, *Le sfide della crisi economica alla Costituzione: differenziazione e globalizzazione*, in *Parolechiave*, n. 2/2012, 41 ss., G. CERRINA FERONI – G.F. FERRARI, *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato: modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012, I CIOLLI, *The constitutional consequences of financial crisis and the use of emergency powers: flexibility and emergency sources*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, F. FABBRINI, *Economic Governance in Europe: comparative paradoxes, constitutional challenges*, Oxford, 2016, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, S. MANGIAMELI, *The consequences of the crisis on european integration and on the member States*, Roma, 2017, A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2014, 79 ss.: G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, 29 ss., A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, Relazione conclusiva per l'Italia delle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale su La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale, Lecce 14-15 settembre 2012 in *Consulta On Line*, N. SCICLUNA, *European Union Constitutionalism in Crisis*, Abingdon, 2015, W. STREECK, *Tempo guadagnato: La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013.

<sup>74</sup> Il c.d. *Six pack* è costituito da sei atti normativi UE, suddivisi in cinque regolamenti e una direttiva: il regolamento n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, in GUUE del 23 Novembre 2011; il regolamento n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, in GUUE del 23 Novembre 2011; il regolamento n. 1175/2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, in GUUE del 23 Novembre 2011; il regolamento n. 1176/2011 sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici, in GUUE del 23 Novembre 2011; il regolamento n. 1177/2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per disavanzi eccessivi, in GUUE del 23 Novembre 2011; la direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, in GUUE del 23 Novembre 2011.

del Patto di stabilità e crescita (di seguito, PSC) nel senso di rafforzare il coordinamento tra le politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, relativamente al c.d. braccio preventivo del PSC e di garantire una più effettiva sorveglianza dei bilanci degli Stati membri attraverso l'istituzione di nuovi meccanismi di *enforcement*, quanto al suo c.d. braccio correttivo. In particolare, il regolamento n. 1175/2011, emendando norme afferenti al braccio preventivo dello PSC, ha istituito il c.d. Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche; trattasi di una articolata procedura di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri che si sviluppa secondo un preciso ciclo semestrale suddiviso in tappe<sup>75</sup>. In estrema sintesi, gli obiettivi di questo si possono riassumere (i) nell'elaborazione e sorveglianza sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche in materia economica degli Stati membri, (ii) nella presentazione, da parte degli Stati membri, e nella valutazione dei relativi programmi di stabilità e convergenza da questi presentati, ad opera delle istituzioni europee, (iii) nella sorveglianza di bilancio volta a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi.

La MIP consiste quindi in una procedura introdotta dai regolamenti n. 1776/2011, quanto alla sua regolamentazione procedurale, e n. 1774/2011, relativamente al meccanismo di *enforcement*: Rientra in tale ciclo annuale di sorveglianza multilaterale e, più specificamente, nel braccio preventivo dello PSC, così come recentemente modificato. A tale riguardo, lo stesso articolo 1 comma 2 del Regolamento 1776/2011 stabilisce che “[La MIP] è applicata nel contesto del Semestre europeo di cui al regolamento (UE) n. 1175/2011 [...]”.

Benché tale Procedura riguardi tutti gli Stati membri, si noti, anzitutto, che le sanzioni previste dal regolamento 1174/2011 sono applicabili ai soli Stati dell'UEM; in tal modo si viene tuttavia a creare una asimmetria tra gli Stati dell'eurozona, sanzionabili, e quelli che invece non adottano l'euro<sup>76</sup>, i quali, pertanto, anche a fronte di riscontrati (e persistenti) squilibri

---

<sup>75</sup> Sul rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche nazionali degli Stati membri, ad opera del Semestre Europeo vedasi: J. ZEITLIN, *Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond*, Watson Institute for International Studies Research Paper, 17/2014.

<sup>76</sup> Si noti, al riguardo, come nel disegno definito dal Trattato di Lisbona mentre l'Eurogruppo continua ad essere considerato una sorta di forum di discussione, spetta al Consiglio, nella composizione ristretta dei membri la cui moneta è l'euro, adottare, in conformità alle pertinenti disposizioni dei Trattati e secondo le procedure di cui agli artt. 121 e 126 TFUE, misure concernenti i soli Stati membri la cui moneta è l'euro. Dall'ambito di applicazione dell'art. 136 TFUE è esclusa la disposizione di cui all'art. 126, par. 14 TFUE, relativa al Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, il che significa che quest'ultimo non può essere modificato dai soli Stati della zona Euro. Cfr. M.L. TUFANO, *Commento all'art. 136 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 1384. Si noti altresì che, benché il TFUE distingua, fin da Maastricht, tra Stati euro e Stati non aderenti all'euro, la prospettiva unificante c'era, posto che i parametri di convergenza puntavano sulla futura adesione di tutti gli Stati membri all'Eurozona. Si veda, al riguardo, Parlamento Europeo, EMU: relations between “ins” and “out”, Economic Affairs Series, dicembre 1998, disponibile all'indirizzo web: <http://www.europarl.europa.eu> secondo cui: “sia i Paesi «in» che i Paesi «out» dovrebbero puntare ad evitare, per quanto possibile, qualsiasi divergenza tra di loro, e i paesi «out» dovrebbero altresì decidere quanto prima di adottare la moneta unica. È improbabile conseguire un'assoluta convergenza economica, che comunque non è indispensabile per l'adozione dell'euro. I requisiti essenziali sono: la volontà politica da parte dei paesi «in» come di quelli «out»; l'impegno in vista di un'ulteriore integrazione economica e di una parallela integrazione politica sulle questioni economiche e non su

macroeconomici eccessivi, non possono comunque essere soggetti, in base alla relativa normativa, ad alcuna procedura sanzionatoria da parte delle istituzioni dell'Unione<sup>77</sup>.

La MIP fa quindi parte di quelle misure adottate dal legislatore europeo al fine di un coordinamento più stretto, vincolante ed effettivo delle politiche economiche e di bilancio nazionali. Trattasi quindi di un dettagliato quadro di sorveglianza che mira ad identificare potenziali rischi macroeconomici all'interno dei singoli Stati membri – il cui impatto potrebbe tuttavia condizionare il “corretto funzionamento” dell'Unione – a prevenire l'insorgere di dannosi squilibri macroeconomici e, infine, a correggere quelli già in essere. Quanto alle sue basi legali, oltre ai menzionati regolamenti, questa procedura trova altresì fondamento, a livello di fonti di rango primario, nell'art. 121 TFUE. I Trattati impongono infatti agli Stati membri l'obbligo di coordinare le rispettive politiche economiche e affidano all'Unione il compito di promuovere tale coordinamento<sup>78</sup>. Tale disposizione pattizia rientra dunque nell'ambito delle misure preventive, volte a sorvegliare l'evoluzione delle politiche economiche degli Stati membri<sup>79</sup>. Il Preambolo n. 10 del Regolamento 1174/2011, richiamando l'art. 121 TFUE quale base legale, afferma quindi, l'essenzialità di un allineamento della MIP a tale ciclo annuale di sorveglianza multilaterale.

E' quindi opportuno rammentare che, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 121 TFUE, la Commissione e il Consiglio possono adottare, rispettivamente, avvertimenti o raccomandazioni non giuridicamente vincolanti nei confronti degli Stati membri le cui politiche economiche non risultino coerenti con gli indirizzi di massima stabiliti dal Consiglio o, comunque, possano compromettere il buon funzionamento dell'UEM. Quanto a quest'ultimo aspetto, sembra quindi sorgere una prima rilevante questione: posto dunque che l'art. 3 del Regolamento n. 1174/2011 prevede due tipologie di sanzioni, ovvero il deposito fruttifero e l'ammenda, pare alquanto arduo sostenere che tale “strumentazione giuridica” vincolante possa legittimamente rientrare nell'alveo normativo di cui all'art.121 TFUE, il quale, come visto, prevede la possibilità,

---

quelle puramente monetarie; infine, il riconoscimento che l'Europa dell'UEM è una risposta positiva, e probabilmente necessaria, alla mondializzazione. Al riguardo, parte della dottrina sottolinea come l'auspicato – da parte delle istituzioni dell'Unione – processo di convergenza (macro)economica tra Stati membri costituisca una visione ottimistica che da tempo si è infranta. Vedasi, in particolare, sul punto, G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe post-crisis has integration gone too far?*, Cambridge, 2014.

<sup>77</sup> A tal riguardo, la MIP sembra inserirsi in quelle misure della *governance* economica della crisi che hanno finito con l'accentuare la differenziazione tra il quadro normativo applicabile agli Stati dell'eurozona e quello proprio degli Stati extra UEM. Vedasi, in questo senso, E. CHITI – P.G. TEIXEIRA, *The constitutional implication of the european responses to the financial and public debt crisis*, in *Common market law review*, 2013, 693. Argomenta in tal senso anche: M. MESSINA, *La nuova Governance economica e finanziaria dell'Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell'ordinamento giuridico UE*, in *Federalismi*, n. 23/2013 secondo cui le misure adottate dalle istituzioni dell'Unione allo scopo di fronteggiare la crisi hanno inciso diversamente sugli Stati facenti parte dell'UEM e su quelli che non adottano l'euro come valuta. Si assisterebbe, invero, al proliferare di tante e diverse regole le quali, anziché agire in sinergia, si applicherebbero a diverse cerchie di Stati, con una geometria variabile e volubile e con un conseguente aumento della sfiducia verso la tenuta e coesione dell'ordinamento europeo.

<sup>78</sup> A tal riguardo si vedano gli art. 2 comma 3 e 5 comma 1 TFUE.

<sup>79</sup> Sul coordinamento economico delle politiche economiche degli Stati, pre e post normativa europea “della crisi”, si rimanda a: F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, op. cit.

per le istituzioni dell'Unione, di adottare solo atti non vincolanti<sup>80</sup>. Infatti, la base legale della MIP – ovvero l'art. 121 TFUE – conferisce, alla Commissione, il potere di emanare solamente avvertimenti e, al Consiglio, di indirizzare le necessarie raccomandazioni agli Stati membri le cui politiche non siano coerenti con gli indirizzi di massima elaborati dal Consiglio europeo. Tuttavia, tale disposizione normativa non dice nulla circa la possibilità, nell'ambito della sorveglianza multilaterale, di adottare (da parte delle istituzioni dell'Unione) decisioni vincolanti, piani obbligatori di azione correttive, o missioni rafforzate di sorveglianza (da parte della Commissione) presso taluni Stati membri, come invece previsto dai predetti regolamenti<sup>81</sup>.

In particolare, il comma 4 dell'art. 121 TFUE prevede la possibilità, da parte del Consiglio, su proposta della Commissione, di rendere pubbliche le proprie raccomandazioni. A tal riguardo si è quindi osservato che le raccomandazioni della Commissione, nell'ambito del Semestre europeo sembrano acquisire, nei confronti degli Stati membri, effetti di *hard law*, dal momento che la mancata osservanza delle stesse determinerebbe la penetrazione all'interno degli Stati membri di “organismi” privi di qualunque legittimazione, i quali inciderebbero in modo profondo sull'autonomia fiscale nazionale<sup>82</sup>. Il riferimento è, nel dettaglio, all'art. 9 del Regolamento 1176/2011, secondo cui: “La Commissione effettua missioni di sorveglianza rafforzata presso lo Stato membro interessato per controllare l'attuazione del piano d'azione correttivo, insieme alla BCE, qualora tali missioni riguardino Stati membri la cui moneta è l'euro o Stati membri ammessi all'ERM2”.

Si può comunque certamente affermare che l'introduzione di una procedura di prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici nazionali sia in linea rispetto a due dei principali obiettivi della *governance* economica europea della crisi; questi sono, come visto, il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e l'adozione di una sorveglianza economica e di bilancio sempre più profonda e dettagliata. Invero, diversamente da quanto previsto dal tenore letterario dell'art. 121 secondo comma TFUE, le istituzioni europee, nell'ambito delle raccomandazioni MIP, sembrano non limitarsi più all'indicazione, agli

---

<sup>80</sup> Argomentano in tal senso P. LEINO – J. SALMINEM, *Going 'belt and braces' – domestic effects of euro crisis law*, *op. cit.*, secondo cui: «Recommendations have no binding force (288 TFEU) [...] this seems to correspond to their functions in the Treaty based economic policy framework. It seems dubious whether the mandate under article 121 TFEU, even when read jointly with Article 136 TFEU, includes the possibility to change the applicable instrument from a non-binding one to a binding one. [...] It's evident that the introduction of sanctions is specifically aimed at turning the recommendations into something that are binding in practice». In particolare, il comma 4 dell'art. 121 TFUE prevede la possibilità, da parte del Consiglio, su proposta della Commissione, di rendere pubbliche le proprie raccomandazioni. Sul punto si rimanda altresì, sul punto, a: L. OBERNDORFER, *A New Economic Governance through Secondary Legislation? Analysis and Constitutional Assessment: From New Constitutionalism, via Authoritarian Constitutionalism to Progressive Constitutionalism*, in N. Bruun et al. (eds.), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Londra, 2016, 34, 41.

<sup>81</sup> Vedasi, al riguardo, D. ADAMSKI, *National Power Games and Structural Failures in the European Macroeconomic Governance*, in *Common Market Law Review*, n. 4/2012, 1319 ss.

<sup>82</sup> In questo senso, S. MANGIAMELI, *Sorveglianza macroeconomica e crisi dell'integrazione politica*, in A. Cantaro (a cura di), *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, 40.

Stati membri, di indirizzi di massima quanto, piuttosto, richiedere l'implementazione di specifiche riforme nazionali orientate al raggiungimento di determinati obiettivi politici, economici e finanziari<sup>83</sup>. La progressione degli Stati membri verso gli obiettivi della strategia economica europea è quindi costantemente monitorata dalla Commissione, la quale presenta raccomandazioni sempre più stringenti – che a volte paiono trasmodare in veri e propri avvertimenti politici, come si dimostrerà a seguire – per indurre i destinatari ad allinearsi. Tali atti sembrano peraltro non rimanere fini a sé stessi, bensì produrre effetti non dissimili da quelli che scaturirebbero da veri e propri atti giuridicamente vincolanti<sup>84</sup>.

Da ultimo, si evidenzia come il sistema di monitoraggio macroeconomico sia fondato su un complesso sistema di indicatori, i quali mirano alla quantificazione delle *performance* degli Stati membri in vari settori (vedi sopra, paragrafo 1). Invero, come stabilito nel Preambolo, punto n. 12 del Regolamento 1176/2011 spetta alla Commissione – la quale dovrebbe cooperare strettamente con il Parlamento europeo e con il Consiglio – l'elaborazione del quadro di valutazione e degli indicatori macroeconomici e macrofinanziari per gli Stati membri<sup>85</sup>. Nondimeno, il “centro di gravità” nella redazione dello *scoreboard* sembra essere stato fortemente sbilanciato in favore della Commissione. Da un'analisi della relativa prassi, sembra infatti emergere come in realtà il coinvolgimento del Parlamento europeo nell'elaborazione (e successive modifiche) dello *scoreboard* MIP sia stato piuttosto limitato, se non addirittura marginale. Emblematico, al riguardo, un documento ufficiale in cui il Parlamento europeo afferma perentoriamente che “non intende più tollerare il mancato completamento del cambio culturale necessario ai fini di un pieno riconoscimento del ruolo del Parlamento nella *governance*

---

<sup>83</sup> In questo senso argomenta: A. HINAREJOS, *Fiscal federalism in the European Union: evolution and future choices for EMU*, *Common market law review*, 2013, 1621 ss. Secondo F. COSTAMAGNA, *The European semester in action: strengthening economic policy coordination while weakening the social dimension?*, WEL Working Paper, 5/2013, il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri sarebbe funzionale a superare l'originale *gap* strutturale dell'UEM, ossia la creazione di un'unione monetaria senza l'esistenza di una contestuale unione economica tra questi.

<sup>84</sup> Cfr. F. FERRI, *Il diritto dell'Unione europea post Europa 2020: alterazioni nei rapporti giuridici tra ordinamenti e possibili effetti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/2018, 723 ss. Prendendo come esempi gli ordinamenti integrati di «Europa 2020», la Commissione ha specificato che costituiscono indicazioni precise su come gli Stati debbano definire e attuare i propri programmi nazionali di riforma e che saranno «alla base di tutte le eventuali raccomandazioni specifiche per paese rivolte dal Consiglio agli Stati membri o, per quanto riguarda gli indirizzi di massima per le politiche economiche, degli eventuali avvertimenti politici rivolti dalla Commissione in caso di scarsa osservanza delle raccomandazioni specifiche per Paese. Vedasi, al riguardo, Commissione europea, Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio del 27.4.2010 relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, Parte I degli orientamenti integrati di Europa 2020, Com(2010) 488 final, considerando 15. Si noti il tono perentorio della Commissione, che dichiara “le politiche economiche degli Stati membri e, ove opportuno, dell'Ue devono tener conto degli indirizzi contenuti nell'allegato, che fanno parte degli “orientamenti integrati di Europa 2020”. I programmi nazionali di riforma degli Stati membri devono essere elaborati in linea con gli obiettivi indicati negli “orientamenti integrati di Europa 2020”.

<sup>85</sup> Più precisamente, dispone tale preambolo che: “La Commissione dovrebbe cooperare strettamente con il Parlamento europeo e il Consiglio nell'elaborazione del quadro di valutazione e degli indicatori macroeconomici e macrofinanziari per gli Stati membri. La Commissione dovrebbe presentare alle commissioni competenti del Parlamento europeo e al Consiglio proposte di commenti sui piani di istituzione e adeguamento degli indicatori e delle soglie. La Commissione dovrebbe informare il Parlamento europeo e il Consiglio in merito ad eventuali modifiche degli indicatori e delle soglie e spiegare le ragioni che sottendono tali modifiche”.

economica in seno ai servizi della Commissione; sottolinea che la Commissione deve rispettare in modo inequivocabile il ruolo del Parlamento in quanto co-legislatore nel settore della sorveglianza multilaterale, così come previsto tra l'altro all'articolo 121, paragrafo 6, e all'articolo 136 del TFUE, nonché a garantire al Parlamento la parità di trattamento rispetto al Consiglio nel contesto di tutti gli atti dell'Unione in materia; ricorda alla Commissione che la consultazione del Parlamento in relazione alle modifiche da apportare al quadro di valutazione (ovvero lo *scoreboard* MIP) rientra altresì tra le migliori prassi in materia di cortesia interistituzionale; osserva inoltre che la scelta e la concezione del (nuovo) indicatore MIP per il settore finanziario sono state caratterizzate, per quanto riguarda i dettagli, da un ampio margine discrezionale, come evidenziato dal documento di lavoro dei servizi della Commissione del 14 novembre 2012<sup>86</sup>.

Non solo<sup>87</sup>: come si evince da altra documentazione<sup>88</sup>, sembra che la Commissione, nel predisporre lo *scoreboard* della MIP, abbia di fatto ignorato i numerosi rilievi che il Parlamento europeo aveva posto al riguardo, contrariamente al principio di leale collaborazione istituzionale

---

<sup>86</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 18 aprile 2013 sul completamento del quadro di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici, disponibile all'indirizzo web: <http://www.europarl.europa.eu>. Il Parlamento europeo lamenta in tale documento ufficiale come la Commissione abbia mancato di rispettare lo spirito di leale cooperazione previsto dal regolamento 1176/2011 in sede di aggiornamento del quadro di valutazione per la sorveglianza degli squilibri macroeconomici. Inoltre, il Parlamento lamenta altresì di aver ricevuto la corrispondente comunicazione di aggiornamento dello *scoreboard* solo alcuni giorni prima che la Commissione pubblicasse il quadro di valutazione nel novembre 2012. Da ultimo, invita la Commissione a informarlo (insieme al Consiglio) con largo anticipo dell'eventuale intenzione di aggiornare ulteriormente il quadro di valutazione prima del 2015..

<sup>87</sup> Si noti altresì che, più recentemente, il Parlamento europeo ha evidenziato come “la procedura per gli squilibri macroeconomici non è attualmente sfruttata a sufficienza e che, se sfruttata pienamente, potrebbe contribuire a correggere gli squilibri economici in fase precoce, fornire un'accurata visione d'insieme della situazione in ogni Stato membro e nell'insieme dell'Unione, prevenire le crisi e contribuire a migliorare la competitività”. Vedasi: Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona (2014/2249(INI)), considerando U.

<sup>88</sup> Nel documento Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2011 sul progetto iniziale relativo al quadro di valutazione per la sorveglianza degli squilibri macroeconomici, disponibile all'indirizzo web: <http://www.europarl.europa.eu> il Parlamento aveva mosso delle critiche ben precise allo *scoreboard* MIP come predisposto dalla Commissione. In particolare, questo rilevava, tra gli altri, che: “le soglie indicative per gli indicatori utilizzati nel quadro di valutazione proposto rappresentano, nella maggior parte dei casi, soglie minime o massime, nonostante il regolamento stabilisca espressamente che occorre fissare sia le soglie minime che quelle massime, salvo laddove “non opportuno”; sottolinea, a tale proposito, che il documento di lavoro della Commissione non contiene alcuna delucidazione in merito al significato di “non opportuno” per quanto concerne la fissazione di soglie sia minime che massime per la maggior parte degli indicatori in questione; rileva che la Commissione non ha tenuto conto di tutti gli elementi per la lettura del quadro di valutazione elencati all'articolo 4 del regolamento (UE) n. 1176/2011; chiede alla Commissione di includere tutti gli elementi in oggetto nella lettura del quadro di valutazione, con particolare riferimento all'occupazione, ai fattori della produttività e al ruolo dell'energia; sottolinea che la soglia indicata per il tasso di disoccupazione non tiene conto delle evoluzioni, ad esempio gli incrementi annuali del tasso stesso; osserva che i futuri quadri di valutazione macroeconomica, che potranno includere una più ampia gamma di indicatori, dovranno essere stabiliti sulla base di statistiche ufficiali, indipendenti e verificabili, elaborate dal Sistema statistico europeo e dal Sistema europeo delle banche centrali; rileva che il documento di lavoro della Commissione fa riferimento alla “pertinente letteratura economica” senza alcun rinvio specifico; invita la Commissione a illustrare più dettagliatamente la propria impostazione metodologica, anche per quanto concerne le diverse opzioni considerate, e a fornire una bibliografia completa dei testi di riferimento per il quadro di valutazione; sottolinea l'importanza fondamentale di un'attuazione del nuovo strumento politico all'insegna della trasparenza nel corso dell'intera procedura e, a tale proposito, esorta la Commissione ad assicurarsi che tutti i testi o documenti di lavoro sul quadro di valutazione siano espressamente e formalmente trasmessi sia al Parlamento che al Consiglio senza distinzioni.

ex art. 4, comma 3 TUE, secondo cui: “in virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.”. Se ne ricava, pertanto, che la Commissione – quanto alla compiuta definizione dei predetti indicatori – abbia goduto di ampia discrezionalità, grazie anche alla vaghezza delle norme del Regolamento 1176/2011 circa i doveri a cui questa era ed è tenuta nell'elaborazione di tale quadro<sup>89</sup>. Questo a riprova di come la *governance* economica europea della crisi abbia investito la Commissione di una forte autorità decisionale, già nelle prime fasi dei c.d. *policy-making process*<sup>90</sup>.

Da ultimo si osserva come, alla luce della predisposta griglia, si assista ad una continua valutazione e “misurazione” delle singole legislazioni nazionali; tuttavia, sin d'ora, pare d'uopo interrogarsi circa la correttezza metodologica e la validità scientifica delle soglie di tali indicatori che, anziché utilizzare concetti propri del diritto comparato, operano invece un mero (e sterile) confronto tra dati quantitativi, peraltro estrapolati dai relativi contesti di appartenenza<sup>91</sup>. Il problema di fondo sembra quindi risiedere nel fatto che tali indici, costruiti per confrontare sistemi regolativi nazionali, traggono il loro significato dalla comparazione, la quale chiede uniformità dei criteri di misurazione mentre l'uniformità è esattamente ciò che non ci aspettiamo in contesti istituzionali diversi<sup>92</sup>. Ad esempio, appare lecito chiedersi come mai, nello *scoreboard* della MIP, il debito privato ha una soglia critica del 133%, mentre per il debito pubblico è fissato un tetto massimo del 60%. Sembra quindi emergere che le ragioni di tali limiti quantitativi,

---

<sup>89</sup> Si noti che, nonostante il Regolamento 1176/2011 preveda che (punto 5 del Preambolo) “Il rafforzamento della *governance* economica dovrebbe includere una più stretta e tempestiva partecipazione del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali” e, inoltre, che (punto 12 del Preambolo) “La Commissione dovrebbe cooperare strettamente con il Parlamento europeo e il Consiglio nell'elaborazione del quadro di valutazione e degli indicatori macroeconomici e macrofinanziari per gli Stati membri.”, tali previsioni non trovano puntuale riscontro negli articoli del Regolamento. In essi si fa riferimento al Parlamento Europeo solo con riguardo agli obblighi informativi delle altre istituzioni europee nei suoi confronti. In particolare, è previsto che “La Commissione informa il Parlamento europeo e il Consiglio in merito ai risultati dell'esame approfondito e li rende pubblici” (art. 5 comma 3) e che “Qualora, sulla base dell'esame approfondito di cui all'articolo 5, la Commissione ritenga che uno Stato membro presenti degli squilibri, essa ne informa di conseguenza il Parlamento europeo [...]” (art. 6 comma 1). Lo stesso obbligo informativo è previsto in caso di squilibri economici eccessivi (art. 7 comma 1). Da ultimo, l'art. 14 comma 3 dispone che: “Il Consiglio e la Commissione informano il Parlamento europeo dei risultati conseguiti nell'applicazione del presente regolamento” e l'art. 15 prevede che: “La Commissione relaziona annualmente in merito all'applicazione del presente regolamento, incluso l'aggiornamento del quadro di valutazione di cui all'articolo 4. Essa presenta i propri risultati al Parlamento europeo e al Consiglio nel contesto del Semestre europeo”. Si può pertanto concludere che la mancata partecipazione delle istituzioni rappresentative nazionali ed europee alla predisposizione dello *scoreboard* MIP costituisca un evidente deficit democratico della Procedura, a riprova del fatto che – anche dopo il Trattato di Lisbona – il principio della democrazia rappresentativa, proclamato all'art. 10 comma 1 TUE, trovi uno scarso riscontro nella realtà istituzionale europea. Al riguardo, vedasi *ex multis*: A. FOLLESDAL – S. HIX, *Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik*, in *Journal of common market studies*, n. 3/2006, 533 ss.

<sup>90</sup> In tal senso, vedasi: M. CREMONA – C. KILPATRICK, *EU Legal Acts, Challenges and Transformation*, Oxford, 2018, 115. Vedasi altresì, sul ruolo della Commissione nel corso della crisi, M.L. TUFANO, *Il ruolo della Commissione nella governance europea: quali prospettive?*, in *Diritto dell'Unione Europea*, n.1/2012, 133 ss.

<sup>91</sup> Su questo tema si rimanda, per maggiori approfondimenti critici, a: A. GAMBARO, *Misurare il diritto?*, *op. cit.*, 34-38 Vedasi inoltre, sul raffronto tra i sistemi giuridici di *common law* e quelli di *civil law* in termini di efficienza sul mercato globale: P.G. MONATERI, *Geopolitica del diritto*, Roma – Bari, 2013, 25 ss.

<sup>92</sup> Cfr. M. ZENEZINI, *Riforme economiche e crescita: una nota critica*, *op. cit.*, 110.

calcolati in termini di PIL, siano da ricercare in una discrezionalità politica della Commissione, la quale, evidentemente, giudica (ancora) l'indebitamento pubblico come più dannoso, per la stabilità dell'Eurozona, rispetto allo squilibrio dei saldi esteri<sup>93</sup>.

Da ultimo si noti come, coerentemente con l'approccio della *Law & Finance*, la MIP introduca ed utilizzi solo parametri che possano essere oggetto di misurazione e classificazione, finendo, in tal modo, per appiattare su meri elementi statistici i diversi e peculiari ordinamenti giuridici nazionali. Il tutto in nome del prevalere di una supposta razionalità (macro)economica<sup>94</sup>.

#### **4. Procedura e sanzioni previsti dai Regolamenti UE 1176/2011 e 1174/2011. Questioni di compatibilità della Procedura con il diritto europeo dei Trattati.**

Si descrivono ora, più nel dettaglio, i vari step in cui si articola la Procedura in esame. Questa inizia con una valutazione, da parte della Commissione, della situazione economica e finanziaria degli Stati membri sulla scorta di 14 indicatori che vanno a comporre un quadro di valutazione della situazione macroeconomica di ciascuno di questi. Trattasi del c.d. *meccanismo di allerta*, uno *scoreboard* pubblicato ogni anno dalla Commissione – e da questa emendabile – finalizzato ad individuare i Paesi che richiedono analisi più approfondite in quanto sembrano presentare squilibri o correre il rischio di presentarli. Tale quadro rappresenta quindi una sorta di “primo filtro” che permette di individuare talune evidenze di vulnerabilità macroeconomiche meritevoli di investigazioni più profonde. Gli indicatori che lo compongono presentano quindi delle soglie indicative; si noti, tuttavia, che, secondo quanto prevede la normativa MIP<sup>95</sup>, non è opportuno trarre conclusioni da una lettura automatica e immediata dello *scoreboard*. Pertanto, il superamento di una o più soglie indicative non può essere letto come inequivoco sintomo di imminenti squilibri macroeconomici nazionali, essendo invece doverosa una valutazione globale e generale di tutti i possibili fattori rilevanti.

---

<sup>93</sup> In tal senso M DEL MONACO, *Sud colonia tedesca, la questione meridionale oggi*, Roma, 2017, spec. 15, secondo cui l'asimmetria tra la soglia del debito pubblico, fissata al 60%, e quella del debito privato, fissata al 133%, avrebbe lo scopo di bloccare il potere di intervento pubblico degli Stati con un alto rapporto debito/PIL e, nel contempo, di consentire (tramite un alto tetto di debito privato) le importazioni a credito dei prodotti dall'estero., avvantaggiando così i Paesi c.d. *vendor financing* (ed, in particolare, la Germania). Secondo A. BAGNAI, *Il tramonto dell'Euro*, op.cit., 233-234, la Procedura per squilibri macroeconomici presterebbe un'attenzione tardiva ai saldi esteri, conservando comunque un'impostazione sostanzialmente mercantilista.

<sup>94</sup> Per una più completa trattazione critica del tema del rapporto tra politica, diritto ed economia nell'ordinamento europeo, il quale si connota per la forza dominante di quest'ultima rispetto alle prime due si rimanda a: L. PATRUNO, *La "teologia economica" dell'Europa e il "banco da macellaio" (Schlachtbank) della Storia*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2011 e a A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica, appunti su sovranità dello Stato e diritto costituzionale globale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2012.

<sup>95</sup> Vedasi preambolo, punto n. 14 e art. 3 comma 2, regolamento 1176/2011: “Non è opportuno trarre conclusioni da una lettura automatica del quadro di valutazione: l'analisi economica dovrebbe garantire che tutte le informazioni, indipendentemente dal fatto che provengano dal «quadro di valutazione» o meno, siano valutate in prospettiva e diventino parte di un'analisi globale”

In sintesi, tale *scoreboard* si presenta quindi come una sorta di “pagella” atta a verificare se i dati (macro)economici degli Stati membri rientrano o meno entro i parametri dei vari indicatori<sup>96</sup>. Questi possono dunque essere formalmente ricondotti a tre diverse categorie: (i) squilibri esterni e competitività, (ii) squilibri interni, (iii) nuovi indicatori di occupazione. Nella prima rientrano il saldo delle partite correnti e la posizione patrimoniale netta su estero (entrambe in termini percentuali rispetto al PIL), il tasso di cambio effettivo reale, la quota di mercato delle esportazioni e, infine, il costo nominale del lavoro per unità di prodotto. Quanto alla seconda categoria, si annoverano: la variazione percentuale annua reale dei prezzi delle abitazioni, il credito al settore privato, il debito privato e pubblico (in termini di PIL) e, da ultimi, il tasso di disoccupazione (annuale e triennale) e le passività del settore finanziario. Venendo alla terza categoria relativa all’occupazione, sono ivi considerati il tasso di attività economica, quello di disoccupazione giovanile e di disoccupazione di lunga durata, tutti in termini percentuali, il primo rispetto alla popolazione totale compresa tra i 15 e i 64 anni, il secondo rispetto alla popolazione di età compresa tra i 15 ed i 24 anni ed il terzo rispetto a quella compresa tra i 15 e i 74<sup>97</sup>.

Ogni anno la Commissione redige quindi, anche sulla base di tali indicatori, una relazione per ogni singolo Stato membro contenente una complessiva valutazione economica e finanziaria. E’ il Consiglio ad esaminare globalmente tale relazione annuale, mentre, diversamente, ove questa si riferisca agli Stati dell’UEM, costituisce oggetto di valutazione da parte dell’Eurogruppo<sup>98</sup>.

Si noti che, come precedentemente accennato (vedi paragrafo 3) i descritti indicatori sono stati “creati”, al pari delle relative soglie, dalla Commissione europea in assenza di un concreto coinvolgimento sia del Parlamento europeo che dei parlamenti nazionali<sup>99</sup>. Nonostante quindi

---

<sup>96</sup> Come visto in precedenza, non solo gli indicatori, bensì anche le soglie di questi sono determinate discrezionalmente dalla Commissione. Secondo A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e l’illusione europea della fortezza ammodernata*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016 «tale selezione opaca di indicatori finalizzati a comparare, con criteri di valutazione uniformi, interi ordinamenti giuridici, attraverso la tecnica aziendalistica del *benchmarking*, risponde alla filosofia del riformismo competitivo». Vedasi altresì, quanto al possibile impiego di determinati indicatori macroeconomici al fine di rivelare la sostenibilità (o meno) dei debiti pubblici degli Stati dell’UEM, T. KNEDLIK, *Macroeconomic Imbalances as Indicators for Debt Crises in Europe*, in *Journal of common market studies*, n. 5/2012, 726 ss.

<sup>97</sup> In posizione scettica rispetto al ruolo degli indicatori e, soprattutto alle fondamenta delle regole della *governance* economica europea vedasi: M. DEGNI – P. DE JOANNA, *Il vincolo stupido: Europa e Italia nella crisi dell’euro*, Roma, 2015.

<sup>98</sup> Così dispone, testualmente, l’art. 3 comma 5 del regolamento 1176/2011.

<sup>99</sup> Vedasi, al riguardo, le note n. 83 e 84 del presente capitolo. Si rimanda altresì a Risoluzione del Parlamento europeo del 24 giugno 2015 sulla verifica del quadro di governance economica: bilancio e sfide (2014/2145(INI)), punto 48 secondo cui: “[Il Parlamento europeo] è del parere che una UEM approfondita e più solida presupponga una minore complessità, una migliore titolarità e una maggiore trasparenza piuttosto che l’aggiunta di nuove norme a quelle già esistenti; sottolinea che, dal momento che le competenze in materia di UEM sono condivise tra il livello nazionale e il livello europeo, occorre prestare particolare attenzione alla necessità di garantire la coerenza e la rendicontabilità della governance economica sia a livello nazionale che a quello europeo; è convinto inoltre che un ruolo importante debba essere svolto dalle istituzioni soggette al controllo democratico e sottolinea altresì la necessità di un continuo coinvolgimento parlamentare, in cui le responsabilità devono essere assunte al livello in cui vengono adottate o attuate le decisioni?”.

il regolamento n. 1176/2011 preveda che la Commissione dovrebbe cooperare strettamente con il Parlamento europeo nell'elaborazione del quadro di valutazione e degli indicatori macroeconomici<sup>100</sup> e che il rafforzamento della *governance* economica dovrebbe includere una più stretta e tempestiva partecipazione dei parlamenti nazionali<sup>101</sup>, tali previsioni normative sembrano essere rimaste lettera morta. Su questo punto, peraltro, il Parlamento europeo ha molto insistito, come risulta da più documenti ufficiali<sup>102</sup>. Tuttavia, poiché i rilievi delle istituzioni rappresentative nazionali ed europee nella predisposizione dello *scoreboard* MIP non sembrano essere state sufficientemente considerate dalla Commissione (se non per quanto riguarda, parzialmente, i tre nuovi indicatori in materia di occupazione: il tasso di attività, la disoccupazione giovanile e quella di lunga durata) ne discende un evidente *deficit* democratico della Procedura, a riprova del fatto che – anche dopo il Trattato di Lisbona – il principio della democrazia rappresentativa, proclamato all'art. 10 comma 1 TUE, trovi uno scarso riscontro nella realtà istituzionale europea<sup>103</sup>.

Conclusa quindi una prima valutazione da parte della Commissione, tenuto conto delle discussioni maturate in senso al Consiglio o all'Eurogruppo, questa effettua un esame approfondito (c.d. *in depth review*) con riguardo ad ogni Stato membro che, a suo avviso, può

---

<sup>100</sup> Vedasi preambolo punto n.12, Regolamento 1176/2011: “La Commissione dovrebbe cooperare strettamente con il Parlamento europeo e il Consiglio nell'elaborazione del quadro di valutazione e degli indicatori macroeconomici e macrofinanziari per gli Stati membri”.

<sup>101</sup> Vedasi preambolo punto n. 5, Regolamento 1176/2011.

<sup>102</sup> Vedasi, in particolare, Emendamenti del Parlamento europeo, approvati l'11 marzo 2014, alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura e alla qualità delle statistiche per la procedura per gli squilibri macroeconomici, disponibile al seguente indirizzo web: <http://www.europarl.europa.eu>, secondo cui [Emendamento 11 Proposta di regolamento Considerando 9 bis] “Le disposizioni contenute nel presente regolamento dovrebbero essere considerate nel quadro del rafforzamento della *governance* economica europea, che chiede una maggiore responsabilità democratica sia a livello nazionale che dell'Unione. Il sistema migliorato di controllo della qualità dei dati pertinenti per il Regolamento 1176/2011 dovrebbe includere una più stretta e tempestiva partecipazione dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo. Pur riconoscendo che, nel quadro del dialogo, le controparti del Parlamento europeo sono le pertinenti istituzioni dell'Unione e i loro rappresentanti, la commissione competente del Parlamento europeo può estendere l'invito a partecipare volontariamente alle audizioni a rappresentanti degli Istituti nazionali di statistica” e, ancora, [Emendamento 12, Proposta di regolamento Considerando 9 ter] “Il rafforzamento della *governance* economica mediante un sistema migliorato di controllo della qualità dei dati pertinenti per la PSM dovrebbe includere una più stretta e tempestiva partecipazione dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo”.

<sup>103</sup> Argomenta in questo senso: L. PRINCIPATO, *Unione europea e diritti costituzionali: ossimoro o sineddoche?*, in *Giur.isprudenza costituzionale*, 2016, 815 ss. Secondo S. MANGIAMELLI, *Sorveglianza macroeconomica e crisi dell'integrazione politica*, *op.cit.* 40, «l'intero disegno europeo non accorda in sostanza una vera centralità al Parlamento europeo, nonostante la solenne dichiarazione dell'art. 10 comma 1 TUE». Al riguardo osserva C. PINELLI, *The Discourses on Post-National Governance and the Democratic Deficit Absent an EU Government*, in *European Constitutional Law Review*, n.2/2013, 183 «new solutions were then foreseeable for the infamous EU democratic deficit, including those aimed at ensuring the Commission's accountability before the European parliament, and therefore at affirming a political legitimacy of its very functioning in terms of government». Vedasi da ultimo, sul punto, P. LINDSETH, *Democratic Legitimacy and the Administrative Character of Supranationalism: The Example of the European Community*, in *Columbia Law Review*, n. 3/1999, 628 ss. Sul deficit democratico europeo vedasi altresì, *ex multis*, C. OFFE, *European Democracy is in A State Of Emergency*, disponibile all'indirizzo web: <https://socialeurope.eu>, 2015. Secondo A. GINZBURG, *La retorica del modello esemplare e la sua grammatica*, in G. Bonifati - A. Simonazzi (a cura di), *Il ritorno dell'economia politica. Saggi in ricordo di Fernando Vianello*, Roma 2010, cit. da M. ZENEZINI, *op. ult. cit.*, 24 la metodologia degli indicatori numerici sarebbe quella del *deus ex machina*, capace di sostituire all'incertezza destabilizzante un rassicurante e deresponsabilizzante determinismo.

presentare squilibri o correre il rischio di presentarli. Trattasi di un'ulteriore (ed eventuale) fase di indagine, rientrante nella discrezionalità della Commissione europea che, peraltro, non è chiamata a dedurre specifiche ragioni a sostegno della scelta di approfondire (o meno) le proprie investigazioni<sup>104</sup>. Invero lo sfioramento, da parte di uno Stato membro, di una o più soglie degli indicatori del descritto *scoreboard* non solo – come visto – non implica l'automatica sottoposizione di questo ad ulteriori processi conoscitivi, bensì non sembra nemmeno poter essere, da sola, assurda quale mera motivazione intrinseca di tale indagine approfondita<sup>105</sup>. La *in depth review* si sostanzia quindi in una relazione piuttosto specifica ed analitica, elaborata per ciascuno Stato la cui situazione si intende approfondire ma, comunque, sempre sulla base di un medesimo schema<sup>106</sup>. Questo si articola quindi nelle seguenti sezioni: (i) situazione economica e prospettive, (ii) progressi nell'implementazione delle raccomandazioni indirizzate specificamente allo Stato (nell'ambito del Semestre europeo), (iii) sommario dei principali esiti della *in depth review*, (iv) riforme prioritarie. Trattasi quindi di una approfondita indagine conoscitiva sulle misure legislative adottate dai rispettivi Stati membri nei settori più rilevanti sotto il profilo economico, quali finanze pubbliche e tassazione, mercato del lavoro, istruzione e politiche sociali, investimenti, competitività e *business environment*, pubblica amministrazione.

La Commissione, invero, nell'esprimere il proprio giudizio sull'implementazione delle misure indicate, sembra – come visto (paragrafo 1) – analizzare tali riforme legislative secondo le logiche proprie dell'analisi economica del diritto<sup>107</sup>. Secondo tale prospettiva, la più rilevante frontiera della crescita sarebbe rappresentata da un aumento dell'efficienza delle istituzioni, dal cui funzionamento dipenderebbero sia le potenzialità di sviluppo economico di uno Stato che l'attrattività di questo rispetto agli investimenti di capitali privati. In tal senso, quindi, l'assetto amministrativo e costituzionale di ciascuno Stato dovrebbe strutturarsi in funzione della massimizzazione del benessere della collettività, secondo i postulati della *Constitutional economics*<sup>108</sup>.

---

<sup>104</sup> Vedasi art. 5, regolamento 1176/2011.

<sup>105</sup> Vedasi, al riguardo, il documento della Commissione *The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium*, 17 Novembre 2016, 8- 17, disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu> in cui è affermato che: «As compared with the surveillance framework of the SGP, MIP surveillance is not equally driven by numerical rules and automatic triggers [...] MIP surveillance is wide in coverage and does not follow automatic numerical rules».

<sup>106</sup> La Commissione Europea rende, ogni anno, pubblici gli *in depth reviews reports* redatti. Questa redige altresì una relazione di sintesi sulla generale situazione degli Stati sottoposti a (ulteriori) investigazioni, ivi indicando le misure che ritiene di necessaria implementazione. Nel 2017, gli Stati membri interessati dalla *in depth review* sono stati 13. Tra questi, Bulgaria, Croazia, Cipro, Francia, Italia, Portogallo hanno presentato squilibri macroeconomici eccessivi, Germania, Irlanda, Olanda, Slovenia, Spagna, Svezia, squilibri macroeconomici mentre la Finlandia alcuno squilibrio. I relativi documenti sono disponibili all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu>.

<sup>107</sup> Con riguardo alla dottrina italiana sull'analisi economica del diritto vedasi F. DENOZZA, *Il modello dell'analisi economica del diritto*, op.cit., 43 ss; G. NAPOLITANO – M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009; G. CALABRESI, *Cos'è l'analisi economica del diritto*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 3/2007, 343 ss.

<sup>108</sup> Per maggiori approfondimenti sulle teorie di questa disciplina, la quale unisce giuristi ed economisti, si rimanda a: J. BUCHANAN, *The domain of Constitutional economics*, in *Constitutional political economy*, 1990, 1 ss. Tale Autore

Sulla scorta di tali logiche, la Commissione europea, nell'analizzare le apprestate riforme nazionali, sembra pertanto concentrarsi su uno specifico quesito, ovvero: le riforme legislative domestiche vanno o meno nel senso di rendere un determinato settore più appetibile al mercato e coerente con le sue logiche competitive? Si ne ricava, quindi, che vi è un'attenzione della Commissione non tanto sugli aspetti qualitativi della legislazione – ad esempio, sul fatto che una data riforma x possa rendere i processi più giusti, equi, garantire il diritto di difesa delle parti e il principio del contraddittorio, favorire un numero minore di errori giudiziari – bensì solo su dati quantitativi e prospettive di risultato che contribuiscano a rendere un Paese più attrattivo per gli investitori globali, con tutti i paradossi del caso. Nel caso del sistema giudiziario, ad esempio, seguendo i canoni descritti, la Commissione potrebbe valutare come positiva una riforma che, puntando solamente a ridurre la durata dei processi, pur rendendoli più rapidi, determini, al contempo, un incremento degli errori giudiziari e quindi sia, in conclusione, contraria al senso stesso del processo, ovvero addivenire ad una pronuncia giusta. Questi aspetti sembrano infatti del tutto trascurati dai relativi documenti della Commissione<sup>109</sup>.

Tratto distintivo delle *in depth reviews* sembra dunque quello di far prevalere una rappresentazione quantitativa e finanziaria dei vari settori a rilevanza economica, a scapito della presa in considerazione delle finalità sociali (oltre che distributive) che pur questi hanno, anche con riferimento a chi in tali settori è impiegato, quali, ad esempio, i prestatori di lavoro<sup>110</sup>. Detto

---

criticava il costituzionalismo in quanto ignorava gli aspetti economici degli interessi coinvolti nella disciplina dei diritti fondamentali. Per un'analisi dell'opportunità di utilizzare, da parte della pubblica amministrazione, concetti propri del *management* privato si rimanda a: G. NAPOLITANO, *Le misurazioni nel (e del) diritto amministrativo*, op. cit., 117 ss.

<sup>109</sup> Si consideri, ad esempio, quanto rilevato in tema di pubblica amministrazione e sistema giudiziario dalla Commissione, Relazione per paese relativa all'Italia 2018 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, 55, 57 secondo cui: "La pubblica amministrazione italiana è considerata meno efficiente ed efficace rispetto ai paesi comparabili dell'UE. Le prestazioni dell'Italia sono inferiori a quelle delle altre grandi economie dell'UE secondo la maggior parte degli indicatori mondiali della governance 2017 della Banca mondiale [...] L'efficienza del sistema giudiziario ha registrato soltanto un lieve miglioramento e la durata dei procedimenti, specialmente nei gradi di giudizio più elevati, continua a destare preoccupazione. Un sistema giudiziario efficiente, capace di ridurre i tempi di giudizio e l'arretrato di casi pendenti razionalizzando l'organizzazione degli organi giurisdizionali e riducendo l'eccessivo tasso di litigiosità, potrebbe favorire l'attività imprenditoriale e gli investimenti diretti esteri". Gli indicatori economici divengono quindi veicoli di una normatività intrinseca, così fornendo un'apparenza tecnica ed oggettiva a determinate scelte di riforma; detto altrimenti, il ricorso a tali indicatori numerici sembra de-relativizzare la portata di talune istanze riformatrici, finendo così per svilirne il dibattito democratico e, quindi, pur indirettamente, con il sottrarre ai circuiti democratico-politico nazionali. Sulla incompatibilità delle logiche numeriche, tipiche degli indicatori, con il principio democratico si rimanda a: M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. Bergonzini, S. Borelli, A. Guazzarotti (a cura di), *La legge dei numeri*, op. cit., 101 ss.

<sup>110</sup> In tal senso argomenta A. SUPLOT, *Giustizia sociale e liberalizzazione del commercio internazionale*, in *Lavoro e diritto*, n. 2/2011, 502 ss. Tale Autore sottolinea come l'incremento degli indicatori economici quantificabili e la crescita della produzione e del commercio di beni e servizi vengano trattati come fini in sé, a discapito degli obiettivi di giustizia sociale, quali quelli affermati nella Dichiarazione di Filadelfia del 1944. Per ulteriori approfondimenti vedasi altresì: A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica, appunti su sovranità dello Stato e diritto costituzionale globale*, op. cit., secondo cui «nell'attuale contesto di un'economia globalizzata, tutti o quasi i concetti e gli strumenti più rilevanti sono concetti economici giuridicizzati [...] i valori guida non sembrano più essere quelli indicati dalla Costituzione ma diventano gli obiettivi economico finanziari relativi, di volta in volta, alla riduzione dello *spread*, alla ricerca della tripla A, al culto del PIL e della crescita, alla riduzione della spesa e del debito pubblico».

altrimenti, il sistema giudiziario, la pubblica amministrazione, i servizi pubblici, il sistema previdenziale, la sanità<sup>111</sup> sembrano essere percepiti alla stregua di costi da parte della Commissione, la quale propende per una progressiva riduzione delle prestazioni pubbliche che, tuttavia, sono alla base e sostengono lo stato sociale<sup>112</sup>.

Pertanto, volendo quindi concludere con riguardo alla *in depth review*, trattasi, in sintesi, di un esame approfondito riguardante un'ampia gamma di variabili (macro)economiche, per il quale la Commissione si avvale di strumenti analitici e di dati quantitativi specifici. Finalità di tale analisi è valutare se nello Stato membro in questione siano presenti situazioni di squilibrio macroeconomico e, in tal caso, se queste possano costituire squilibri eccessivi<sup>113</sup>. Coerentemente con tale obiettivo, la Commissione può decidere di effettuare il descritto esame approfondito, indipendentemente dai dati emergenti dal meccanismo di allerta anche in caso ritenga si presentino, sempre in riferimento ad uno Stato membro, inattesi e significativi sviluppi economici che ne richiedano un'analisi urgente<sup>114</sup>.

I possibili esiti della *in depth review* sono quindi quattro: assenza di squilibri (*no imbalances*), presenza di squilibri (*imbalances*), squilibri eccessivi (*excessive imbalances*), squilibri eccessivi con azione correttiva (*excessive imbalances with corrective action*).

Con riguardo a questi ultimi, il Regolamento 1176/2011 traccia una distinzione ben chiara tra i "semplici" squilibri e quelli ritenuti eccessivi. Quanto ai primi, l'art. 2 li definisce come ogni *trend* che possa determinare sviluppi macroeconomici che hanno, o potrebbero avere, effetti negativi sul corretto funzionamento dell'economia di uno Stato membro, dell'Unione economica e monetaria dell'Unione. Si noti quindi che tale definizione appare piuttosto vaga, lasciando così ampio spazio interpretativo alla Commissione, la quale potrà pertanto godere di

---

<sup>111</sup> Quanto a queste ultime, rileva la Commissione Relazione per paese relativa all'Italia 2018 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, 2, 15, 30, 49 che: "anche la sostenibilità fiscale di lungo termine garantita dalle passate riforme pensionistica e sanitaria si sta indebolendo a causa di recenti misure adottate e di tendenze demografiche avverse [...]. Le precedenti riforme pensionistiche hanno contribuito a limitare le passività derivanti dall'invecchiamento demografico e a migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Tuttavia, tale sforzo ha subito una parziale inversione di tendenza negli ultimi bilanci e si prevede che la spesa pensionistica riprenda a crescere a partire dal 2017 [...] La spesa pubblica dell'Italia continua a essere sbilanciata verso le pensioni di vecchiaia [...] I risultati dell'Italia nell'ambito della sanità si collocano generalmente al di sopra della media UE e il sistema sanitario presenta un buon rapporto costi/efficacia"

<sup>112</sup> In questo senso si rimanda a: R.BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2007, 51 secondo cui: «la "missione" delle costituzioni non è curarsi tanto dell'efficienza, quanto delle garanzie: quali garanzie apprestano le riforme costituzionali nei confronti di decisioni fondamentali per l'equilibrio degli interessi sociali assunte in sedi del tutto estranee al circuito della legittimazione democratica e della responsabilità politica? La risposta è sconcertante, nessuna: il tema è del tutto assente dal dibattito. Eppure il conflitto sociale oggi non è affatto risolto, ma è fomentato proprio dalle scelte che "i mercati" impongono quotidianamente in nome della "natura delle cose": le enormi disuguaglianze tra e nelle nazioni sono il problema centrale, ed è illusorio pensare che il loro superamento possa essere l'esito "naturale" della crescita economica, che anzi oggi tende ad accentuarle». Vedasi altresì, al riguardo, Q. CAMERLENGO – L. RAMPA, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2015, 78 secondo cui: «anche secondo l'analisi economica si può sostenere che i diritti sociali sono essenziali per l'accordo costituzionale, altrimenti arduo, su tutti i diritti fondamentali. Quanto più esteso è il loro grado di protezione, ed efficiente e meno costosa la fornitura pubblica, tanto più tale accordo diventa possibile».

<sup>113</sup> Vedasi art. 5 comma 2 del Regolamento 1176/2011.

<sup>114</sup> Vedasi art. 5 comma 1 Regolamento 1176/2011.

una lata discrezionalità nel valutarne se determinati fattori di squilibrio possano (o meno) rientrare in tale ambito definitorio<sup>115</sup>.

Diversamente, i secondi sono definiti quali squilibri gravi, in grado di mettere o poter mettere a rischio il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria<sup>116</sup>. Il *discrimen* tra gli uni e gli altri è quindi strettamente funzionale ad individuare la diversa disciplina prevista dall'esaminando regolamento 1176/2011. Invero, qualora a seguito della *in depth review*, la Commissione ritenga che uno Stato membro presenti degli squilibri, ne informa il Parlamento Europeo, l'Eurogruppo ed il Consiglio. Quest'ultimo può pertanto rivolgere a tale Stato le raccomandazioni che ritiene opportune<sup>117</sup>. Tali raccomandazioni – che la relativa normativa MIP fa rientrare tra gli indirizzi di massima per le politiche degli Stati membri e dell'Unione ex art. 121 comma 2 del TFUE – si sostanziano in misure preventive e, complessivamente, danno luogo ad una procedura di semplice monitoraggio delle dinamiche macroeconomiche nazionali. Diversamente, ove la Commissione ritenga che uno Stato membro presenti squilibri eccessivi, il Consiglio può adottare una raccomandazione – la normativa MIP<sup>118</sup> richiama, per tale ipotesi, l'art. 121 comma 4 – che ne stabilisca l'esistenza, specificandone natura ed implicazioni e dando al Governo in questione indirizzi su strategie da seguire, indicandogli, infine, l'adozione di misure correttive.

In quest'ultimo caso, si apre quindi la procedura per squilibri eccessivi (*Excessive imbalance procedure*) la quale – finora mai attivata – comporterebbe un evidente assoggettamento dello Stato membro in questione ad una più stretta vigilanza sulle sue politiche economiche e sociali. Invero, il Paese nei confronti del quale fosse avviata una Procedura per squilibri eccessivi sarebbe tenuto a presentare alla Commissione e al Consiglio un piano di azione correttivo (*Corrective Action Plan*), entro un termine individuato dalla raccomandazione del Consiglio stesso, corredato dall'indicazione delle misure specifiche che questo ha attuato o intende attuare, con tanto di calendario per la prevista esecuzione di queste ultime. Tale piano deve quindi essere valutato dal Consiglio, entro due mesi dalla sua presentazione, sulla base di una relazione della Commissione<sup>119</sup>.

A fronte dell'instaurarsi di tale procedura, lo Stato a questa sottoposto non potrebbe quindi che essere molto condizionato dalle raccomandazioni espresse dalle istituzioni europee in ambito economico e sociale, vedendo così evidentemente ristrette le proprie possibilità di scelta

---

<sup>115</sup> Sul controverso concetto di squilibrio si rimanda a: D. CHALMERS, *The European redistributive State and a European law of struggle*, in *European law journal*, 2012, 683 secondo cui: «the notion of imbalance is controversial. Its constancy is further undermined by both country specific circumstances being required to be taken into account and [by] the lack of clarity as to when a situation is sufficiently serious to warrant the imbalance being declared excessive».

<sup>116</sup> Vedasi art. 2, Regolamento 1176/2011.

<sup>117</sup> Vedasi art. 6, comma 1, Regolamento 1176/2011.

<sup>118</sup> Vedasi art. 7, regolamento 1176/2011.

<sup>119</sup> Vedasi art. 8 del regolamento 1176/2011

in tali settori, con conseguente “torsione” delle logiche del costituzionalismo democratico<sup>120</sup> ed, in particolare, con riflessi sulla funzionalità della rappresentanza politica intesa quale rapporto e non come mera posizione. A tal riguardo, taluni Autori<sup>121</sup> hanno quindi argomentato sostenendo che i summenzionati Regolamenti avrebbero determinato un assetto istituzionale tale da rimpiazzare le politiche democratiche nazionali con delle regole e logiche anti-maggioritarie, in favore di una accentuazione del ruolo tecnocratico della Commissione. L’apertura di una Procedura per squilibri eccessivi comporterebbe infatti una contrazione delle prerogative dei parlamenti nazionali, i quali vedrebbero il proprio ambito di intervento limitato da scelte, decisamente pervasive, compiute in sedi diverse e sostanzialmente prive di un rapporto vitale con la comunità politica e, comunque, estranee al circuito democratico rappresentativo<sup>122</sup>.

Alla luce di quanto esposto, pare quindi potersi concludere nel senso che l’esaminanda Procedura venga a rappresentare, almeno sulla carta, una forma di controllo macroeconomico piuttosto invasiva<sup>123</sup>. In quest’ottica tale sorveglianza sembra peraltro equiparabile alla condizionalità<sup>124</sup> cui sono sottoposti gli Stati ai quali è stata concessa assistenza finanziaria – ai sensi dell’emendato art. 136, paragrafo 3 TFUE – nell’ambito del Meccanismo europeo di

---

<sup>120</sup> In questo senso argomenta: E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, op. cit., 2013, 481 ss. Vedasi altresì, sul punto, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, op. cit., 67 ss., P. DE JOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in A. Cantarò (a cura di), *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell’ordinamento europeo*, 81.

<sup>121</sup> A.J. MENENDEZ, *Whose Justice, Which Europe*, in D. Kochenov, G. De Burca, A. Williams (a cura di), *Europe Justice Deficit*, Londra, 2015, 142. Secondo G. MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia, e deficit democratico. Commenti di Ota de Leonardis e Antonio La Spina*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 4/2010, 602, vi sarebbe «l’esistenza di limiti intrinseci all’efficacia (oltre che alla legittimità) delle soluzioni tecnocratiche»

<sup>122</sup> In questo senso, secondo J. SNELL, *The trilemma of European and monetary integration and its consequences*, in *European law journal*, 2016, 164, 167 sarebbero inconciliabili, allo stesso tempo, sovranità degli Stati membri, processi democratici nazionali e unione economica monetaria. Pertanto, a seguito della crisi, la governance economica avrebbe determinato una contrazione dei secondi, in “favore” del mantenimento delle altre due. Da ciò discenderebbe quindi che: «while the appearance of democratic decisions are kept, the new normative framework imposes substantive and procedural constraints aimed at ensuring that national policies remain within certain parameters. As a result, domestic democracy is also restrained [...] The ability of nation states to respond to domestic mass politics has been reduced to close zero because of the demands of deep economic integration».

<sup>123</sup> Sul punto, secondo S. MANGIAMELI, *Sorveglianza macroeconomica e crisi dell’integrazione politica*, op.cit.,41 «nella sostanza, la politica di sorveglianza europea continua a produrre quella dispersione di sovranità degli Stati membri che era cominciata con il Fiscal compact, distruggendo più ricchezza di quanto dichiarati di volerne proteggere, rendendo più fragili le politiche economiche degli Stati membri, senza che a queste possa opporsi una politica economica europea, una ripresa del processo di unificazione progressiva e una crescita della democrazia europea».

<sup>124</sup> Secondo infatti S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n.3/2013, 491 ss. «la politica della condizionalità sembra esprimere, un’idea di solidarietà declinata nella logica di uno scambio asimmetrico tra aiuti finanziari (a carico degli Stati più forti) e politiche di austerità e riforme strutturali (a carico degli Stati più fragili)». Sul rapporto tra condizionalità e decisioni sovrane degli Stati, efficacemente D. KAPUR – M. NAIM, *The IMF and democratic governance*, in *Journal of Democracy*, 2005, 91 «locally made decisions loose relevance as conditionality ties the hand of domestic political actors» Da ultimo vedasi altresì: A. IANNI, *L’insolvenza sovrana come fenomeno di mutazione giuridica imposta. Le politiche di condizionalità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.3/2016, 737 secondo cui: «come accade per l’intervento in situazioni di insolvenza, anche nel caso di crisi della bilancia dei pagamenti la prestazione assistenziale è da sempre conformato nel senso di agevolare (rectius: imporre) l’assunzione di provvedimenti, da parte dello Stato in difficoltà, che si assumono come essenziali per eliminare «alla radice» le cause che avrebbero provocato il saldo negativo, evitando nel contempo lo spettro dell’azzardo morale a danno delle casse del Fondo. Ed è in questa assunzione che affonda le sue radici e puntualmente vi si declina la c.d. conditionality policy».

stabilità. La Commissione europea, al riguardo, insieme alla BCE e al FMI (la c.d. Troika) ha infatti maturato, in questi anni, una lunga discrezionalità<sup>125</sup> in tema di condizionalità, ovvero in relazione alla precisa e articolata indicazione delle riforme strutturali alla cui realizzazione, verificata periodicamente, viene appunto condizionata la corresponsione dei prestiti agli Stati economicamente in difficoltà<sup>126</sup>. Al pari di questa quindi la MIP, quantomeno nella fase della Procedura per squilibri eccessivi, sembra rappresentare un almeno pari strumento destinato a determinare le autorità dello Stato interessato nell'attuazione di rilevanti scelte non solo di politica economica ma, più in generale, di riforma della legislazione domestica e di *good governance*. Infatti, tale Procedura attribuisce alla Commissione il potere discrezionale di raccomandare al Consiglio l'imposizione di sanzioni dissuasive (vedi *infra*) per garantire l'effettiva attuazione dei piani di azione correttiva da questa stessa stabiliti e, pertanto, una significativa capacità (almeno teorica) di influenza nell'adozione di determinate riforme nazionali. Questo nonostante il tenore letterale dei Trattati<sup>127</sup>, secondo cui le politiche economiche, spettanti alle decisioni sovrane degli Stati membri, dovrebbero essere – come visto – oggetto di mero coordinamento<sup>128</sup>.

Tornando quindi alla descrizione della Procedura per squilibri eccessivi, qualora il Consiglio consideri il piano di azione correttivo sufficiente, lo approva mediante raccomandazione in cui, non solo elenca le misure specifiche necessarie e i termini per la loro adozione, ma stabilisce

---

<sup>125</sup> Quanto all'ampio potere discrezionale di cui sembra godere la Commissione nell'ambito della *governance* economica della crisi si noti quindi che discrezionalità sembra a questa riservata anche nell'accordare la c.d. flessibilità agli Stati membri nell'applicazione delle regole sul Patto di Stabilità e crescita. Invero, secondo quanto previsto dal documento Commissione, Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti sul Patto di stabilità e crescita, Strasburgo, 13.1.2015 COM(2015) 12 final, 4, 5 "la parità di trattamento [degli Stati membri] non implica tuttavia che le soluzioni siano identiche per tutti i casi, ma deve essere combinata con la valutazione economica specifica di ciascuna situazione. Volutamente il patto prevede una certa flessibilità nell'applicazione delle norme, sia nel tempo sia nei diversi paesi; volutamente è lasciato alla Commissione e al Consiglio, sempre nel rispetto delle norme concordate, un margine discrezionale che permette di valutare la solidità delle finanze pubbliche alla luce della situazione specifica al paese, per poter raccomandare la linea d'intervento migliore in funzione della più recente evoluzione e di informazioni aggiornate [...] Gli orientamenti qui esposti riguardano il margine d'interpretazione che le norme del patto lasciano alla Commissione, senza alcuna modifica della normativa vigente. Essi precisano come, nell'applicazione di tali norme, si possa tener conto in modo ottimale di tre dimensioni politiche specifiche, concernenti rispettivamente: i) gli investimenti, in particolare riguardo all'istituzione del nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici nel quadro del piano di investimenti per l'Europa; ii) le riforme strutturali e iii) la situazione congiunturale". Con riguardo alla flessibilità, osservano M. GNES – E. CHITI, *Cronache europee 2015*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2016, 1113 ss. che «nel documento Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita è stato precisato come, nel rispetto delle regole del patto di stabilità e di crescita, è possibile rafforzare il legame positivo tra riforme strutturali, investimenti e responsabilità di bilancio».

<sup>126</sup> Cfr. A. SOMMA, *La dittatura dello spread*, *op. cit.*, 285.

<sup>127</sup> Il riferimento è, in particolare, agli art. 2, 5, 119 TFUE.

<sup>128</sup> A tale riguardo si veda: L. OBERNDORFER, *From new constitutionalism to authoritarian constitutionalism. New Economic Governance and the state of European democracy*, in J. Jäger, E. Springler (a cura di) *Asymmetric Crises in Europe and Possible Futures*, Londra, 2015, 186 ss. Secondo tale Autore, le istituzioni europee stanno progressivamente sviluppando delle tendenze autoritative, attraverso una coercizione che "supplisce" ad un consenso democratico sempre minore: «An authoritarian tendency in Europe is evident in the measures that have already been implemented to alleviate the crisis, as well as the hasty made announcements of ever "further steps". In the economic governance, however, the various aspects of authoritarianism are highly condensed, suggesting that it constitutes the core of a new mode of European integration which can be conceptualised as authoritarian competitive statism».

altresì un calendario per la sorveglianza di queste<sup>129</sup>. Inoltre, la Commissione è altresì tenuta ad effettuare delle missioni di sorveglianza rafforzata presso lo Stato membro interessato per controllarne l'attuazione del *corrective action plan*, peraltro congiuntamente alla BCE ove queste riguardino Stati appartenenti all'UEM<sup>130</sup>. La prevista finalità di tali missioni è quindi quella di valutare la globale situazione economica dello Stato membro, individuandone gli eventuali rischi o difficoltà nel rispettare gli obiettivi per la risoluzione degli squilibri macroeconomici individuati<sup>131</sup>. Tali "spedizioni" di tecnocrati sembrano quindi – pur essendo assicurato il dialogo permanente con le autorità degli Stati membri – instaurare una sorta di "regime" di sorveglianza (macro)economica, all'interno di un'Unione che si erge, sempre più, quale vero e proprio "Superstato di polizia economica"<sup>132</sup>.

Venendo quindi ad un'analisi dell'apparato sanzionatorio apprestato dal legislatore europeo, nell'ambito del *Six pack*, il meccanismo di *enforcement* della MIP è disciplinato dal regolamento n. 1174/2011, il cui alveo normativo è limitato – come visto – ai soli Stati parte dell'UEM. Più nel dettaglio, la costituzione di un deposito fruttifero è imposta mediante decisione del Consiglio, su raccomandazione della Commissione, con cui questo ritiene che un determinato Stato membro non abbia preso le misure correttive raccomandate, constatandone quindi l'inadempimento. Inoltre, previa raccomandazione della Commissione, il pagamento di un'ammenda annuale è imposto, sempre tramite decisione del Consiglio, qualora questo, considerando il piano di azione correttivo presentato da uno Stato membro insufficiente, adotti due raccomandazioni successive nell'ambito della medesima procedura per squilibri eccessivi, chiedendo pertanto, per due volte, la presentazione di un nuovo *corrective action plan*. Infine, il Consiglio può decidere per la conversione del deposito fruttifero – costituito in forza di un primo inadempimento inerente l'azione correttiva – in un'ammenda annuale ove constati, per una seconda volta consecutiva, l'inosservanza delle prescrizioni relative al piano di azione correttivo<sup>133</sup>.

Si noti, al riguardo, che, secondo quanto previsto dall'art. 3 comma 3 del Regolamento 1174/2011, il Consiglio adotta sempre tali decisioni con la regola del c.d. *reverse qualified majority voting*, ovvero un sistema di voto, introdotto con l'obiettivo di rendere più effettivo ed automatico il meccanismo di *enforcement* delle sanzioni, che considera adottata una decisione, a meno che il Consiglio non respinga la raccomandazione della Commissione, deliberando a maggioranza qualificata, entro 10 giorni dall'adozione di quest'ultima<sup>134</sup>. L'introduzione di tale

---

<sup>129</sup> Vedasi art. 8 commi 1 e 2 del Regolamento 1176/2011.

<sup>130</sup> Vedasi art. 9 comma 3 del Regolamento 1176/2011.

<sup>131</sup> Vedasi art. 13 del Regolamento 1176/2011.

<sup>132</sup> Tale espressione si deve a A. SOMMA, *La Dittatura dello spread*, op. cit., 294.

<sup>133</sup> Il quadro delle sanzioni si può ricavare dalla lettura, in combinato disposto, degli art. 8 e 10 del regolamento 1176/2011 e dell'articolo 3 del Regolamento 1174/2011.

<sup>134</sup> Vedasi art. 3 comma 3 del Regolamento 1174/2011.

sistema di voto è stata giustificata dalla volontà di riconoscere alla Commissione «un ruolo più attivo nella procedura di sorveglianza rafforzata per quanto concerne le valutazioni specifiche applicabili ai singoli Stati membri, il monitoraggio, le missioni *in loco*, le raccomandazioni e gli avvertimenti»<sup>135</sup>. E' infatti evidente che l'introduzione del "meccanismo di voto" della maggioranza qualificata inversa rafforza il potere di veto di taluni Stati in seno al Consiglio, così limitando gli spazi di tale istituzione per potersi concretamente opporre alle raccomandazioni della Commissione<sup>136</sup>. Questa, invero, seguitamente alla *governance* europea della crisi ha visto accrescere significativamente sia il proprio ruolo, rispetto alle altre istituzioni europee, che i propri poteri discrezionali nell'ambito del Semestre europeo<sup>137</sup>.

Autorevole dottrina<sup>138</sup> ritiene, a tale riguardo, che l'introduzione del RQMV abbia reso il Consiglio quasi "inerme" rispetto alle raccomandazioni proposte dalla Commissione, la quale sembra dunque assumere una vera e propria *leadership* decisoria, solo formalmente riservata al primo, nell'ambito della sorveglianza multilaterale ex art. 121 TFUE. Tale suesposta "espansione" *de facto* dei poteri di questa pare tuttavia porsi in contrasto, anzitutto, con l'art. 13 comma 2 TUE, secondo cui: «ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste» e, in *secundis*, con il principio dell'equilibrio istituzionale all'interno dell'UE, come radicato nella giurisprudenza della CGUE<sup>139</sup>. Quest'ultimo è posto quindi a salvaguardia di un sistema di *check and balances* nel contesto dell'Unione, in cui ciascuna istituzione si attiene al ruolo riservato dai Trattati rispetto alla complessiva struttura istituzionale, senza così esorbitare dalle proprie prerogative<sup>140</sup>.

---

<sup>135</sup> Preambolo, punto n. 10 del Regolamento 1174/2011.

<sup>136</sup> Secondo A.J. MENENDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, n. 5/2013, 513 «The shift from qualified to reverse qualified majority voting makes the Commission the decisive actor when it comes to monitoring and sanctioning Member States [...] Given the interplay of the rules assigning votes and the national interests at stake, it is rather unlikely that the Commission would not be able to forge a supportive minority within the Eurozone Council».

<sup>137</sup> Si veda, in questo senso, *ex multis*, F. SCHARPF, *Political Legitimacy in a Non-Optimal Currency Area*, in O. CRAMME, S. B. HOBOLT (eds.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford 2015, 28, per il quale la natura stessa degli indicatori è tale da implicare un'ampia discrezionalità della Commissione nell'interpretazione dei dati macroeconomici sui singoli Paesi membri, concludendo che la Procedura sugli squilibri macroeconomici non può essere basata su regole, costituendo invece una «legally and politically unconstrained expertocracy» e M.W. BAUER – S. BECKER, *The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance*, in *Journal european integration*, 2014, 213 ss. e P. VANHEUVERZWIJN, *A good or a bad cop? The Commission as a policy manager in the European Semester*, conference paper, 2016, disponibile all'indirizzo web: <https://accademia.edu>.

<sup>138</sup> R. PALMSTORFER, *The reverse majority voting under the 'Six Pack': a bad turn for Union?*, in *European law journal*, 2014, 186 ss. Sul tema si rimanda anche a: R. BARATTA, *La maggioranza qualificata inversa nella recente prassi dell'Unione europea*, in *Scritti in onore di Laura Forlati Picchio*, Torino, 2014, 267 ss.

<sup>139</sup> CGUE, decisione 13 giugno 1958, causa C-9/56, Meroni; CGUE, decisione 22 maggio 1988, causa C-70/88

<sup>140</sup> Vedasi, sul punto, J.P. JACQUE, *The principle of institutional balance*, in *Common market law review*, 2004, 383 ss. Diversamente, secondo M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 1/2013, 1 ss. il *reverse qualified majority voting*, pur rafforzando il potere decisionale della Commissione rispetto al Consiglio, sarebbe pienamente compatibile con i principi e le regole dell'UE. In particolare, secondo tale Autore, l'assetto complessivo del Sistema istituzionale dell'Unione sarebbe resistito alle novità introdotte dalla *governance* europea della crisi.

Il sistema del voto a maggioranza qualificata inversa sembra altresì porsi in contrasto con l'art. 16 comma 3 TUE<sup>141</sup>, il quale disponendo che: «il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i Trattati dispongano diversamente», richiede – anche alla luce di una sua interpretazione sistematica (in particolare, in combinato con l'art. 238 TFUE) – il raggiungimento di una certa soglia (e, conseguentemente, di una determinata maggioranza) ai fini dell'adozione di un atto normativo proposto dalla Commissione. Esattamente all'opposto invece, il *reverse qualified majority voting*, prevedendo che solo una *blocking majority* – in luogo di una *blocking minority* – sia in grado di opporsi all'adozione di atti proposti dalla prima, ne ribalta completamente la logica. Altrimenti detto, se in precedenza era necessario, rispetto alle proposte della Commissione, una maggioranza in seno al Consiglio per tramutarle in atti, in seguito all'introduzione del voto a maggioranza qualificata inversa è oggi richiesta una maggioranza per opporvisi, peraltro in un intervallo temporale piuttosto breve. In conclusione, sul punto, si può pertanto affermare la dubbio – seppur mai contestata, dinanzi alla CGUE – legittimità di tale sistema di voto che, introdotto per mezzo del *six pack*, quale fonte di diritto derivato, sembra non trovare alcuna *base giuridica* nelle disposizioni normative dei Trattati.

Da ultimo, la MIP si chiude, sempre ad opera del Consiglio, su raccomandazione della Commissione, ove il primo ritenga che lo Stato membro interessato non presenti più le situazioni di disequilibrio precedentemente riscontrate<sup>142</sup>. Non sembra pertanto sufficiente il solo impegno dello Stato interessato ad attuare quanto imposto in sede europea; è infatti necessario che gli elementi disfunzionali all'economia nazionale e/o europea risultino del tutto rimossi, con una possibile incidenza, a tal riguardo, anche di fattori economico finanziari rientranti nelle imprevedibili logiche del mercato e/o, comunque, indipendenti<sup>143</sup> rispetto alle azioni poste in essere dal singolo Stato coinvolto. Invero, sebbene non si possa affatto negare che gli Stati, attraverso le loro scelte politiche e l'adozione di riforme da parte dei rispettivi Governi, siano in grado di influenzare il contesto economico di riferimento orientandolo verso il raggiungimento di determinati obiettivi, rimane altrettanto vero che, grazie in particolare al fenomeno della globalizzazione e dell'interdipendenza dei mercati internazionali, questi sono

---

<sup>141</sup> In questo senso argomenta: R. PALMSTORFER, *The reverse majority voting under the 'Six Pack': a bad turn for Union?*, *op. cit.*

<sup>142</sup> Tale previsione è contenuta nell'art. 11 del regolamento 1176/2011.

<sup>143</sup> Vedasi, a tal riguardo: M. LUCIANI, *L'Antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, 124 ss. Secondo tale Autore: «Originariamente la Costituzione dichiara(va) la propria ambizione normativa anche nei confronti del potere economico. La realtà attuale ci mostra un quadro del tutto diverso, nel quale la crisi della capacità regolativa della Costituzione viene esibita in modo impietoso. L'economia nazionale non esiste più, tutte le economie, anche quelle dei grandi paesi industrializzati, sono estroverse ed il loro grado di dipendenza dal funzionamento complessivo dell'economia mondo è divenuto elevatissimo [...] Le leggi dell'economia hanno cominciato a reclamare un'indiscutibilità che le ha rese sempre più impermeabili rispetto alla politica e alle decisioni (politiche) degli Stati. Funziona cioè una politica nuova, ben poco soddisfacente in termini di rendimento democratico, nella quale si intrecciano le volontà di potenti tecnocrazie internazionali (WTO, FMI, Banca Mondiale) e di imprese transnazionali dominatrici di settori strategici: è questo il nuovo (anti) sovrano». Vedasi altresì, sul punto, la monografia di S. CASSESE, *Chi Governa il mondo?*, Bologna, 2013.

comunque esposti a dinamiche macroeconomiche non sempre controllabili per mezzo del loro “potere sovrano”.

L’approccio adottato dalla Commissione risponde tuttavia alla logica di responsabilizzazione degli Stati membri<sup>144</sup> per l’equilibrio finanziario globale e, pertanto, sembra orientato verso una concezione che tende a riportare i mercati (e/o i giganti privati da regolare) alla dimensione dei soli regolatori dotati di effettivo potere politico, gli Stati. Nondimeno, un approccio di questo tipo sembra essere, secondo alcuni Autori, piuttosto ingenuo: questo finisce infatti con il “bollare” alcuni Paesi come unici responsabili degli squilibri senza valutare quale situazione sarebbe migliore per l’Unione Europea nel suo insieme e in quale modo tutti i Paesi, compresi i creditori, possano contribuire a conseguirla<sup>145</sup>. Altrimenti detto, le istituzioni europee sembrano non aver ancora maturato la consapevolezza che un determinato squilibrio (macro)economico non può essere attribuito alla sola responsabilità esclusiva dello Stato membro in cui questo è riscontrato, bensì lo si deve considerare all’interno di una logica aggregata che prenda in considerazione tutti i rilevanti fattori (macro)economici dell’intera zona Euro, pena, diversamente, una insanabile miopia, non in grado di mettere a fuoco cause e rimedi allo squilibrio riscontrato.

## **5. Procedura MIP e riforme nazionali in Italia: mercato del lavoro e normativa sui licenziamenti individuali.**

Un interessante spunto di analisi verte quindi sull’“incidenza” che le raccomandazioni nell’ambito della MIP e del Semestre europeo hanno avuto sull’agenda delle recenti riforme dei governi italiani succedutisi dall’introduzione della Procedura ad oggi, a partire dal settore del mercato del lavoro.

A tal riguardo, il Consiglio rilevava, già dal 2011, come: «Per i lavoratori con contratti a tempo indeterminato, i licenziamenti fossero soggetti a norme rigorose e a procedure onerose [...] il sistema delle indennità di disoccupazione rimanesse frammentato [...] Fosse importante allineare l’evoluzione salariale alla crescita della produttività in considerazione della costante

---

<sup>144</sup> Cfr. al riguardo A. GUAZZAROTTI, *Sovranità statale e vincolo finanziario. Potere pubblico e potere privato nel governo degli Stati europei*, in *Diritto Costituzionale*, n. 2/2018, in corso di pubblicazione, secondo cui: «in tal senso, quindi, tornare a puntare sulle risorse mobilitanti insite nella sovranità statale sembrerebbe un modo per meglio resistere alla presa delle “imprese giganti” (specie finanziarie) sulle collettività nazionali»

<sup>145</sup> Cfr. L. FANTACCI – A. PAPERETTI, *Il debito dell’Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013. Secondo tali Autori trattasi «di un’impostazione che deriva, ancora una volta, dall’incapacità di avere un approccio simmetrico che riconosca la cooperazione tra debitori e creditori quale preconditione necessaria al benessere dell’Unione Europea. Il MIP per come è oggi costituito non esercita la pressione sufficiente per rendere anche i paesi in surplus (con uno squilibrio della bilancia dei pagamenti positivo) partecipi del necessario aggiustamento macroeconomico all’interno dell’UEM».

perdita di competitività registrata in Italia dalla fine degli anni novanta in poi. In tale contesto, la contrattazione a livello di singole imprese potesse svolgere un ruolo importante [...]»<sup>146</sup>. Pertanto, il Consiglio giungeva a raccomandare il rafforzamento delle misure intese a combattere la segmentazione del mercato del lavoro, anche rivedendo sia aspetti specifici della legislazione a tutela dell'occupazione – comprese le norme e le procedure che disciplinano i licenziamenti – sia il frammentario sistema delle indennità di disoccupazione.

Il Governo italiano, in linea con i contenuti della suddetta raccomandazione, ha quindi anzitutto adottato la L. 28 giugno 2012, n. 92<sup>147</sup> (più nota come Legge Fornero), realizzando, di fatto, una riforma profonda del mercato del lavoro. Quanto, in particolare, al licenziamento per mancanza di giustificato motivo oggettivo, tale riforma, modificando l'art. 18 comma 7 della L. 300/1970, ha sostituito la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro con il mero risarcimento, così rendendone più debole la tutela nella predetta ipotesi di licenziamento motivato da infondate ragioni economiche<sup>148</sup>. Secondo autorevole dottrina giuslavorista<sup>149</sup>, la riforma Fornero si sarebbe proposta l'obiettivo di “spostare” il nostro ordinamento dall'equilibrio mediterraneo, caratterizzato dall'alta vischiosità e da flussi ridotti tra la disoccupazione ed occupazione, al modello tedesco, in cui la sicurezza del lavoro si basa

---

<sup>146</sup> Raccomandazione del consiglio del 12 luglio 2011 sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014, 2. La stessa lettera della BCE all'Italia Trichet-Draghi puntava a far introdurre nel nostro ordinamento una riforma del mercato del lavoro. Invero, secondo tale lettera punti b) e c) “C'è anche l'esigenza di riformare ulteriormente il sistema di contrattazione salariale collettiva, permettendo accordi al livello d'impresa in modo da ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende e rendendo questi accordi più rilevanti rispetto ad altri livelli di negoziazione [...] Dovrebbe essere adottata una accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti, stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e un insieme di politiche attive per il mercato del lavoro che siano in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso le aziende e verso i settori più competitivi”.

<sup>147</sup> Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita.

<sup>148</sup> Vedi articolo 1, comma 42, lettera b), della Legge 28 giugno 2012, n. 92. Tuttavia, si noti che, secondo quanto previsto dalla riforma, il giudice, nel caso in cui accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, può applicare la tutela speciale della reintegrazione. Con la nuova normativa il legislatore ha inteso infatti inserire nell'ampia area dei licenziamenti illegittimi una differenziazione delle tutele, operando così una graduazione del sistema sanzionatorio sulla base dello specifico vizio invalidante, con la volontà di limitare l'ambito di operatività della reintegrazione nel posto di lavoro ai casi di maggiore gravità e riconoscendo negli altri casi il diritto al risarcimento dei danni, seppure diversamente graduato. Cfr. G. VIDIRI, *Il nuovo rito sui licenziamenti: una normativa di difficile lettura*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n.1/2013, 39 ss. Vedasi anche, sul punto, R. DEL PUNTA, *Il lavoro difficile. Prime riflessioni sulla riforma Fornero*, in *Lavoro e diritto*, n. 2/2012, 231 secondo cui «oggi più che mai il mercato del lavoro ha a che vedere non soltanto col «lavoro», ma con l'andamento complessivo dell'economia. Una buona regolazione deve anche puntare, di conseguenza, a favorire un impiego efficiente della risorsa lavoro e a innescare sinergie win-win tra istanze sociali e performance economiche» C. FALERI, *Flessibilità del lavoro e precarietà dei lavoratori dopo la riforma Fornero*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/4 2012, 517, secondo cui: «il concetto di *flexicurity* continua a essere prospettato, nell'ambito delle politiche occupazionali europee, come lo strumento più importante e adeguato anche nell'attuale contesto di difficoltà economica, proposto non solo come una “ricetta” di modernizzazione, ma addirittura come una “cura” da somministrare ai mercati del lavoro europei per rispondere ai bisogni nuovi»; F. MARINELLI, *L'anno zero della giurisprudenza di merito sul giustificato motivo oggettivo di licenziamento: le prime ordinanze post riforma Fornero*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n.4/2013, 1027 ss.; A. TURSÌ, *Il nuovo articolo 18 post-riforma Fornero alla prima prova giudiziaria: una norma di applicazione impossibile?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4/2012, 1133 ss.

<sup>149</sup> P. ICHINO, *Relazione al convegno organizzato dal Centro nazionale degli studi sul diritto del lavoro Domenico napoletano*, Pescara, 11 maggio 2012 come citato da R. SCOGNAMIGLIO, *Commento alla legge 28 giugno 2012, n. 92 sulla riforma del diritto del lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 4/2013, 783 ss.

essenzialmente sul legame tra il lavoratore e l'azienda, con la forte assistenza nel passaggio dal vecchio al nuovo posto di lavoro. In riferimento a tale ambito, il Piano nazionale di Riforma del 2011 ha quindi previsto in materia che «particolare attenzione sarebbe stata dedicata alle riforme del mercato del lavoro per promuovere la “flessicurezza”<sup>150</sup> [...] le misure di consolidamento delle finanze pubbliche sarebbero state accompagnate dal proseguimento degli interventi per rendere più dinamico il mercato del lavoro [...]»<sup>151</sup>, a riprova del fatto che vi è un'intrinseca correlazione tra le indicazioni promananti dalle istituzioni europee e le prospettive domestiche di riforma in ambito giuslavoristico.

Quanto alla riforma Fornero, la Commissione europea ha espresso una complessiva moderata soddisfazione, rilevando come questa fosse potenzialmente idonea a concorrere all'aumento della crescita produttiva, contribuendo inoltre a ridurre la segmentazione nel mercato del lavoro. In particolare, ha posto in evidenza come la L. 92/2012 avesse cercato di riconciliare la sicurezza del posto di lavoro con la flessibilità, sia in entrata che in uscita. La Commissione ha altresì sottolineato – formulando un giudizio positivo – come la riforma Fornero, rivedendo la disciplina di cui all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, avesse ridotto l'incertezza riguardante la disciplina sui licenziamenti e i costi legati a questi. Tuttavia, ha espresso qualche dubbio circa il fatto che, come visto, la riforma dell'art. 18, lasciando un margine discrezionale piuttosto ampio al giudice quanto alla valutazione sulla manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, fosse troppo legata, nella sua portata innovativa, agli orientamenti giurisprudenziali che si sarebbero delineati<sup>152</sup>.

Decisamente positiva è stata altresì la valutazione delle istituzioni europee sul c.d. *Jobs Act*<sup>153</sup>. In *primis*, il Consiglio, rilevando che l'effettiva attuazione del *Jobs Act* fosse strettamente legata

---

<sup>150</sup> Per maggiori approfondimenti sul concetto di *flexicurity* a livello europeo vedasi: S. SCIARRA, *L'Europa e il Lavoro*, Roma, 2013, 35 ss.

<sup>151</sup> Documento di Economia e finanza 2011, sez. III Programma nazionale di riforma, XVI, 11.

<sup>152</sup> Vedasi il documento Commissione, Results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Macroeconomic Imbalances Italy 2013, Occasional paper, 138, aprile 2013, 32, secondo cui: «The labour market reform adopted in June 2012 could contribute to improving productivity growth while reducing segmentation in the labour market. The reform tackles the asymmetries and segmentation of the labour market, with a view to reconciling security with flexibility. It strives to better regulate entry flexibility by making apprenticeships the main point of entry towards stable jobs and reducing incentives to the use of temporary contracts and non-dependent work by firms. It also improves exit flexibility through a revision of employment protection legislation [...] The revision of employment protection legislation can reduce the uncertainty and cost of dismissals. However, the interpretation by the labour judge of the new legislation will be crucial for the success of the reform».

<sup>153</sup> Con il termine *Jobs Act* si fa riferimento ad una serie di atti normativi: il D.L. 20 marzo 2014, n. 34 [Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese], la L. 10 dicembre 2014 n.183 [Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro] e relativi decreti di attuazione: D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22, il D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23, il D.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, il D.lgs. 14 settembre 2015, n. 148, il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 149, il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 e il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 151.

all'adozione dei necessari decreti legislativi attuativi riguardanti il ricorso alla cassa integrazione guadagni, la revisione degli strumenti contrattuali, l'equilibrio tra attività professionale e vita privata e il rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro, ne ha raccomandato al Governo italiano la pronta adozione<sup>154</sup>. Inoltre, il documento di lavoro interno dei servizi della Commissione del febbraio 2016 osserva come il *Jobs Act* abbia «profondamente riformato le istituzioni italiane del mercato del lavoro. In linea con le raccomandazioni 2016 del Consiglio per la zona euro, la riforma avrebbe affrontato i principali punti deboli del mercato italiano del lavoro, quali il dualismo, l'incertezza giuridica nei rapporti di lavoro e le carenze per quanto riguarda l'elaborazione delle politiche attive e passive del mercato del lavoro, le loro interconnessioni e il loro ruolo».<sup>155</sup>

Si noti quindi, sul punto, che il *Jobs Act*, tra le altre previsioni, ha sostanzialmente azzerato la tutela ripristinatoria, fatti salvi i casi del licenziamento discriminatorio o nullo per espressa previsione legislativa, a favore di una tutela indennitaria predeterminata e “crescente” in ragione dell'anzianità<sup>156</sup>. Invero, il D.lgs. 23/2015 ha fortemente limitato la tutela reintegratoria nel posto di lavoro, rendendo di fatto efficace il licenziamento privo di giustificato motivo oggettivo o di giustificato motivo soggettivo o di giusta causa. Il licenziamento in parola estingue, infatti, il rapporto di lavoro e innesca la condanna del datore di lavoro al pagamento di un'indennità “[di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio]<sup>157</sup>, in misura comunque non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità” (art. 3, co. 1, D.lgs. 23/2015)<sup>158</sup>. Il legislatore non si è quindi limitato a ridurre, rispetto alla previgente normativa Fornero, le ipotesi di tutela reintegratoria, bensì ha confezionato minuziosamente, per ciascuna fattispecie di vizio, una tutela indennitaria – che, prima dell'intervento della Consulta, era crescente all'aumentare

---

<sup>154</sup> Raccomandazione n. 5 del Consiglio del 14 luglio 2015 sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 dell'Italia.

<sup>155</sup> Relazione per paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, SWD(2016) 81 final, 40.

<sup>156</sup> Cfr. A. PERULLI, *Una questione di “valore”: il Jobs Act alla prova di costituzionalità*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n.4/2017, 1059 ss.

<sup>157</sup> Inciso dichiarato incostituzionale dalla sentenza della Corte n. 194/2018 (vedi *infra*).

<sup>158</sup> Viceversa, la reintegrazione nel posto di lavoro opera nei casi: di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa, qualora venga dimostrata l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore (art. 3, co. 2); di nullità del licenziamento per violazione del divieto di discriminazione o “perché riconducibile agli altri casi di nullità espressamente previsti dalla legge” (art. 2, co. 1); d'inefficacia del licenziamento perché intimato in forma orale (art. 2, co. 1); di mancanza “di giustificazione per motivo consistente nella disabilità fisica o psichica del lavoratore, anche ai sensi degli articoli 4, comma 4, e 10, comma 3, della legge 12 marzo 1999, n. 68 [normativa sul diritto del lavoro dei disabili]” (art. 2, co. 4). Cfr. A. MONTANARI, *Jobs Act e tutela contrattuale della persona: un' involuzione?*, in *Europa e Diritto Privato*, n.3/2016, 659 ss. Si noti che, alle more del giudizio di legittimità costituzionale con riguardo all'art. 3 del D.lgs. 23/2015, è intervenuto il decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese, c.d. Decreto dignità), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96, il cui art. 3, comma 1, ha modificato il censurato art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, in particolare, elevando le misure minima e massima dell'indennità prevista da tale disposizione, rispettivamente, da quattro a sei e da ventiquattro a trentasei mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto (TFR).

dell'anzianità di servizio del dipendente – la cui modesta entità ha sollevato diverse critiche fra la dottrina<sup>159</sup>. Invero, gli intenti di limitare ulteriormente con lacci e laccioli l'ambito di discrezionalità del giudice e di predeterminare sin da subito il costo datoriale per il licenziamento illegittimo sembrano essere stati perseguiti a discapito delle tutele del lavoratore, in una logica intrisa delle coordinate di *laws and economics*, che si era affacciata solo in *nuce* con la riforma Fornero<sup>160</sup>.

Al riguardo, si noti quindi che il Tribunale di Roma<sup>161</sup>, sollevando questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte, ha affermato che tale normativa sembra porsi in contrasto con gli articoli 4 e 35 della Costituzione, in quanto, finendo con l'agevolare il datore di lavoro nella valutazione della figura del lavoratore in termini di costi e benefici, attribuisce al diritto del lavoro non certo un valore fondamentale (come previsto dalla Costituzione), quanto un mero controvalore monetario standard, irrisorio e, comunque, non proporzionato alla gravità del comportamento illegittimo di questi.

Sul punto, sovviene la giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali nell'interpretazione dell'art. 24 della Carta sociale europea, secondo cui è dovuto un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione al lavoratore licenziato senza un valido motivo. In particolare, il Comitato ha stabilito che l'apposizione di un limite massimo per l'indennizzo previsto dalla legge (nel caso di specie quella finlandese) sui contratti di lavoro, può determinare

---

<sup>159</sup> Secondo V. SPEZIALE, *Il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti tra Costituzione e diritto europeo*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 1/2016, 111 ss. «la previsione di una indennità risarcitoria assai limitata solleva ulteriori problemi di coerenza della nuova disciplina con il diritto europeo e la stessa Costituzione [...] La prima norma da analizzare è l'art. 30 della Carta di Nizza. Proprio in relazione a questo articolo, si è sottolineato che la previsione di una indennità risarcitoria fortemente attenuata non garantirebbe il «contenuto essenziale» del diritto alla tutela contro il licenziamento, così come previsto dall'art. 52 della Carta stessa [...] La questione potrebbe essere diversa per l'art. 24 della Carta Sociale Europea, recepita nel nostro ordinamento dalla l. 30/1999, che, in caso di licenziamento ingiustificato, prevede il diritto «ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione». Interessanti altresì le osservazioni di S. LAFORGIA, *Spunti per un'antropologia del lavoratore degno*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1/2016, 121 secondo cui: «si consideri l'ontologica debolezza dei lavoratori (neo)assunti con il c.d. contratto a tutele crescenti. Ci si chiede quale stabilità possa rivestire il rapporto di lavoro che soggiace, per quanto riguarda i licenziamenti illegittimi, ad una tutela basata prevalentemente sull'indennizzo. E' evidente, infatti, che il meccanismo indennitario di sostituzione della reintegra incide sulle agibilità sindacali e sull'effettiva giustiziabilità dei diritti». Ancora, secondo G. SANTORO PASSARELLI, *La funzione del diritto del lavoro*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 3/2018, 339 ss. in riferimento alla legge Monti Fornero del 2012, al Jobs Act del 2015 «è facile constatare che i provvedimenti normativi successivi allo Statuto dei lavoratori hanno spostato la cosiddetta frontiera mobile tra la tutela dell'interesse del lavoratore alla stabilità del rapporto di lavoro e l'interesse dell'imprenditore alla temporaneità dei vincoli contrattuali a favore di quest'ultimo».

<sup>160</sup> Cfr. S. ORTIS, *Il fatto e la sua qualificazione: dalla querelle della riforma Fornero ai nodi irrisolti del Jobs Act*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 1/2016, 145 ss. secondo cui: «un regime sanzionatorio di tal fatta potrebbe condurre il datore di lavoro a ritenere economicamente più conveniente licenziare un proprio dipendente e sostenere, eventualmente, la relativa indennità sanzionatoria, piuttosto che proseguire il rapporto di lavoro. Addirittura, vista la sanzione prevista in ipotesi di vizio formale, il datore potrebbe strumentalizzare il proprio potere di recesso intimando un licenziamento assolutamente immotivato, senza dunque addurre alcuna giustificazione, costringendo il dipendente ad un'impugnazione al buio ed esponendosi esclusivamente ad una tutela meramente economica, la quale, qualora il lavoratore non dovesse vantare più di un anno di servizio alle spalle, sarebbe pari ad una sola mensilità».

<sup>161</sup> Il Trib. Roma, sez. III, ordinanza 26 Luglio 2017, ha rimesso alla Corte Costituzionale il dubbio di legittimità dell'art. 1, comma 7, lettera c) L.n. 183/2014 e degli artt. 3, 4 e 10 D.Lgs. n. 23/2015.

il sorgere di situazioni in cui il risarcimento concesso non è commisurato, come invece dovrebbe essere, alla perdita subita dal prestatore di lavoro<sup>162</sup>. Pertanto, in linea di principio, secondo la recente giurisprudenza del Comitato, qualsiasi limite risarcitorio – tra cui sembra rientrare quello previsto dalla normativa italiana attualmente in vigore – che precluda al lavoratore una compensazione commisurata alla perdita subita, oltre che sufficientemente dissuasiva, per il datore di lavoro, si pone in violazione con la Carta.

La Corte Costituzionale<sup>163</sup> investita della questione, richiamando (anche) tale giurisprudenza del Comitato, ha quindi dichiarato illegittimo l'art. 3, comma 1, del D.lgs. n. 23 del 2015 nella parte in cui determinava l'indennità risarcitoria dovuta al prestatore di lavoro in un importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in quanto contrastante con gli art. 4, 35, 76, 117 della Costituzione<sup>164</sup>. In particolare, pare opportuno richiamare talune affermazioni della Consulta sul punto<sup>165</sup>, la quale, al riguardo, ha precisato che: «in una vicenda che coinvolge la persona del lavoratore nel momento traumatico della sua espulsione dal lavoro, la tutela risarcitoria non può essere ancorata all'unico parametro dell'anzianità di servizio [...] La previsione di una misura risarcitoria uniforme, indipendente dalle peculiarità e dalla diversità delle vicende dei

---

<sup>162</sup> Il riferimento è al caso 8 settembre 2016, *Finnish Society of Social Rights v. Finland*, ricorsi n. 106/2014 e n. 107/2014. Sulla portata della giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali, in particolare nel recente periodo di recessione economica vedasi: G. GUIGLIA, *Il ruolo del comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

<sup>163</sup> Corte Costituzionale, sentenza 8 novembre 2018, n. 194. La Consulta ha rilevato (considerando in diritto n. 10) che: «quanto alla misura della stessa indennità - e, quindi, del risarcimento riconosciuto al lavoratore per il danno causato dal licenziamento illegittimo, che specularmente incide nella sfera economica del datore di lavoro - essa è interamente prestabilita dal legislatore in due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR per ogni anno di servizio. Il meccanismo di quantificazione indicato connota l'indennità come rigida, in quanto non graduabile in relazione a parametri diversi dall'anzianità di servizio, e la rende uniforme per tutti i lavoratori con la stessa anzianità. L'indennità assume così i connotati di una liquidazione legale forfettaria e standardizzata, proprio perché ancorata all'unico parametro dell'anzianità di servizio, a fronte del danno derivante al lavoratore dall'illegittima estromissione dal posto di lavoro a tempo indeterminato». Al riguardo, si rimanda al commento a detta pronuncia di: E. BALBONI, *La forza dei principi, ovvero ultimi (?) bagliori costituzionalmente orientati. Commento alla sentenza n. 194 del 2018 intorno al "diritto al lavoro"*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, novembre 2018, il quale osserva come: «la questione (sollevata) non riguardava il *quantum* del risarcimento (tant'è che è stato ritenuto irrilevante il successivo aumento delle soglie minima e massima operato dal recente "decreto dignità"), bensì il criterio di calcolo. Tale criterio era infatti unicamente ancorato (in misura fissa) all'anzianità di servizio e si presentava come rigido e uniforme, venendo pertanto a costituire una liquidazione standardizzata e forfettaria del danno. Ciò non consentiva una idonea personalizzazione dell'indennità in relazione al pregiudizio concretamente subito, il quale – come dimostra l'esperienza – può dipendere da ulteriori fattori, al di là dell'anzianità di servizio»

<sup>164</sup> Vedasi, quanto alle disposizioni della Costituzione violate, in particolare, il considerando in diritto 9.1 della citata sentenza, secondo cui: «l'affermazione sempre più netta del «diritto al lavoro» (art. 4, primo comma, Cost.), affiancata alla «tutela» del lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, primo comma, Cost.), si sostanzia nel riconoscere, tra l'altro, che i limiti posti al potere di recesso del datore di lavoro correggono un disequilibrio di fatto esistente nel contratto di lavoro. Il forte coinvolgimento della persona umana - a differenza di quanto accade in altri rapporti di durata - qualifica il diritto al lavoro come diritto fondamentale, cui il legislatore deve guardare per apprestare specifiche tutele» e il considerando 14, secondo cui: «per il tramite dell'art. 24 della Carta Sociale Europea, risultano pertanto violati sia l'art. 76 - nel riferimento operato dalla legge di delegazione al rispetto delle convenzioni internazionali - sia l'art. 117, primo comma, Cost.». Risulta altresì violato, da ultimo, l'art. 3 Cost in quanto (considerando in diritto n. 15) non è stato rispettato il principio di eguaglianza, sia sotto il profilo dell'ingiustificata omologazione di situazioni diverse, sia in riferimento al principio di ragionevolezza.

<sup>165</sup> Considerando n. 11 in diritto e n. 12.2 in diritto della citata sentenza

licenziamenti intimati dal datore di lavoro, si traduce in un'indebita omologazione di situazioni che possono essere - e sono, nell'esperienza concreta – diverse [...] L'inadeguatezza dell'indennità forfetizzata stabilita dalla previsione denunciata rispetto alla sua primaria funzione riparatorio-compensativa del danno sofferto dal lavoratore ingiustamente licenziato è suscettibile di minare, in tutta evidenza, anche la funzione dissuasiva della stessa nei confronti del datore di lavoro, allontanandolo dall'intento di licenziare senza valida giustificazione e di compromettere l'equilibrio degli obblighi assunti nel contratto».

La vera e propria “frenesia” nella riforma continua del diritto del lavoro sembra quindi trovare fondamento soprattutto nei vincoli ideologici ed istituzionali di derivazione europea. Il governo Renzi, non diversamente da quello Monti, sembra infatti aver aderito espressamente alla tesi della *flexicurity*<sup>166</sup>, favorendo la riduzione delle tutele del contratto e l'incremento delle protezioni nel mercato del lavoro, in linea con un'impostazione da tempo accolta nell'Unione Europea<sup>167</sup>. Altrimenti detto, si è progressivamente “sedimentata” una legislazione lavoristica sempre più *business friendly*; allo stesso tempo, parimenti alla crescente disattenzione per la precarietà del lavoro, si assiste all'affermazione di una marcata monetizzazione delle prestazioni lavorative e di un diritto del lavoro che non considera il prestatore come la parte debole da proteggere<sup>168</sup>.

Se pertanto, da un lato, le istituzioni europee sottolineano come il *Jobs Act* abbia ridotto i costi e l'incertezza sull'esito giudiziario (e, dunque, economico) di una causa per illegittimo licenziamento<sup>169</sup>, dall'altra autorevole dottrina mette in evidenza come tale nuova disciplina dei licenziamenti, finendo, di fatto, con l'abolire l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori per i nuovi

---

<sup>166</sup> Osserva V. SPEZIALE, *La trasformazione del diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, n. 4/2016, 721 come «da verità è che la flessibilità del lavoro è espressione di una vera e propria ideologia che costituisce il riflesso della egemonia culturale neoliberista e che è stata fatta propria dalle grandi istituzioni economiche (Ocse, Banca Centrale Europea, Fondo Monetario Internazionale) e dalla stessa Commissione Europea».

<sup>167</sup> In tal senso argomenta, V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, WP CSDL E “Massimo D’Antona”.IT – 233/2014. Vedasi anche, in questo senso, M. CATALDI, *Jobs Act: l'incerto equilibrio tra flessibilità e sicurezza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2014. Secondo M.P. IADICICCO, *Jobs act e riforma costituzionale riflessioni su alcune linee di congiunzione*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 2/2016, 337 ss. L'Autrice procede ad una lettura in parallelo del *Jobs act* e del d.d.l. cost. Renzi Boschi, mettendo in luce la comune ispirazione di fondo dei due interventi riformatori, ossia il forte protagonismo governativo e il condizionamento derivante dagli impegni assunti in sede sovranazionale.

<sup>168</sup> Vedasi, in tal senso, D. GOTTARDI, *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2/2015, 239 ss. Secondo i sostenitori della *flexicurity*, il prestatore di lavoro sarebbe protetto, sul mercato, dalla possibilità di reperire maggiori opportunità di reimpiego. Queste dovrebbero aumentare proprio per effetto della libertà delle imprese di licenziare. Tuttavia, se tale istituto, esprime il passaggio da una sicurezza del posto del lavoro (*job protection*) ad una sicurezza che si basa invece sul concetto di occupabilità (*employability*) appare perfettamente coerente con un sistema, come quello danese, in cui la disoccupazione strutturale è decisamente marginale, occorre invece che le istituzioni europee si chiedessero cosa sarebbe avvenuto, mediante la flessibilizzazione delle modalità contrattuali in entrata ed in uscita negli ordinamenti degli Stati GIPSI ove, specialmente dopo lo scoppio della crisi, le possibilità occupazionali sono progressivamente venute a mancare. In questo senso vedasi: D. ADORNI –K. BALESTRIERI, *Un Lavoro su misura*, Milano, 2016, spec. 23. Sul tema della *flexicurity* si rimanda altresì a: T. TREU, *Ricerche, Istituzioni e regole del mercato del lavoro Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n.3/2017, 597 ss.

<sup>169</sup> Relazione per paese relativa all'Italia 2017 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici {COM(2017) 90 final}, 44.

assunti, non sembri garantire il nucleo essenziale del diritto al lavoro<sup>170</sup>, come costituzionalmente previsto e tutelato.

Alla luce di quanto suesposto, sembra pertanto potersi affermare che le più rilevanti riforme domestiche di recente introduzione in ambito giuslavoristico sono state condizionate dalla predominanza di logiche competitive ed efficientiste, propugnate dalle istituzioni dell'Unione.<sup>171</sup> In particolare, ne deriverebbe una considerazione del diritto del lavoro, da parte di queste, quale vero e proprio strumento di politica economica, e del lavoratore come *input*, quandanche non

---

<sup>170</sup> Che le istituzioni europee non si preoccupino affatto – anzi, sembra vero l'opposto – che le descritte riforme adottate in Italia comportino un abbassamento delle garanzie per i prestatori di lavoro lo si evince anche dal documento, Relazione per paese relativa all'Italia 2018 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, 16 secondo cui: «le riforme quali il Jobs Act hanno contribuito ad accrescere la flessibilità del mercato del lavoro. Stentano tuttavia a decollare importanti aggiunte alla riforma del mercato del lavoro miranti a una maggiore differenziazione dei salari attraverso un più efficiente sistema di contrattazione salariale collettiva e il potenziamento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, attraverso politiche attive del lavoro efficaci. La riforma della contrattazione collettiva sta procedendo ad un ritmo molto lento. Vedasi, ex multis, al riguardo: G. FONTANA, *La riforma del lavoro, i licenziamenti e la Costituzione. Riflessioni critiche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, e M. P. IADICICCO - V. NUZZO, *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Napoli 2016, 289 ss. In senso contrario si rimanda a: R. DEL PUNTA, *I diritti fondamentali e la trasformazione del diritto del lavoro*, WP CSDL E “Massimo D'Antona”.IT – 333/2017, 7 secondo cui: «il Jobs Act ha rappresentato l'apertura del diritto del rapporto di lavoro all'istanza di flessibilità e la ridislocazione delle tutele dalla protezione del lavoratore nel rapporto a quella nel mercato del lavoro» e a M. DEL CONTE, *Premesse e prospettive del Jobs Act*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4/2015, 939 ss., secondo cui a seguito della riforma e di alcune sue caratteristiche funzionali, il Jobs Act si ripropone come strumento determinate per il conseguimento degli obiettivi di uno sviluppo sostenuto da una maggiore e migliore occupazione.

<sup>171</sup> Si noti che le descritte riforme dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori sembrano essere sorrette dal presupposto che questa disposizione normativa produca effetti negativi sulle dinamiche occupazionali. Il dibattito originario sulla flessibilità e sulla *flexicurity* – di cui la Commissione si è fatta portatrice – che pare ispirare le recenti riforme del legislatore italiani in materia lavoristica è infatti influenzato dalle teorie economiche di ispirazione neoclassica, largamente avallate dalle principali organizzazioni internazionali (OECD, World Bank, IMF), secondo cui l'obiettivo principale delle politiche del lavoro è quello di ridurre la legislazione protettiva del lavoro come presupposto necessario per superare la rigidità del mercato del lavoro e (quindi) per creare più occupazione. Invero, all'inizio degli anni Novanta il *Jobs Study* dell'OCSE (1994) raccomandava una maggiore flessibilità dei rapporti di lavoro ai Paesi che in quegli anni, a causa della crescente concorrenza internazionale, sperimentavano una stagnazione del prodotto interno e tassi di disoccupazione persistentemente elevati. La rigidità delle istituzioni del mercato del lavoro – e soprattutto l'onerosità delle norme a protezione dell'impiego – venivano in questo modo implicitamente identificate come il limite da superare, l'ostacolo da rimuovere. Tuttavia, la correlazione tra rigidità delle regole in materia e tassi di occupazione o disoccupazione è fortemente contestabile e questa conclusione ha trovato recente conferma anche nell'Ocse, che ne era stata la principale sostenitrice. «Complessivamente le analisi teoriche non forniscono una risposta ben delineata sugli effetti della legislazione in materia di licenziamenti sui livelli complessivi di occupazione o disoccupazione» In tal senso, OECD Employment Outlook, Paris, OECD, 2004, 80. Tuttavia, la Commissione ha investito così pesantemente sull'idea di *flexicurity*, diffondendola con tale successo nelle istituzioni politiche europee, che sembra pressoché impossibile cambiarla, anche se ci dovessero essere prove empiriche evidenti che la mettono in discussione. Prove in tale senso esistono soprattutto contro un certo tipo di *flexicurity*, ad oggi predominante: un mercato del lavoro flessibile con un generoso welfare sociale che protegge le persone dalla volatilità dell'occupazione e dalle remunerazioni conseguenza della flessibilità. A tal riguardo oggetto di critica è certamente la distanza fra la retorica dei documenti europei e le pratiche sostanziali della *flexicurity*, specie in alcune versioni nazionali, fra cui in *primis* l'Italia e altri Paesi mediterranei, dove l'allentamento delle regole protettive del lavoro per favorire la flessibilità non si è accompagnato con la predisposizione di effettive reti di sicurezza sul mercato del lavoro, come progettato nei prototipi danese e olandese, data la scarsità di risorse a cui i relativi esecutivi possono attingere (anche) a causa della crisi. In tal senso: V. SPEZIALE, *La riforma del licenziamento individuale tra diritto ed economia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 3/2012, 521 ss. Vedasi altresì, al riguardo, P. AUER, *La flexicurity nel tempo della crisi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1/2011, 37 ss. T. TREU, *Ricerche, Istituzioni e regole del mercato del lavoro Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3/2017, 597 ss. e F. BERTON – M. RICHIARDI – S. SACCHI, *Flessibilità del lavoro e precarietà dei lavoratori in Italia: analisi empiriche e proposte di policy*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1/2009, 33 ss.

come mero costo. In tal senso, sembrano andare le raccomandazioni della Commissione, quando invitano (ripetutamente) il governo italiano, da tempo risalente, ad un maggior allineamento dei salari alla produttività<sup>172</sup>.

In conclusione, la legislazione lavoristica sembra quindi essere divenuta un mezzo attraverso cui poter rilanciare la competitività di uno Stato, quale l'Italia, caratterizzato da molteplici debolezze strutturali del relativo mercato. Secondo tale ottica il lavoro viene quindi declassato a strumento di produzione di risultati macroeconomici misurabili nel breve o medio periodo, finalizzato ad aggiustare, attraverso politiche di deflazione salariale, gli squilibri macroeconomici nei Paesi in deficit della bilancia dei pagamenti (o gravati, come il nostro, dal mix di scarsa crescita e alto debito pubblico)<sup>173</sup>. Ne emerge pertanto una visione complessiva del diritto del lavoro, da parte delle istituzioni dell'Unione, decisamente mercantilista e anti-keynesiana e, soprattutto, ben lontana dai principi enunciati dalla nostra Carta costituzionale<sup>174</sup> (il riferimento è, in particolare, agli art. 4 e 35)<sup>175</sup>.

---

<sup>172</sup> Vedasi, in particolare, la Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia, SWD(2013) 362, final, 5. Al riguardo, già nella lettera della BCE Trichet Draghi del 5 agosto 2011, era stato posta in evidenza la necessità di ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende, rendendo altresì gli accordi al livello di impresa più rilevanti rispetto ad altri livelli di negoziazione. La strategia della Commissione pro *flexicurity* è tuttavia piuttosto risalente: il concetto trova le sue matrici nel Libro Verde della Commissione europea del 1997 "Partenariato per una nuova organizzazione del lavoro" [Commissione europea, Partenariato per una nuova organizzazione del lavoro, COM(1997) 128 def., Bruxelles, 16 aprile 1997]. Da quel momento la flessicurezza è entrata prepotentemente nel lessico comunitario e ha accompagnato l'intero corso della Strategia europea per l'occupazione. In tal senso vedasi: B. CARUSO – C. MASSIMIANI, *Prove di democrazia in Europa: la Flessicurezza nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione europea*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT - 59/2008 e P.K. MADSEN, *Flexicurity: A New Perspective on Labour Markets and Welfare States in Europe*, in *Tilburg Law Review*, n. 14/2007, 57 ss. Secondo A. GUAZZAROTTI, "Metodo aperto di coordinamento" delle politiche in materia di occupazione nell'Unione europea e ricadute sulla normazione nazionale, *op.cit.*, «le politiche fordiste e keynesiane incentrate sull'aumento di domanda interna attraverso il sostegno ai salari e/o al reddito vengono da anni ostinatamente smantellate da controproducenti ricette monetariste, le quali costituiscono il "pensiero unico" di organizzazioni internazionali, istituzioni europee e governi nazionali».

<sup>173</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Riforme del lavoro e riforme costituzionali unite da un comune, tecnocratico, destino*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, dicembre 2017.

<sup>174</sup> Per un'interpretazione del diritto al lavoro come principio fondamentale del nostro ordinamento vedasi, significativamente, G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, Torino, 2013. Tesi fondamentale del contributo monografico è che la politica debba essere condizionata al lavoro e non il lavoro alla politica. Vedasi altresì: C. SALAZAR, *Alcune riflessioni su un tema démodé: il diritto al lavoro*, in *Politica del Diritto*, n. 1/1995, 3 ss.

<sup>175</sup> Si noti che tale posizione non è condivisa da tutta la dottrina pubblicistica. In particolare, secondo M. CAVINO, *Il contratto di lavoro a tutele crescenti al vaglio della Corte costituzionale*, Relazione al seminario in previsione dell'udienza pubblica della Corte di costituzionale del 25 settembre 2018 sul D.lgs 23/2015 Ferrara, 28 giugno 2018, disponibile in *Forum Quaderni Costituzionali*, spec. 6, 8, 14 «Il modello di tutela apprestato dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori è un prodotto della storia, e nella storia deve essere correttamente collocato. L'effetto complessivo della rigidità del sistema era quello di rendere difficile le nuove assunzioni e di mettere a rischio – in ragione della scarsa competitività delle imprese – anche i posti di lavoro esistenti. [...] In questa prospettiva si devono leggere gli interventi legislativi della "riforma Fornero" (legge 92/2012) e del "Jobs Act" (D. lgs. 23/2015 in attuazione della legge 183/2014)13 quali misure adottate per rendere effettivo il diritto al lavoro in relazione alle mutate esigenze di competitività del sistema produttivo. [E' necessario] operare un bilanciamento di interessi tra la produttività delle imprese e la tutela del lavoro».

## 6. (segue) legge elettorale e d.d.l cost. Renzi Boschi

Come noto, il governo Renzi ha tentato, nel corso degli anni 2015 e del 2016, di adottare un importante piano di riforme istituzionali, incentrato, in particolare, sul superamento del bicameralismo perfetto, per mezzo del proposto d.d.l. cost. 1429-B<sup>176</sup> (Renzi-Boschi). Tale progetto di revisione costituzionale, unitamente alla nuova legge elettorale 6 maggio 2015 n.52<sup>177</sup>, avrebbe dovuto determinare un deciso rafforzamento del governo, a scapito di un indebolimento delle istituzioni parlamentari<sup>178</sup>. Più nel dettaglio, il ddl costituzionale prevedeva, in via principale, che solo la Camera desse la fiducia al Governo; che il Senato sarebbe stato composto da esponenti delle istituzioni regionali e comunali<sup>179</sup>; la prevalenza della Camera dei Deputati per alcune leggi con un ruolo secondario per il Senato; la previsione di garanzie per le opposizioni attraverso la previsione di un apposito statuto; la (ri)centralizzazione delle competenze in capo allo Stato con eliminazione della competenza legislativa concorrente delle Regioni<sup>180</sup>; l'abolizione del CNEL; la nuova modalità di elezione dei Giudici della Corte costituzionale<sup>181</sup>; la rilevante novità del ricorso preventivo alla Corte sulle leggi elettorali; il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta<sup>182</sup>; la nuova disciplina della decretazione d'urgenza e la previsione di uno strumento parlamentare a tutela dell'approvazione del programma di governo<sup>183</sup>. Quanto alla riforma in materia elettorale, la L. n.52/2015 (denominata nel dibattito pubblico *Italicum*), questa ha finito per identificare uno dei punti cruciali della riforma Boschi, e cioè la non elettività diretta del Senato<sup>184</sup>. Prevedeva quindi un sistema proporzionale che, tuttavia, grazie all'assegnazione di un premio di maggioranza particolarmente

---

<sup>176</sup> “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”. Come noto, tale d.d.l. Cost., approvato dalla Camera dei Deputati, in data 12 aprile 2016, con 361 voti a favore e dal Senato, in data 20 gennaio 2016, con 180 voti a favore, è stato poi “bocciato” dagli elettori italiani al referendum del 4 dicembre 2016 (59,1% dei voti espressi contrario).

<sup>177</sup> “Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati”, dichiarata parzialmente incostituzionale dalla Corte Costituzionale, con sentenza 9 febbraio 2017, n. 35. .

<sup>178</sup> Vedasi, in questo senso, M. STEFANO, *Note sulla progressiva scomparsa della forma di governo parlamentare in Italia: dall'assemblea costituente al disegno di legge Renzi Boschi sul superamento del bicameralismo paritario*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2014, 3613 ss.

<sup>179</sup> Per maggiori approfondimenti su tale punto della riforma si rinvia a: I. CIOLLI, *Il Senato della riforma tra forma e sostanza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, a F.R. DE MARTINO, *Aspetti e problemi del nuovo Senato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016 e a G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del “nuovo” senato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

<sup>180</sup> Per maggiori approfondimenti su tale punto della riforma si rimanda a: A. MORRONE, *Lo stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

<sup>181</sup> Per maggiori approfondimenti su tale punto della riforma si rimanda a: G. LANEVE, *La riforma Renzi Boschi e la Corte Costituzionale: alcune riflessioni sulla diversa elezione dei giudici “parlamentari” e su possibili scenari relativi al nuovo procedimento legislativo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.

<sup>182</sup> Per maggiori approfondimenti su tale punto della riforma si rimanda a E. CASTORINA, *Gli istituti di democrazia diretta nella legge di riforma costituzionale Renzi-Boschi: cosa cambia sul versante della “democrazia partecipativa”?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.

<sup>183</sup> Cfr. M. MANDATO, *La riforma che verrà. Conseguenze, criticità e auspici all'indomani del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Brevi considerazioni a partire da alcuni Volumi riguardanti il d.d.l. di revisione costituzionale Renzi-Boschi*, in *Nomos*, n. 1/2017, 2.

<sup>184</sup> Cfr. A. PACE, *Le finalità accentratrici della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2016, 355 ss.

significativo – nella sola Camera dei deputati – alla lista che avesse ottenuto più voti, perseguiva, unitamente alla predetta riforma costituzionale, l’obiettivo di assicurare una forte maggioranza parlamentare di sostegno al governo<sup>185</sup>.

Senza addentrarsi in questa sede nelle tante dispute della dottrina pubblicistica<sup>186</sup> circa l’opportunità del suddetto piano di riforme istituzionali, si intende dare conto delle posizioni assunte dalle istituzioni europee in materia.

Si noti quindi che quale raccomandazione specifica nell’ambito del Semestre Europeo del 2015, il Consiglio chiedeva al governo di adottare e attuare le leggi, allora in discussione, intese a migliorare il quadro istituzionale<sup>187</sup>. Da tale affermazione se ne può quindi dedurre la posizione favorevole delle istituzioni europee, le quali vedevano nell’ambiziosa riforma una semplificazione e un efficientamento del processo decisionale del Parlamento italiano<sup>188</sup>.

Certamente, quindi, le istituzioni europee hanno esercitato una “pressione” nel senso di riformare talune rilevanti disposizioni della Carta costituzionale in una chiave efficientista e in linea con il contesto competitivo globale. Invero, nella Relazione introduttiva al disegno di legge

---

<sup>185</sup> La L. 52/2015 era stata concepita in vista di un sistema parlamentare bicamerale non più perfetto, tale per cui il Governo avrebbe dovuto mantenere il rapporto fiduciario con la sola Camera dei Deputati. L’ *Italicum* introduceva un premio di maggioranza che operava nel modo seguente: erano attribuiti 340 seggi alla lista che avesse ottenuto, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi; nel caso in cui nessuna lista avesse raggiunto tale *quorum*, si sarebbe proceduto al ballottaggio tra le due liste con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste; la lista che al ballottaggio avesse ottenuto il maggior numero di preferenze, si sarebbe visti attribuiti 340 seggi. La Corte Costituzionale (sentenza n. 35/2017) ha tuttavia ritenuto che tale sistema fosse foriero di un’eccessiva sovra rappresentazione della lista di maggioranza relativa che, astrattamente, avrebbe potuto ottenere il 55% dei seggi con una percentuale di consenso meramente superiore al 3% (ovvero la soglia di sbarramento), data anche la frammentarietà del sistema partitico italiano. Pertanto, ha concluso per una declaratoria di parziale illegittimità costituzionale di tale sistema elettorale. Efficacemente, il contributo di A. BARBERA, *La nuova legge elettorale e la forma di governo parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, 645 ss. spec. 647 riassume il dibattito della dottrina pubblicistica circa la portata e la legittimità della riforma elettorale varata dal governo Renzi, da inquadrarsi unitamente alla prospettiva di una riforma costituzionale, in forza della quale il Senato elettivo sarebbe stato sostituito dal nuovo Senato regionale. Secondo tale Autore «è opinione diffusa che l’approvazione della nuova legge elettorale per la Camera dei deputati sarebbe destinata a incidere sulla stessa forma di governo, positivamente secondo alcune opinioni, negativamente secondo altre. La incidenza deriverebbe sia dalla previsione di un premio di maggioranza, sia dall’attribuzione dello stesso ad una lista e non ad una coalizione di liste, sia dall’eventuale ballottaggio fra le due liste più votate. Detta incidenza sarebbe ulteriormente consolidata dal parallelo disegno di modifica costituzionale, in corso di esame ed approvazione, destinato a modificare in profondità il bicameralismo paritario concentrando i poteri di indirizzo politico sulla Camera dei deputati. Bastano tali elementi – legge elettorale e riforma del bicameralismo – a fare ritenere che si siano poste le basi per la modifica della forma di governo, fino alla fuoriuscita dal modello parlamentare prefigurato dalla Costituzione?».

<sup>186</sup> Tra la vastissima letteratura sul tema si segnalano, in posizione contraria al d.d.l. cost. Renzi Boschi: A. PACE, *Le finalità accentratrici della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, *op. cit.*, 355 ss. e M. VILLONE, *La riforma Renzi-Boschi: governo forte, Costituzione debole*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016. A favore del suddetto d.d.l. cost. si rinvia, per tutti, a R. BIN, *Perché votare sì alla riforma*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, giugno 2016 e a B. CARAVITA DI TORITTO, *La riforma Renzi Boschi: le ragioni del sì*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

<sup>187</sup> Raccomandazione del Consiglio n.3 del 14 luglio 2015 sul programma nazionale di riforma 2015 dell’Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 dell’Italia

<sup>188</sup> “La pubblica amministrazione italiana è ancora caratterizzata da significative inefficienze che gravano sulla capacità del Paese di attuare efficacemente le riforme. Sono stati compiuti e continuano a essere profusi sforzi intesi a migliorare il quadro istituzionale e la qualità complessiva della pubblica amministrazione. Per la fine del 2015 è prevista un’ambiziosa riforma della Costituzione, particolarmente volta a chiarire la ripartizione delle competenze tra i vari livelli dell’amministrazione”. Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2015 dell’Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 dell’Italia, Bruxelles, 13.5.2015 COM(2015) 262 final, 5.

costituzionale<sup>189</sup> il Governo ha posto in evidenza come «lo spostamento del baricentro decisionale è connesso alla forte accelerazione del processo di integrazione europea e, in particolare, all'esigenza di adeguare l'ordinamento interno alla recente evoluzione della *governance* economica europea e alle relative stringenti regole di bilancio, nonché alle sfide derivanti dall'internazionalizzazione delle economie e dal mutato contesto della competizione globale». Invero, obiettivo della riforma, che prevedeva anche – come visto – un'innovazione dei rapporti tra Stato ed enti locali era «[da una parte] quello di rafforzare l'efficienza dei processi decisionali e di attuazione delle politiche pubbliche, al fine di favorire la stabilità dell'azione di governo e la rapidità e incisività delle decisioni (premessa indispensabile per agire con successo nel contesto della competizione globale); dall'altra, quello di favorire il protagonismo dei territori nella composizione dell'interesse generale». Quanto a quest'ultimo aspetto, l'esecutivo allora in carica evidenziava quindi come fosse necessario coniugare l'autonomia finanziaria degli enti locali con le esigenze di governo unitario della finanza pubblica, scaturenti anche da impegni internazionali<sup>190</sup>.

Al riguardo la Commissione evidenziava quindi come: «la nuova legge elettorale mirasse a produrre maggioranze più stabili in Parlamento, con l'obiettivo ultimo di consentire al governo di attuare un programma quinquennale di riforme. La legge costituzionale mirava a ridurre il potere legislativo del Senato rivedendo l'attuale sistema bicamerale perfetto. L'iter legislativo sarebbe stato più rapido e semplificato. Inoltre, in linea con la riforma della pubblica amministrazione, sarebbe stata chiarita la ripartizione delle competenze tra il centro e le regioni e sarebbe stato gradualmente soppresso il livello provinciale. Pertanto, tenuto conto della riforma della pubblica amministrazione, della nuova legge elettorale e del disegno di legge costituzionale, dall'agosto 2016 l'Italia avrebbe dovuto avere un assetto istituzionale completamente nuovo<sup>191</sup>».

---

<sup>189</sup> Le locuzioni riportate sono tratte dalla relazione al Disegno di legge costituzionale n. 1429 presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi).

<sup>190</sup> Si noti, al riguardo, che la riforma costituzionale Renzi Boschi prevedeva l'attrazione, da parte dello Stato, nell'alveo della propria competenza legislativa esclusiva, della materia “coordinamento della finanza pubblica”. In tal modo, la materia in questione sarebbe passata dalla competenza concorrente, ex art. 117, comma 3, Cost., a quella esclusiva statale. Parallelamente, il testo della riforma costituzionale prevedeva la modifica anche dell'art. 119 della Costituzione, nel senso di riconoscere l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, la quale avrebbe dovuto dispiegarsi «in armonia con la Costituzione» e secondo i principi stabiliti dalla legge statale al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Osserva sul punto I. RIVERA, *Il coordinamento della finanza pubblica tra riforma istituzionale e giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/6 2016, 922 come «tale materia sembra aver assunto, in ragione anche della progressiva incidenza dei dettami sovranazionali sui piani finanziari nazionali valore significativo nell'esplicazione del ruolo dello Stato a garanzia dell'unità, non solo giuridica, ma anche economica, della Repubblica. In tal senso, si è assistito ad una sempre maggiore incisione da parte del legislatore statale sulle attribuzioni degli enti territoriali, allo scopo di assicurare la coerenza – in specie, economica – dell'ordinamento nazionale rispetto agli standard finanziari di derivazione europea.

<sup>191</sup> Relazione per paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, SWD(2016) 81 final, 75.

Ciò che stupisce delle affermazioni ufficiali della Commissione è la radicalità con cui viene espresso il giudizio su una materia, la riforma della Costituzione, che, per antonomasia, dovrebbe spettare al solo dibattito pubblico nazionale. Altrimenti detto, la Commissione non sembra detenere la competenza di valutare preventivamente l'opportunità di una riforma costituzionale di così ampia portata, doppiata da una discutibile riforma elettorale (poi dichiarata incostituzionale)<sup>192</sup>, posto che questa toccava significativamente (e, se approvata, avrebbe modificato allo stesso modo) l'assetto istituzionale del Paese.

Invece, la Commissione, onde fornire indicazioni di riforma dell'ordinamento giuridico italiano nel senso di garantirne una maggiore efficienza, ha evidentemente attratto persino le disposizioni costituzionali nell'ambito del suo giudizio, sconfinando in una valutazione (anche) squisitamente politica e appartenente alla sovranità dello Stato membro<sup>193</sup>.

Invero, successivamente alla bocciatura della riforma da parte del corpo elettorale, la Commissione è giunta ad affermare, in modo piuttosto discutibile, che «in seguito al rigetto della riforma costituzionale con il referendum del 4 dicembre 2016, l'incertezza politica rimane elevata<sup>194</sup>», quasi che, diversamente, il nostro sistema politico-partitico avrebbe sicuramente espresso una maggioranza solida e duratura (come quasi mai avvenuto, peraltro, nella storia repubblicana).

Le predette affermazioni rinvenibili nei documenti della Commissione – e che si sostanziano in delle vere e proprie valutazioni sull'opportunità di apportare modifiche alla Costituzione – non sembrano peraltro salvaguardare l'autonomia delle strutture politiche e costituzionali che fondano gli Stati membri e che sono riconosciute dall'art. 4.2 del TUE, secondo il quale: «l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali [...]». Il contrasto con tale disposizione normativa sembra quindi potersi ravvisare nel momento in cui in cui le istituzioni europee intaccano o, comunque, interferiscono con il monopolio degli Stati membri del potere di normazione costituzionale sul proprio territorio<sup>195</sup>.

---

<sup>192</sup> Cfr. In questo senso A. GUAZZAROTTI, *Riforme del lavoro e riforme costituzionali unite da un comune, tecnocratico, destino*, *op.cit.*

<sup>193</sup> Sovranità intesa come concreto esercizio del potere statale sul proprio territorio. Sul declino di questa vedasi il pionieristico contributo di: G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1/1996, 3 ss.

<sup>194</sup> Relazione per paese relativa all'Italia 2017 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici {COM(2017) 90 final}, 44.

<sup>195</sup> E' di questo avviso C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, settembre 2012. Vedasi altresì, al riguardo, S. GAMBINO, *Identità costituzionali nazionali e primauté eurounitaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2012, 533 ss.

Si noti, da ultimo, come anche una grande istituzione privata, quale la banca J.P. Morgan, descrive, in un suo documento ufficiale<sup>196</sup>, le Carte nazionali degli Stati europei «socialiste [...] e inadatte a favorire la maggiore integrazione dell'area europea», in particolare con riguardo alla realizzazione delle politiche di austerità, considerate indispensabili per la soluzione della crisi. Tale documento evidenzia altresì come le Costituzioni del secondo dopoguerra possiedano «limiti intrinseci» non solo di «natura economica», ma anche «politica», quali l'esistenza di «esecutivi deboli nei confronti dei parlamenti», di «governi centrali deboli nei confronti delle regioni», di «tutele costituzionali dei diritti dei lavoratori» e di strumenti di controllo che consentono di contrastare le «proposte di modifica sgradite dello status quo». Queste caratteristiche avrebbero quindi impedito ai «Paesi della periferia» di realizzare pienamente le «riforme economiche e fiscali» prescritte per il ripianamento dei «debiti sovrani»<sup>197</sup>.

Alla luce di quanto esposto, sembra pertanto potersi concludere come la Costituzione italiana, al pari delle altre degli Stati GIPSI, stia subendo un vero e proprio «attacco», da parte delle istituzioni europee e delle istituzioni private sovranazionali, sulla scia della globalizzazione, in particolare con riguardo agli assetti istituzionali da questa definiti<sup>198</sup>.

## 7. (segue) l'efficienza nella Pubblica amministrazione

L'introduzione di sistemi di valutazione dei risultati nella pubblica amministrazione è divenuta una delle principali «traiettorie di riforma» della pubblica amministrazione italiana, analogamente a quanto avvenuto a livello internazionale, sul presupposto «che il rilancio

---

<sup>196</sup> Il documento intitolato: *The euro area adjustment about half way there* è consultabile (anche in versione italiana) sul sito [culturaliberta.files.wordpress.com/jpm-the-euro](http://culturaliberta.files.wordpress.com/jpm-the-euro).

<sup>197</sup> Cfr. G. BUCCI, *Parlamentarismo senza Parlamento: a proposito dell'attacco al bicameralismo perfetto*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, 2014, 5.

<sup>198</sup> Vedasi, al riguardo, L. BARRA CARACCILO, *La Costituzione nella palude*, Reggio Emilia, 2015. La tesi sviluppata dall'Autore è incentrata sulla contrapposizione tra due modelli: la democrazia costituzionale, strutturata su un modello di società pluriclasse e di democrazia partecipata che fa leva sul welfare, e la società oligarchica, di matrice prettamente federalista che mette al centro la superiorità delle leggi di mercato. Il modello di democrazia partecipata e di welfare, inteso come strumento di risoluzione dei conflitti sociali, che emerge dalla nostra Costituzione è probabilmente tra i migliori esempi di democrazia costituzionale. Ad essi si contrappone quello che l'Autore identifica come la «costruzione europea», ossia il tentativo di riaffermare, attraverso il federalismo europeo, la superiorità delle leggi di mercato su ogni altra. Si sarebbe quindi arrivati, secondo la ricostruzione della monografia, a quella che l'Autore definisce l'abrogazione tacita della Costituzione, ossia l'affermazione di un nuovo contesto di riferimento che mette al centro la necessità di riforme dettate dal condizionamento dei mercati o dalla necessità di affermare imprescindibili principi comunitari, in altri termini un tentativo continuo di reinterpretare e stravolgere principi chiave della nostra Costituzione al fine di minare quella inscindibile connessione e fondamentale e Costituzione economica che è alla base delle democrazie partecipate. Secondo M.S. DE VIRE, *L'attacco allo Stato. Un confronto di idee*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n.6/2000, 1221 «dal momento che si assiste ad una crescente spaccatura tra i territori politici ed economici, i primi si devono adattare e questo comporta la fine del sistema statale tradizionale. In un mondo senza confini gli Stati non possono più rivendicare il loro ruolo centrale. Ciò accade anche perché gli Stati hanno perso il primato nello sviluppare politiche pubbliche nei confronti del commercio internazionale, organizzazioni internazionali, non governative ed intergovernative da un lato ed attori sub-nazionali dall'altro. Il ruolo che gli Stati-nazione possono giocare in questa rete di attori è del tutto marginale».

dell'economia ed il benessere dei cittadini dipendano anche da una pubblica amministrazione in grado di attuare efficacemente le riforme strutturali necessarie per il Paese e di offrire adeguati servizi ai cittadini e alle imprese<sup>199</sup>». Idea di fondo è infatti quella per cui la pubblica amministrazione riflette le basi istituzionali della gestione di un Paese, risponde alle esigenze della società e funziona sulla base di strutture, processi, ruoli, relazioni, politiche e programmi di tipo organizzativo; influenza la prosperità economica sostenibile, la coesione sociale e il benessere umano; influisce inoltre sulla fiducia sociale e definisce le condizioni per la creazione di valore pubblico<sup>200</sup>.

L'attenzione riservata nel nostro Paese alla valutazione dei risultati nella PA è andata dunque di pari passo con una crescente attenzione che il tema ha ricevuto anche a livello internazionale. Tale panorama mostra infatti una pluralità di pratiche ed esperienze – le quali hanno interessato un numero molto elevato di Paesi, specie del mondo anglosassone<sup>201</sup> – che mirano a misurare e a comparare i rendimenti degli Stati e dei relativi apparati pubblici, nonché il loro impatto sulla vita economica e sociale. In particolare, la Commissione europea, talora con il supporto di apposite agenzie, valuta l'attuazione della disciplina europea a livello statale attraverso la redazione e la pubblicazione di rapporti annuali sulla performance delle autorità nazionali a ciò preposte<sup>202</sup>.

Si noti quindi che la Commissione, al fine di valutare il “rendimento” del settore pubblico di ciascuno Stato membro si serve dell'indicatore di efficienza della funzione pubblica, il quale rispecchia la percezione della qualità dei servizi pubblici e la capacità della PA<sup>203</sup>. Invero, idea di fondo è quella per cui le amministrazioni pubbliche efficienti rispondono alle esigenze e alle aspettative dei cittadini e delle imprese. Tale fiducia dovrebbe infatti generare benefici pecuniari e rafforzare la fiducia nelle istituzioni, elementi che si traducono in un maggior rispetto degli obblighi tributari. A tal riguardo, emerge quindi – come visibile dal grafico sottostante<sup>204</sup> – che

---

<sup>199</sup> In questo senso, Documento di economia e finanza 2015, sezione III Programma nazionale di riforma, 19.

<sup>200</sup> Vedasi il Documento della Commissione europea: Scheda tematica per il Semestre europeo – Qualità della Pubblica amministrazione, novembre 2017, disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu>.

<sup>201</sup> Cfr. P. MASTROGIUSEPPE, *La pubblica amministrazione tra valutazione interna e valutazione esterna*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 5/6, 677 ss. Secondo G. NAPOLITANO, *La pubblica amministrazione*, in *Nuova informazione bibliografica*, n. 2/2005, 292 «de riforme amministrative degli ultimi anni appaiono ispirate a un unico paradigma, quello manageriale, sebbene talvolta combinato con una maggiore attenzione ai temi della partecipazione degli utenti. Il cammino verso l'amministrazione aziendale, tuttavia, non è affatto lineare, innanzi tutto per i limiti intrinseci del managerialismo».

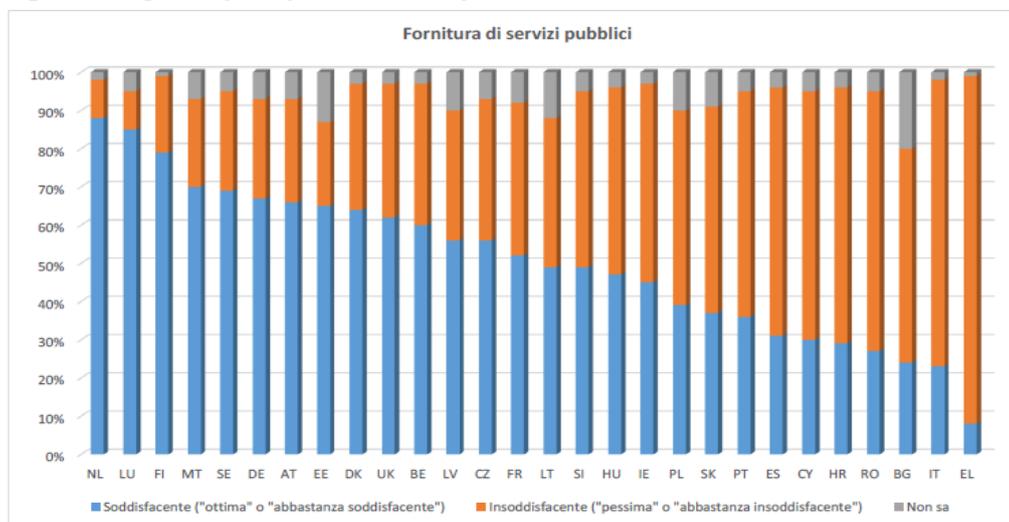
<sup>202</sup> Cfr. G. NAPOLITANO, *Le misurazioni nel (e del) diritto amministrativo*, *op.cit.*, 132.

<sup>203</sup> Vedasi, con riferimento a tale indicatore quale parametro di valutazione delle performance della pubblica amministrazione: DEF 2017, Documento LVII, n. 5, documento di finanza pubblica, aprile 2017, 132, secondo cui: «Nel caso dell'Italia, l'indicatore di efficienza della funzione pubblica, che rispecchia la percezione della qualità dei servizi pubblici e la capacità della pubblica amministrazione, è pari a 0,45, mentre è superiore a 1 per gli altri grandi paesi europei».

<sup>204</sup> Il grafico è tratto dal documento della Commissione Europea Scheda tematica per il semestre europeo – qualità della Pubblica amministrazione, 22 novembre 2017.

in Italia la qualità percepita dei servizi pubblici è decisamente bassa, oltre che inferiore a quella di tutti gli altri Paesi europei, eccezion fatta per la Grecia.

Figura 2 – Qualità percepita dei servizi pubblici



La figura 2 mostra nette differenze nel modo in cui i servizi pubblici sono percepiti nell'UE.

Con riguardo alla PA del nostro Paese, la Commissione Europea ha altresì rilevato come «dai confronti internazionali disponibili emerge che l'efficienza e l'efficacia del settore pubblico italiano sono inferiori alla media dell'UE. Dagli indicatori mondiali della *governance* (*Worldwide Governance Indicators*) della Banca mondiale risulta infatti che la performance dell'Italia è ben al di sotto della media europea dell'indicatore di efficienza della pubblica amministrazione [...] il punteggio dell'Italia per l'efficienza della pubblica amministrazione è progressivamente diminuito, passando da 0,67 nel 2004 a 0,42 nel 2009 e a 0,38 nel 2014<sup>205</sup>».

E' pertanto evidente come il contenuto delle recenti riforme della PA adottate in Italia sia stato influenzato dalla direzione "efficientista" impressa dalle istituzioni europee. Invero, come sostenuto da autorevole dottrina, nei settori di sua competenza l'Unione europea ha inciso profondamente anche sul diritto amministrativo degli Stati membri, introducendo elementi ed istituti comuni e promuovendo lo sviluppo dei diversi ordinamenti nazionali secondo direttrici omogenee<sup>206</sup>.

<sup>205</sup> Relazione per paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 26.2.2016 SWD(2016) 81 final, 72.

<sup>206</sup> In tal senso, con riguardo alla trattazione della nozione di interesse legittimo, A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2014, 58. Sul tema delle riforme amministrative in Italia vedasi anche: A. PAJNO, *Crisi dell'amministrazione e riforme amministrative*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3/4, 2017, 549 ss. Si rimanda, da ultimo, a S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2001, 79 ss. secondo cui: «la ragione principale dello sviluppo delle riforme amministrative sta nella riscoperta, nella affermazione e nella diffusione del liberismo, che ha riportato in auge il mercato, l'impresa e il diritto privato, e riconosciuto un posto importante all'utente».

Ciò posto, con la legge di delega 7 agosto 2015, n. 124<sup>207</sup> (più nota come legge Madia) – la quale si configura come una riforma di ampia portata della Pubblica amministrazione – il legislatore ha inteso adottare molteplici misure di semplificazione e di liberalizzazione dell'amministrazione, nel tentativo di recuperare, in tal modo, anche la progressiva perdita di attrattività nei confronti degli investitori<sup>208</sup>. Ad esempio, tale legge è intervenuta, fra le altre cose - e con i relativi decreti attuativi<sup>209</sup> - anche sulla semplificazione amministrativa e, precipuamente, sulla disciplina della S.C.I.A., con l'obiettivo di agevolare gli spazi di iniziativa privata, favorire l'avvio di attività economiche e cercare di migliorare il quadro macroeconomico del Paese<sup>210</sup>. In particolare, l'articolo 6 della L. n. 124/2015 ha rafforzato la S.C.I.A. in quanto, una volta perfezionatosi con il decorso del termine, consente ora all'amministrazione di vietare la prosecuzione dell'attività e di rimuovere gli eventuali effetti dannosi, solo se ricorrano le condizioni previste per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio dall'art. 21 *nonies* L. n. 241/90, senza possibilità di procedere alla revoca<sup>211</sup>. Al riguardo, secondo alcuni Autori, lo

---

<sup>207</sup> “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.

<sup>208</sup> Sul tema della riforma Madia vedasi, *ex multis*, G. CORSO, *La riorganizzazione della P.A. nella Legge Madia: a survey*, in *Federalismi*, n. 20/2015.

<sup>209</sup> Per quanto concerne la SCIA, il decreto legislativo di riferimento è il D.lgs. 30 giugno 2016, n. 126. L'art. 3 di tale D.lgs. rubricato “Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241” ha introdotto l'art. 18 bis L. 241/1990 in tema di presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni. Questo prevede che “dell'avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni è rilasciata immediatamente, anche in via telematica, una ricevuta, che attesta l'avvenuta presentazione dell'istanza, della segnalazione e della comunicazione e indica i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza. Se la ricevuta contiene le informazioni di cui all'articolo 8, essa costituisce comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 7. La data di protocollazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione non può comunque essere diversa da quella di effettiva presentazione. Le istanze, segnalazioni o comunicazioni producono effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente”. Inoltre, l'art. 3 comma 2 del D.lgs. n. 126/2016 ha aggiunto l'art. 19-bis alla L. 241/1990. Tale norma, da un lato, introduce la figura dello sportello unico nella legge generale del procedimento, dall'altro, introduce due nuovi modelli di regolazione procedurale, laddove l'attività che il privato intende intraprendere sia soggetta a SCIA, ma, per il suo esercizio, sia necessario munirsi di altre segnalazioni o autorizzazioni accessorie, vale a dire, rispettivamente, la SCIA unica e la SCIA condizionata. Da ultimo, il D.lgs. n. 222 del 2016 ha chiarito, all'art. 2, comma 4, che “Nei casi del regime amministrativo della Scia, il termine di diciotto mesi di cui all'articolo 21-nonies, comma 1, della l. n. 241 del 1990, decorre dalla data di scadenza del termine previsto dalla legge per l'esercizio del potere ordinario di verifica da parte dell'amministrazione competente », fermo restando quanto stabilito dall'art. 21, comma 1, in caso di dichiarazioni false.”

<sup>210</sup> Cfr. A. MITROTTI, *La tormentata natura della SCIA e il mancato riscontro della riforma Madia*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, gennaio 2018..

<sup>211</sup> Al riguardo vedasi E. FOLLIERI, *Interessi cosiddetti sensibili e interessi allo sviluppo economico*, in *Giustamm*, n. 7/2016, secondo cui: «il mercato soffre dei limiti derivanti dall'ingerenza di fattori estranei alle dinamiche economiche in cui conta la libertà di iniziativa ed il confronto concorrenziale, mentre le regole devono essere ridotte all'essenziale e solo per evitare situazioni che compromettano il libero esplicarsi degli assetti mercantili. In questa logica, l'intervento dell'autorità per lo svolgimento delle attività economiche deve avere carattere eccezionale, come stabilito dalla direttiva comunitaria Bolkestein, che lo consente quando ricorrano motivi imperativi di interesse generale e, una volta acquisito il titolo per lo svolgimento dell'attività economica, occorre assicurare stabilità al quadro autorizzativo perché il mercato non si sposa con l'esercizio ex post dei poteri autoritativi unilaterali di revoca e di annullamento. Da qui l'esclusione della revoca per la SCIA, il divieto della revoca per “nuova valutazione dell'interesse pubblico originario” nel caso di “provvedimenti di autorizzazione o attribuzione di vantaggi economici”, la quantificazione massima in diciotto mesi del “termine ragionevole” per l'esercizio dell'annullamento d'ufficio». Vedasi altresì, sul punto, L. CONTI, *L'autotutela decisoria alla luce del nuovo art. 21 nonies*, in *Giustamm*, n. 5/2016 secondo cui. «l'art. 6 L. 124/2015 procede ad una elaborata modifica dell'art. 21 *nonies* in tema di annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi, introducendo un termine finale per l'esercizio del potere di autotutela: se in precedenza, la norma prevedeva che l'amministrazione potesse ricorrere al provvedimento di

scopo del legislatore sembra essere stato quindi duplice: *in primis*, favorire le attività dei soggetti privati, attraverso un rafforzamento degli istituti di liberalizzazione e semplificazione, con il correlato ridimensionamento dei poteri di controllo sanzionatori, inibitori e di autotutela delle amministrazioni competenti; in *secundis* assicurare maggiore certezza interpretativa, mediante una migliore formulazione delle regole riguardanti la SCIA, l'annullamento di ufficio e la sospensione<sup>212</sup>.

Inoltre, la proliferazione delle società a partecipazione pubblica ha condotto il legislatore ad intervenire a più riprese per limitare la libertà d'azione delle amministrazioni pubbliche nella creazione di nuove società e nell'acquisizione di partecipazioni societarie, da un lato, e per razionalizzare le società e partecipazioni esistenti, dall'altro<sup>213</sup>. In particolare, l'art. 18 lettera b) della legge di delega n. 124/2015 ha enunciato l'obiettivo di razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche in società, le quali vanno mantenute solo nel caso rientrino "entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti, quali la gestione di servizi di interesse economico generale". L'adottato Testo unico sulle società pubbliche<sup>214</sup> ha quindi inteso regolare il sistema di tali partecipazioni pubbliche; a tal fine ne ha quindi disposto, in senso generale, principi di efficienza, efficacia e razionalità e ne ha individuato le finalità in nome delle quali le amministrazioni possono acquisire e mantenere una partecipazione nelle società. Invero, il D.lgs. 175/2016, ha puntato ad una forte razionalizzazione del sistema delle partecipazioni pubbliche, a fini, ancora una volta, di riduzione della spesa (troppi enti inutili) e a fini di tutela della concorrenza (si mantengono in mano pubblica solo le attività di pubblico interesse, mentre quelle commerciali sono destinate alla restituzione al mercato)<sup>215</sup>. In particolare, l'art. 1 comma 2 del D.Lgs. 175/2016 ha previsto che le disposizioni del citato Testo unico siano applicate, avendo riguardo "all'efficiente gestione

---

secondo grado "entro un termine ragionevole" dall'adozione del provvedimento ed in presenza dei presupposti richiesti dalla legge, con la novella, il legislatore ha inteso inserire un preciso riferimento temporale "non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici"».

<sup>212</sup> In questo senso: M. LIPARI, *La SCIA e l'autotutela nella legge n. 124/2015: primi dubbi interpretativi*, in *Federalismi*, n. 20/2015.

<sup>213</sup> Cfr. G. ROMA, *Ambiti d'intervento delle società e pubbliche e piani di razionalizzazione*, in *Federalismi*, n. 6/2018.

<sup>214</sup> D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175. Si precisa che la Sentenza della Corte Costituzionale, del 9 novembre 2016, n. 251, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme della legge di riforma delle amministrazioni pubbliche (L. n. 124/2015), su ricorso della Regione Veneto. Tra queste, vi è anche la disposizione che prevede il riordino delle società partecipate in quanto il riordino ha inciso su ambiti di competenza regionale sacrificando la possibilità per le Regioni di adottare proprie scelte organizzative. In particolare, la Corte ne ha censurato l'illegittimità nella parte in cui ha previsto che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata. Sul tema vedasi: S. BARBARESCHI, *La Riforma Madia 'a pezzi': tra proceduralizzazione e interventi degli organi costituzionali*, n. 20/2017-

<sup>215</sup> Cfr. F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2018, 102, secondo cui (119) «è ormai ineludibile, e possibile, passare da non coordinate riforme amministrative ad una grande riforma del sistema amministrativo».

delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica<sup>216</sup>.

Quanto alla suddetta ampia riforma della PA, la Commissione non ha quindi mancato di esprimere una valutazione positiva, sottolineando come «la riforma della pubblica amministrazione sia un passo importante che, se saranno adottati e attuati i necessari decreti legislativi, permetterà all'Italia di cogliere i benefici attesi in termini di maggiore efficienza e migliore qualità nel settore pubblico. Di particolare importanza per risolvere le cause profonde delle inefficienze sono i decreti legislativi sulle imprese di Stato e sui servizi pubblici locali, proposti dal governo a gennaio 2016, e l'imminente decreto sul pubblico impiego<sup>217</sup>».

Le raccomandazioni nell'ambito del Semestre europeo e della MIP sembrano quindi aver inciso sull'azione del governo italiano, indirizzandolo verso l'adozione di riforme almeno potenzialmente idonee a rendere la PA più efficiente, in particolare dalla prospettiva degli investitori globali<sup>218</sup>. Tuttavia, lo stesso Consiglio ha recentemente affermato come la pubblica amministrazione italiana sia ancora caratterizzata da profonde inefficienze, che continuano a rallentare l'implementazione di riforme, fungono da deterrenti agli investimenti, creano incertezza e posizioni di rendita<sup>219</sup>, tanto da definire necessaria l'adozione di ulteriori atti normativi in materia<sup>220</sup>.

Si può nondimeno concludere che, per quanto riguarda specificamente il sistema amministrativo italiano, la necessità di adeguare la pubblica amministrazione secondo quanto richiesto dalle istituzioni europee ha determinato importanti conseguenze<sup>221</sup>. Il legislatore italiano sembra infatti aver fatto propria l'idea secondo cui anche la pubblica amministrazione è un elemento essenziale per consolidare la crescita e per contribuire ad una ripresa duratura e di qualità e che, pertanto, occorre garantirne l'efficienza, oltre che incrementare la percezione (positiva) dei consociati quanto alle *performance* dell'amministrazione e dei servizi pubblici. Invero, al pari di quanto avvenuto in altri Paesi, lo sviluppo della legislazione e delle esperienze

---

<sup>216</sup> Sul tema si rimanda a: A. LUCARELLI, *La riforma delle società pubbliche e dei servizi di interesse economico generale: letture incrociate*, in *Federalismi*, n.21/2016 e a G. MARASA, *Considerazioni su riordino e riduzione delle partecipazioni pubbliche nel t.u. (d.lgs. 175/2016) integrato e corretto (d.lgs. 100/2017)*, in *Rivista delle società*, n. 4/2017, 795.

<sup>217</sup> Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2016 sul programma nazionale di riforma 2016 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 dell'Italia, 4.

<sup>218</sup> Per un confronto statistico e numerico circa le performance della amministrazione italiana in ottica comparata vedasi: F.P. CERASE, *La performance e l'efficienza del settore pubblico in chiave comparata*, in *Amministrare*, n. 1/2017, 95 ss.

<sup>219</sup> Council recommendation of 11 July 2017 on the 2017 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2017 Stability Programme of Italy, 4.

<sup>220</sup> Recommendation for a council recommendation on the 2018 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2018 Stability Programme of Italy, 14 secondo cui: «The 2015 public administration reform also envisaged a new framework reforming the management of local public services. However, in November 2016, the Constitutional Court declared the procedure followed to adopt some legislative decrees unconstitutional, including the one on local public services. As the deadline of the decree expired in November 2016, a new legislative initiative is needed».

<sup>221</sup> In tal senso: C. FRANCHINI, *Le fasi e i caratteri del processo evolutivo dell'organizzazione amministrativa europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2/2017, 375 ss.

in tema di valutazione in Italia, sembra aver risentito delle idee e degli assunti di fondo del «new public management»<sup>222</sup>.

## 8. Le ascoltate e inascoltate raccomandazioni MIP: azione ed inerzia del legislatore italiano

Se, fino ad ora, si è argomentato circa la tendenziale aderenza del legislatore italiano ai principali contenuti delle raccomandazioni nell'ambito della MIP, sembra pur vero che rimangono talune aree ove questo appare più restio “ad ascoltare” i “richiami” di riforma provenienti dalle sedi sovranazionali.

In particolare, la Commissione aveva più volte rilevato come Transparency International e il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione avessero individuato nella prescrizione la principale carenza del sistema italiano di prevenzione di questa, sollecitando altresì una valutazione approfondita dei motivi alla base dell'elevato tasso di prescrizione per i reati di corruzione ed un piano organico per affrontarli. La Commissione aveva inoltre posto in luce come la disciplina italiana in materia di prescrizione incentivasse tattiche dilatorie<sup>223</sup>.

Dopo quindi diversi anni in cui le istituzioni europee chiedevano quindi con insistenza la riforma della prescrizione<sup>224</sup>, mettendo in evidenza come questa sia funzionale alla lotta contro la corruzione<sup>225</sup>, il legislatore italiano sembra aver (finalmente) colto le istanze sovranazionali, mediante la L. 23 giugno 2017, n. 103<sup>226</sup>. L'impianto di tale riforma mira ad assolvere al compito delicato – ma nondimeno necessario – di modificare la disciplina della prescrizione<sup>227</sup> e della durata ragionevole del processo penale, con particolare riferimento alla fase delle indagini

---

<sup>222</sup> Non a caso, una delle dimensioni che caratterizzano il new public management è proprio. L'importanza attribuita alla definizione di indicatori di performance che consentano di misurare e valutare i risultati conseguiti. Vedasi, al riguardo, C. HOOD, *The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme*, in *Accounting, Organizations and Society*, n. 2/3, 1995.

<sup>223</sup> Commissione, Relazione per paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, 78.

<sup>224</sup> Dal 2013, il Consiglio ne raccomanda una revisione della disciplina. Vedasi: Raccomandazione del 9 luglio 2013 sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017, 4.

<sup>225</sup> Relazione per paese relativa all'Italia 2017 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici {COM(2017) 90 final}, 68.

<sup>226</sup> “Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario”.

<sup>227</sup> Quanto alla riforma della prescrizione vedasi quanto affermato dalla Commissione Europea, Relazione per paese relativa all'Italia 2018 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 7.3.2018 SWD(2018) 210 final, 59 «La riforma prevede la sospensione dei termini di prescrizione (fino a un massimo di un anno e mezzo, fino alla deposizione della sentenza successiva) per tutti i reati dopo una condanna in primo e secondo grado. Prolunga inoltre i termini fino al 50% per reati specifici di corruzione. Sebbene non interrompa i termini di prescrizione dopo la condanna in primo grado, come raccomandato dal gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO), la riforma potrebbe ridurre il ricorso ad abusi del contenzioso in ambito penale come tattica per ritardare i successivi gradi di giudizio. In tal modo potrebbe attenuare un timore di lunga data che le cause di corruzione cadano in prescrizione dopo la condanna in primo grado».

preliminari, fase in cui il controllo pubblico e delle parti è ovviamente attenuato. Le soluzioni adottate sembrano quindi rappresentare una soluzione di equilibrio e ragionevolezza tra l'istanza pubblica di non vanificare gli sforzi per l'accertamento dei fatti nelle fasi di impugnazione e quella privata di garantire ai soggetti coinvolti un rito penale spedito o, quantomeno, di ragionevole durata. Peraltro, con l'intervento sulla prescrizione, il Parlamento ha segnato quel superamento dell'equilibrio della legge ex Cirielli, invocato non solo dalla dottrina e dalla giurisprudenza più attenta, ma più volte sollecitato dal Gruppo di studi del Consiglio d'Europa sulla corruzione, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, dall'OCSE<sup>228</sup>.

Quanto quindi ai servizi pubblici locali e alle professioni, la Commissione europea ha più volte sollecitato l'Italia ad un'apertura del mercato e alla rimozione delle barriere all'ingresso<sup>229</sup>. In particolare, le istituzioni europee hanno più volte richiesto l'adozione di misure finalizzate a favorire la competizione in tutti i settori contemplati dal diritto della concorrenza<sup>230</sup>. Il governo ha quindi provveduto, in tal senso, solo recentemente, attraverso l'adozione della L. 4 agosto 2017, n. 124<sup>231</sup>, la quale – riferendosi espressamente al diritto europeo – è appunto finalizzata a “rimuovere ostacoli regolatori all'apertura dei mercati, a promuovere lo sviluppo della concorrenza e a garantire la tutela dei consumatori, anche in applicazione dei principi del diritto dell'Unione europea in materia di libera circolazione, concorrenza e apertura dei mercati, nonché delle politiche europee in materia di concorrenza”<sup>232</sup>. Tale legge, inserita tra le azioni prioritarie del governo nel DEF 2017, è quindi intervenuta su una molteplicità di settori, tra cui le assicurazioni, le poste, le telecomunicazioni, l'energia elettrica, il mercato del gas e i carburanti, le professioni, le farmacie e i servizi bancari. Con questa, il governo ha quindi inteso correggere i malfunzionamenti dei mercati, con l'obiettivo di dare stabilità al processo di liberalizzazione<sup>233</sup>, aderendo quindi sostanzialmente a quanto richiesto dalle istituzioni europee da diversi anni<sup>234</sup>.

Da ultimo, vi sono taluni ambiti in cui l'Italia, nonostante le raccomandazioni della Commissione nell'ambito della MIP e del Semestre europeo, non sembra aver registrato progressi o, comunque, è progredita in maniera molto limitata rispetto a quanto richiesto. In

---

<sup>228</sup> Cfr. D. FERRANTI, *Riflessioni sulle linee guida della riforma del processo penale*, in *Cassazione penale*, n.7/8, 2017, 263,1 ss. Sul tema vedasi altresì: S. ZIRULIA, *Riforma Orlando: la “nuova” prescrizione e le altre modifiche al codice penale*, in *www.penalecontemporaneo.it*, n. 6/2017, 243 ss.

<sup>229</sup> Vedasi la Raccomandazione della Commissione n. 7 del Macroeconomic imbalances Country Report – Italy 2015, Results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, 8: «Foster market opening and remove remaining barriers to, and restrictions on, competition in the professional and local public services».

<sup>230</sup> Raccomandazione del Consiglio del 14 luglio 2015 sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 dell'Italia, 5.

<sup>231</sup> “Legge annuale per il mercato e la concorrenza”.

<sup>232</sup> Art. 1 comma 1 L. 124/2017

<sup>233</sup> Documento di economia e finanza 2017, sez. III Programma nazionale di riforma, 116.

<sup>234</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla raccomandazione n. 6 contenuta nel documento Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia, Bruxelles, 29.05.2013, COM(2013) 362 final, secondo cui: «[è necessario] assicurare la corretta attuazione delle misure volte all'apertura del mercato nel settore dei servizi».

particolare, diversamente da quanto a più riprese sollecitato in sede europea<sup>235</sup>, i succedutisi governi non sembrano aver colto la ripetuta raccomandazione di trasferimento del carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio. Invero, come rivelato dal rapporto 2017 della Commissione sul fisco<sup>236</sup>, l'Italia rimane lo Stato membro con la più alta tassazione sul lavoro (42,6%) e dove l'IVA incide meno sulle tasse sui consumi. Inoltre, la Commissione europea ha (fin d'ora invano) richiesto la reintroduzione dell'imposta sulla prima casa a carico delle famiglie con reddito elevato<sup>237</sup>: quanto alla tassazione sugli immobili, si tratterebbe infatti di un aggravio su un fattore statico che, rispetto al lavoro, ha un impatto minore sulla crescita. Tuttavia, come noto, una riforma di questo tipo si scontrerebbe, di fatto, con una forte impopolarità in capo al decisore politico che la assumesse, anche se si tentasse di giustificarla alla luce dei condizionamenti internazionali<sup>238</sup>.

Inoltre, la Commissione ha rilevato scarsi progressi nell'attuazione del programma di privatizzazioni – le cui entrate dovrebbero essere utilizzate per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL (che oggi si aggira sul 132%) – nella riforma del sistema catastale, definito obsoleto, nella riduzione della durata del processo civile e nell'adozione di politiche attive ed inclusive nel mercato del lavoro<sup>239</sup>. In particolare, per quanto concerne la recente “spinta” del diritto europeo verso il processo di privatizzazioni, questa sembra confortare quelle posizioni della dottrina secondo cui il processo di liberalizzazione e privatizzazione<sup>240</sup> avvenuto sul finire degli anni '90, nel nostro ordinamento, sarebbe stato determinato proprio dal diritto europeo<sup>241</sup>.

---

<sup>235</sup> La Commissione evidenzia sul punto che: «Sebbene siano state adottate misure per ridurre il carico fiscale sul lavoro e sul capitale, non è stato registrato uno spostamento verso la proprietà e il consumo [...] non sono stati apportati cambiamenti alla tassa sui beni immobili». Relazione per paese relativa all'Italia 2018 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 7.3.2018 SWD(2018) 210 final, 68.

<sup>236</sup> European Commission, Taxation Trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway 2017 Edition, disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu>.

<sup>237</sup> Relazione per paese relativa all'Italia 2018 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 7.3.2018 SWD(2018) 210 final, 67.

<sup>238</sup> Sul punto, osserva M. LUCIANI, *La riforma della presidenza del consiglio (e dei ministeri)*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2016, 253 ss. «da condizione attuale dell'attività di governo, in Europa, sembra essere quella di una minima disponibilità di potere, dovuta ai ben conosciuti e multiformi condizionamenti internazionali e sovranazionali: sebbene, specie per molti governi europei, il richiamo ai condizionamenti sovranazionali sia sovente una copertura di comodo cui si ricorre per far digerire scelte impopolari, che i margini di manovra degli esecutivi si siano ridotti è un fatto (è poco ciò che si *vuole* decidere, ma prima ancora è poco anche ciò che si *può* decidere)».

<sup>239</sup> Relazione per paese relativa all'Italia 2018 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 7.3.2018 SWD(2018) 210 final, 68, 69, 70.

<sup>240</sup> Per una critica al processo di privatizzazioni condotto in Italia, a partire dagli anni 90 vedasi, in particolare G. SAPELLI, *Potere e Autorità in Italia*, in *Equilibri*, n. 2/2014, 277 ss. e A. BARBA – M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa*, Reggio Emilia, 2016.

<sup>241</sup> R. BIN, *Chi governa i servizi pubblici?*, in G. Citroni - N. Giannelli - A. Lippi (a cura di), prefazione a *Chi governa l'acqua*, Catanzaro, 2008, secondo cui «sotto la spinta della legislazione e della giurisprudenza comunitaria, il percorso italiano verso l'efficienza incrocia il percorso comunitario verso il mercato, la liberalizzazione e la concorrenza». Vedasi anche, sul tema, il contributo di V. ROPPO, *Privatizzazioni e ruolo del "pubblico": lo Stato regolatore*, in *Politica del Diritto*, n. 4/1997, 627 ss.

Comunque, nonostante questi ultimi casi riportati, dall'analisi condotta circa le raccomandazioni nell'ambito della MIP, sembra prepotentemente emergere come le diverse branche del diritto interno, a partire dal diritto amministrativo e dal diritto del lavoro, fino a giungere al diritto penale e al diritto tributario, abbiano subito, nei recenti processi di riforma, l'influenza di una volontà legislativa che va oltre i confini statuali. Se quindi vi è l'idea del diritto come fenomeno e prodotto essenzialmente e culturalmente nazionale, non esportabile, dall'altra vi è altresì la concezione secondo cui la legislazione non è più interamente nella disponibilità di ciascuna comunità nazionale, perché deve rispondere (anche) a modelli a *standards* internazionali, improntati all'efficienza e attenti all'attrattività degli investimenti di ciascun ordinamento giuridico<sup>242</sup>.

### 8.1. L'esperienza del primo governo Conte: verso un'inversione di tendenza?

Ad esito delle elezioni politiche del 4 marzo 2018 e seguitamente ad un periodo di stallo politico ed istituzionale<sup>243</sup>, si è insediato il governo del Prof. Conte, sostenuto da una inedita maggioranza parlamentare Movimento 5 Stelle e Lega. Sin dai primi giorni del suo insediamento, il premier ha annunciato di ritenere di essere alla guida di un esecutivo di cambiamento<sup>244</sup>, orientato alla realizzazione di profonde riforme anti-cicliche e di contrasto alla povertà. Emblematico, al riguardo, è il “contratto per il governo del cambiamento” stipulato, ancor prima della formazione del governo, in forma privata, dai vertici dei partiti di maggioranza<sup>245</sup>.

La Commissione non ha tuttavia mancato di esprimere un giudizio decisamente negativo sull'operato di tale governo, già in occasione del documento programmatico di bilancio 2019. Invero, in un suo parere del 23 ottobre 2018, questa poneva in evidenza come: «il documento

---

<sup>242</sup> Sul tema si rimanda ai contributi di: S. CASSESE, *Universalità del diritto*, Napoli, 2005 e a A. SUPPIOT, *L'esprit de Philadelphie. La justice social face au marché total*, Parigi, 2010, 33 ss., secondo cui: «al punto in cui si è spinta l'Unione, questa non è distante dall'ideale hayekiano, di detronizzazione della politica in nome della disciplina del mercato». Al riguardo, osserva M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, «La sovranità cesserebbe d'essere imputabile a un solo, più o meno preciso, soggetto storico (lo Stato, il popolo, la nazione), ma si diluirebbe in plurimi livelli di gestione, anche sovranazionali o internazionali, tanto da qualificarsi come “sovranità condivisa”, O cesserebbe d'essere imputabile a chicchessia, configurandosi come astratta “sovranità dei valori”, ovvero dovrebbe addirittura concepirsi (con evidente confusione fra categorie concettualmente distinte quali “autonomia”, “diritti” e “sovranità”) come “sovranità di ciascuna persona”. In questo modo il rapporto fra lo Stato costituzionale di diritto e lo Stato di diritto viene interamente reciso»

<sup>243</sup> Vedasi, al riguardo, C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, 10 ss.

<sup>244</sup> Si veda, sul punto, N. BARONE – A. TRIPODI, *Conte riceve l'incarico da Mattarella: «Governo del cambiamento, confermata collocazione europea dell'Italia»*, disponibile all'indirizzo web: <https://www.ilsole24ore.com>, maggio 2018.

<sup>245</sup> Contratto per il Governo del cambiamento, «sottoscritto: dal Signor Luigi Di Maio, Capo Politico del “Movimento 5 Stelle” e dal Signor Matteo Salvini Segretario Federale della Lega», in [www.ilblogdellestelle.it](http://www.ilblogdellestelle.it). In senso critico, si veda, *ex multis*, V. FORLENZA, *Il “contratto di governo”: quando la retorica politica supera diritto pubblico e diritto civile*, in *La Costituzione. info*, 20 maggio 2018; C. PINELLI, *Uno strano “contratto”*, in *Il Mulino*, 22 maggio 2018; F. PINTO, *Politica e contratti: un'anomalia italiana*, in *Federalismi*, n. 11/2018; G. ZAGREBELSKY, *La doppia faccia del contratto*, in *La Repubblica*, 11 giugno 2018, ID., *Il contratto è un patto di potere ma il Colle non è un notaio*, in *La Repubblica*, int. a cura di L. Milella, 21 maggio 2018.

programmatico di bilancio non è in linea con la raccomandazione indirizzata all'Italia dal Consiglio nel luglio 2018. L'Italia pianifica infatti un deterioramento del saldo strutturale per il 2019 pari allo 0,8 % del PIL, mentre il Consiglio ha raccomandato un miglioramento strutturale pari allo 0,6 % del PIL. La Commissione è del parere che il documento programmatico di bilancio 2019 presentato dall'Italia preveda per l'anno prossimo una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento raccomandato verso l'obiettivo di bilancio a medio termine. [...] La Commissione rileva inoltre che il documento programmatico di bilancio non è in linea con gli impegni assunti dall'Italia nel suo programma di stabilità dell'aprile 2018, nel quale annunciava che avrebbe perseguito l'obiettivo di un disavanzo pari allo 0,8 % del PIL nel 2019. Il documento programmatico di bilancio 2019 prevede un notevole aumento del disavanzo pubblico, fino al 2,4 % del PIL nel 2019, ossia il triplo di quanto inizialmente previsto<sup>246</sup>».

A seguito di tale rilievi da parte della Commissione, il governo ha quindi instaurato con questa una trattativa: in particolare, con la lettera inviata dal premier Prof. Conte e dal ministro dell'economia e delle finanze Tria al Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, al Vice Presidente, Valdis Dombrovskis, e al Commissario agli Affari Economici e Monetari, Pierre Moscovici, questo si è reso disponibile ad apportare alcuni interventi utili a migliorare i saldi finali contenuti nella legge di bilancio 2018, in adesione proprio ai rilievi della Commissione<sup>247</sup>. Conclusivamente, quindi, questa ha annunciato, in data 19 dicembre, di aver trovato un accordo con il governo italiano sulle modifiche alla legge di bilancio, così scongiurando la paventata procedura d'infrazione per debito eccessivo nei confronti dell'Italia.

Punto “della discordia” ha dunque riguardato il fatto che l'esecutivo 5 Stelle/Lega ha deciso di adottare talune misure ritenute espansive, le quali determineranno tuttavia – con significativa probabilità – un deciso accrescimento della spesa corrente, in deficit. Il riferimento è, in particolare, all'introduzione (i) della c.d. “quota cento”, consistente in una riforma del sistema previdenziale, e (ii) del reddito di cittadinanza<sup>248</sup>, quale forma di sussidio per i disoccupati, sin d'oggi estranea al nostro ordinamento giuridico.

Più nel dettaglio, il decreto legge n. 4/2019 prevede, all'art. 1, che “è istituito, a decorrere dal mese di aprile 2019, il reddito di cittadinanza, quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione

---

<sup>246</sup> Commissione europea, Parere della Commissione europea sul documento programmatico di bilancio 2019 dell'Italia, Strasburgo, 23 ottobre 2018, disponibile all'indirizzo web: <http://europa.eu>.

<sup>247</sup> Il riferimento è alla lettera del Presidente Conte e del ministro Tria alla Commissione europea del 19 dicembre 2018 disponibile al sito web: <http://www.governo.it>.

<sup>248</sup> Per maggiori approfondimenti dottrinali sul tema si rimanda a: A. SOMMA, *Contro il reddito di cittadinanza*, in A. Somma (a cura di) *Lavoro alla spina e welfare à la carte. Lavoro e Stato sociale ai tempi della gig economy*, Roma, 2019, 239 ss., a P. TULLINI, *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza. Un dialogo aperto*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4/2018, 687 ss. e a M. CRISTOFARO, *La Costituzione e il reddito minimo garantito*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, giugno 2018.

sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro". Tale forma di sostegno sembra dunque presentarsi quale commistione tra misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e politiche attive del lavoro. L'erogazione del beneficio è infatti destinata a taluni individui e nuclei familiari in possesso di determinati requisiti reddituali, consistenti principalmente in un basso ISEE<sup>249</sup>. L'erogazione del beneficio è tuttavia condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale. Precisamente, il richiedente deve stipulare con il centro per l'impiego un patto di servizio personalizzato, che assume il nome di patto per il lavoro<sup>250</sup>.

Venendo quindi alla seconda riforma "pilastro" del governo in carica (fortemente voluta della Lega), l'art. 14 del citato decreto prevede che: "in via sperimentale per il triennio 2019-2021, gli iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e alle forme esclusive e sostitutive della medesima, gestite dall'INPS, nonché alla gestione separata [...] possono conseguire il diritto alla pensione anticipata al raggiungimento di un'età anagrafica di almeno 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 38 anni, di seguito definita «pensione quota 100»". Dal 1° aprile 2019, i lavoratori privati potranno quindi uscire anticipatamente dal lavoro (dal 1° agosto gli statali), facendone apposita richiesta, se in possesso dei requisiti previsti dal decreto. Trattasi di una riforma in controtendenza rispetto ad un trend che, a partire dagli anni 90, ha fatto registrare un progressivo innalzamento dell'età pensionabile, soprattutto per ragioni di salvaguardia dei conti

---

<sup>249</sup> Cfr. F. POLACCHINI, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *Federalismi*, n. 5/2019. Con riguardo ai criteri di selezione, questi tengono altresì conto del legame del richiedente con il territorio italiano; è infatti previsto che il componente che richiede la misura deve essere congiuntamente: 1) cittadino dell'Unione o suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; 2) residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati nel momento della presentazione della domanda, in modo continuativo. Il sussidio in esame consiste quindi di due elementi: una componente ad integrazione del reddito familiare fino alla soglia di euro 6.000 annui e una componente, ad integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione, pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto in locazione, come dichiarato a fini ISEE, fino ad un massimo di euro 3.360 annui. L'ammontare complessivo massimo erogabile è quindi pari a 9360 euro all'anno.

<sup>250</sup> Con riguardo al reddito di cittadinanza in relazione all'art. 3 comma 2 (principio di uguaglianza sostanziale) osserva A.I. ARENA, *Reddito: di inclusione, di cittadinanza, come diritto (Profili costituzionali)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2018 che «tanto in un sistema autocratico quanto in un sistema plutocratico possono essere previste misure assistenzialistiche come il "reddito di inclusione" o il "reddito di cittadinanza". Il che dimostra che queste misure non hanno direttamente a che vedere con il principio di eguaglianza sostanziale quale previsto nella Costituzione della Repubblica italiana [...]. Nella società contemporanea l'erogazione di sussidi non è infatti una misura significativa di contrasto alla disuguaglianza».

pubblici<sup>251</sup>. In particolare, da ultima, la precedente riforma Fornero – ancora comunque in vigore – cancellando le pensioni di anzianità, aveva fatto salire i requisiti di vecchiaia fino all'età di 67 anni (dal 2019)<sup>252</sup>.

Venendo quindi alla valutazione delle descritte riforme in sede europea, non stupisce allora che la Commissione ne abbia aspramente criticato i contenuti, patrocinando da tempo – come visto in precedenza – sia un alleggerimento della spesa previdenziale che un generale decremento della spesa pubblica (stante anche l'alto e costante ammontare del debito pubblico italiano). In particolare, questa ha evidenziato che: «le nuove misure che hanno introdotto la possibilità di prepensionamento, tornando indietro su alcuni elementi di precedenti riforme delle pensioni, aumenteranno la spesa pensionistica e si prevede che peggiorino la sostenibilità del debito pubblico in futuro, anche a causa di possibili effetti negativi sul potenziale di crescita<sup>253</sup>», rilevando altresì come «nel complesso, nel 2018 le riforme in Italia hanno segnato una battuta d'arresto. L'espansione di bilancio prevista dal governo non prevede misure efficaci per far fronte alla debole crescita potenziale dell'Italia e, in particolare, per colmare il persistente divario di produttività rispetto alla media dell'UE. Alcune misure previste nel bilancio 2019 rappresentano un'inversione di marcia rispetto a componenti di precedenti importanti riforme, in particolare nel settore delle pensioni, che possono minacciare la sostenibilità delle finanze pubbliche<sup>254</sup>».

Nell'ambito della MIP 2019, l'Italia è stata quindi complessivamente individuata, insieme a Cipro e alla Grecia, come Paese caratterizzato da squilibri macroeconomici eccessivi. Certamente un tale giudizio è frutto della scarsa considerazione che la Commissione ripone nelle aspettative di crescita, per il nostro Paese, sulla quale poco andrebbero ad incidere le recenti riforme esaminate. A tal riguardo, la Commissione osserva che: «le prospettive di crescita sono modeste e soggette all'incertezza e a un intensificarsi dei rischi di revisione al ribasso. La crescita del PIL reale dovrebbe attestarsi allo 0,2 % nel 2019 e allo 0,8 % nel 2020<sup>255</sup>».

Diversamente ritenendo, il primo governo Conte ha posto in essere la riforma previdenziale denominata “quota 100” e il reddito di cittadinanza, proprio nella considerazione – se non,

---

<sup>251</sup> Si rimanda, al riguardo, per ulteriori approfondimenti a: M. DI TROILO, La riforma delle pensioni in Italia: molto rigore e poca equità, in *Il diritto del mercato del lavoro*, n.1/2 2012, 237 ss.

<sup>252</sup> Il riferimento è, in particolare, all'art. 24 del decreto legge 201/2011.

<sup>253</sup> Relazione per paese relativa all'Italia 2019 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 27.2.2019 SWD(2019) 1011 final, 5.

<sup>254</sup> Relazione per paese relativa all'Italia 2019 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 27.2.2019 SWD(2019) 1011 final, 30.

<sup>255</sup> Relazione per paese relativa all'Italia 2019 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 27.2.2019 SWD(2019) 1011 final, 9.

quantomeno, nell'auspicio – che queste possano fungere da traino per uno stimolo della domanda interna e per una generale crescita dell'economia<sup>256</sup>.

## 8.2. L'esperienza del secondo governo Conte: prime osservazioni

La prima crisi di governo della XVIII legislatura si è formalmente aperta il 20 agosto 2019, quando il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, dopo un breve dibattito parlamentare, ha presentato le dimissioni del primo governo da lui presieduto nelle mani del Capo dello Stato, Sergio Mattarella. E si è chiusa il 4 settembre 2019, con l'annuncio della formazione del secondo governo Conte, che ha prestato giuramento nelle mani del Capo dello Stato nella giornata successiva. La suddetta crisi può quindi essere fatta rientrare nella fenomenologia più comune delle crisi di governo italiane, ovvero quelle causate dalla rottura della coalizione di governo<sup>257</sup>. In particolare, la Lega, forse galvanizzata dal risultato delle elezioni europee, ha rotto ogni indugio circa il tempo più propizio per porre fine al difficile connubio che la legava al Movimento 5 Stelle, anche alla luce del *trend* che la vedeva in crescita vistosa dei consensi, nei sondaggi, rispetto alle ultime politiche. Come evidenziato dallo stesso ex ministro degli interni Salvini, sarebbe infatti emerso tutto il divario tra le posizioni delle due forze politiche di maggioranza, sempre più marcato mano a mano che si procedeva nell'azione di governo. Nei mesi precedenti alla crisi erano invero emerse diverse sostanziali divergenze d'indirizzo dei due partners della coalizione, praticamente divisi su tutto (o quasi...) e perciò incapaci di tracciare una linea politica sulla quale far convergere le rispettive posizioni. In ogni caso, a prescindere dalla motivazione che ha spinto il leader della Lega a togliere il proprio sostegno al governo Conte I, la crisi sembra avere, secondo alcuni commentatori, una sua reale e palpabile giustificazione nella ormai acclarata impossibilità di far proseguire la collaborazione tra le forze di maggioranza<sup>258</sup>. Nondimeno, nonostante si trattasse di una crisi extra-parlamentare, il presidente del Consiglio ha comunque proceduto nel senso di una parlamentarizzazione della crisi, la quale, del resto, era stata preannunciata più volte, nei mesi precedenti, dallo stesso Presidente del Consiglio, dimissionario in data 20 agosto.

---

<sup>256</sup> Vedasi, al riguardo, *La Ue striglia l'Italia: difficile investire. Conte: «Convinti delle nostre ricette»*, disponibile all'indirizzo web: <https://www.ilmessaggero.it>, 27 febbraio 2019.

<sup>257</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Osservazioni sparse e qualche numero sulla crisi di governo dell'agosto-settembre 2019, in prospettiva storica*, in *Federalismi*, n. 16/2019. Sul punto si rimanda altresì a: O. POLLICINO – G.E. VIGEVANI, *La crisi spiegata con la Costituzione: Repubblica «allergica» all'uomo forte*, in <https://www.ilsole24ore.com/>, 21 agosto 2019.

<sup>258</sup> Cfr. A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudo-democrazia diretta delle piazze e del web*, in *Consulta On line*, 5 settembre 2019. Osserva al riguardo A. MORELLI, *Crisi di governo e "surrealismo istituzionale" Il "contratto di governo"*, in <https://www.lacostituzione.info/>, 22 agosto 2019, il contratto di governo tra la Lega e il Movimento 5 stelle avrebbe svolto la funzione propria di un simbolo: componeva gli opposti in un unico vago messaggio di appartenenza. E, in tale prospettiva, tutte le misure sarebbero state conciliabili: *flat tax*, reddito di cittadinanza, regionalismo differenziato

Il Governo Conte bis è nato quindi in data 5 settembre a seguito della nuova, quanto inedita, alleanza tra il PD e i Cinque Stelle, partiti che hanno dato vita alla maggioranza parlamentare c.d. giallo-rossa, nel segno della discontinuità – chiesta a gran voce soprattutto dal segretario PD Nicola Zingaretti – rispetto all’operato del precedente esecutivo. In particolare, il premier attualmente in carica si è presentato in Parlamento, con un nuvo discorso programmatico, ottenendo la fiducia con 343 voti favorevoli alla Camera e 169 al Senato. La nascita del nuovo esecutivo targato Pd-M5S è stata accolta benevolmente dalle istituzioni europee, soprattutto alla luce del relegamento a forza di opposizione del partito sovranista della Lega. La stessa Christine Lagarde, successore di Draghi alla BCE, ha salutato invero con favore la nomina del ministro Roberto Gualtieri al dicastero dell’economia, definendo la nuova guida del tesoro, da sempre filoeuropeista, come un bene per l’Italia e l’Europa<sup>259</sup>. Trattasi infatti sicuramente di un politico (parlamentare europeo in carica, da poco rieletto presidente di quella medesima Commissione), ma dotato di un *background* idoneo ad esercitare quella carica anche ed anzitutto nella dimensione europea del governo italiano<sup>260</sup>.

Quanto all’operato dell’esecutivo attualmente in carica, pare ancora prematuro fornire, allo stato attuale, un giudizio quanto all’aderenza rispetto alle raccomandazioni MIP promanate in sede europea. Tuttavia, parte della dottrina non ha mancato di evidenziare, al riguardo, come l’attività di indirizzo politico dell’esecutivo Conte bis si permei con le relazioni tra lo Stato italiano e l’Unione europea; in particolare, i fili del nuovo governo sembrerebbero nuovamente riannodarsi attorno alla “fedeltà” all’Europa, più volte messa in dubbio, nei precedenti 14 mesi, dall’ex partito di maggioranza della Lega<sup>261</sup>. In particolare, come evidenziato da alcuni Autori, il Presidente del Consiglio Conte avrebbe fatto sponda proprio sulle istituzioni europee, e in particolare sul Consiglio europeo, e sui rapporti con gli altri capi di governo europei (e non) al fine di rafforzare la propria posizione. In tal modo sarebbe quindi riuscito prima a ricondurre il Movimento 5 Stelle su posizioni più filo-europee, nella campagna elettorale per il Parlamento europeo e, soprattutto, nel momento della formazione della nuova Commissione; e, successivamente, a smarcarsi dall’attacco frontale proveniente da Matteo Salvini e a legittimare la propria permanenza al vertice di un Governo supportato da una maggioranza assai diversa rispetto a quella originaria, e caratterizzata da un indirizzo politico decisamente più conforme a quello co-determinato in sede europea<sup>262</sup>.

---

<sup>259</sup> R. PIOL, *Christine Lagarde: "Roberto Gualtieri al Tesoro? Sarebbe un bene per l'Italia e per l'Ue"*, in <https://www.huffingtonpost.it/>, 4 settembre 2019.

<sup>260</sup> Cfr. N. LUPPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2019, 193.

<sup>261</sup> Cfr. L. MELICA, *Le "fatiche" europee del Governo Conte 2*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 5/2019.

<sup>262</sup> Cfr. N. LUPPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita"*, *op. cit.*, 181. Lo stesso Autore sostiene altresì che la crisi di governo verificatasi nell’agosto 2019, con il passaggio di consegne tra il governo Conte 1 e il governo Conte 2, avrebbe tratto le sue origini proprio dall’intreccio tra la forma di governo italiana e quella europea.

Quanto ai più rilevanti provvedimenti adottati, in materia economica, dall'attuale governo vi è certamente la sterilizzazione degli aumenti dell'imposta sul valore aggiunto che erano previsti, a partire dal 2020, per complessivi 23 miliardi di euro circa<sup>263</sup>. Per realizzare tale obiettivo, l'esecutivo Conte bis spera di ottenere, secondo quanto previsto nella Nota di aggiornamento al DEF 2019, una flessibilità di 0,2 punti per il 2020 (pari a 14 miliardi) per misure per il dissesto idrogeologico. Tale concessione ridurrebbe la deviazione a 0,4 (0,6-0,2), appena al di sotto del limite dello 0,5, consentendo così di evitare che il giudizio sia quello di una "deviazione significativa"<sup>264</sup>, come si evince dal grafico sottostante:

<b>TAVOLA III.5: FLESSIBILITÀ ACCORDATA ALL'ITALIA NEL PATTO DI STABILITÀ</b>					
	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Output gap DEF 2019 (% del PIL potenziale)	-3.30	-1.80	-1.39	-1.82	-1.74
Condizioni cicliche	Molto negative	Negative	Normali	Negative	Negative
Aggiustamento richiesto sulla base delle condizioni cicliche e del livello del debito (p.p di PIL)	0.25	0.50	0.60	0.25	0.50
Flessibilità accordata (p.p di PIL)	0.83	0.39	0.00	0.18	0.20
<i>di cui</i>					
<i>per attivazione delle clausole di</i>					
<i>flessibilità:</i>					
riforme strutturali	0.50	0.00	0.00	0.00	0.00
investimenti	0.21	0.00	0.00	0.00	0.00
<i>per attivazione delle clausole di eventi</i>					
<i>non usuali:</i>					
rifugiati	0.06	0.16	0.00	0.00	0.00
sicurezza	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00
messa in sicurezza del territorio	0.00	0.19	0.00	0.00	0.00
dissesto idrogeologico e rete viaria	0.00	0.00	0.00	0.18	0.20
Aggiustamento richiesto modificato per le clausole di flessibilità e di eventi non usuali (p.p. di PIL)	-0.58	0.11	0.60	0.08	0.30
Margine di discrezionalità			0.30		

La Commissione europea, con lettera indirizzata al Ministro dell'economia e finanze italiano, in data 22 ottobre 2019, ha tuttavia evidenziato come il documento programmatico di bilancio 2019 non appaia in linea con le note regole sulla riduzione del debito pubblico. Inoltre, questa

<sup>263</sup> Per gli anni successivi al 2020 si prevede l'aumento dell'IVA ridotta dal 10 al 12% e dell'IVA ordinaria di 3 punti percentuali per il 2021 (al 25%) e di 1,5 punti percentuali (fino al 26,5%). Quanto all'impatto macroeconomico delle misure programmatiche della NADEF 2019 rispetto allo scenario tendenziale, taluni Autori dubitano che la disattivazione delle clausole di salvaguardia sull'IVA possa concretamente avere un effetto espansivo. Osserva al riguardo, L. BARTOLUCCI, *Osservazioni a prima lettura sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 6/2019 che «le misure recentemente adottate vanno ad accrescere la spesa corrente, non avendo significativo impatto sulla crescita e i cui costi, a debito, saranno scaricati sulle generazioni giovani e future: sono state finanziate, infatti, in gran parte, tramite la 'flessibilità' accordata all'Italia dall'Unione europea, confermando l'idea secondo la quale, in generale, la Costituzione composita europea relativa alle regole di bilancio sia "troppo rigida nei confronti del 'debito buono' e al tempo stesso troppo flessibile nei confronti del 'debito cattivo [...] Per esempio, per quanto riguarda le coperture della manovra, nella NADEF 2019 sono previsti 7,2 miliardi provenienti dalla lotta all'evasione fiscale; si tratterebbe tuttavia di un numero senza precedenti e che molto difficilmente si avvicinerà alla realtà (peraltro, nulla si dice sulle modalità di un tale ingentissimo recupero di risorse dell'evasione fiscale). A ben vedere, quindi, si tratterebbe di un *escamotage* dovuto a vicende tutte politiche».

<sup>264</sup> La spiegazione dettagliata sulla flessibilità deriva dalla Tavola III.5 e Tavola III.6 della NADEF (pag. 60). MEF, Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2019, 30 settembre 2019, 8 disponibile all'indirizzo web: <http://www.dt.tesoro.it/>. Per il 2020 l'aggiustamento richiesto sulla base delle condizioni cicliche e del livello del debito in percentuale di Pil è pari a 0,5, da cui si devono sottrarre 0,2 di flessibilità accordata per il dissesto idrogeologico e rete viaria. Si arriva quindi a una variazione annuale del saldo strutturale richiesta di 0,3 punti, ma considerando la leggera espansione prevista, il saldo strutturale peggiora di 0,14. Alla fine, la deviazione del saldo strutturale dalla variazione annua richiesta risulta di 0,44, appena al di sotto del limite di 0,5. Cfr. Osservatorio CPI, Commento alla nota di aggiornamento al DEF 2019, 5 ottobre 2019, in <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>

si è riservata altresì una valutazione approfondita sulla predetta richiesta di flessibilità avanzata dall'Italia che terrà conto dei relativi criteri di ammissibilità. Nondimeno, la Commissione non ha però mancato di osservare, allo stesso tempo, che intende comunque proseguire un dialogo costruttivo con l'Italia per giungere ad una valutazione finale<sup>265</sup>. A tal riguardo il ministro dell'economia ha quindi fornito alla Commissione diverse delucidazioni, mettendo in evidenza le principali riforme che il governo ha posto e intende porre in essere, tra cui: il congelamento dell'aumento dell'IVA nel 2020, il rifinanziamento di politiche sociali recentemente introdotte, l'incentivo ai pagamenti elettronici, nuove misure per combattere l'evasione fiscale, politiche di consolidamento fiscale e di riforme strutturali tali da far abbassare il debito pubblico<sup>266</sup>. Tali politiche rappresentano peraltro veri e propri punti nevralgici del programma del governo attualmente in carica. Sembra pertanto potersi affermare, in conclusione, che l'esecutivo Conte bis sia proteso verso un fitto e proficuo dialogo con le istituzioni europee, sicuramente più favorevoli a questa maggioranza, decisamente più filo europeista della precedente.

## **9. Spunti di comparazione sull'implementazione nazionale delle raccomandazioni MIP: l'esperienza spagnola, tedesca, francese**

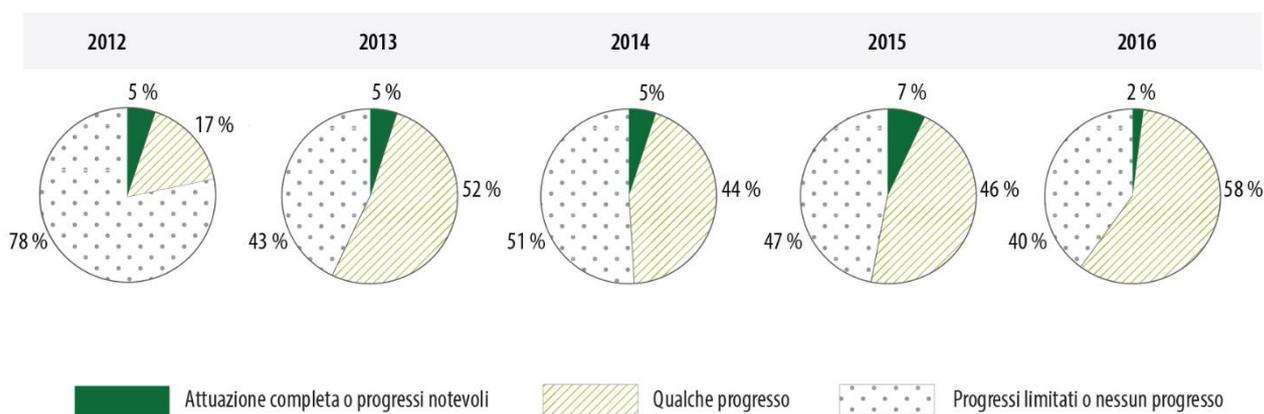
In questa sezione si intende quindi fornire uno sguardo sulla prassi applicativa quanto, in particolare, all'incidenza che le *country specific recommendation* (di seguito CSR) hanno ed hanno avuto, a partire dal 2012, sui piani di riforma nazionali di taluni Stati membri sottoposti ad *in depth review*. Questione centrale, invero, riguarda il grado di effettività della MIP, il quale risulta tanto maggiore quanto più è stretta l'osservanza, da parte degli Stati membri, delle raccomandazioni a questi indirizzate. In altri termini, si cercherà di valutare quanto tale Procedura è stata, ed è tutt'ora, in grado di condizionare le scelte legislative dei relativi esecutivi nazionali, orientandole sia rispetto alle finalità da raggiungere che ai contenuti. Si noti, al riguardo, che nel 2017 il Parlamento europeo ha condotto un esame<sup>267</sup> sull'attuazione complessiva delle raccomandazioni specifiche per Paese relative alla procedura per squilibri macroeconomici durante il periodo 2012-2016, i cui esiti sono stati rappresentati tramite il seguente grafico.

---

<sup>265</sup> V. DOMBROVSKIS – P. MOSCOVICI, Lettera al Governo italiano, 22 ottobre 2019, disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu/>.

<sup>266</sup> R. GUALTIERI, Lettera alla Commissione europea, Roma, 23 ottobre 2019, disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu/>

<sup>267</sup> Analisi approfondita intitolata *Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure – state-of-play (June 2017)*, PE 497.739.



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle valutazioni del Parlamento europeo (unità Assistenza alla governance economica (EGOV)) e della Commissione europea.

Data tuttavia l'impraticabilità di una descrizione analitica che riguardi tutti i ventotto Stati membri, sarà ivi condotta un'analisi comparata tra tre Stati dell'UE (Spagna, Germania, Francia) – sensibilmente diversi quanto ai loro contesti macroeconomici di riferimento – finalizzata a comprendere in che misura e fino a che punto questi abbiano implementato le misure *ad hoc* richieste dalle istituzioni europee per la correzione dei relativi squilibri.

Anzitutto, da un'analisi dei relativi Programmi nazionali di riforma dell'ultimo quinquennio<sup>268</sup> emerge con chiarezza che tutti e tre gli esaminandi Stati hanno tenuto in debita considerazione le indicazioni di modifica normativa promanate dalle istituzioni europee, riconoscendone quindi la rilevanza quali criteri direttivi verso cui orientare le rispettive riforme, non tanto (*rectius*: non solo) nel breve periodo, bensì in una logica di più lungo periodo<sup>269</sup>. Altrimenti detto, sarebbe fuorviante affermare che gli esecutivi nazionali di Spagna, Germania e Francia non abbiano debitamente considerato quali prioritarie, almeno a livello programmatico, le proposte correttive delineate dalla Commissione – e contenute nei *country reports including IDR*<sup>270</sup> (di seguito, report) – le quali, come visto, spaziano in ambiti piuttosto lati: dal settore giuslavoristico a quello della pubblica amministrazione, passando, *inter alia*, per quello fiscale/tributario, della concorrenza nell'erogazione dei servizi pubblici e della giustizia.

Si noti, a tal proposito – come già in precedenza accennato nel presente contributo – che la Commissione tende ad intervenire sempre più pervasivamente in ambiti quali istruzione, sanità, previdenza che, ancora ad oggi, costituiscono “l'architrate” dei sistemi di *welfare* degli Stati membri. Parte della dottrina ritiene quindi che ciò costituisca violazione del principio di

<sup>268</sup> I programmi nazionali di riforma relativi all'anno 2015, unitamente alle CSR relative a tutti i 28 Stati membri sono disponibili all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu>.

<sup>269</sup> I report IDR degli anni 2016 e 2017, per ciascuno degli Stati membri, nella sezione *Progress with country specific recommendations*, contengono la seguente precisazione: «Progress with the implementation of the recommendations addressed to Germany/Spain/France in 2017 has to be seen in a longer term perspective since the introduction of the European Semester in 2011».

<sup>270</sup> Tali report sono disponibili, per tutti gli Stati membri sottoposti ad IDR, dagli anni 2012 sino al 2017, all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu>.

attribuzione<sup>271</sup>, in quanto la creazione del Semestre europeo avrebbe ampliato e rafforzato la capacità di intervento delle istituzioni europee nell'indirizzare e controllare le scelte adottate dagli Stati per ciò che riguarda l'intero ambito socioeconomico, ivi compresi i suddetti settori, che i Trattati – diversamente – riservano alla competenza esclusiva degli Stati membri ex art. 5 TUE<sup>272</sup> e, quanto alla disciplina del mercato del lavoro, ex art. 153 TFUE<sup>273</sup>. Tuttavia, la vigilanza macroeconomica e dei bilanci nazionali, per quanto stretta, non sembra poter implicare una vera e propria traslazione della competenza nazionale, in tali settori, alla Commissione, in quanto le riforme sono pur sempre – almeno formalmente – adottate dai governi dei singoli Stati nazionali. Pertanto, più che di violazione delle competenze attribuite dai Trattati, sembra potersi (più correttamente) affermare che vi è una sempre maggior influenza sulle riforme domestiche (specialmente quelle giuslavoristiche) delle idee prevalenti nella Commissione circa le normative e le istituzioni che andrebbero introdotte o modificate sul piano nazionale<sup>274</sup>, con una

---

<sup>271</sup> Per una ricostruzione del principio di attribuzione e della divisione di competenza tra ordinamento europeo e nazionali, come prevista dai Trattati, nonché della sua evoluzione, si rimanda a: R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Diritto dell'unione europea*, n. 3/2010, 517 ss.

<sup>272</sup> In tal senso vedasi: F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, op. cit., 12, A. POULOU, *Financial assistance conditionality and human rights protection: what is the role of the EU Charter of fundamental rights?*, in *Common market law review*, 2017, 999 secondo cui «The Troika [had] the opportunity for an incisive interference with financial and macroeconomic policies of the recipient States which may lie outside the competence of EU institutions» e A.J. MENENDEZ, *Whose Justice, Which Europe*, op. cit., 142, il quale ritiene che la Commissione europea abbia acquisito dei poteri di controllo sulle economie nazionali pienamente discrezionali, a prescindere dalla divisione di competenze, previste dai Trattati, tra Stati membri e Unione. Da ultimo, in riferimento alla pervasività e all'incisività dei poteri di cui dispongono le istituzioni europee nell'ambito del semestre europeo si è ritenuto di poter descrivere questi tipi di meccanismi come una forma di *co-government* tale da incidere sulla struttura e sulla ragione fondativa stessa del sistema fiscale e di *welfare* degli Stati membri. Inoltre, secondo M. DANI, *The rise of the supranational executive and the post political drift of European public law*, in *Indiana Journal of global legal studies*, n. 2/2017, 420 «the measures introduced to cope with the financial crisis entail first of all a further expansion of EU competences». Vedasi, in tal senso, da ultimo D. CHALMERS, *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, in *European law journal*, 2012, 679-681.

<sup>273</sup> Quanto al diritto del lavoro, si riteneva che la sovranità sociale degli Stati membri fosse salvaguardata, sul piano delle fonti uni-europee, proprio grazie alla norme del Trattato di cui all'art. 153 TFUE. Tale norma contempla fra i compiti dell'Unione quello di «sostenere e completare» l'azione degli Stati membri nel miglioramento dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori, delle condizioni di lavoro, della sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori, della protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, dell'informazione e consultazione dei lavoratori.

<sup>274</sup> Vedasi, al riguardo, P. CHIECO, *Riforme del mercato del lavoro e diritti fondamentali dei lavoratori nel quadro della nuova governance economica europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2015, fasc. 147 359 ss. Il saggio analizza gli obiettivi e i contenuti delle riforme strutturali del mercato del lavoro posti dalla nuova "governance" economica europea in funzione del sostegno (diretto e indiretto) al perseguimento degli obiettivi di bilancio e degli equilibri macroeconomici. Sostiene tale Autore che (367): «la direzione impressa dalle politiche Ue di bilancio e per l'attuazione di "coerenti" riforme strutturali investe, quindi, il nostro sistema di diritto del lavoro imponendo l'adozione di provvedimenti di riduzione della spesa pubblica per i trattamenti economici e pensionistici dei dipendenti pubblici ma anche (e, forse, soprattutto) di profonda riforma della regolamentazione del mercato del lavoro». Gli effetti regolativi di questo "ordinamento parallelo", rispetto a quello ordinario dei Trattati UE per la realizzazione delle politiche sociali e del lavoro, hanno investito quindi in pieno le riforme italiane del 2012 (Governo Monti) e del 2014-2015 (Governo Renzi), spostando il "focus" della tutela dei diritti dei lavoratori dal contratto al mercato. A tal riguardo, tale Autore P. CHIECO, *Crisi economica, vincoli europei e diritti fondamentali dei lavoratori*, in *Lavoro, diritti fondamentali e vincoli economico-finanziari nell'ordinamento multilivello*, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Foggia, 28 maggio 2015, 89 osserva altresì che: «le precise caratteristiche strutturali e funzionali delle riforme del mercato del lavoro orientate verso la flessicurezza sono il frutto di una strategia dettata dai sistemi economici e sociali più "forti" in Europa, in grado di proporsi e di assurgere a "modello" da esportare in quelli con un mercato del lavoro fiacco e duale (come il nostro), posto che il passaggio della tutela del lavoratore dal contratto al mercato rende più facili i progressivi adeguamenti degli equilibri di scambio dentro

conseguente progressiva “permeabilizzazione” delle sedi decisionali domestiche a istanze provenienti dalle istituzioni europee, come si trattasse, quanto a queste due, di vasi comunicanti<sup>275</sup>(sebbene in via unidirezionale). Invero, a riscontro di questo affermato, la stessa Commissione – nella valutazione delle diverse riforme adottate dai vari esecutivi nazionali degli Stati membri – ha comunque sempre riconosciuto almeno la realizzazione di *limited progress* rispetto agli obiettivi indicati.

Ciò posto, si noti tuttavia che tra i vari Paesi soggetti ad IDR, l’implementazione delle misure richieste dalla tecnocrazia europea si è realizzata con modalità, intensità e velocità fortemente diverse; questo verosimilmente – come si cercherà di dimostrare a seguire – in ragione del diverso peso politico ed economico di Spagna, Germania e Francia, oltre all’incidenza molto diversificata che la crisi ha dispiegato sulle loro economie.

## 9.1 L’esperienza spagnola

Venendo quindi ai singoli Stati membri, la Spagna ha avuto accesso all’assistenza del MES, il quale ha messo a disposizione di questa 100 miliardi di euro, finalizzati unicamente alla ristrutturazione del suo sistema bancario, deteriorato a causa dello scoppio della bolla immobiliare, a partire dal 2008. Il MES ha complessivamente erogato alla Spagna 41,33 miliardi di euro, in due *tranche*: la prima nel dicembre 2012, la seconda nel febbraio 2013. Più nel dettaglio, il sostegno finanziario alle banche spagnole è stato fornito attraverso un prestito del MES al Fondo *de Reestructuración Ordenada Bancaria* (FROB) istituito dal Governo spagnolo per ricapitalizzare le banche. Invero, l’intreccio fra la crisi finanziaria globale e la crisi dei debiti sovrani in Europa aveva mostrato che, non solo gli interventi sovrani per salvare le banche avevano comportato un costo troppo elevato a carico dei contribuenti, ma anche che gli Stati con livelli elevati di debito pubblico non erano in grado di affrontare in via autonoma la gestione

---

l’impresa e, quindi, più fluidi gli aggiustamenti macroeconomici, peraltro espressamente perseguiti (anche nel mercato del lavoro) dagli orientamenti integrati e dal Patto euro plus»

<sup>275</sup> Argomenta in questo senso: S. CASSESE, *Dimensione non nazionale del diritto amministrativo, erosione della sovranità, globalizzazione*, Intervento alla giornata in onore di Mario P. Chiti, Istituto Sturzo, Roma, 25 settembre 2015, disponibile all’indirizzo web: <https://irpa.eu>. Al riguardo, osserva D. GOTTARDI, *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno*, in *Lavoro e diritto* n. 2/2015, 239, 242 come «sono anni che ci sentiamo dire che “ce lo chiede l’Europa”, a maggior ragione dopo che la crisi economico-finanziaria globale ha ulteriormente innescato squilibri macro-economici, con riduzione delle risorse delle finanze pubbliche nei Paesi dell’area mediterranea dell’Unione europea, tra cui il nostro [...] La governance economica appare famelica di riforme strutturali. Il termine ricorre costantemente: sia nel senso di loro richiesta o sollecitazione o imposizione, sia nel senso di loro verifica, soprattutto con riferimento a Paesi come l’Italia a rischio quanto a rispetto dei parametri del Patto di stabilità e crescita». Da ultimo vedasi, L. FROSINA, *La crisi esistenziale dell’Unione europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, in *Nomos*, settembre 2018, secondo cui: «il progressivo intensificarsi delle influenze e delle interdipendenze tra il diritto costituzionale degli Stati membri e il diritto dell’Unione ha portato a un’interazione sempre più stretta tra gli ordinamenti e le rispettive dinamiche politiche e costituzionali rafforzando la natura ibrida dell’Unione e spingendo una parte sempre più ampia della dottrina a insistere sulla sua dimensione multilivello, integrata, pluralista e composita».

della crisi finanziaria del proprio Paese<sup>276</sup>. La Spagna è uscita dal programma di assistenza finanziaria nel dicembre 2013, non chiedendo ulteriori aiuti finanziaria e ha altresì volontariamente iniziato a rimborsare i prestiti percepiti per un totale complessivo sin d'ora restituito di 17,612 miliardi di euro. In ogni caso, la Troika monitorerà il Paese fino a quando questo non restituirà la somma totale ricevuta, entro la scadenza prevista del 2027<sup>277</sup>.

Quanto quindi alla MIP, la *in depth reviews* del 2013 della Commissione è particolarmente incentrata – alla luce di quanto appena rilevato – sulle debolezze del settore bancario nazionale e mette in evidenza come, rispetto all'anno precedente, il 2012, un importante sviluppo macroeconomico sia costituito proprio dalla garanzia di assistenza finanziaria, da parte del MES, per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nazionali<sup>278</sup>. Dello stesso parere sono taluni Autori, secondo i quali gli effetti positivi dei prestiti erogati sul sistema bancario spagnolo sarebbero stati evidenti, soprattutto in comparazione con la situazione delle banche italiane che, invece, resta ancora difficile, come dimostrato dall'andamento delle sofferenze bancarie nei due Paesi<sup>279</sup>. Di particolare significatività sembra il riconoscimento, da parte della Commissione, di come il debito pubblico costituisca un recente squilibrio determinato, in larga parte, dall'intervento di aggiustamento con riferimento al settore privato<sup>280</sup>.

La Spagna è stata quindi destinataria, dal 2012, di un novero piuttosto ampio e dettagliato di raccomandazioni nell'ambito della MIP. Le istituzioni europee chiedevano che l'esecutivo iberico ponesse in essere degli ambiziosi programmi di riforma, in particolare nel settore finanziario, in quello del mercato del lavoro, oltre ad un'attenzione al risanamento e alla sostenibilità delle finanze pubbliche. In linea con tali indicazioni, il Governo spagnolo ha quindi provveduto all'adozione di rilevanti interventi legislativi tra i quali si possono annoverare, *ex*

---

<sup>276</sup> Cfr. C. BRESCIA MORRA, *Nuove regole per la gestione delle crisi bancarie: risparmiatori vs contribuenti*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 2/2016, 280.

<sup>277</sup> FINANCIAL ASSISTANCE FACILITY AGREEMENT between EUROPEAN STABILITY MECHANISM KINGDOM OF SPAIN as the Beneficiary Member State THE BANK OF SPAIN as Central Bank and FONDO DE REESTRUCTURACIÓN ORDENADA BANCARIA as Guarantor, novembre 2012, disponibile all'indirizzo web: <https://www.esm.europa.eu>.

<sup>278</sup> Secondo il document della Commissione European economy, occasional paper 134, aprile 2013, macroeconomic imbalance Spain 2013, disponibile al seguente link: <https://publications.europa.eu>, 16 “An important development since the 2012 IDR has been the granting of financial assistance to Spain for the recapitalisation of financial institutions. (6) Spanish banks have been adversely affected by the bursting of the real estate and construction bubble and the economic recession that ensued. The banking sector was characterized in the previous IDR as a source of vulnerability with respect to financial stability and credit provision to the real economy. Growing market tensions in the run up to the request for financial assistance of 25 June 2012 confirmed this assessment. Up to EUR 100 billion were made available via the ESM, upon agreement by the Eurogroup in July 2012, while actual disbursements amounted to EUR 41.4 billion. The core of the programme is an overhaul of the weak segments of the Spanish financial sector through significant recapitalisation and restructuring as well as a segregation of problematic assets from those banks receiving public support in an external Asset Management Company”.

<sup>279</sup> Il riferimento è, in particolare, a F. DE NOVELLIS, *Come uscire dalla crisi: lezioni spagnole*, in *il Mulino*, n. 5/2017, 840 ss.

<sup>280</sup> Commissione European economy, occasional paper 134, aprile 2013, macroeconomic imbalance Spain 2013, disponibile al seguente link: <https://publications.europa.eu>, 22.

*multis*, la l. n. 26/2013 di riforma delle banche di risparmio, la l. n. 22/2014 di incentivo e sostegno al capitale di rischio, il R.D.L. n. 8/2014 contenente un complessivo ridisegno del settore giuslavoristico, la l. n. 20/2013 inerente l'uniformazione e liberalizzazione del mercato, i R.D. n. 16/2012 e n. 14/2012 mediante cui è stata deliberata una significativa riduzione dei costi nei settori della sanità e dell'educazione<sup>281</sup>.

Alla luce di ciò, si può pertanto affermare che la Spagna ha, almeno in un primo momento (in cui il contesto macroeconomico presentava particolari criticità) implementato con estremo rigore quanto richiesto dalle istituzioni dell'Unione, anche a fronte di sacrifici piuttosto rilevanti quanto alla tenuta del proprio Stato sociale e, più in generale, del relativo quadro costituzionale<sup>282</sup>.

Emblematico di quella fase storica, con riguardo al settore lavoristico, l'adozione del real decreto-ley n. 3/2012, recante misure urgenti per la riforma del mercato del lavoro. Questo si presenta quindi come un testo legislativo che ha introdotto numerosi elementi emblematici della deregolamentazione delle relazioni industriali, accompagnata da un profondo rifiuto dell'azione sindacale, processo che si realizza attraverso diversi canali. Tra essi rilevano l'esaltazione della decisione unilaterale dell'imprenditore come fonte principale nella definizione delle regole sul lavoro in sostituzione della negoziazione collettiva, la disciplina del licenziamento dei lavoratori – che diviene ancor meno costoso e in ogni caso definitivo – i contratti che prevedono una retribuzione sempre più ridotta, la funzionalizzazione degli accordi collettivi alle decisioni del datore di lavoro ed, infine, un evidente ridimensionamento della valenza “lavoristica” del diritto al lavoro, così come riconosciuto a livello costituzionale<sup>283</sup>.

---

<sup>281</sup> Si noti quindi che, in Spagna, l'80% della spesa sociale è destinata a due settori: sanità ed istruzione. Durante la crisi, i R.D. n. 16/2012 e n. 14/2012 sono intervenuti, rispettivamente, proprio nell'ambito sanitario ospedaliero e della formazione scolastica e universitaria, con un insieme di previsioni volte a ridurre i costi, comprensivi di indicazioni puntuali degli interventi, quali ad esempio sulle modalità di prescrizione o distribuzione dei medicinali o le sostituzioni del personale docente in ambito universitario.

<sup>282</sup> A tal riguardo vedasi, per maggiori approfondimenti, l'esautivo contributo di M. IANNELLA, *Conseguenze della crisi economico-finanziaria sulle istituzioni della Spagna*, in *Federalismi.it*, 26/2016. Quanto al rapporto tra Stato centrale ed enti locali, il quale ha visto, nel corso della crisi, una riduzione della discrezionalità di questi ultimi in ambito fiscale, politico e amministrativo si veda: S. BOLGHERINI, *Crisis-driven reforms and local discretion: an assessment of Italy and Spain*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, 2016, 71 ss.

<sup>283</sup> Cfr. A. BAYLOS, *Crisi del diritto del lavoro o diritto del lavoro in crisi: la riforma del lavoro spagnola nel 2012*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2/2012, 353 ss. Più nel dettaglio, Il real decreto-ley n. 3/2012 espelle il contratto collettivo e la sua funzione di regolazione delle condizioni di lavoro da tutte le imprese in difficoltà economica. Riconosce altresì al datore di lavoro incontestabile autorità nei luoghi di produzione, in cui la procedura e la contrattazione delle decisioni sulle condizioni di lavoro e sulle previsioni occupazionali vengono sostituite dalla decisione unilaterale del potere datoriale, cui si attribuisce sempre carattere definitivo in relazione alla modifica sostanziale del contratto di lavoro e all'estinzione del rapporto lavorativo. Il potere contrattuale del sindacato è infatti accettato solo nella misura in cui coincide con la decisione del datore di lavoro e con il suo progetto organizzativo e direttivo. Vedasi, al riguardo, M. RODRIGUEZ-PINERO, F. VALDES DAL-RE, M.e. Casas baamonde, *La reforma laboral*, in *Relaciones Laborales*, 2012, n. 5, 1 ss., secondo cui «Il Rd-Ley 3/2012 intende reintrodurre nel nostro sistema giuridico la concezione di impresa come territorio di gestione esclusivo del datore di lavoro – recuperando dal baule della memoria – dove era stata collocata la clausola costituzionale dello Stato sociale e democratico di Diritto, la figura del datore di lavoro come il “Padrone di casa” (Herr im Haus), figura collegata a concezioni autoritarie dei sistemi di relazioni industriali». Da ultimo, la riforma del 2012 interviene in maniera estesa modificando il regime del licenziamento, intervenendo principalmente in due direzioni: quella di ampliare i motivi di licenziamento per cause

Invero, la Commissione, nel suo report di sintesi del 2015, ha rilevato – rispetto alle otto *country specific recommendations* indirizzate a tale Paese nel 2014 – *some progress* in ben sette di queste, realizzati oltretutto in tempi piuttosto rapidi. Tale solerzia e rigore nella loro implementazione sono verosimilmente attribuibili al fatto che la Spagna, dal 2008, ha conosciuto un contesto di recessione economica e di squilibri macroeconomici piuttosto profondo, tanto da necessitare – come visto – di interventi di assistenza finanziaria finalizzati alla ricapitalizzazione dei propri istituti creditizi. Questa debolezza strutturale sembra quindi essere stata una vera e propria determinante della “forza” delle istituzioni europee nell’imporre le proprie “ricette correttive” ad uno Stato che sembrava, in quel momento storico, una nave senza nocchiero, in piena tempesta.

In Spagna, la crisi ha quindi dato origine, nel maggio 2011, alla corrente sociale degli *Indignados*, un movimento di protesta contro le misure fiscali restrittive adottate dai vari governi in carica, il quale ha manifestato la propria volontà politica in modo non tradizionale, mobilitato soprattutto dai *social media*<sup>284</sup>. Al suddetto movimento è quindi seguita la costituzione, nel 2014, di un nuovo partito politico di protesta: *Podemos*, alla cui ascesa è corrisposta una crisi dei partiti tradizionali, ovvero il *Partido socialista obrero español* (Psoe) e il *Partido popular* (Pp), i quali hanno progressivamente subito un’emorragia di consensi, evidente soprattutto nel corso delle elezioni politiche del 2015 e del 2016<sup>285</sup>.

Si noti, tuttavia, che a seguito della positiva inversione di *trend* dell’economia spagnola, a partire dal 2014, vi è stato un consentaneo indebolimento nell’implementazione delle misure richieste in sede europea nell’ambito della MIP, tanto che, a partire da quella data, la Commissione, nei suoi report di sintesi relativi agli anni 2016 e 2017 ne ha rilevato solamente *limited progress*: «Spain has a comparatively good record of CSR’s implementation since 2011, which has however weakened since 2014, as the (economic) recovery gathered strenght and reform fatigue set in»<sup>286</sup>. Naturale conclusione di quanto esposto, la considerazione che le riforme apportate all’ordinamento spagnolo sono state tanto più aderenti alle raccomandazioni MIP e, quindi, condizionate dalla Procedura, quanto più il relativo contesto macroeconomico e

---

economiche e inerenti all’organizzazione aziendale e quella di ridurre i costi e l’indennizzo come misure di adeguamento alle esigenze del mercato

<sup>284</sup> A. BOSCO – S. VERNEY, *Electoral Epidemic: The Political Cost of Economic Crisis in Southern Europe*, 2010–11, in *South European Society and Politics*, n. 17/2012, 147.

<sup>285</sup> Le elezioni generali in Spagna del 2015 hanno portato alla costituzione del Parlamento più frammentato della storia politica spagnola. In quella tornata elettorale Podemos ha raggiunto ben il 20,68% delle preferenze, affermandosi come terzo partito nazionale. Per ulteriori approfondimenti sul contesto politico spagnolo si rimanda a: R. LUIS BLANCO VALDES, *Spagna: La fine della stabilità? Cambia-menti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. 2/2018, 349 ss. Le elezioni politiche spagnole del 28 luglio 2019 si hanno tuttavia registrato una parziale inversione di tendenza con Podemos che si è arrestato al 14,3% delle preferenze, mentre il Partito socialista, in netta risalita, ne ha conquistate ben il 28,7%, risultando il primo partito.

<sup>286</sup> Questo quanto riportato dai *country reports including IDRs* 2016 e 2017, relativi alla Spagna, nella sezione: *Stato di implementazione delle CSR*, 9. Tale documento è disponibile all’indirizzo web: <https://ec.europa.eu>.

politico nazionale è risultato instabile<sup>287</sup>, senza tuttavia che a ciò sia seguito un loro abbandono o messa in secondo piano: piuttosto, la loro attuazione sembra essere stata “affievolita” e dilatata nel tempo, a fronte del miglioramento del relativo contesto macroeconomico<sup>288</sup>.

## 9.2 L’esperienza tedesca

Profondamente diversa, invece, l’esperienza della Germania nell’ambito della MIP. A tal riguardo, la Commissione pone, dal 2012 ad oggi, pur con talune minime differenze nella loro formulazione, le stesse tre principali raccomandazioni. In primo luogo richiede invero un incremento degli investimenti pubblici – in particolare nel settore delle infrastrutture, dell’istruzione e della ricerca – in secondo luogo una modernizzazione del sistema fiscale e, da ultimo, degli interventi nel settore giuslavoristico che comprendono: maggiori incentivi per un differimento nel pensionamento, una riduzione dei disincentivi al lavoro per i c.d. *second earners*, una diminuzione del cuneo fiscale per i redditi da lavoro dipendente più bassi ed, infine, una transizione dai c.d. *mini jobs* a forme “standard” (e quindi meglio remunerate) di impiego. Tuttavia, come si può notare anche dai report di sintesi della Commissione, gli esecutivi tedeschi non hanno mai posto in essere delle riforme veramente incisive in tali ambiti, limitandosi – al massimo – ad impegni programmatici nei descritti settori o ad interventi comunque marginali: «Overall Germany has made *limited progress* in addressing the (2016) *country specific recommendation*<sup>289</sup>».

Nonostante quindi, in Germania, siano stati costantemente rilevati, dal 2013 ad oggi, surplus eccessivi tali da determinare degli squilibri macroeconomici all’interno dell’Unione, nondimeno non sembra esservi stata affatto una forte pressione, da parte delle istituzioni europee, al fine di correggere tale situazione, a beneficio degli altri Stati membri. Probabilmente ciò è dovuto al fatto che oggi la Germania sembra detenere sia in ambito economico che politico una vera e propria *leadership* europea. Invero, quanto all’ambito economico, l’economia tedesca, al termine del 2015, risulta cresciuta del 1,7% con il tasso di disoccupazione più basso degli ultimi 24 anni e un surplus dei bilanci pubblici pari allo 0,5% del prodotto interno lordo annuo<sup>290</sup>. Quanto

---

<sup>287</sup> In questo senso T. BEUKERS – B. DE WITTE – C. KILPATRICK, *Constitutional Change through Euro-Crisis Law, op. cit.*, 17, sostengono che le riforme esterne “imposte” sono tanto più efficientemente implementate a livello domestico quanto più le condizioni economiche del singolo Stato membro cui queste sono indirizzate è deteriorato e dipende da finanziamenti esterni, erogati appunto sotto il principio di stretta condizionalità.

<sup>288</sup> Per maggiori approfondimenti sulle riforme strutturali in Spagna, atte a fronteggiare l’emergenza economica vedasi: R. DOMENECH, J.M. GONZALEZ-PARAMO, *Estabilidad presupuestaria y reformas estructurales en España: lecciones de la crisis y opciones de futuro*, BBVA Research, disponibile all’indirizzo web: <https://www.bbva.com>.

<sup>289</sup> Questo quanto riportato dai *country reports including IDRs* 2016 e 2017, relativi alla Germania, nella sezione: *Stato di implementazione delle CSR*, 12. Tale documento è disponibile all’indirizzo web: <https://ec.europa.eu>.

<sup>290</sup> Per maggiori approfondimenti sulla crisi economica, dalla prospettiva della Germania, si rimanda al contributo di J. LUTHER, *Crisi economica ed impatto sulle istituzioni nazionali: i punti di vista della Germania*, in *Federalismi.it*, 26/2016. Quanto alle origini (e all’evoluzione) della politica mercantilista tedesca e al suo impatto sugli squilibri

all'ambito politico, taluni scienziati politici parlano di una vera e propria egemonia tedesca, volontaria od involontaria, nel contesto europeo<sup>291</sup>. Si può pertanto concludere che la concreta implementazione delle raccomandazioni formulate dalle istituzioni europee nell'ambito della MIP è, in Germania, assai ridotta – quasi si trattasse di *soft law* – in quanto la forza politico-economica di questa sembra mettere in secondo piano la cogenza di una loro adozione. Questo ad ulteriore dimostrazione di come le istituzioni tecnocratiche europee non riescano ad incidere allo stesso modo sulle politiche di riforma di tutti i Paesi europei; infatti, la concreta possibilità della Commissione di condizionarle in maniera pervasiva sembra dipendere, inevitabilmente, dal diverso contesto economico di riferimento, oltre alla “consistenza” politica degli stessi Stati membri.

Corollario di ciò sembra quindi essere la frustrazione della finalità stessa che la Procedura si pone, ovvero la prevenzione di tutti gli squilibri macroeconomici, ivi compresi quelli che origano anche da (troppo “aggressive”) politiche economiche mercantiliste quale quella tedesca<sup>292</sup>. Come può la MIP ambire alla correzione di tutte le situazioni di squilibrio macroeconomiche all'interno degli Stati membri (nel generale interesse dell'Unione) se l'implementazione delle sue raccomandazioni, volte a prevenire e/o a correggerli, non avviene, alla pari, in tutti gli Stati membri<sup>293</sup>?

---

macroeconomici europei si rinvia a: S. CESARATTO – A. STIRATI, *Germany and the European and Global Crises*, in *International journal of political economy*, 2010, 56 ss.

<sup>291</sup> A tale riguardo, vedasi: W. STREECK, *L'egemonia tedesca che la Germania non vuole*, in *Il Mulino*, n. 4/2015, secondo cui «l'egemonia tedesca in Europa è un prodotto dell'Unione monetaria europea e della crisi del 2008 [...] A volere una valuta comune europea fu soprattutto la Francia, per superare l'umiliazione della svalutazione del franco rispetto al marco e, dopo il 1989, per vincolare la Germania unificata a un'Europa unita, auspicabilmente a guida francese. La Francia e altri Paesi europei, come l'Italia, erano stanchi di dover seguire la politica di tassi d'interesse da moneta forte della Bundesbank, che era diventata *de facto* la banca centrale d'Europa. Sostituendo la Bundesbank con la Banca centrale europea, essi si aspettavano di recuperare almeno una parte della sovranità monetaria perduta a favore della Germania [...] La Germania post-bellica non desiderò mai guidare l'Europa. I leader politici tedeschi, di qualsiasi partito, convennero che come potenza europea la Germania avesse un problema di fondo tale da richiedere una gestione delicata: era troppo grande per essere amata e troppo piccola per essere temuta». Secondo S. BULMER, *Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics*, in *West European Politics*, 2014, 1244 ss. «Ordo-liberal emphasis on stability culture has provided a valuable strategic resource for securing German objectives within the eurozone while satisfying the requirements of domestic politics». Sul punto vedasi altresì: U. BECK, *Europa tedesca*, Roma, 2013, S. FABBRINI, *Un disegno di riforma comune per frenare la 'germanizzazione' dell'UE*, in *Il Sole 24 ore*, dicembre 2015, e H. MUNKLER, *Wir sind der Hegemon*, in *Frankfurter Allgemeine*, disponibile all'indirizzo web: <https://www.faz.net>.

<sup>292</sup> Sul punto, si rinvia alle considerazioni di S. CESARATTO, *Chi non rispetta le regole? Italia e Germania le doppie morali dell'euro*, Reggio Emilia, 2018, 73. Secondo tale Autore: «La super competitività tedesca è destabilizzante per le altre economie, o le condanna a un'eterna deflazione per evitare di essere sommersi dalle esportazioni tedesche e dai conseguenti debiti». Vedasi altresì P. DE GRAUWE, *From Panic-Driven Austerity to Symmetric Macroeconomic Policies in the Eurozone*, in *Journal of common market studies*, 2013, 40, «Germany is the leading eurozone country that has accumulated the largest current account surpluses during more than a decade. These surpluses made it possible for the periphery countries to accumulate large current account deficits. Thus, the responsibility of the unsustainable imbalances in the eurozone is shared between debtor and creditor countries. The acceptance in the north of Europe that the responsibility of the euro crisis is a shared one would make it possible for the northern eurozone countries – in particular Germany – to take their share in the burden of rebalancing the eurozone instead of putting all the burden onto the shoulders of the debtor nations».

<sup>293</sup> Al riguardo, osserva F. SAIITTO, *Economia e Stato costituzionale, contributo allo studio della Costituzione economica in Germania*, Milano, 2015, 296 che «anche in ragione del determinante ruolo che hanno nel complesso svolto il FMI e le agenzie di rating sta emergendo una reale “Costituzione separata”, di natura inter e sovranazionale, distinta ed

### 9.3. L'esperienza francese

Venendo quindi, da ultimo, alla Francia, si noti che questa, pur senza aver dovuto fronteggiare effetti della crisi di dimensione comparabile a quella britannica ed americana, ha dovuto comunque affrontare gravi problemi quanto al proprio settore finanziario e, di conseguenza, approntare onerosi piani di sostegno pubblico. Parimenti, pur senza tensioni nel mercato primario dei propri titoli di Stato paragonabili a quelle subite da Spagna e Italia, la Francia si è comunque trovata a dover porre in essere delle impegnative correzioni dei propri conti pubblici ai fini di conservare, *pro futuro*, un buon giudizio sul proprio debito, evitare l'eccessivo inasprirsi dei tassi di interesse sui titoli sovrani e garantire la stabilità del medio-lungo periodo della finanza pubblica<sup>294</sup>.

Una maggiore attenzione alla riduzione dell'indebitamento pubblico è dunque la prima delle diverse CSR indirizzate, dal 2012 sino ad oggi, alla Francia. A tal proposito la Commissione ha potuto rilevare, nei suoi due ultimi report, che il deficit (in termini di PIL) pur essendo stato progressivamente ridotto dal 4,8% del 2012 al 3,3% del 2016 rimane comunque di ben 1.5 punti percentuali al di sopra della media europea, continuando quindi nel costante sfioramento dei parametri di Maastricht. Più nel dettaglio, la Commissione ha evidenziato una spesa pubblica eccessiva, troppo spesso inefficiente e finalizzata a mantenere un sistema di *welfare* particolarmente generoso e strutturalmente in profondo rosso<sup>295</sup>. Da tali considerazioni è quindi derivato il reiterato giudizio di *limited progress* quanto all'implementazione delle misure strutturali richieste in vista di un'auspicata riduzione del debito e di una correzione duratura del deficit eccessivo, ovvero – più nel dettaglio – una *spending review* che includa anche i livelli di spesa territoriali e un maggiore controllo sull'efficienza degli investimenti pubblici, in tutti i suoi vari comparti.

Nonostante la crisi, invero, il governo Sarkozy ha considerato *l'éducation supérieure* una priorità assoluta per il rilancio della competitività del Paese; ha quindi destinato ingenti risorse all'istruzione superiore, alla formazione e alla ricerca, inclusi tra i settori prioritari da un punto di vista strategico<sup>296</sup>. Quanto al sistema sanitario, questo è stato oggetto, nel corso della crisi, di

---

almeno in parte aliena rispetto alle singole Costituzioni nazionali, ma capace di incidere in modo penetrante sulle decisioni in materia economico-finanziaria sul piano nazionale, plasmando in tal modo un nuovo equilibrio di forza tra i Paesi stessi.

<sup>294</sup> Per maggiori approfondimenti sulle misure di contrasto alla crisi apportate in Francia vedasi: E. MOSTACCI *Quanto è lontana Valmy: caratteri e limiti delle "contromisure" francesi alla crisi economica*, in G. Cerrina Feroni, G.F. Ferrari (a cura di) *Crisi economico finanziaria e intervento dello Stato*, Torino, 2012, 239 ss. A tal proposito vedasi altresì: G. DELLE DONNE, *Le conseguenze della crisi economico-finanziaria sulle istituzioni francesi*, in *Federalismi.it*, 26/2016.

<sup>295</sup> In linea con quanto affermato dalla Commissione si veda, quale efficace sintesi, M. MOUSSANET, *Parigi soffocata dalla spesa pubblica*, disponibile all'indirizzo web: <https://www.ilsole24ore.com>, settembre 2015.

<sup>296</sup> Il riferimento è, in particolare, alla Legge 9 marzo 2010, n. 237. Per maggiori approfondimenti sul punto vedasi: Camera dei Deputati, *Legislazione straniera – Ls. Rassegna dell'attività legislativa e istituzionale di paesi stranieri* a cura del Servizio Biblioteca, vol. XXI, n. 2, marzo - aprile, 2010. Gli stanziamenti per l'istruzione e la ricerca, da parte del governo Sarkozy, sarebbero stati, secondo quanto rivelano le statistiche, pari a 22 miliardi di euro, come

una serie di interventi normativi e, tra tutti, la legge *Hopital, patients, santé, territoire*<sup>297</sup> la quale si è posta, quali finalità principali, l'incremento dell'efficienza e il miglioramento della qualità delle relative prestazioni e, da ultimo, un miglior accesso alle cure. Allo scopo di rendere tale sistema più efficiente sono state quindi introdotte dinamiche flessibili ispirate a modelli privatistico aziendali; ne costituiscono esempio le misure di privatizzazione, tra cui quelle che avviano una gestione manageriale degli ospedali, introducono il criterio di provenienza esterna del direttore generale degli enti ospedalieri e prevedono l'inserimento di strutture private nell'ambito dell'offerta pubblica.

Quanto invece al settore privato, la Francia ha invece realizzato *some progress* – sempre secondo gli ultimi report della Commissione<sup>298</sup> – sul versante della richiesta riduzione dei costi del lavoro e sulla flessibilizzazione del relativo mercato. Di particolare rilevanza la l. n. 504/2013, la quale ha sostanzialmente trascritto l'accordo tra tutte le parti sociali, finalizzato alla ricerca di un nuovo equilibrio tra: lotta contro la precarietà del lavoro, anticipazione delle mutazioni economiche, ricerca di soluzioni collettive per salvaguardare il lavoro, modifica delle procedure di licenziamento collettivo. Questa normativa, finalizzata al raggiungimento di un miglior bilanciamento tra l'esigenza di sicurezza dei lavoratori e quella di flessibilità delle imprese, da ricercarsi attraverso l'aumento della capacità di adattamento (tanto dei lavoratori, quanto delle imprese) e della mobilità – secondo il modello europeo della *flexicurity* – ha quindi rappresentato un momento di svolta importante per le relazioni industriali francesi<sup>299</sup>.

Sempre in ambito giuslavoristico, la Commissione ha considerato il *Labour Act*, approvato in data 8 agosto 2016, un'utile misura al fine di superare talune delle maggiori permanenti rigidità nel mercato del lavoro francese, sempre nell'ottica di una maggiore flessibilità. Da ultimo, la Francia ha registrato progressi quanto alla sostenibilità del proprio sistema pensionistico, nella riduzione di barriere atte a limitare l'accesso nel settore dei servizi e, infine, nella (miglior) revisione dell'assetto territoriale dello Stato<sup>300</sup>.

---

documentato da L. OLIVA, *I 22 miliardi per l'istruzione in Francia*, disponibile all'indirizzo web: [www.ilpost.it](http://www.ilpost.it), ottobre 2011.

<sup>297</sup> Legge 21 luglio 2009, n. 879. Vedasi, per maggiori approfondimenti sul punto, C. BOTTARI - F. FOGLIETTA - L. VANDELLI, *Welfare e servizio sanitario. Quali strategie per superare la crisi*, Santarcangelo di Romagna, 66 e H. CAROLI CASAVOLA - M. CONTICELLI, *Le protezioni sociali alla prova*, in G. Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi*, op. cit., 312.

<sup>298</sup> Come rilevato nei *country reports including IDRs* 2016 e 2017, relativi alla Francia, nella sezione: *Stato di implementazione delle CSR*, 10, disponibili all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu>.

<sup>299</sup> Per maggiori approfondimenti sulla riforma del lavoro francese vedasi: M. ORI, *La riforma del lavoro francese: al centro la flexisecurità*, in e-book *Crisi economica e riforma del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, Adapt University Press, 2014, 79 ss.

<sup>300</sup> Quanto a quest'ultimo profilo, la Commissione rileva, nel suo report del 2014, 60 che: «some progress has been made on the reform of local administration. Metropolitan areas have been introduced and the number of regions will be reduced» Per maggiori approfondimenti sulla riforma dell'amministrazione in Francia si rimanda a: A. ZAMMAR, *La grande riforma dell'amministrazione in Francia*, disponibile all'indirizzo web: <https://www.lab-ip.net>, marzo 2016.

Si può pertanto affermare, alla luce della suesposta analisi, che la Francia può collocarsi, quanto alla *compliance* con le raccomandazioni della Commissione nell'ambito della MIP, in una posizione intermedia rispetto a quella di Germania, da una parte, e Spagna, dall'altra. Invero, se le "ricette" europee hanno profondamente inciso sugli assetti lavoristici interni, rimane pur vero che la Francia sembra piuttosto restia ad una strutturale correzione del proprio deficit pubblico che, dal 1999 ad oggi, ha sfiorato per ben 11 volte la soglia del 3%, indicata dai parametri di Maastricht.

Pertanto, anche con riguardo all'esperienza francese sembra potersi affermare che ove il peso politico di un Paese sia ragguardevole e le condizioni macroeconomiche non siano così deteriorate (e, nel caso della Francia, lo *stock* di debito pubblico<sup>301</sup> è sempre rimasto ben al di sotto di quello di altri Paesi tra cui, ad esempio, l'Italia) le istituzioni europee perdano la loro forza nell'indirizzare gli esecutivi domestici all'adozione delle riforme ritenute prioritarie. A riprova di quanto affermato si rileva quindi che, nonostante le raccomandazioni di riduzione provenienti dalla Commissione nell'ambito della MIP, il rapporto tra debito pubblico e PIL francese è costantemente aumentato negli anni, passando dal 92,4% nel 2013, al 96,5 nel 2016, sino al 97,0% nel 2017<sup>302</sup>. Questo perché, d'altro canto, anche l'irrogazione di eventuali sanzioni, da parte della Commissione, è legata – come si argomenterà a seguire – a considerazioni fortemente politiche. Nondimeno, si ribadisce, a tal proposito, come le *country specific recommendations* rimangano, ad ogni modo, delle indicazioni rilevanti per i Governi degli Stati membri, i quali non mancano di tenerle in costante considerazione nell'ambito dei loro programmi di riforma. Si pensi, ad esempio, quanto alla Francia (non diversamente da quanto avvenuto in Italia) a quanto tali raccomandazioni abbiano inciso rispetto al progressivo ravvicinamento dell'ordinamento giuslavoristico al modello europeo di *flexicurity*<sup>303</sup>.

## 10. (I) MIP e principi democratico costituzionali: un connubio conflittuale?

In questo paragrafo si trarranno quindi alcune conclusioni di sintesi relative alla descritta Procedura per squilibri macroeconomici. In primo luogo, si può notare come questa sembri – per come è strutturata – “superare” quella corrente del pensiero economico secondo cui la crisi

---

<sup>301</sup> Mentre lo stock di debito pubblico italiano in termini di PIL ammonta, ad oggi, al 132 %, quello francese ammonta al 96,5% del PIL. Per un raffronto tra i due Stati in questi termini vedasi: G. ARFARAS, *Le differenze tra Francia e Italia su deficit, debito, PIL*, disponibile all'indirizzo web: <https://www.limesonline.com>, ottobre 2014.

<sup>302</sup> Fonte: Eurostat

<sup>303</sup> In particolare, vedasi Commissione europea, Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2012 della Francia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità della Francia 2012-2016, Bruxelles, 30.5.2012 COM(2012) 313 final, secondo cui: «Sono state altresì adottate, o sono all'esame, varie misure intese a introdurre flessibilità nell'organizzazione del lavoro per le aziende [...] Dall'analisi della legislazione a tutela dell'occupazione emerge inoltre che la procedura amministrativa di licenziamento individuale continua a generare incertezza e a esporre il datore di lavoro a spese potenzialmente ingenti».

economico finanziaria in corso sarebbe la mera conseguenza di una gestione malsana delle finanze pubbliche, fondata sul costante ricorso ad un eccessivo indebitamento<sup>304</sup>, da parte dei governi di taluni Paesi detti appunto, in senso dispregiativo, GIPSI (Greece, Ireland, Portugal, Spain, Italy). In passato, infatti, i noti parametri di Maastricht<sup>305</sup> del 1992<sup>306</sup>, poi ripresi pedissequamente anche nel Patto di Stabilità e crescita [regolamento CE 7 luglio 1997, n. 1466/97; regolamento CE 7 luglio 1997, n. 1467/97]<sup>307</sup> hanno preso in considerazione – quali

---

<sup>304</sup> Con riferimento a tale corrente di pensiero L. FANTACCI – A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con sé stessa. Analisi e riforma della Governance europea di fronte alla crisi, op. cit.*, parlano chiaramente di una diagnosi errata. «Si pensa davvero che il mantenere il debito pubblico sotto il 60% del PIL, secondo un criterio arbitrario di rigore nelle finanze pubbliche, sia sufficiente per mettere uno Stato o un'unione di Stati al riparo da ogni minaccia di crisi? [...] Tale soglia non ha alcun fondamento scientifico e non consente affatto di discriminare con certezza tra un debito sostenibile e un debito insostenibile. Ciò che invece accomuna i Paesi più colpiti non è la quota elevata di debito detenuto all'estero. [...] La faglia che davvero spacca l'Europa è tra Paesi in deficit e Paesi in surplus della partita corrente della bilancia dei pagamenti; tale spaccatura è stata, almeno in parte, un esito dell'unione monetaria: della divergenza nella competitività che si è prodotta al suo interno e dai movimenti di capitali che, quantomeno fino allo scoppio della crisi, hanno contribuito a finanziare gli squilibri della bilancia commerciale determinati da tale divergenza». Al riguardo, vedasi altresì: G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, 21 secondo cui: «la crisi ha mostrato come la disciplina di bilancio sia insufficiente nell'evitare squilibri della finanza pubblica. Il sistema di sorveglianza multilaterale dell'Eurosistema mancava di meccanismi di prevenzione e di correzione degli squilibri macroeconomici. In secondo luogo, si è manifestata la stretta connessione tra la fragilità della finanza privata e le condizioni della finanza pubblica. L'eccesso di indebitamento privato è stato dovuto anche alle carenze della regolazione e del controllo pubblico sul sistema finanziario. Esso ha innescato, per effetto del venir meno della fiducia dei mercati e della recessione, una spirale di salvataggi pubblici delle banche, crescita del deficit e del debito pubblico, crisi del debito sovrano».

<sup>305</sup> L'art. 1 del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al Trattato di Maastricht ha stabilito, per la prima volta, in vista dell'adozione della moneta unica, i parametri del 3% del rapporto tra disavanzo e PIL e del 60% del rapporto tra debito e PIL. Tali limiti sono ora indicati nel Protocollo n. 12 allegato al Trattato di Lisbona. Quanto al rango delle previsioni contenute nel Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al TUE ed al TFUE, è sufficiente ricordare che ai sensi dell'art. 51 TUE: «I protocolli e gli allegati ai trattati ne costituiscono parte integrante». Pertanto, le disposizioni del protocollo in questione, avendo lo stesso valore giuridico delle norme dei trattati, fanno parte del diritto primario. E' peraltro norma incontestata del diritto internazionale generale che un protocollo o altro allegato ad un trattato internazionale che esprima un impegno concordato tra le sue parti debba considerarsi parte integrante di quel trattato. Vedasi, al riguardo, in particolare: R. ADAM, *Commento all'art. 51 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di) *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 343 e F. POCAR – M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, 51. Con particolare riguardo al Protocollo n. 12, è da notare, infine, che l'art. 126, par. 14, secondo comma, TFUE prevede una procedura di revisione semplificata attraverso cui è possibile adottare disposizioni che sostituiscano tale protocollo. In particolare, dispone tale norma che: «Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca centrale europea, adotta le opportune disposizioni che sostituiscono detto protocollo».

<sup>306</sup> Per una più completa analisi dei fondamenti economici dei parametri di Maastricht si rimanda alla trattazione di P. SAVONA - C. VIVIANI, *L'Europa dai piedi d'argilla: basi empiriche, fondamenti logici e conseguenze economiche dei parametri di Maastricht*, Milano, 1996. Secondo tali Autori, la rinuncia alle valute nazionali fu una conseguenza necessaria per la formazione dell'UEM. A questa sono stati quindi ammessi anche Paesi, quali l'Italia, che, rispetto alla Germania, avevano un debito pubblico più elevato, oltre che una maggiore propensione alla spesa pubblica. Ne derivava pertanto il rischio che Paesi con bilanci instabili potessero divenire maggioranza negli organi dell'Unione. Proprio per tale ragione si ritenne quindi necessario porre limiti di spesa per i singoli Stati membri. I disavanzi eccessivi di taluni di questi, alla lunga, si sarebbero potuti riflettere sugli altri Paesi membri (in particolare la Germania). E non essendo previsto un governo sovranazionale che se ne assumesse la responsabilità, si doveva assicurare il risultato per vie indirette, attraverso l'introduzione dei vincoli di Maastricht.

<sup>307</sup> Il rispetto dei parametri di Maastricht era originariamente presidiato dalla procedura per disavanzi eccessivi (art. 126 TFUE), articolata su valutazioni prevalentemente politiche del Consiglio. Tuttavia, a causa del timore che un'interpretazione edulcorata della normativa sui disavanzi eccessivi potesse metterne a rischio la solidità, l'architettura originaria di Maastricht venne rafforzata con l'introduzione dello PSC. Durante il Consiglio Europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997, si ribadì quindi, per mezzo di una risoluzione, l'importanza di preservare l'equilibrio delle finanze pubbliche quale strumento per rafforzare la stabilità dei prezzi e una crescita non inflazionistica. Si introdussero quindi due regolamenti comunitari (ni. 1466/1997 e 1467/1997), i quali miravano a rafforzare gli strumenti di sorveglianza della Commissione, attraverso l'obbligo di conseguire, nel medio termine,

fattori macroeconomici rilevanti – solamente il rapporto tra deficit e PIL, da una parte, e disavanzo pubblico, dall'altra<sup>308</sup>. Si pensi, a tal riguardo, alla procedura per disavanzi eccessivi disciplinata, quanto al diritto primario, dall'art. 126 TFUE, secondo cui (comma 2) “La Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico degli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti. In particolare, esamina la conformità della disciplina di bilancio sulla base dei due criteri seguenti: (a) se il rapporto tra disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il PIL superi un valore di riferimento [...] (b) se il rapporto tra debito pubblico e PIL superi un valore di riferimento”. Questo a riscontro di come, precedentemente all'introduzione della MIP, il legislatore europeo si fosse solamente interessato, quanto al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dei singoli Stati, di fissare dei vincoli afferenti al settore pubblico, senza dare invece alcun rilievo a quello privato<sup>309</sup>.

Diversamente, a fronte dell'introduzione della MIP, il legislatore europeo sembra aver maturato la consapevolezza che, ai fini di garantire il corretto funzionamento dell'unione

---

un saldo di bilancio vicino al pareggio o positivo (art. 3 regolamento 1466/1197), potenziando l'apparato sanzionatorio posto a presidio della procedura per deficit eccessivo e, infine, restringendo i margini di discrezionalità concessi al Consiglio. Per maggiori approfondimenti sul tema si rinvia a: H.J. HARN, *The stability pact for European Market monetary Union, Compliance with deficit limits as a constitutional legal duty*, in *Common market law review* 1998, 77 ss. a G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario*, 4/2001, 559 ss. e a R. PEREZ, *Il patto di stabilità e crescita: verso un patto di flessibilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9/2002, 1000 ss.

<sup>308</sup> La “pretesa” di gestire la politica fiscale europea attraverso una sorta di regola aurea assoluta, valida per tutti gli Stati membri e in ogni situazione si è dimostrata, nel tempo, alquanto illusoria, quando non contraddittoria. Si pensi a quanto accaduto nel 2003, quando Germania e Francia non si sono attenute alle regole dello PSC. Invero, la successiva procedura per deficit eccessivo nei confronti di questi ha determinato un conflitto istituzionale tra Consiglio e Commissione [CGUE, sentenza 13 luglio 2004, C-2007/2004], finendo poi per sfociare in un nulla di fatto. In quel contesto storico, furono quindi la Germania e la Francia a proporre un sensibile alleggerimento dei vincoli di bilancio (in loro evidente favore); le stesse ne hanno tuttavia esatto una radicalizzazione (a sfavore degli altri membri), allorché è cominciata la crisi dei debiti sovrani. Se quindi i regolamenti comunitari n. 1055/2005 e 1056/2005 hanno differenziato, per ciascuno Stato membro, l'obiettivo di medio termine, stabilendo che esso potesse divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo purché garantisse un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo pubblico e PIL del 3%, le misure previste dal *Six pack*, anziché alleggerire i vincoli gravanti sui bilanci degli Stati membri ne hanno invece cercato di rafforzarne la cogenza e prescrittività. Su tale punto si rimanda, *ex multis*, a P. De JOANNA – M. DEGNI, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, *op. cit.* e N. VEROLA, *L'utopia del Governo delle regole*, disponibile all'indirizzo web: <https://aspensitute.it/aspensia-online>, 2010. Secondo tali Autori, le regole meramente tecniche sin qui delineate dallo PSC sarebbero prive di razionale fondamento economico, oltre che geneticamente incapaci di affrontare le situazioni di crisi.

<sup>309</sup> Secondo M. LOSSANI, *Come si costruiscono gli indicatori dell'economia finanziaria*, in C. Bergonzini, S. Borelli, A. Guazzarotti, *La legge dei numeri*, *op. cit.*, 8 ss. con riguardo all'UEM si è designato un assetto istituzionale incompleto, a partire dall'assunto per cui eventuali fenomeni di instabilità sarebbero giunti solo ed esclusivamente dal settore pubblico. Invero, secondo tale visione il settore privato non avrebbe costituito fonte di instabilità, così come gli eventuali squilibri nella bilancia dei pagamenti interne all'Unione. Per di più, eventuali divergenze cicliche/strutturali sarebbero state eliminate via via o, comunque, ridotte dalla stessa unificazione monetaria. Idea di fondo è che la stessa moneta unica avrebbe creato le condizioni macroeconomiche per facilitare la sua stessa sopravvivenza, facendo così valere il principio di endogeneità delle aree valutarie ottimali. Secondo A. GUAZZAROTTI, *Unione Europea e conflitti tra solidarietà*, *op. cit.*, trattasi di una delle tante varianti della logica c.d. inducente sulla quale è stata costruita l'UEM, ovvero quella per cui l'euro avrebbe dovuto indurre *ex post* quelle premesse di omogeneità economica per un'unione monetaria che mancavano *ex ante*.

monetaria, sono necessari una maggiore attenzione e monitoraggio di ulteriori fattori<sup>310</sup>: «this recent financial crisis underscored the need to strengthen macroeconomic surveillance and broaden the scope; macro-financial and macro-structural aspects pertaining both to external imbalances and internal imbalances revealed themselves as key factors in triggering balance of payment crises and needs for financial assistance<sup>311</sup>». Ne deriva quindi che il mantenimento di un debito pubblico non elevato e di politiche di bilancio sane non sono, di per sé le uniche condizioni da soddisfare, da parte degli Stati membri, al fine di garantire la stabilità ed il corretto funzionamento dell'UEM<sup>312</sup>. Invero, come altresì sostenuto da autorevole dottrina<sup>313</sup>, qualora gli interventi dello Stato siano finalizzati unicamente ad evitare il collasso dei sistemi finanziari privati e non invece a risolvere gli squilibri di qualità e quantità che si sono venuti a creare, questi ultimi costituiranno il presupposto per successive crisi di sistema<sup>314</sup>.

Emblematico, in questo senso, il caso della Spagna. Questa, nel periodo *ante* crisi, aveva un debito pubblico che si aggirava sui livelli percentuali (rispetto al PIL) di quello tedesco<sup>315</sup>; pertanto, la situazione di emergenza economico finanziaria che ha caratterizzato, dagli anni 2008 in poi questo Paese – tale da ipotizzarne addirittura un possibile fallimento – non può evidentemente, alla luce di tali dati, essere ricondotta ad una gestione non sana delle finanze pubbliche. Diversamente, sono stati ben altri i fattori, riconducibili a squilibri macroeconomici

---

<sup>310</sup> In particolare, secondo G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, op. cit., 20 «la recente esperienza ha messo in evidenza quanto sia forte il legame tra bolle del mercato creditizio, saldo delle partite correnti e deterioramento delle finanze pubbliche».

<sup>311</sup> E' quanto emerge dal documento della Commissione: *The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium*, 17 novembre 2016, 15, disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu>.

<sup>312</sup> L'introduzione della MIP è una novità importante perché segna il riconoscimento, benché paurosamente tardivo, che gli squilibri macroeconomici sia del settore pubblico, sia di quello privato di ogni singolo Stato membro devono essere monitorati. Si riconosce, per la prima volta, che squilibri macroeconomici persistenti, riflessi in ampi e continui deficit e surplus esteri, sostenute perdite di competitività e l'accumulo di indebitamento sono stati parte integrante della crisi economica. E' quanto riporta il documento della Commissione *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, on the Alert Mechanism Report, 2013*, disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu>.

<sup>313</sup> In questo senso argomenta A. PORTERI, *La crisi, le banche e i mercati finanziari*, paper disponibile all'indirizzo web: <https://unibs.it>, 2009, 10. Vedasi inoltre la "radicale" tesi di L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi*, Torino, 2013, 246, secondo cui: «I governi hanno stanziato trilioni di euro allo scopo di salvare gli enti finanziari. Da parte loro i cittadini hanno creduto alla narrazione per cui la crisi nasce dal debito pubblico degli Stati e non dal debito privato delle banche e, più in generale, dalle sregolatezze della finanza».

<sup>314</sup> In questo senso vedasi altresì, nella letteratura economica A. VERDE, *È l'UEM un'area valutaria ottimale? Riflessioni e spunti per un approccio alternativo alle unioni monetarie*, 414, 417, secondo cui: «[si deve] escludere che l'UEM sia un'area monetaria ottima a causa della presenza di confini nazionali e dell'esistenza di distanze notevoli tra gli Stati membri. Essa è infatti destinata ad accusare problemi regionali persistenti e divergenze strutturali cicliche al suo interno. L'adozione di una moneta unica non comporta infatti una automatica riduzione di tali differenze. [Pertanto] la politica attiva di lungo periodo dell'UEM deve estendersi anche tendere ad una progressiva convergenza macroeconomica».

<sup>315</sup> Si noti, a tal proposito, che nel 2008 il debito pubblico spagnolo (in termini di PIL) era al 39,40%. Questo è poi esponenzialmente cresciuto in conseguenza della crisi (di cui, pertanto, non sembra poterne essere causa). Nel 2009 ammontava al 52,70% del PIL, nel 2010 al 60,10%, nel 2012 al 85,70%, nel 2014 al 100,40%. Dati disponibili all'indirizzo web <https://countryeconomy.com>.

del settore privato (e, in particolare, di quello creditizio ed immobiliare) ad averne ivi innescato lo *shock* economico finanziario<sup>316</sup>.

In secondo luogo, come già argomentato in precedenza, le politiche socio economiche degli Stati membri sono continuamente sottoposte a periodici giudizi e valutazioni in sede europea: ciò implica quindi che le riforme legislative afferenti a settori quali mercato del lavoro, fisco, competitività, pubblica amministrazione, giustizia, *business environment* debbano essere necessariamente adottate, dai parlamenti nazionali, nell'ottica di un successivo scrutinio in sede europea. Invero, il riconoscimento alle istituzioni dell'Unione del descritto potere di indirizzo (macro)economico è tale da condizionare quantomeno le scelte dei parlamenti nazionali (*rectius*: almeno degli organi legislativi degli Stati più esposti alla crisi) in tali materie<sup>317</sup>; in ragione di ciò, l'azione degli organi dell'Unione europea dovrebbe essere supportata da una forte base di legittimazione democratica, che, tuttavia, i Trattati non hanno ancora garantito<sup>318</sup>.

---

<sup>316</sup> Secondo M. OTERO-IGLESIAS - S. ROYO - F. STEINBERG, *The Spanish financial crisis: lessons for the European Banking Union*, disponibile all'indirizzo web: <https://realinstitutoelcano.org>, Marzo 2016, «the following factors all contributed to the collapse and restructuring of important parts of the Spanish financial system: deteriorating economic conditions, the implosion of the real-estate bubble, weaknesses in the regulatory framework, bad lending practices – especially in the savings banks, the cajas– and the passivity of the Bank of Spain». In sintesi, ad avviso di tale Autori, l'esplosione del debito pubblico non sembra tanto una causa della crisi economico finanziaria quanto, piuttosto, una sua conseguenza. Sul punto vedasi altresì: M. LOSSANI, *Come si costruiscono gli indicatori dell'economia finanziaria*, *op. cit.*, secondo cui la realtà si è dimostrata essere molto diversa da quanto ci si aspettava. Invero, Spagna ed Irlanda (su tutti) presentavano bassi *stock* di debito pubblico prima del 2007. Nondimeno, entrambi i Paesi sono entrati in crisi a causa di un *sudden stop* negli afflussi di capitale dal centro alla periferia dell'UEM, il quale non poteva essere sufficientemente e adeguatamente contrastati né dalla politica monetaria, né da quella fiscale.

<sup>317</sup> La stessa Commissione, nel suo documento, *European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011*, Brussels, 7.3.2018 COM(2018) 120 final rileva come dall'istituzione del Semestre europeo nel 2011 gli Stati membri abbiano ottenuto almeno “alcuni progressi” con riferimento a più di due terzi delle raccomandazioni loro rivolte e che il processo di riforma è stato solido in aree chiave: “Member States continue to make progress in addressing the country-specific recommendations adopted by the Council in the context of the European Semester. Reform implementation has slightly increased overall, as compared to the May 2017 stocktaking exercise.4 This is encouraging and reflects that important reforms have been carried out, but sometimes take longer to implement than anticipated. Since the start of the European Semester in 2011, Member States achieved at least 'some progress' with regard to more than two-thirds of the recommendations. Reform implementation has been solid in some key areas”. Al riguardo, osserva: A. ZORZI GIUSTINIANI, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015 121 ss.«come si vede, il coordinamento e la vigilanza macroeconomica si atteggiano ormai come una funzione di indirizzo e direi quasi tutoria, che prelude a una più ampia cessione di sovranità a vantaggio del decisore europeo».

<sup>318</sup> Argomenta in tal senso, F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, *op. cit.* Al riguardo, evidenziano N. LUPO – G. RIVOSACCHI, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2016, 343 «forse mai come ora, davanti a istituzioni dell'Unione europea accusate di mettere le mani nelle tasche dei cittadini, e con un livello di crescita economica inferiore a quello degli altri continenti, si rende necessario che funzionino al meglio i tradizionali meccanismi della legittimazione in base all'input; e altresì quelli che fanno leva sui procedimenti con cui le decisioni sono prese, recentemente ricondotti ad una terza forma di legittimazione, definita della *throughput legitimacy*. Da ciò un nuovo accento sull'esigenza di rinforzare la legittimazione democratica dell'Unione europea, sfruttando sino in fondo tutte le risorse proprie della rappresentanza parlamentare, nel Parlamento europeo come nei Parlamenti nazionali». Sul tema vedasi altresì: tra gli altri, J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, in *European journal of international law*, n.2/2012, 335 ss.; K. NICOLAÏDIS, *European Democracy and Its Crisis*, in *Journal of common market studies*, v. 51/2013, 351 ss.; R. BELLAMY, *An Ever Closer Union among the Peoples of Europe? Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation within the EU*, in *Journal of European integration*, V. 5/2013, 499 ss.; C. OFFE, *L'Europa in trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, Bologna, 2014. Da ultimo si mette in evidenza come il documento: Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell'Unione europea, Senato della Repubblica Servizio studi Dossier europei n. 9, Lussemburgo 9-10 novembre 2015, 16

In tal senso, quindi, il rafforzamento della *governance* europea dell'economia pone dei problemi di tenuta con il principio democratico rappresentativo<sup>319</sup>. Al riguardo, se si assume l'equazione per cui governare l'economia nazionale significa, in definitiva, governare il Paese, la sussistenza della complessa e articolata rete di regole europee, che "imbriglia" la discrezionalità politica dei Paesi membri, sembra condurre ad avallare la tesi della "irriconeoscibilità" della sovranità statale, di cui i parlamenti sono espressione, e di un accentramento sostanziale di questa in capo alle istituzioni europee<sup>320</sup>.

Più in dettaglio, mentre in passato erano i parlamenti nazionali a poter rivendicare un "controllo interno" sull'indirizzo politico finanziario messo a punto dai relativi governi, oggi, al contrario, è la Commissione a trovarsi investita di forti poteri d'interferenza (esterna) in materia, tanto che gli esecutivi nazionali, nella prassi, non sembrano più (tanto preoccupati di) rispondere, nelle rispettive scelte di riforma degli ordinamenti giuridici, ad una possibile resistenza da parte dei relativi parlamenti nazionali, quanto invece assumersi una diretta responsabilità, in sede europea, in particolare con riguardo all'andamento dei relativi conti pubblici domestici<sup>321</sup>.

---

evidenza come "con riguardo ai Parlamenti nazionali, oltre all'auspicio di un loro maggiore coinvolgimento formulato dal Consiglio europeo e dalla Commissione europea in diverse occasioni, si segnala che il preambolo (capoverso 5 duodecies) del regolamento n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (come modificato dal c.d. six pack) sottolinea l'esigenza che, compatibilmente con gli ordinamenti giuridici e politici dei singoli Stati membri, i Parlamenti nazionali siano "debitamente coinvolti nel Semestre europeo e nella preparazione dei programmi di stabilità, dei programmi di convergenza e dei programmi nazionali di riforma, onde rafforzare la trasparenza, la titolarità e la responsabilità delle decisioni prese".

<sup>319</sup> Sull'intrusività della MIP rispetto ai "circuiti" politici nazionali si rimanda a: D. BOKHORST, *How intrusive is the Macroeconomic Imbalance Procedure?*, paper disponibile all'indirizzo web: <https://ecpr.eu>, 2016. Si veda anche, con riguardo alla (discussa) effettività della Procedura: M. MOSCHELLA, *Monitoring Macroeconomic imbalances: is the european surveillance more effective than IMF surveillance*, in *Journal of common market studies*, 2014, 1273 ss.

<sup>320</sup> Vedasi, al riguardo, A. SOMEK, *Delegation and authority: authoritarian liberalism today*, in *European law journal.*, 2015, 342, 343, secondo cui: «Owing to the Union's impact on budgetary planning, there is no 'nucleus of sovereignty' left to the member States». Si rimanda altresì a: E. TALARICO, *Vincoli europei e cessione di sovranità*, in *Federalismi.it*, 26/2016, G. GRASSO, *Le parole della costituzione e la crisi economico finanziaria*, in *Osservatorio AIC*, febbraio 2016 e A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 3/2017.

<sup>321</sup> Significativamente, in tal senso: A. SOMEK, *Delegation and authority: authoritarian liberalism today*, *op.cit.*, 343,347 secondo cui: «any real [parliamentary] opposition is likely to be told by the government that, in order to avert the imposition of severe sanction, the government has to comply with the demands made by the Commission [...] Core democratic institutions stay formally in place while the substance of political decision is no longer determined by citizens and its representatives» Sul punto vedasi altresì: G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, secondo cui: «gli scenari problematici del parlamento davanti alla crisi economico-finanziaria – culminati nella costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio – non costituiscono che la più recente evoluzione di un processo di trasformazione della decisione finanziaria, la quale, piuttosto che guardare ad un percorso evolutivo in grado di coniugare i vincoli esterni con la forma di governo parlamentare razionalizzata, finisce per utilizzare strumentalmente i primi assecondando torsioni maggioritarie e determinando il tendenziale ribaltamento del sistema delle fonti di governo dei conti pubblici».

## 11. (intermezzo) MIP e Procedura per deficit eccessivo: reciproche interferenze

Si noti, anzitutto, che nel corso della c.d. parte preventiva<sup>322</sup> del Patto di stabilità e crescita, tra gli Stati membri e le istituzioni europee (Consiglio e Commissione) si svolge un processo comunicativo volto a rendere possibile la sorveglianza da parte di queste ultime, le quali rivolgono avvertimenti e raccomandazioni agli Stati membri di volta in volta interessati, per indurli a raggiungere gli obiettivi indicati dal regolamento n. 1466/1997. Le autorità nazionali, dunque, non assumono autonomamente e “in solitudine” le decisioni riguardanti l’equilibrio dei bilanci, ma ricevono l’attenzione delle suddette istituzioni sovranazionali<sup>323</sup>. Invero, di fronte alla crisi economico-finanziaria globale, le istituzioni dell’Unione hanno tentato non soltanto di rafforzare le misure di convergenza economica tra gli Stati membri, ma anche di instaurare vere e proprie forme di coordinamento e di programmazione preventiva degli interventi di sostegno all’economia<sup>324</sup>. Si noti tuttavia, che – come sarà meglio illustrato in seguito (vedi *infra* capitolo IV paragrafo 1) – gli elementi di flessibilità introdotti nel 2015 nella procedura di sorveglianza fanno sì che l’obbligo degli Stati non sia tanto quello di mantenere il bilancio in pareggio, bensì quello di determinare e mantenere equilibri finanziari che tengano conto dell’esigenza di ridurre i disavanzi eccessivi. Un controllato ricorso all’indebitamento è infatti consentito, soprattutto per finanziare la spesa per investimenti<sup>325</sup> e per permettere maggior spazio di manovra fiscale ai Paesi che realizzino riforme strutturali costose nel breve termine. Questo scambio flessibilità-riforme è, in vari modi, nell’aria della politica europea da qualche tempo<sup>326</sup>, visti i tanti negoziati (nell’ambito del braccio preventivo del Patto) che hanno coinvolto in tal senso gli esecutivi nazionali italiani post 2015 e la Commissione europea.

Pare quindi ora opportuno tenere in considerazione tale premessa onde meglio inquadrare la MIP e la Procedura per deficit eccessivi anche rispetto alla flessibilità concessa dalle istituzioni europee. Come quindi evidenziato dalla Commissione, nel contesto della sorveglianza di bilancio, l’Italia ha beneficiato di diversi tipi di clausole di flessibilità e tolleranze previste dal Patto di stabilità e crescita. La flessibilità concessa all’Italia è stata quindi fondamentale per

---

<sup>322</sup> Il braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita è finalizzato ad assicurare, attraverso la definizione di procedure di sorveglianza da parte del Consiglio (cioè di una vigilanza *ex ante* dei parametri di riferimento delle politiche stesse), che gli Stati membri seguano politiche di bilancio sostenibili nel medio periodo. Le procedure e la tempistica di azione della sorveglianza sono oggi definite nell’ambito del c.d. semestre europeo, dove sono indicate le scadenze per la presentazione dei Programmi di Stabilità e dei Programmi nazionali di riforma.

<sup>323</sup> Cfr. B. BRANCATI, *I confini sfumati del diritto e le loro ripercussioni sull’attività delle corti. Il caso delle misure anticrisi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018. Secondo tale Autore «[nella fase preventiva del Patto di stabilità e crescita] l’intreccio tra livelli di governo, talmente stretto da rendere non sempre facilmente e univocamente individuabile la titolarità delle decisioni».

<sup>324</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2011.

<sup>325</sup> Cfr. M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3/4 2017, 623 ss.

<sup>326</sup> Vedasi: F. BRUNI, *Austerità, solidarietà e crescita: compromesso (im)possibile?*, gennaio 2015, disponibile all’indirizzo web: <https://www.ispionline.it>.

garantirne la (sostanziale) conformità con il braccio preventivo del Patto sulla base dei dati di consuntivo, in particolare per il 2015, il 2016 e il 2017. Inoltre, sempre la Commissione ha ritenuto che la conformità con il braccio preventivo è stato un fattore attenuante fondamentale per non avviare una Procedura per i disavanzi eccessivi, nonostante il mancato rispetto *prima facie* del parametro per la riduzione del debito<sup>327</sup>.

Ciò premesso, si può quindi osservare come sembri esservi una almeno parziale “sovrapposizione” tra l’oggetto della Procedura MIP e quello della Procedura per deficit eccessivo. Quanto a quest’ultima, l’art. 104 C del Trattato (oggi art. 126 TFUE<sup>328</sup>) prevede che gli Stati membri debbano evitare disavanzi pubblici eccessivi e che la Commissione sorvegli l’evoluzione della situazione di bilancio e dell’entità del debito pubblico negli Stati membri al fine di individuare errori rilevanti. In particolare, tale sorveglianza si realizza sulla base di due indicatori: l’uno applicabile a una grandezza di flusso, ossia il deficit, l’altro applicabile allo stock complessivo di debito pubblico. I valori di riferimento vengono poi individuati, nel Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, nel 3% per il rapporto tra il disavanzo pubblico e il prodotto interno lordo e nel 60% per il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo<sup>329</sup>.

---

<sup>327</sup> Commissione, Relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, Bruxelles, 5.6.2019 COM(2019) 532 final, 12. In particolare, nel periodo 2015-2018 l'Italia ha beneficiato di una tolleranza cumulativa di circa 30 miliardi di EUR, pari all'1,8 % del PIL, in aggiunta a una tolleranza di circa 3 miliardi di EUR, pari allo 0,18 % del PIL, concessa a titolo provvisorio per il 2019.

<sup>328</sup> Più nel dettaglio, l'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce la procedura per i disavanzi eccessivi. La procedura è ulteriormente specificata dal regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, che fa parte del patto di stabilità e crescita (PSC). Il regolamento (UE) n. 473/2013 contiene disposizioni specifiche per gli Stati membri della zona euro soggetti a una procedura per i disavanzi eccessivi.

<sup>329</sup> Cfr. A. CERRUTI – I. MASSA PINTO, *I conflitti nella prospettiva della teoria generale delle fonti del diritto nel caso della disciplina eurounitaria della finanza pubblica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016. Se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i criteri menzionati, la Commissione europea prepara una relazione (art. 126, par. 3, TFUE). La Commissione europea può, inoltre, preparare una relazione se ritiene che in un determinato Stato membro, malgrado i criteri siano rispettati, sussista il rischio di un disavanzo eccessivo. Sulla relazione della Commissione europea è chiamato ad esprimersi, entro due settimane, il Comitato economico e finanziario (art. 126, par. 4, TFUE e 3, par. 1, reg. n.1467/1997). Acquisito il parere del Comitato, la Commissione europea, se ritiene che in uno Stato membro esista o possa determinarsi in futuro un disavanzo eccessivo, trasmette un parere allo Stato membro interessato e ne informa il Consiglio. Il Consiglio, su proposta della Commissione e considerate le osservazioni che lo Stato membro interessato ritenga di formulare, decide, dopo una valutazione globale, se esiste un disavanzo eccessivo (articolo 126, paragrafo 6, TFUE). In tal caso, il Consiglio adotta, su raccomandazione della Commissione europea, le raccomandazioni allo Stato membro al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo (art. 126, paragrafo 7, TFUE). Ai sensi 8 dell'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/1997, la raccomandazione del Consiglio dispone un termine massimo di sei mesi entro il quale lo Stato membro interessato deve darvi seguito effettivo. Se la gravità delle circostanze lo giustifica, il termine può essere ridotto a tre mesi. Entro tale termine, lo Stato membro interessato presenta una relazione al Consiglio e alla Commissione circa il seguito dato alla raccomandazione. Qualora uno Stato membro persista nel disattendere le raccomandazioni del Consiglio, quest'ultimo può decidere di intimare allo Stato membro di prendere, entro un termine stabilito, le misure volte alla riduzione del disavanzo che il Consiglio ritiene necessarie per correggere la situazione (articolo 126, paragrafo 9, TFUE), chiedendogli, altresì, di presentare relazioni. Se persiste l'inadempimento da parte dello Stato membro, il Consiglio può: chiedere che lo Stato membro interessato pubblichi informazioni supplementari, che saranno specificate dal Consiglio, prima dell'emissione di obbligazioni o altri titoli; invitare la Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la sua politica di prestiti verso lo Stato membro in questione; richiedere che lo Stato membro in questione costituisca un deposito infruttifero di importo adeguato presso l'Unione, fino a quando, a parere del Consiglio, il disavanzo eccessivo non sia stato corretto; infliggere

La suddetta sovrapposizione si evince quindi chiaramente dalla recente relazione della Commissione per l'Italia preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>330</sup>. Questa dedica infatti un paragrafo alle riforme strutturali e, in particolare, evidenzia i progressi limitati che l'Italia ha compiuto rispetto alle raccomandazioni specifiche per Paese 2018. I settori presi in considerazione sono, in particolare: mercato del lavoro, sistema previdenziale, ordinamento giudiziario, ricerca ed innovazione, fisco, concorrenza e pubblica amministrazione. Si può quindi osservare, a tal riguardo, come si tratti dei medesimi settori analizzati, dalla stessa Commissione, nell'ambito della *in depth review*. Inoltre, tale documento richiama espressamente l'ultima valutazione, nell'ambito del Semestre europeo, dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici redatta a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011. Sottolinea, a tal riguardo, come gli squilibri macroeconomici dell'Italia sono collegati principalmente al suo elevato debito pubblico e alla bassa crescita della sua produttività, mentre rimangono elevati sia la disoccupazione, sia lo stock complessivo di crediti deteriorati nei bilanci delle banche italiane<sup>331</sup>.

Se ne può quindi ricavare che le riforme approntate dall'esecutivo di uno Stato membro – nel caso in esame, l'Italia – nei summenzionati settori abbiano delle ricadute non solo sulla correzione (auspicata) degli squilibri macroeconomici, bensì anche sul bilancio nazionale<sup>332</sup>.

---

ammende di entità adeguata. In proposito, l'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro prevede che l'importo del deposito infruttifero sia pari allo 0,2% del PIL, mentre il successivo articolo 6 prevede che, in caso di persistente inadempimento, il deposito si possa convertire in un'ammenda pari allo 0,2% del PIL. Tali ammende potranno arrivare nei casi più gravi fino allo 0,5% del PIL sulla base di quanto disposto dall'articolo 12 del regolamento n. 1467/1997, come modificato dal regolamento n. 1177/2011. Cfr. Relazione della Commissione europea sul rispetto da parte dell'Italia delle norme in materia di disavanzi eccessivi - Prima edizione, Dossier n° 12 - Prima edizione 6 giugno 2019, disponibile all'indirizzo web: <http://documenti.camera.it>.

<sup>330</sup> Commissione, Relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, Bruxelles, 5.6.2019 COM(2019) 532 final.

<sup>331</sup> Commissione, Relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, Bruxelles, 5.6.2019 COM(2019) 532 final, 17,18.

<sup>332</sup> Si noti, al riguardo, che nel 2013 il Consiglio decideva di chiudere la procedura d'infrazione aperta nel 2010, nei confronti dell'Italia per violazione dell'art. 104 del trattato di Maastricht (e del protocollo a esso allegato) sul divieto di disavanzi eccessivi, accompagnando tale decisione con sei raccomandazioni. In particolare, la Commissione raccomandava al governo italiano di andare avanti sulla strada delle riforme strutturali, rendendo tra l'altro più flessibile il mercato del lavoro, spingendo sulle liberalizzazioni, snellendo la burocrazia e riformando la giustizia civile per dare più certezza agli investitori. Da quanto esposto si vede quindi come la Procedura MIP e la Procedura per disavanzi eccessivi abbiano una vicinanza di oggetti. Con riguardo alle raccomandazioni formulate dalla Commissione successive alla decisione di chiudere la Procedura di infrazione per deficit eccessivo precedentemente aperta contro l'Italia, ha osservato R. PEREZ, *La chiusura della procedura d'infrazione per deficit eccessivi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8-9/2013, 882 ss. che «le raccomandazioni cui il Paese deve dare attuazione mostrano l'intensità con la quale le decisioni europee sono in grado di influenzare i diritti nazionali [...] Se si esaminano gli adempimenti che le raccomandazioni richiedono all'Italia, si nota che essi sollecitano un ampio intervento amministrativo all'interno delle funzioni affidate alla pubblica amministrazione. Questo intervento, a volte legittimato da norme approvate dal Parlamento, investe sotto vari profili (quali la crescita economica, il processo civile, l'attività bancaria, il mercato del lavoro) l'ordinamento dello Stato, mettendo in luce un processo di espansione del diritto amministrativo nazionale, proprio nel momento in cui le regole finanziarie dell'Unione si fanno più stringenti nei confronti degli Stati, riducendone l'autonomia, addirittura, a volte, incidendo sulla loro sovranità. Così, di fronte alle regole che accompagnano la chiusura della procedura d'infrazione per deficit eccessivi, si può ricordare che, se è vero che, in molti settori regolati dal diritto amministrativo non c'è questione "nei cui

Pertanto, di fatto, la Commissione sembra valutare le riforme degli Stati membri, tramite le due suddette Procedure, sotto un duplice profilo, ovvero sia con riferimento all'impatto macroeconomico di queste, che con riguardo alle loro ricadute sui predetti vincoli di bilancio presidiati dalla Procedura per disavanzi eccessivi. Pertanto, l'oggetto di tali Procedure risulta, in buona parte, il medesimo.

Si osservino, ad esempio, i recenti rilievi formulati dalla Commissione con riguardo al sistema previdenziale italiano. Nell'ambito della MIP questa evidenzia come: "le nuove misure che hanno introdotto la possibilità di prepensionamento (il riferimento è, in particolare, alla c.d. Quota 100), tornando indietro su alcuni elementi di precedenti riforme delle pensioni, aumenteranno la spesa pensionistica e si prevede che peggiorino la sostenibilità del debito pubblico in futuro, anche a causa di possibili effetti negativi sul potenziale di crescita<sup>333</sup>". Parimenti, nell'ambito della Procedura per deficit eccessivo la Commissione osserva che: "il bilancio 2019 e il decreto-legge che attua il nuovo regime di pensionamento anticipato del gennaio 2019 segnano un passo indietro per quanto riguarda alcuni elementi delle passate riforme del sistema pensionistico, peggiorando la sostenibilità delle finanze pubbliche a medio termine, e sono destinati a incrementare ulteriormente la spesa pensionistica nel medio termine. [...] L'elevata spesa pubblica per le pensioni di vecchiaia impone un contenimento di altre spese sociali e di altri elementi di spesa a favore della crescita, come l'istruzione e gli investimenti, e limita i margini disponibili per ridurre la forte pressione fiscale complessiva e l'alto debito pubblico"<sup>334</sup>. Dai suddetti documenti si evince quindi che la Commissione interviene, con riguardo alle recenti riforme del sistema previdenziale, sia con riferimento alla sostenibilità di queste – nell'ambito della MIP – che in riferimento alle ricadute di una loro riforma sui conti pubblici – nell'ambito della Procedura per deficit eccessivo – così determinando una evidente sovrapposizione di oggetto delle due. Questo ad ulteriore riprova della complementarità delle suddette Procedure, posto che – come evidenziato anche da autorevole dottrina – è difficile valutare i conti pubblici senza considerare alcuni indicatori macroeconomici, che invece venivano ignorati dal meccanismo del Patto di stabilità e crescita<sup>335</sup>.

In conclusione, quindi, tale paragrafo vuole riflettere la complessità della governance economica europea, nonché dei vincoli europei a cui il legislatore nazionale è legato nella decisione sulle riforme dei propri ordinamenti domestici, sia con riguardo ai possibili squilibri macroeconomici da queste derivanti, sia in riferimento al loro impatto sul bilancio pubblico.

---

risvolti non si annidi un profilo comunitario" è anche vero l'opposto: non c'è quasi deliberazione europea che non interessi oggi il diritto amministrativo interno e non ne richieda l'intervento».

<sup>333</sup> Commissione, Relazione per paese relativa all'Italia 2019 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 27.2.2019 SWD(2019) 1011 final, 5.

<sup>334</sup> Commissione, Relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, Bruxelles, 5.6.2019 COM(2019) 532 final, 18.

<sup>335</sup> Cfr. G.PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2012, 20.

## 12. (II) MIP e principi democratico costituzionali: un connubio conflittuale?

Tornando quindi al ruolo dei Parlamenti nazionali nella *governance* della crisi, il controllo sulle scelte economiche di bilancio non sembra più essere dal basso verso l'alto ma, viceversa, *top down* e ciò ad evidente detrimento della possibilità per i cittadini di influire sugli obblighi cui il proprio Paese, e quindi essi stessi, vengono assoggettati<sup>336</sup>. Si realizza così una torsione centripeta di tutto il quadro politico istituzionale che, di fatto, eleva a custodi della nuova costituzione economica e sociale gli organi di governo europeo e nazionale, emarginando invece (ed ulteriormente) gli organi rappresentativi, in *primis* parlamento europeo e parlamenti nazionali<sup>337</sup>.

Si noti tuttavia, sul punto, come la MIP e, più in generale, la *governance* economica europea della crisi non abbiano dispiegato i medesimi effetti su tutti gli Stati membri; al riguardo, è pertanto necessario porre una differenziazione tra i Paesi economicamente più forti e quelli che hanno invece risentito maggiormente della crisi (anche) per condizioni strutturali e di sviluppo più deboli. Quanto ai primi, emblematico è il caso della Germania. Questa, per mezzo di diverse pronunce del proprio Tribunale costituzionale federale<sup>338</sup>, ha quindi più volte ribadito l'esistenza

---

<sup>336</sup> Vedasi, al riguardo, la lettera indirizzata dalla Commissione al governo italiano (ed, in particolare, al premier Conte e al ministro dell'economia Tria), con riguardo alla recente documento programmatico di bilancio 2019, Bruxelles 19 dicembre 2018, reperibile (nella versione originale) al seguente indirizzo web: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/7351969\\_letter\\_to\\_prime\\_minister\\_conte\\_and\\_minister\\_tria.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/7351969_letter_to_prime_minister_conte_and_minister_tria.pdf) in cui questa afferma «prendiamo debitamente atto delle misure di bilancio che il Governo italiano intende sottoporre al Parlamento come emendamento del progetto di legge di bilancio, che ci sono state comunicate con la lettera trasmessa alla Commissione. L'adozione di tali misure - compresa la prevista clausola di salvaguardia (il meccanismo di "congelamento") - nella legge definitiva sul bilancio 2019 che il Parlamento italiano dovrà votare prima della fine di quest'anno, permetterebbe alla Commissione europea di non raccomandare l'avvio di una procedura per disavanzo eccessivo a questo stadio». Osserva con tono critico sul punto C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, disponibile all'indirizzo web: <https://www.lacostituzione.info>, dicembre 2018 che «alla fine è successo: la decisione fondamentale italiana per la gestione dei fondi pubblici è passata per il Parlamento giusto il tempo di ottenere una votazione, tanto surreale che è difficile persino definire ratifica (la ratifica presuppone la conoscenza di ciò che si accetta) [...] (si denuncia) l'enormità della violazione che si è consumata nella notte tra il 22 e il 23 dicembre scorsi, quando il Senato, per la prima volta nella storia repubblicana, ha votato la fiducia su un testo che nessuno (nemmeno la Commissione Bilancio, bloccata dal Governo in attesa di fantomatiche "correzioni tecniche") aveva visto, diverso da quello su cui si era inutilmente intrattenuta la Camera nei giorni precedenti, e sul quale la medesima Camera rivoterà la fiducia, salvo nuovi e imprevedibili colpi di scena. Raggiungendo così, detto per inciso, l'ulteriore record di un'Assemblea che in venti giorni vota la fiducia per due volte sulla stessa legge, ma in due versioni completamente diverse; certo, almeno al secondo giro i deputati avranno avuto qualche giorno per leggerla, volendo».

<sup>337</sup> Vedasi, sul punto, G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico finanziaria*, in *Rivista AIC*, 3/2012 e F. NUGNES, *I riflessi della nuova Governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, in *Nomos*, maggio 2015. In linea delle tesi ivi formulate da C.J. BICKERTON, *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford, 2012, 53 ipotizza, quanto al vincolo l'esterno, l'emersione negli Stati membri di una nuova forma di stato, a metà tra lo stato-nazione e lo stato membro di uno stato federale, che si caratterizza per il fatto di condividere, tendenzialmente in modo permanente e a condizioni variabili a seconda dei casi, quote significative dei propri tradizionali poteri sovrani.

<sup>338</sup> Nella pronuncia BVerfG 987/10, 7 settembre 2011, resa su tre ricorsi riuniti in un'unica questione, aventi ad oggetto due leggi del Bundestag adottate nel quadro della predisposizione del primo piano di aiuti per la Grecia (in riferimento al Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria) il Tribunale di Karlsruhe ha riconosciuto l'esistenza di un legame indissolubile tra responsabilità democratica e autonomia sul bilancio. In questo senso i giudici di Karlsruhe traevano un divieto in capo al Bundestag di aderire a meccanismi che prevedessero l'assunzione di garanzie attraverso un sistema che si sottraesse al controllo del parlamento; si stabiliva così che ogni disposizione di stampo

di un legame indissolubile tra margine di manovra politica in materia di bilancio e legittimazione democratica nell'allocazione delle risorse. In tal modo, ha quindi posto in evidenza il ruolo centrale del parlamento tedesco e la necessità che questo abbia uno spazio di determinazione politica sufficientemente ampio in materia di finanza pubblica.

Grazie a tale autorevole giurisprudenza sull'euro crisi, tale organo democratico sembra quindi aver acquisito un'autorevolezza incomparabilmente maggiore rispetto a quella degli altri parlamenti nazionali, così riflettendo non solo la forte diffidenza dell'opinione pubblica tedesca nel fornire assistenza agli Stati beneficiari di assistenza finanziaria bensì, allo stesso tempo (e forse più significativamente) un'egemonia economica e politica che non pare conoscere analoghi in altri ordinamenti degli Stati dell'UEM<sup>339</sup>.

Pertanto, pur tenendo in debita considerazione il fatto che la summenzionata giurisprudenza non afferisce direttamente all'invasività delle procedure di sorveglianza della Commissione sui conti pubblici o sugli squilibri macroeconomici nazionali, quanto più ai rapporti organo esecutivo – organo legislativo in materia di decisioni di finanza pubblica, tali pronunce sembrano comunque assumere una certa significatività con riguardo alle prime. Invero, le doglianze del Tribunale costituzionale, oltre a rimarcare le prerogative della propria sovranità nazionale (appartenente al popolo), sembrano comunque affermare l'incapacità della struttura istituzionale europea di “dettare dall'alto” gli indirizzi comuni su tale materia, stante l'assenza di procedure che mirino ad un concreto coinvolgimento dei rispettivi cittadini, in particolare nelle fasi di gestione e controllo di misure (quali gli orientamenti, le raccomandazioni/decisioni espressi nell'ambito della MIP) aventi un'incidenza sulle politiche di bilancio degli Stati membri<sup>340</sup>.

---

solidaristico posta in essere dal governo (di importo non trascurabile) doveva ottenere, prima che fossero assunte le relative garanzie, una vera e propria approvazione preventiva da parte del Bundestag. In un secondo momento, il Tribunale Costituzionale tedesco veniva investito di una serie articolata di questioni che avevano ad oggetto il Trattato sul Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) e il c.d. Fiscal compact. L'impianto della relativa decisione, BVerfG 1390/2012 27 settembre 2012, non si discostava dalla precedente giurisprudenza ancorando, ancora una volta, la necessità di preservare un margine decisionale sostanziale in capo al Bundestag e vietando perciò la sottoscrizione di garanzie in bianco e l'assunzione di oneri il cui impatto finanziario non fosse prevedibile. Sul tema vedasi: P. FARAGUNA, *Il sospettoso cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange a Gauweiler*, in *La Cittadinanza europea*, Milano, 2016, 231 ss. Sul tema vedasi altresì: F. SAIITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze “controdemocratiche”, principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016.

<sup>339</sup> In tal senso argomenta: C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie tra i poteri dei parlamenti nazionali dell'euro zona*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2014. Altra parte della dottrina sottolinea tuttavia come il Tribunale costituzionale tedesco, nei casi summenzionati e nella celebre vicenda sugli OMT, abbia assunto il ruolo non tanto di difensore dei principi democratico sociali sanciti nelle costituzioni dei Paesi membri, bensì quello di rigoroso interprete delle politiche di austerità e di difesa dell'impostazione neo liberale da cui avrebbero tratto ispirazione le regole europee in campo economico e monetario. In tal senso, C. IANNELLO, *Il Non Governo dell'economia e la crisi dello Stato sociale in Diritto pubblico europeo Rassegna Online*, 2/2015.

<sup>340</sup> In particolare, nella sentenza relativa al MES, il Tribunale Costituzionale tedesco afferma chiaramente il divieto della riduzione del Parlamento a mero esecutore di decisioni prese altrove. In tal senso vedasi: A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi*, n. 18/2012. Secondo tale Autore i “nuovi” strumenti sovranazionali di coordinamento in materia di economia e finanza pubblica non sono affatto stati collegati a validi e pregnanti

Inoltre, anche guardando alla Germania da una prospettiva meno squisitamente giuridica e più prettamente politica, non si può non notare come, nonostante la Commissione abbia ripetutamente riscontrato – nell’ambito della sorveglianza MIP<sup>341</sup> – un surplus commerciale eccessivo quale importante squilibrio cui porre rimedio, il governo tedesco non sembra affatto avere subito incisive pressioni, da parte delle istituzioni europee, al fine di correggerlo. A tale riguardo, basta infatti osservare le recenti statistiche per vedere come, di anno in anno, la bilancia commerciale tedesca risulti sempre (troppo) in attivo, andando così ad incrementare il relativo surplus, a detrimento di una maggior stabilità macroeconomica dell’eurozona<sup>342</sup>. Questo ad ulteriore riscontro della debolezza intrinseca della Procedura nei confronti degli Stati economicamente più forti quale, appunto, la Germania, vero motore dell’attuale organizzazione del governo dell’economia nell’architettura istituzionale dell’Unione europea<sup>343</sup>.

Quanto agli Stati c.d. GIPSI, diversamente, le istituzioni europee hanno certamente esercitato una pressione politica più pervasiva, in particolare rispetto a quelli ai quali è stata concessa assistenza finanziaria, in conformità al principio di stretta condizionalità<sup>344</sup>. E’ proprio in tali

---

meccanismi di partecipazione e controllo da parte degli Stati membri, venutisi a collocare come destinatari finali di stringenti imposizioni alle rispettive politiche nazionali, alle quali non hanno tuttavia avuto modo di contribuire attivamente. Il BverfG ha quindi costantemente ribadito, attraverso diverse pronunce susseguites nel tempo – a partire da Solange I – il rispetto del principio democratico di cui art. 38 della Legge Fondamentale. Sul punto vedasi: P.L. GETI, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l’Unione Europea*, in *Nomos*, maggio 2015, R. BIFULCO, *Il custode della democrazia parlamentare*, in *Rivista AIC*, 3/2011; M. BONINI, *Il “BVerfG”, giudice costituzionale o “signore dei trattati”? Fondo “salva - stati”, democrazia parlamentare e rinvio pregiudiziale nella sentenza del 12 settembre 2012*, in *Rivista AIC*; 4/2012 e P. RIDOLA, *Karlsruhe locuta causa finita? Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *Federalismi*, n. 18/2012.

<sup>341</sup> Più in dettaglio, la Germania è stata sottoposta, nell’ambito della MIP, ad IDR, a causa (principalmente) del suo surplus eccessivo, sempre ravvisato nelle relative annualità 2014, 2015, 2016, 2017.

<sup>342</sup> Vedasi, a tale riguardo, recentemente: *Germania, surplus commerciale su a 21 miliardi*, disponibile all’indirizzo web: <https://ansa.it>, aprile 2017 e *La Germania snobba Trump: surplus commerciale record a 253 miliardi*, disponibile all’indirizzo web: <https://ilsole24ore.com>, febbraio 2017. Interessanti altresì, al riguardo, le osservazioni di F. FARINA, *La Germania e l’Europa: scene da un matrimonio*, in *Il Mulino*, n. 2/2015, 362 secondo cui: la scelta della Germania di mantenere salari e spesa pubblica compressi, in presenza di un basso volume di investimenti delle imprese, implica un volume di esportazioni molto elevato nella domanda aggregata. Dato il peso dell’economia tedesca sul Pil complessivo dell’Eurozona, la bassa domanda interna restringe la quota di mercato europeo a disposizione delle imprese degli altri Paesi membri, impedendo la ripresa della periferia e prolungando quindi nell’Eurozona la deflazione prodotta dall’«austerità». Il surplus tedesco si è a lungo mantenuto in eccesso rispetto al limite massimo del 6% del Pil previsto dall’accordo europeo Six Pact (eccesso tuttavia non sanzionato); grazie anche al fatto che una parte dei capitali investiti nel circuito finanziario internazionale alimentano il finanziamento degli acquisti di merci tedesche [...] È necessario rimuovere le esternalità negative che la Germania trasmette al resto dell’Eurozona. Tanto più inflazione e domanda interna tarderanno a risalire in Germania, tanto meno i valori medi di inflazione e produzione dell’area nel suo complesso torneranno a salire, sicché il Costo di lavoro per unità di prodotto della periferia dovrà continuare a scendere, e il suo impoverimento continuerà».

<sup>343</sup> In questo senso argomenta A. PISANESCHI, *Il programma OMT della BCE al vaglio della Corte di Giustizia. Considerazioni sulle conclusioni dell’Avvocato Generale*, in *Federalismi*, n. 4/2015.

<sup>344</sup> Più nel dettaglio, l’Irlanda ha potuto beneficiare di un prestito di 85 miliardi, concesso nel 2010, da parte dell’EFSF. Anche il Portogallo ha beneficiato di un prestito di 75 miliardi, concesso nel 2011, da parte dell’EFSF. Oltre a questi due, sono finora tre i Paesi dell’Eurozona che hanno ricevuto (o che stanno ricevendo) assistenza finanziaria da parte dell’ESM: Spagna, Cipro e Grecia. Quanto alla prima, questa ha ottenuto prestiti finalizzati alla ricapitalizzazione del settore finanziario nell’ambito di un programma iniziato nel luglio del 2012 e conclusosi nel dicembre del 2013, sviluppatosi attorno a condizionalità specifiche per il settore bancario. Altri settori sono tuttavia venuti in rilievo, per effetto delle indicazioni fornite nell’ambito della sorveglianza economica e di bilancio esercitata dalla Commissione: tra queste l’invito a limitare la spesa pensionistica e sanitaria, a liberalizzare il settore dei servizi e a riformare il mercato del lavoro per favorire la flessibilità e la moderazione salariale. Il programma di assistenza

ordinamenti giuridici, infatti, che il ruolo dei parlamenti nazionali sembra aver perso progressivamente di significatività. Di tale fenomeno si ha infatti evidenza non solo, come visto, nella perdita di centralità di questi in favore di un generale rafforzamento del ruolo degli esecutivi<sup>345</sup>, cui si accompagna altresì una loro costante elusione di responsabilità politica. Invero, più in generale, si assiste, contemporaneamente, all'indebolimento della stessa democrazia pluralista (*rectius*, delle logiche ad essa sottese), alla progressiva regressione delle politiche sociali e distributive<sup>346</sup> (quali fulcro delle rispettive Carte Costituzionali), alla marginalizzazione del relativo dibattito politico e, infine, alla neutralizzazione del conflitto sociale<sup>347</sup>. In sintesi, per i parlamenti nazionali dei c.d. Stati GIPSI le ricette volte ad aumentarne la competitività attraverso deflazione salariale, deregolamentazione e privatizzazioni sembrano essere divenute una sorta di amaro farmaco, di irrinunciabile assunzione, che – si spera – non si tramuti, in futuro, in una mortale cicuta.

In conclusione, la MIP avrebbe pertanto finito per adottare un'impostazione tale da acuire ulteriormente le asimmetrie tra gli Stati europei c.d. "creditori" e quelli c.d. "debitori"<sup>348</sup>: infatti, come ampiamente argomentato, mentre i Paesi in deficit sono severamente indirizzati ad

---

finanziaria a Cipro è invece iniziato nel maggio del 2013, concludendosi nel 2016. Questo è consistito in un prestito da 10 miliardi, condizionato all'adozione di profonde riforme strutturali, di un piano di privatizzazioni, e, per la prima volta, di un prelievo forzoso sui depositi bancari delle due principali banche nazionali. Quanto alla Grecia, infine, il programma di assistenza, da parte dell'ESM, è iniziato nell'agosto del 2015. Data la gravità della situazione economico sociale di tale Paese, le condizionalità non hanno potuto che coinvolgere tutti i settori più rilevanti per la spesa pubblica, fortemente incisi dalle misure legislative implementate sia dai Governi Tsipras che dai precedenti. Tutti i documenti relativi all'assistenza finanziaria dei summenzionati Stati si trovano sul sito del Fondo Salva Stati: <https://esm.europa.eu/assistance/index.htm>.

<sup>345</sup> Vedi, per maggiori approfondimenti al riguardo, Capitolo IV, paragrafo 2 del presente Lavoro.

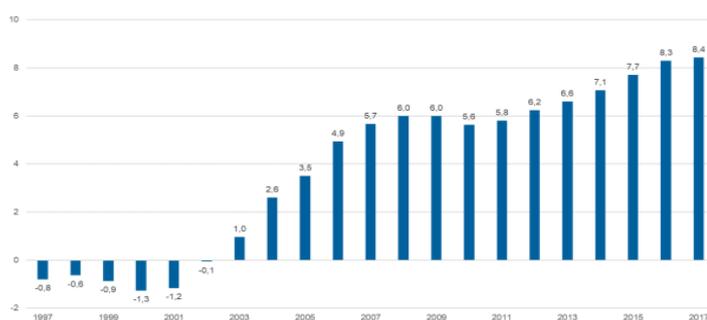
<sup>346</sup> K. BUSCH – C. HERMANN – K. HINRICHS – T. SCHULTEN, *Euro crisis, austerity policy and the European Social Model*, paper International Policy Analysis Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlino, 2013, disponibile all'indirizzo web: <https://academia.edu> descrivono come le misure di austerità implementate dai relativi Governi abbiano aggravato il contesto di recessione economica degli Stati c.d. GIPSI, finendo con il distrutturare i loro rispettivi modelli sociali. In particolare, l'analisi si concentra, in chiave comparata, sulla decrescita dei salari, sul decentramento della contrattazione collettiva, sul ridimensionamento del sistema pensionistico e sulla progressiva privatizzazione di beni pubblici nazionali.

<sup>347</sup> Vedasi, sul punto: F.B. CALLEJON, *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, in *Nomos*, aprile 2016 secondo cui non solo non si sarebbe prodotta un'evoluzione dell'UE in senso costituzionale ma si starebbe producendo, all'interno degli Stati membri, una involuzione costituzionale. L'incidenza di tale modello europeo sul piano statale si manifesterebbe quindi nell'orientamento sempre più tecnico dell'agire politico; si assisterebbe quindi ad un avvicinamento progressivo delle strutture e delle prassi politiche interne alla logica de-politicizzata tipica del modello europeo di *governance*, e tale processo sarebbe stato incredibilmente favorito dall'interpretazione economicista della Costituzione, andatasi progressivamente ad affermare in conseguenza della crisi economica. Sulle (assenti) credenziali costituzionali nell'ordinamento europeo e sulla marginalizzazione dei conflitti sociali, tipici dei processi costituenti nazionali del secondo dopo guerra si rimanda a: M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013. Vedasi, da ultimo, da una prospettiva giuslavoristica: S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, 2012.

<sup>348</sup> Ciò emerge infatti già da come sono stati concepiti, dalla Commissione, gli indicatori che vanno a comporre lo *scoreboard* della MIP. Le concrete scelte di costruzione di tali parametri sembrano quindi rivelare una serie di pregiudizi, tra cui spiccano: il limite di guardia dell'indebitamento privato fissato a un livello eccessivamente alto; la soglia solo verso l'alto e non verso il basso della variazione percentuale (sugli ultimi tre anni) del costo unitario del lavoro (+9% per l'Eurozona, +12% per gli altri Paesi), per cui solo la crescita dei salari e non la loro caduta minaccerebbe la stabilità; infine, la soglia del +6% del PIL per i surplus della bilancia dei pagamenti, più tollerante di quella fissata per i deficit (-4%), con una chiara asimmetria nel trattamento degli Stati "creditori" rispetto ai "debitori". Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la Costituzione economica europea? Si prega di riformulare la domanda*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.

implementare politiche correttive rispetto ai loro rilevati squilibri, quelli in surplus ne sembrano solo lontanamente esortati (per non dire esentati)<sup>349</sup>. Invero, la nuova Procedura sugli squilibri macroeconomici, per come impostata dalla Commissione, non sembra in grado di esercitare pressione sufficiente per rendere anche i Paesi in surplus partecipi del necessario aggiustamento macroeconomico» entro l'UEM. Il Regolamento della MIP - il quale costruisce un procedimento di sorveglianza macroeconomica in apparenza effettivo, perché dotato di sanzioni (sotto forma di ammende), senza tuttavia dare alcun “peso” ai singoli indicatori – attribuisce alla Commissione un margine di discrezionalità tanto ampio quanto paralizzante, in una condizione di carenza di guida normativa che mai permetterà alla Commissione, ad esempio, di minacciare in modo credibile la Germania per il suo surplus commerciale eccessivo<sup>350</sup>.

### Media triennale della bilancia commerciale tedesca (1997-2017)



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Eurostat

<sup>349</sup> Argomentano in questo senso, L. FANTACCI – A. PAPERETTI, *Il debito dell'Europa con sé stessa. Analisi e riforma della Governance europea di fronte alla crisi, op. cit.* Si noti che, quanto agli indicatori dello *scoreboard*, è prevista una soglia per il surplus delle partite correnti (nell'arco di tre anni) del 6%, mentre il deficit delle partite correnti non può sfiorare il - 4%. Secondo tali Autori, la previsione di una soglia più permissiva per i Paesi in surplus risponderebbe all'erronea idea secondo cui i deficit sarebbero, in generale, più dannosi alla stabilità rispetto agli avanzi commerciali, con riferimento ai saldi intraeuropei. Un'impostazione di questo tipo si rivelerebbe invece quantomeno “ingenua” perché finirebbe con il bollare alcuni Paesi come unici responsabili degli squilibri, senza invece valutare quale situazione sarebbe migliore per l'UE nel suo complesso. Tale impostazione deriverebbe quindi, ancora una volta, dall'incapacità di avere un approccio simmetrico tra gli Stati che riconosca la cooperazione tra debitori e creditori quale preconditione necessaria al benessere dell'Unione. Diversamente, la MIP, per come è oggi costruita, non eserciterebbe la pressione sufficiente per rendere anche i Paesi con uno squilibrio della bilancia dei pagamenti in positivo partecipi al processo di aggiustamento macroeconomico all'interno dell'UEM.

<sup>350</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la Costituzione economica europea? Si prega di riformulare la domanda, op. cit.* Quanto al surplus tedesco è infatti evidente che, nonostante la Commissione - il riferimento è, in particolare, al documento 2018 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011, Brussels, 7.3.2018 COM(2018) 120 final, 20 – ravvisi, con riguardo alla Germania, come «the persistently high current account surplus has cross-border relevance and reflects a subdued level of investment relative to saving in both the private and the public sector», comunque tale surplus continua ad aumentare, come si evince dalle statistiche stesse della Commissione. Invero come emerge dal documento: Country Report Germany 2018 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Brussels, 7.3.2018 SWD(2018) 204 final, 50, il surplus annuale tedesco non solo non è diminuito, negli anni precedenti, bensì continua ad aumentare di anno in anno, segno che la Commissione non riesce ad esercitare una pressione (politica) efficace al fine di determinare i governi tedeschi ad invertire il trend, pur riconosciuto come un severo squilibrio macroeconomico.

Table B.1: The MIP Scoreboard for Germany (AMR 2018)

	Thresholds	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Current account balance, % of GDP	3 year average	-4%/4%	5.8	6.2	6.6	7.1	7.6	8.1

### 13. A-contestualità della Procedura e discrezionalità politica della Commissione nell'enforcement delle sanzioni

Altro punto debole della MIP sembra essere l'incapacità, da parte delle istituzioni europee, nella valutazione degli squilibri macroeconomici, di tenere in debita considerazione le peculiarità sociali, economiche, normative dei vari Stati membri.

Invero, come visto, gli indicatori precedentemente descritti prevedono delle “soglie di efficienza macroeconomica” standard, i cui valori sono applicati indiscriminatamente a tutti i membri dell'UE. Se quindi queste, da una parte, garantiscono un apparente grado di oggettività, dall'altro non sembrano tuttavia consentire di valorizzare le specificità delle singole economie, non riconoscendo, pertanto, l'opportunità dell'“inquadramento” di un determinato valore rispetto al relativo contesto di rilevazione<sup>351</sup>. Una stessa variabile economica potrebbe infatti non avere, estrapolata dal suo contesto, un significato univoco. Senza altresì considerare, al riguardo, come tali indicatori appaiano decisamente inadeguati ad una rappresentazione qualitativa dei fattori considerati, “appiattendosi” dunque su una rappresentazione meramente quantitativa di questi<sup>352</sup>.

È come se, in ambito sanitario, un medico volesse valutare secondo meri criteri oggettivi la salute di ogni paziente e decidesse, a tal fine, di fissare una soglia standard di colesterolo (poniamo 200), oltrepassata la quale ad ogni persona dovrebbe indiscriminatamente essere somministrata statina. Nonostante quindi il valore riportato rappresenti una situazione di ipercolesterolemia, la terapia risulterebbe aspecifica e soggetta a parzialità, tenendo in considerazione solo uno delle molte (e peculiari) caratteristiche cardiovascolari del singolo individuo<sup>353</sup>. Infatti, se tale soglia di colesterolo è da ritenersi non nociva per soggetti non diabetici, non fumatori, non obesi, non aventi familiarità cardiovascolare... per altri anche un valore ben più basso di questo (poniamo 150) potrebbe già essere un importante segno di allerta.

Volendo formulare un esempio più strettamente macroeconomico, alti livelli di spesa pubblica possono rivelare una crescita fuori controllo degli apparati statali (come avvenuto in

---

<sup>351</sup> Osserva peraltro M. DANI, *The EU Transformation of the Social State*, in D. Ferri, F. Cortese (a cura di), *The EU Social Market Economy and the Law - Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the EU*, New York, 2019, 40 sul punto che: «by conditioning the protection of constitutional rights to the respect of predefined macroeconomic quantities, a similar institutional framework downsizes their role and disables their emancipatory potential».

<sup>352</sup> Sul fatto che gli indicatori macroeconomici forniscano una rappresentazione quantitativa e non qualitativa dei sistemi giuridici oggetto di valutazione, si vedano le interessanti osservazioni di A. GAMBARO, *Misurare il diritto?*, *op. cit.*, 34 -38.

<sup>353</sup> In questo senso G. NAPOLITANO, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico.*, 2/2015, 611 ss. facendo riferimento alla *behavioral law and economics*, invita a guardare alla luce di analisi empiriche gli effetti comportamentali di regole, incentivi e “spinte gentili”. Da ciò conseguirebbe che l'utilità delle varie misure di riforma andrebbe valutata in relazione alla peculiarità dei singoli contesti di riferimento, dando così maggior peso alle specificità istituzionali, economiche e culturali dei singoli Paesi: un dato che le istituzioni internazionali ed europee tenderebbero talora a trascurare nello stilare le classifiche generali o nel redigere raccomandazioni destinate a valere per tutti nello stesso modo.

Grecia) ma, al contempo, potrebbero anche riflettere, in chiave positiva, la disponibilità dei cittadini ad essere sottoposti ad un elevato livello di imposizione fiscale, a fronte dell'erogazione, da parte dello Stato di appartenenza, di efficienti servizi pubblici (su tutti, i Paesi Scandinavi<sup>354</sup>). Pertanto, sulla scorta di tali considerazioni, non manca, anche tra i sostenitori dell'analisi economica del diritto pubblico, chi evidenzia la necessità di evitare di trarre immediate indicazioni normative da misurazioni e classifiche da cui si potrebbero quindi evincere soltanto mere (e parziali) indicazioni orientative<sup>355</sup>.

Inoltre, il fatto che il monitoraggio macroeconomico sia effettuato solo a livello dei singoli Stati membri, senza una più generale considerazione della globale situazione dell'Unione, sembra fornire un'"inquadratura" miope e, pertanto, priva di sistematicità e incapace di cogliere la generalità (e la vera genesi) degli squilibri intraeuropei<sup>356</sup>. Mettendo "a fuoco" solamente i singoli contesti macroeconomici nazionali si rischia infatti di non riuscire affatto a considerare la logica aggregata e, più specificamente, il reale impatto che questi hanno rispetto al complessivo assetto dell'Unione. Per fare un esempio, si pensi a come possa influire diversamente, sulla stabilità macroeconomica dell'UE, il costante surplus tedesco (di dimensioni assai ragguardevoli, come visto), rispetto al (decisamente più modesto) deficit spagnolo (pari al 4,3% e, da anni, in costante diminuzione<sup>357</sup>); tuttavia, nonostante i due dati abbiano una rilevanza assai diversa, in termini quantitativi, la Commissione sembra valutarli alla stessa stregua rispetto alla tenuta del sistema macroeconomico europeo, non riconoscendo quindi alcuna priorità alla correzione degli squilibri più rilevanti per l'equilibrio dell'UE<sup>358</sup>.

Si pone quindi in evidenza un'ultima importante considerazione. Come più volte rimarcato nel presente capitolo, la MIP si caratterizza per una forte discrezionalità della Commissione. Ciò

---

<sup>354</sup> La Svezia è infatti al primo posto in Europa con una pressione fiscale effettiva che sfiora il 55%. Non è da meno la Danimarca, con una pressione fiscale pari al 50% ed anche la Finlandia che a tale livello si avvicina. Nondimeno non sono all'orizzonte, in questi Stati, proteste fiscali o scioperi anti tasse in quanto principio ivi consolidato è quello per cui, l'alto livello di imposte serve a finanziare i costi dei servizi e del *welfare*. Vedasi, a questo proposito, D. PESOLE, *Ridurre le tasse si può? Perché Svezia e Francia stanno peggio di noi ma in pochi protestano*, disponibile all'indirizzo web: <https://ilsole24ore.com>, gennaio 2013.

<sup>355</sup> In questo senso, G. NAPOLITANO, *Le misurazioni nel (e del) diritto amministrativo*, op. cit., 137.

<sup>356</sup> Osserva al riguardo A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la Costituzione economica europea? Si prega di riformulare la domanda*, op. cit. come «grave e "tendenziosa" è la scelta di parametrare il rischio di squilibri sull'andamento, in termini percentuali sul PIL, dei singoli Paesi (le cui dimensioni economiche possono essere incommensurabili) anziché in termini di valori cumulati, cosa che impedisce di apprezzare la pericolosità degli andamenti complessivi dell'Eurozona: come se l'enorme valore dei surplus accumulati dalla Germania negli anni avesse la stessa rilevanza dello sfioramento della soglia del 6% del PIL che, per caso, potesse prodursi a Malta!» La stessa osservazione si rinviene in A. GUAZZAROTTI, *La subordinazione degli Stati al potere dei mercati finanziari attraverso la misurazione competitiva del diritto*, in *Politica del diritto*, n. 3/2018, 394.

<sup>357</sup> A tal riguardo vedasi: *Come ha fatto la Spagna a riprendersi*, disponibile all'indirizzo web: <https://ilpost.it>, giugno 2017.

<sup>358</sup> Sulla necessità di adottare delle contromisure a livello europeo, per contrastarne gli squilibri macroeconomici, vedasi: P. CANOFARI - P. ESPOSITO - M. MESSORI - C. MILANI, *In search of the new equilibrium. Economic imbalances in the Eurozone*, IAI research paper, Roma, 2014, disponibile all'indirizzo web: <https://iai.it>, 119 secondo cui: «there is increasing evidence which points to the need to take policy actions, both at the individual and at the euro-wide level in order to rebalance the economy».

significa, ad esempio, che anche ove questa riscontrasse degli squilibri economici eccessivi, non sarebbe in alcun modo vincolata a richiedere l'avvio della Procedura per squilibri eccessivi, che, come visto, avrebbe forti ripercussioni sulla libertà di azione politica del Paese in questione. Ne costituisce esempio la rilevata situazione del nostro Paese (al pari di Bulgaria, Croazia, Francia, Portogallo, Cipro) nel 2017<sup>359</sup>: invero, benché la Commissione avesse individuato l'alto debito pubblico, la bassa competitività, le sofferenze bancarie, la disoccupazione quali squilibri macroeconomici eccessivi, in grado (in particolare i primi due) di implicare rischi per il futuro, con rilevanza transnazionale, questa si è limitata a raccomandare le riforme da adottare – chiedendo ai vari governi di presentare nei DEF e nei PNR le misure ritenute necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine – anche accompagnando tali raccomandazioni alla (efficace) minaccia di aprire la Procedura per squilibri eccessivi<sup>360</sup>. Tuttavia, ciò nonostante, si noti come a tali minacce non sia mai seguita l'irrogazione di alcuna delle sanzioni previste dal Regolamento n. 1174/2011.

Sembra quindi assistersi ad un vero e proprio paradosso: infatti, al rafforzamento (formale) dei poteri della Commissione, alla quale sono stati attribuiti – come visto – anche “strumenti” sanzionatori, è seguita una sostanziale ineffettività di questi, sul piano applicativo. E' come se – metaforicamente – per contrastare l'eccessiva velocità lungo una superstrada delle automobili che, troppo frequentemente, non ne rispettano i limiti si installassero numerosi autovelox, minacciando gli autisti di sanzioni severissime, decidendo tuttavia, una volta constatate e verbalizzate le diverse infrazioni, di non irrogare alcuna multa. In tal modo, le regole e, in questo caso, quelle della Procedura, acquisiscono solo la sembianza di disposizioni normative, divenendo invece una sorta di pseudo norme<sup>361</sup>. «The systematic non-activation of the EIP has reduced the credibility and effectiveness of the MIP. This is also the view of a number of stakeholders, which report that non-activation has undermined the procedure in terms both of its ability to address imbalances and of its deterrent value»<sup>362</sup>. La stessa BCE ha recentemente evidenziato come sia opportuno, diversamente da quanto accaduto sin d'ora, un pieno ed

---

<sup>359</sup> Vedasi il documento della Commissione: *2017 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011*, documento disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu>.

<sup>360</sup> Vedasi, a tale riguardo, *Ue boccia l'Italia: "Squilibri eccessivi". Ma la procedura slitta a maggio*, disponibile all'indirizzo web: [www.affariitaliani.it](http://www.affariitaliani.it), febbraio 2017.

<sup>361</sup> In tal senso argomenta: A.J. MENENDEZ, *The crisis of law and the european crises: from the social and democratic Rechtsstaat to the Consolidating State of (Pseudo)-technocratic governance*, in *Journal of law and society*, Vol 44, n. 1/2017, 76. Vedasi anche: V. RUIZ ALMENDRAL, *The European fiscal consolidation legal framework*, in *Constitutional change through euro crisis law*, op. cit, 38, secondo cui: «even with reverse majority, sanctions are unlikely to be imposed and lack of credibility, as has often been pointed out».

<sup>362</sup> Vedasi, al riguardo, il documento: *European Court of auditors, Audit of the Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP)*, disponibile all'indirizzo web: <https://eca.europa.eu>.

effettivo utilizzo di tutta la “strumentazione” giuridica della MIP, ivi compresa quella afferente al suo braccio correttivo<sup>363</sup>.

Tuttavia, sin d’ora, tale Procedura sembra essersi risolta, quanto al suo *enforcement*, non tanto in un mezzo di coercizione giuridica, quanto, piuttosto, in un mero strumento di pressione politica nelle mani della Commissione, utilizzato (peraltro) solamente in ottica monitoria. Invero, l’irrogazione di una sanzione (deposito fruttifero o ammenda) ad uno Stato membro potrebbe innescare delle forti contrapposizioni nazionali rispetto a tali atti europei, i quali sarebbero verosimilmente visti come un ingiusto “castigo”, ulteriore rispetto ai già “mal digeriti” sacrifici, imposti dalle istituzioni europee, attraverso le raccomandazioni nell’ambito della MIP e del Semestre europeo.

Al riguardo, è infatti noto che la legittimazione delle istituzioni europee sta attraversando una fase di profonda debolezza, non solo in virtù degli squilibri, delle asimmetrie e del *deficit* democratico che, già preesistenti, sono emersi prepotentemente dopo la crisi, ma anche alla luce dell’ascesa di tutti quei movimenti anti europeisti in grado di minare, dall’interno, le stesse fondamenta dell’UEM.

Si pensi, al riguardo, alla progressiva ascesa di partiti nazionali euro-scettici in diversi ed importanti Stati europei, nonché alla loro recente affermazione alle elezioni politiche domestiche. In Italia, in particolare, il primo governo Conte è stato sostenuto dalla coalizione di maggioranza formata dai partiti 5 Stelle<sup>364</sup> – Lega<sup>365</sup>, i quali si sono espressi, nel corso della campagna elettorale per le politiche del marzo 2018, in chiave quantomeno critica verso gli attuali assetti dell’UEM<sup>366</sup>. In Francia, pur non essendo partito di governo, grandi consensi raccoglie il partito nazionalista di Marine Le Pen, il Fronte nazionale, il quale ha raggiunto il 33,90% delle preferenze al secondo turno delle elezioni presidenziali francesi del 2017. Dalla

---

<sup>363</sup> Banca Centrale Europea, *ECB economic bulletin*, 2/2017, 63, documento disponibile all’indirizzo web: <https://ecb.europa.eu>.

<sup>364</sup> Tale partito ha ottenuto, alle ultime elezioni politiche del 5 marzo 2018, il 32,68% di preferenze alla Camera dei deputati e il 32,22% al Senato.

<sup>365</sup> Tale partito ha ottenuto, alle ultime elezioni politiche del 5 marzo 2018, il 17,35% di preferenze alla Camera dei deputati e il 17,61% al Senato.

<sup>366</sup> Si deve tuttavia osservare, al riguardo, che a seguito delle elezioni europee 2018 il quadro politico italiano è nuovamente mutato. Invero, in quella tornata elettorale il Movimento 5 Stelle ha subito una decisa emorragia di consensi, attestandosi al 17,1% delle preferenze. Invece, la Lega guidata da Matteo Salvini ha visto una decisa crescita del proprio consenso, ottenendo ben il 34,38% dell’elettorato. Forse proprio la decisa convinzione, da parte del leader del Lega, di poter replicare il risultato ottenuto alle elezioni europee anche all’ipotesi (rimasta sulla carta) di successive elezioni politiche nazionali lo ha indotto a “sfilarsi”, nell’agosto 2019, dall’alleanza di governo con i 5 Stelle. Tuttavia, il presidente della Repubblica Mattarella prendeva atto, dopo nuove consultazioni, della formazione di una nuova maggioranza parlamentare, decisamente più filo-europeista, composta dal Partito democratico e dai 5-Stelle, la quale ha appoggiato la nascita, in data 5 settembre 2019, del secondo governo Conte. Alla luce di tali eventi non va comunque dimenticato come il partito euroscettico di Salvini rimanga nettamente la prima forza politica del Paese, pur essendo passata all’opposizione, come confermato anche dalle recenti elezioni regionali in Umbria (dove la Lega ha ottenuto ben il 37% dei consensi, peraltro in una Regione storicamente appartenente al centro-sinistra).

Spagna e dalla Grecia, Podemos<sup>367</sup> e Syriza (in particolare quest'ultima) hanno quindi lanciato la sfida di cambiare l'Europa, vedendo coagulare verso i loro *leader* un grande consenso<sup>368</sup>. A tal riguardo, si ricorderanno gli esiti del referendum greco sulle misure di austerità imposte dalla Troika nel luglio del 2015<sup>369</sup>, emblema di come il contesto politico europeo - che ha avuto come parole d'ordine quelle dell'austerità e dei vincoli - sia sempre più disgregato e ricco di oppositori e scettici<sup>370</sup>. Persino in Germania, il Paese che più di tutti sembra aver beneficiato dell'attuale assetto dell'UEM, è nato un partito nazionalista ed euroscettico, *Alternative für Deutschland*, il quale, erodendo consensi ai partiti tradizionali, si è affermato alle elezioni federali del 2017 con l'12,64% di preferenze<sup>371</sup>.

E' quindi verosimile, in conclusione, che per non dare amplificazioni alle suddette istanze politiche nazionali profondamente critiche verso l'attuale assetto dell'UEM, la Commissione abbia preferito evitare l'imposizione di sanzioni a Paesi già provati dai numerosi sacrifici imposti

---

<sup>367</sup> Tale partito ha ottenuto, alle elezioni politiche in Spagna nel 2016, il 21,10% di preferenze al Congresso. Tuttavia, alle ultime elezioni politiche del 28 aprile 2019, Podemos che si è arrestato al 14,3% delle preferenze

<sup>368</sup> Interessanti, sul punto, le osservazioni di S.B. HOBOLT – J. TILLEY, *Blaming europe? Responsibility without accountability in the European Union*, Oxford, 2017, secondo cui, 146, 147: « EU decisions do not reflect the positions of every single national government on all matters meaning that national electoral can not necessarily punish a national government for a decision taken collectively by the Council. This problem has become ever more obvious in the context of Eurozone crisis, where increasingly decisions have been taken by the European Council and dictated to individual member states, leading to a loss of political autonomy for smaller and poorer member states [...] Thus the danger for the EU is that every time the system fails to deliver, the result is declining levels of trust and a crisis of confidence in the regime as a whole, because voters lack the opportunity to punish an incumbent and elect an alternative. In other words, the lack of mechanism to hold EU policymakers to account may lead to a more fundamental legitimacy crisis in the EU. When people hold the EU responsible for poor performance, but cannot hold it accountable for that performance, they become less trusting of its institutions as a whole».

<sup>369</sup> Sul referendum popolare greco circa la proposta di accordo presentata dai creditori internazionali vedasi: T. ABBATE, Grecia – *La vittoria del "No" al referendum popolare sulla proposta di accordo presentata dai creditori internazionali*, in DPCE On line, n. 2/2015, 289 ss.

<sup>370</sup> Secondo A.J. MENENDEZ, *Editorial: A European union in constitutional mutation?*, in *European Law Journal*, n. 2/2014, 138 «sociological fieldwork has already pointed to a growing feeling of humiliation in the European periphery which gave rise to a growth of anti-German sentiment first, but that is now being translated into decreasing trust in supranational institution». Quanto alle recenti elezioni europee del 2019 ampi consensi hanno registrato i vari partiti nazionali che si sono posti in chiave profondamente critica verso l'attuale assetto dell'Unione europea. In particolare, tra tutti, la Lega – in Italia – con un bacino elettorale del 34,33%, il Fronte nazionale – in Francia – il quale ha ottenuto il 23,43% dei consensi, ed il Brexit Party di Farage – nel Regno Unito – con una partentuale di voti pari al 31,7%, sono risultati nettamente i partiti più votati a livello nazionale. Inoltre, anche in altri Stati membri europei quali la Spagna e la Germania, i partiti euro-scettici hanno potuto contare su una percentuale di elettori non trascurabile. Invero, Podemos ha ottenuto il 10,1% delle preferenze (con una crescita, rispetto alle elezioni europee del 2014, di 2,12%), mentre Alternative für Deutschland si è attestata al 11% dei consensi (con una crescita, rispetto alle elezioni europee del 2014, del 3,9%).

<sup>371</sup> Per maggiori approfondimenti sulle prospettive dei recenti partiti nazionalisti europei vedasi: S. FABBRINI, *Il nuovo populismo europeo*, in *il Mulino*, n. 5/2015, 822 ss. Al riguardo, con riferimento alle ultime elezioni federali tedesche osservano A. DE PRETIS – R. MICCU', *Una nuova Germania per una nuova Europa? Le elezioni per il Bundestag del 24 settembre 2017 tra riassetto politico interno e necessario riequilibrio europeo*, in *Federalismi*, n. 18/2017 come «Alternative für Deutschland (AfD), partito fondato soltanto nel febbraio 2013 e capace nelle ultime elezioni federali di mancare per tre decimi di punto percentuale la soglia di sbarramento per l'accesso al Bundestag. Ora, invece, il partito che fu dell'economista di Amburgo Bernd Lucke –in gran parte mutato nella sua fisionomia politica originaria entra trionfalmente in Parlamento, con un programma ed una serie di candidati di vertice che hanno da tempo abbandonato gli orientamenti prettamente euroscettici delle origini, per recepire sempre più posizioni e linguaggi propri di quei movimenti nei quali si è incarnata in maniera più evidente la protesta di matrice xenofoba e razzista emersa in alcuni strati della società tedesca, senza disdegnare un recupero di posizioni nostalgiche per il passato nazionalsocialista che fino ad ora erano state appannaggio soltanto di raggruppamenti minoritari, tanto velleitari insignificanti per gli equilibri politici ed istituzionali del Paese».

dalla recente crisi economica<sup>372</sup>. Invero ciò che la crisi sembra aver lasciato come eredità è un aumento del tasso di disoccupazione e povertà, nonché una crescente disuguaglianza sia tra Stati (il riferimento è, in particolare, agli andamenti divergenti di Stati core e Paesi periferici) che tra classi sociali entro gli Stati<sup>373</sup>, fenomeni a cui la *governance* economica europea non sembra essere stata in grado, sin d'ora, di porre rimedio<sup>374</sup>.

---

<sup>372</sup> Sul punto si rimanda, *ex multis*, al contributo di I. SANCHEZ-CUENCA, *From a deficit of democracy to a technocratic order: the postcrisis debate on Europe*, in *Annual review of political science*, 20/2017, 351 ss.

<sup>373</sup> Secondo M. LUCIANI, *Il futuro dell'Europa, note a margine*, in *Nomos*, n. 2/2018, «quel che più colpisce della condizione attuale dell'Unione sono, fra i molti, due dati: a) la mancata riduzione, anzi l'allargamento, dei differenziali economici fra Stato e Stato (crescita, disoccupazione, investimenti); b) una perdita di consenso quale mai si era registrata in passato». Secondo G. BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico sociali*, op.cit., «Le politiche di austerità adottate dall'UE e dagli Stati hanno determinato, del resto, un forte impoverimento per la maggioranza della popolazione» e un poderoso arricchimento per «i ceti dominanti» che anche nel corso della crisi non hanno smesso di incrementare le loro rendite e i loro profitti».

<sup>374</sup> Efficacemente, sul punto, vedasi: E. MARELLI, *Investimenti per uscire dalla stagnazione e nuove politiche europee*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, n. 2/2016, 160 secondo cui: Le ripetute e/o prolungate recessioni, la debole ripresa (dal 2014 o 2015), l'attuale deflazione, l'elevata e persistente disoccupazione (il tasso di disoccupazione nell'Eurozona supera ancora della metà i valori pre-crisi) sono dovute non solo alle originarie crisi, finanziaria e dei debiti sovrani, ma anche alle errate – incerte, ritardate o inadeguate – politiche seguite dalle istituzioni europee e dai singoli paesi. In particolare, è stata sottovalutata la carenza di domanda aggregata, anche a causa della sottostima degli output gap. Seguendo le impostazioni neoliberiste, al fine di favorire la crescita si sono suggerite solo «riforme strutturali» (liberalizzazioni, privatizzazioni, riduzione della pressione fiscale, ecc.), senza considerare che queste riforme possono avere effetti positivi solo nel medio e lungo termine. Invece lo stesso Presidente della Bce, Draghi, ha alla fine ammesso che tali riforme debbono essere accompagnate da un adeguato sostegno alla domanda aggregata, aggiungendo che la politica monetaria da sola non basta



## CAPITOLO IV

### GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA E IMPLICAZIONI COSTITUZIONALI DELLA CRISI

Sommario: 1. Flessibilità a fronte di riforme strutturali: una nuova “declinazione” della condizionalità economica europea. - 2. La marginalizzazione del dibattito parlamentare italiano nell’adozione delle misure nazionali di *austerity*. - 3. (segue) Il rafforzamento dell’esecutivo: un mutamento della forma di governo ad opera della crisi? - 4. La riforma dell’art. 81 Cost.: le diverse interpretazioni della dottrina e le sue prime concrete applicazioni - 5. L’introduzione del principio di *estabilidad presupuestaria* e le sue implicazioni nell’ordinamento spagnolo - 5.1. Contesto e procedimento di riforma dell’art. 135 della Costituzione spagnola - 5.2. I principali contenuti normativi della riforma costituzionale - 5.3. Le più rilevanti riforme del *welfare state* adottate a seguito del novellato art. 135 della Costituzione - 5.4. *Estabilidad presupuestaria* e finanza locale - 5.5. Diritti sociali e vincoli finanziari nella (scarna) giurisprudenza del Tribunal Constitucional spagnolo - 6 (segue) Diritti sociali versus condizionamenti finanziari: recenti orientamenti della Corte Costituzionale italiana. - 7. L’applicabilità della Carta dei diritti fondamentali alle misure di *austerity* nazionali. Dalla sua esclusione alle recenti “aperture” della giurisprudenza della CGUE sul caso *Ledra* - 8. Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica. - 9. Il lavoratore e i suoi diritti nell’ordinamento europeo: tra concorrenza sovranazionale e tramonto dei paradigmi costituzionali.

“Al posto degli uomini abbiamo sostituito i numeri e alla compassione nei confronti delle sofferenze umane abbiamo sostituito l’assillo degli equilibri contabili”

Federico Caffè. Un economista per il nostro tempo, a cura di G. Amari e N. Rocchi, Napoli,

2009, 29

#### **1. Flessibilità a fronte di riforme strutturali: una nuova “declinazione” della condizionalità economica europea?**

La Commissione europea ha pubblicato, in data 13 gennaio 2015, una comunicazione interpretativa sugli spazi di flessibilità di bilancio, in capo agli Stati membri, già esistenti

all'interno delle regole del Patto di stabilità e crescita. Mediante tale comunicazione<sup>1</sup>, la Commissione ha quindi introdotto una clausola di flessibilità ulteriore rispetto a quelle sino ad ora previste dai Regolamenti che costituiscono il suddetto Patto, la quale autorizza deviazioni dall'obiettivo di medio termine per spese legate ad investimenti di respiro europeo con effetti a lungo termine positivi, diretti e verificabili sul bilancio. Prevede infatti tale comunicazione<sup>2</sup> che: «gli Stati membri che attuano riforme strutturali importanti sono autorizzati a deviare temporaneamente dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso. In tal modo possono far fronte ai costi a breve termine derivanti dall'attuazione di riforme strutturali destinate a generare a lungo termine effetti positivi sul bilancio, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile». Al riguardo, si noti anzitutto che si è trattato di un atto atipico non vincolante, maturato completamente in seno alla Commissione, senza che a tale mutamento interpretativo sulla flessibilità negli investimenti siano seguiti una formale revisione né dei predetti Regolamenti, né tantomeno dei Trattati europei. Nondimeno, le nuove indicazioni della Commissione trovano applicazione immediata in quanto non necessitano di provvedimenti normativi.

Più nel dettaglio – come evidenziato sin da subito dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio – la nuova interpretazione della Commissione sulla flessibilità si è posta tre obiettivi principali: a) tenere in migliore considerazione il ciclo economico degli Stati membri nelle raccomandazioni sugli aggiustamenti di bilancio; b) promuovere gli investimenti; c) incoraggiare l'attuazione delle riforme con costi nel breve termine, ma che migliorino la sostenibilità di bilancio nel lungo termine, anche attraverso l'innalzamento della crescita potenziale. Per quanto riguarda, in particolare, la situazione congiunturale, si stabilisce che l'aggiustamento fiscale richiesto a ciascuno Stato membro verso l'obiettivo di medio termine deve tener conto della situazione economica: il calcolo dell'aggiustamento viene quindi valutato su due parametri, e cioè il quantitativo di debito pubblico e il raggiungimento o meno del livello di PIL previsto. Se uno Stato membro, pertanto, raggiunge un PIL inferiore al suo potenziale, potrà usufruire di una correzione inferiore. Ne discende che più piccolo è l'*output gap*, più bassa è la componente ciclica che si può sottrarre al bilancio pubblico<sup>3</sup>. Quanto invece alla spesa per investimenti<sup>4</sup>, questa dovrebbe essere quella che determina una crescita nel sistema, non solo di carattere economico: crescita che genera anche una stabilità che non può essere valutata solo in termini economico-

---

<sup>1</sup> Commissione, *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita*, Strasburgo, 13 gennaio 2015, COM(2015) 12 final, disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu>.

<sup>2</sup> Commissione, *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita*, Strasburgo, 13 gennaio 2015, COM(2015) 12 final, 10.

<sup>3</sup> Cfr. L. BARTOLUCCI, *Osservazioni sparse sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018*, in *Forum quaderni costituzionali*, ottobre 2018.

<sup>4</sup> Per maggiori approfondimenti sul tema si rimanda a: F. DI CRISTINA – A. TONETTI, *La flessibilità europea e gli investimenti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2016, 191 ss.

finanziari (clausola sugli investimenti)<sup>5</sup>. Ne possono costituire esempi la spesa per ricerca ed istruzione, le quali sono, infatti, per antonomasia, rivolte alle generazioni future. A tale riguardo, si può osservare come a determinare la Commissione nella descritta interpretazione delle disposizioni normative europee del Patto di stabilità<sup>6</sup> e crescita pare essere stata la considerazione, fatta propria dalle stesse istituzioni dell'Unione<sup>7</sup>, secondo cui la carenza di investimenti di cui soffre l'Unione sarebbe dovuta, in particolare, ai vincoli di bilancio imposti agli Stati membri e a una crescita stagnante, fattori che determinano a loro volta incertezza sui mercati circa il futuro dell'economia.

Venendo, da ultimo, alle riforme nazionali, gli Stati membri possono attivare la “clausola delle riforme strutturali” allorché venga presentato dal singolo Stato membro un piano di riforme strutturali completo e dettagliato, il quale includa le misure previste corredate da un calendario per la loro attuazione. E' opportuno evidenziare, a tal riguardo, come l'attuazione di tali misure e il rispetto del calendario venga monitorato nel contesto del Semestre europeo o della stessa Procedura per squilibri macroeconomici eccessivi<sup>8</sup>. La *ratio* di quest'ultima clausola di flessibilità è quella di consentire temporanee deviazioni dagli obiettivi di disciplina fiscale quando un Paese si impegni in riforme strutturali che possono anche produrre costi per la finanza pubblica nel breve termine ma che, in una prospettiva intertemporale di medio-lungo periodo, sono destinate a determinare effetti positivi sulla sua sostenibilità<sup>9</sup>.

Si noti che, recentemente, la Commissione ha delineato un quadro di sintesi sugli esiti della comunicazione in esame. Ha quindi affermato, al riguardo, che: “da un generale riesame emerge come, nel complesso, gli obiettivi fondamentali della comunicazione della posizione comune sulla flessibilità sono stati raggiunti in ampia misura. Grazie a questo risultato si è quindi potuto contare su un quadro prevedibile e trasparente che ha permesso di applicare le vigenti norme del Patto in maniera equilibrata e mirata ai singoli Stati membri [...]. La flessibilità consentita dal Patto ha permesso di raggiungere un buon equilibrio tra l'obiettivo di mantenere una politica di bilancio prudente e quello di stabilizzare l'economia”<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> In questi termini si esprime: C. BUZZACCHI, *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità: il tema del debito*, in *Forum quaderni costituzionali*, aprile 2016.

<sup>6</sup> Osserva P. PAESANI, *Patto chiaro, amicizia lunga?*, disponibile all'indirizzo web: <http://www.eticaeconomia.it>, ottobre 2019 che: «il Patto di Stabilità e Crescita è forse la più controversa fra le regole che disciplinano la vita comune dei membri dell'Unione Europea. Da un lato, molti lo vedono come fonte di austerità eccessiva e come ostacolo alla possibilità di adottare serie politiche di crescita per molti paesi. Dall'altro lato, il Patto è accusato di aver perso la sua “capacità di mordere”, permettendo flessibilità e scappatoie anche in presenza di violazioni palesi delle sue regole».

<sup>7</sup> Vedasi: Regolamento n. 1017/2015, preambolo n. 1.

<sup>8</sup> Ufficio Parlamentare di bilancio, *Le nuove indicazioni della Commissione europea sulla flessibilità nel Patto di stabilità e crescita*, focus tematico n. 1/2015, spec. 1, 3, disponibile all'indirizzo web: <http://www.upbilancio.it>.

<sup>9</sup> Ufficio Parlamentare di bilancio, *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015*, 69 disponibile all'indirizzo web: <http://www.upbilancio.it>.

<sup>10</sup> Commissione europea, *Comunicazione sul riesame della flessibilità consentita dal patto di stabilità e crescita*, Bruxelles, 23.5.2018 COM(2018) 335 final, 3, disponibile all'indirizzo web: <https://eur-lex.europa.eu>

Secondo taluni Autori, quindi, la flessibilità andrebbe innanzitutto inserita all'interno del generale progetto di unificazione monetaria. I margini di flessibilità previsti a livello europeo rappresenterebbero, infatti, correttivi all'operare delle regole comuni di disciplina fiscale che, dalla fine degli anni Ottanta, hanno affiancato lo sviluppo dell'integrazione monetaria. In quanto tali, il loro fine sarebbe quindi quello di limitare le conseguenze negative imputabili alla mancata contestuale integrazione delle politiche economiche e di bilancio<sup>11</sup>. Se è infatti vero che il principio attorno a cui deve ruotare l'applicazione del Patto di stabilità e crescita è la parità di trattamento per tutti gli Stati membri, nondimeno quest'ultima non può implicare – secondo quanto statuito dalla Commissione nella comunicazione in esame – che le soluzioni siano identiche per tutti i casi, ma deve essere combinata con la valutazione economica specifica di ciascuna situazione. Proprio alla luce di tale considerazione, il Patto di stabilità e crescita deve quindi essere considerato come flessibile nell'applicazione delle norme, sia nel tempo, sia nei diversi Stati membri. Parimenti, sempre secondo quanto previsto dalla comunicazione, tale Patto lascia alla Commissione e al Consiglio (pur sempre nel rispetto delle norme concordate) un margine discrezionale che permette di valutare la solidità delle finanze pubbliche alla luce della situazione specifica di ciascun Paese, al fine di poter raccomandare la linea d'intervento migliore in funzione della più recente evoluzione e di informazioni aggiornate<sup>12</sup>.

Sembrirebbe pertanto sorgere, in forza di tali previsioni, la possibilità, da parte delle istituzioni dell'Unione, di chiedere uno sforzo di aggiustamento maggiore ai Paesi che attraversano una fase favorevole del ciclo economico, mentre a quelli che presentino condizioni economiche opposte – tali da provocare l'azione dei cd. stabilizzatori automatici – sarebbe consentito richiedere uno sforzo di bilancio minore. Se si segue tale interpretazione, se ne può quindi dedurre che la flessibilità può comportare, in talune situazioni, un irrigidimento degli obblighi che discendono dalla normativa europea mentre, in altre, un'effettiva mitigazione di questi, così stimolando l'adozione di politiche anti-cicliche<sup>13</sup>. A tale riguardo, secondo taluni Autori, la decisione, da parte delle istituzioni europee competenti, di concedere margini di flessibilità agli Stati per affrontare tali politiche anti-cicliche sarebbe quindi certamente frutto di valutazioni politiche, anche se a presidio di regole formalmente tecniche<sup>14</sup>.

Ciò posto, pare ora opportuno indagare il senso e la portata di questa flessibilità di cui tanto ora si parla, onde comprendere se questa implichi o meno un recupero della discrezionalità

---

<sup>11</sup> Cfr. A. CERRUTI, *Il senso di poi è una scienza esatta. Flessibilità e informalità nelle decisioni di bilancio*, in G. Grasso (a cura di) *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale del Gruppo di Pisa - Como, 20.11.2015, Napoli, 2016, 212.

<sup>12</sup> Commissione, *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita*, Strasburgo, 13 gennaio 2015, COM(2015) 12 final, 4.

<sup>13</sup> In tal senso vedasi: A. CERRUTI, *Il senso di poi è una scienza esatta. Flessibilità e informalità nelle decisioni di bilancio*, op. cit., 214.

<sup>14</sup> Cfr. A. SCIORTINO, *Il Governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in G. Grasso (a cura di) *Il Governo tra tecnica e politica*, op. cit., 22.

politica che si voleva eliminare<sup>15</sup>. In altri termini, ci si interroga sul fatto che la comunicazione della Commissione in esame abbia aperto nuovi spazi decisionali alla politica nazionale, “allentando” così i vincoli europei del Patto di stabilità e crescita ai quali gli Stati membri sono sottoposti<sup>16</sup>. L’ambito di indagine sarà limitato all’Italia, onde meglio comprendere quanta flessibilità, rispetto all’obiettivo di medio termine, abbia concesso la Commissione ai vari esecutivi che si sono succeduti dal 2015 ad oggi (tenendo tuttavia in considerazione che, quanto al Documento di economia e finanza 2019, la relativa nota di aggiornamento è ancora in corso di discussione).

Secondo fonti governative, a partire dal 2015 il miglioramento richiesto all’Italia in termini di saldo strutturale è stato mitigato dai margini di flessibilità riconosciuti dalla Commissione Europea per finanziare riforme strutturali, investimenti infrastrutturali e per far fronte ad eventi eccezionali che hanno comportato spese impreviste (quali disastri naturali e l’afflusso di migranti)<sup>17</sup>. In particolare, è proprio in riferimento al Documento di economia e finanza del 2016 che la Commissione, nell’esprimere le proprie raccomandazioni sul Programma di stabilità e sul Programma nazionale di riforma<sup>18</sup>, ha concesso la massima flessibilità sul deficit, così mostrando apprezzamento per il piano di riforme strutturali e per la realizzazione di investimenti aggiuntivi da parte dell’allora in carica governo Renzi. A tale riguardo, si noti come l’esecutivo allora in carica giustificava la richiesta di avvalersi delle clausole di flessibilità proprio a fronte

---

<sup>15</sup> A tal riguardo, osservano A. CERRUTI – I. MASSA PINTO, *I conflitti nella prospettiva della teoria generale delle fonti del diritto nel caso della disciplina euromunitaria della finanza pubblica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, che l’intera disciplina europea in materia di finanza pubblica è ancora ben lungi dall’essere definita con precisione. Ciò sarebbe dimostrato proprio dalla mancanza di precisione che caratterizza la più recente evoluzione interpretativa di questa, nuovamente all’insegna della flessibilità.

<sup>16</sup> A tale riguardo, secondo A. CERRUTI, *Il senno di poi è una scienza esatta. Flessibilità e informalità nelle decisioni di bilancio*, *op. cit.*, 217: «mentre la retorica della flessibilità rivendica gli spazi aperti alla politica nazionale dal “nuovo” approccio alle decisioni di bilancio, la panoramica dei concreti margini esistenti suggerisce che di discrezionalità è titolare, innanzitutto, l’istituzione tecnica europea e solo di riflesso, nella misura in cui possono invocarne una sorveglianza meno severa, i governi nazionali».

<sup>17</sup> Ministero dell’economia e delle Finanze, *Documento di economia e finanza 2019, Sezione I, Programma di Stabilità dell’Italia*, 52, disponibile all’indirizzo web: <http://www.mef.gov.it>.

<sup>18</sup> Più precisamente, si rimanda al documento, Commissione, *Parere della commissione del 16.11.2015 sul documento programmatico di bilancio dell’Italia*, Bruxelles, 16.11.2015 C(2015) 8105 final, preambolo 15, ove la Commissione ha espresso il proprio giudizio con riferimento alla flessibilità da concedersi all’Italia nel 2016: «con riguardo al 2016 il documento programmatico di bilancio dell’Italia è corredato della richiesta ufficiale di utilizzare un ulteriore margine di flessibilità dello 0,4% del PIL nell’ambito del braccio preventivo, che verrebbe a sommarsi allo 0,4% del PIL già concesso a luglio dal Consiglio nel quadro della clausola sulle riforme strutturali. La richiesta consiste in un’ulteriore deviazione dello 0,1% del PIL nel quadro della clausola sulle riforme strutturali e dello 0,3% del PIL nell’ambito della clausola sugli investimenti. La Commissione rileva che la concessione in questa fase degli ulteriori margini di flessibilità richiesti esulerebbe dal ciclo ordinario del semestre europeo e costituirebbe uno scostamento dal processo previsto nella comunicazione sulla flessibilità nell’ambito del Patto di stabilità e crescita. Nel contempo, alla luce delle previsioni della Commissione i criteri di ammissibilità alla clausola sugli investimenti risultano soddisfatti. Quanto alla richiesta di ulteriore flessibilità nell’ambito della clausola sulle riforme strutturali, la Commissione ricorda i considerevoli margini già concessi in riconoscimento degli sforzi di riforma strutturale in corso. Nel valutare la richiesta di ulteriori margini di flessibilità nella prossima primavera, la Commissione pondererà i progressi compiuti nel programma di riforme strutturali tenendo conto delle raccomandazioni del Consiglio».

delle misure strutturali e di quelle di natura fiscale messe in campo nei precedenti due anni<sup>19</sup>. Queste, sarebbero quindi state funzionali a migliorare la crescita potenziale, agendo sul mercato dei beni e dei servizi, su quello del lavoro così come su quello cruciale del credito. In linea con le posizioni espresse dal governo italiano, la Commissione ha quindi accordato all'Italia, per il bilancio 2016, la massima flessibilità sul deficit prevista dalle relative clausole per riforme strutturali ed investimenti, oltre ad un'ulteriore flessibilità per le spese relative alla sicurezza e all'accoglienza dei migranti<sup>20</sup>.

Si può quindi notare, rispetto a quanto già evidenziato nei paragrafi 5-6 del precedente capitolo, come la Commissione sia stata particolarmente flessibile, nei confronti dell'Italia, quando ha giudicato positivamente, anche nell'ambito della MIP, le riforme che il governo ha adottato, a partire da quelle in ambito giuslavoristico. Invero, come si potrà osservare dalla sottostante tabella di sintesi sulla flessibilità concessa all'Italia negli anni seguenti alla comunicazione in esame, il nostro Paese ha potuto beneficiare della clausola sulle riforme strutturali solamente nel 2016. Proprio alla luce di tali considerazioni si è quindi levata la voce critica di parte della dottrina secondo cui la flessibilità sarebbe stata ottenuta, dal governo Renzi, secondo lo schema che caratterizza lo sviluppo della costruzione europea: quello per cui si concedono soldi in cambio delle riforme volute dai mercati<sup>21</sup>. Non a caso la concessione di flessibilità è spesso oggetto di trattativa politica tra i nostri esecutivi in carica e la Commissione. Come evidenziato da alcuni Autori, infatti, gli sviluppi nel tempo della normativa europea di bilancio riflettono la tensione tra i due poli della rigidità e della flessibilità, e della conseguente dialettica fra regole e discrezionalità<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Vedasi *Relazione al Parlamento, allegata al Documento di economia e finanza 2016*, presentata ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, al Consiglio dei Ministri l'8 aprile 2016, 4, disponibile all'indirizzo web: <http://www.mef.gov.it>.

<sup>20</sup> Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, *La Commissione Ue riconosce riforme e investimenti e accorda flessibilità. DEF in linea con le regole europee*, maggio 2016, disponibile all'indirizzo web: <http://www.mef.gov.it>. Più nel dettaglio, il governo Renzi, in occasione del DEF 2016, ha giustificato lo scostamento dall'obiettivo di medio termine alla luce di una serie di fattori: i rischi di stagnazione e deflazione a livello mondiale, in un contesto di instabilità economica e geopolitica; l'insufficiente coordinamento delle politiche di bilancio nell'area Euro, con scarsa espansione fiscale da parte dei paesi in posizione più solida e insoddisfacenti progressi nelle riforme strutturali negli altri paesi; gli effetti indesiderati di eccessive strette fiscali, tenuto conto dell'aumento dei moltiplicatori fiscali nei Paesi che hanno subito lunghe e profonde recessioni; i rilevanti costi connessi al notevole sforzo di riforma posto in essere dall'Italia, destinato a produrre effetti positivi sul clima di investimento e sulla crescita potenziale nel medio periodo, ma suscettibile di generare riflessi sfavorevoli sul bilancio pubblico e sull'economia nel breve periodo; la sottostima dell'*output gap* alla base del saldo strutturale di finanza pubblica, secondo la metodologia stabilita a livello di Unione europea che imprime un carattere pro-ciclico alla politica di bilancio. Cfr. N. LUPO – R. IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2/2017, 238.

<sup>21</sup> Cfr. A. SOMMA, *La flessibilità di Renzi pagata dai lavoratori*, in *La Nuova Ferrara*, settembre 2016, disponibile all'indirizzo web: <http://fuorionda-ferrara.blogautore.repubblica.it>. Secondo tale Autore, critico nei confronti delle riforme adottate dal governo Renzi: «[lo schema soldi contro riforme] è stato utilizzato da Renzi per motivare l'approvazione del Jobs Act, una legge che avrebbe dovuto rilanciare l'occupazione, che ha invece incrementato la precarizzazione e la svalutazione del lavoro: come ha ricordato Merkel proprio a Ventotene, solo se si fosse fatta questa riforma l'Europa avrebbe concesso nuovi margini di flessibilità all'Italia».

<sup>22</sup> Cfr. G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, n. 1/2014, 5 ss.

## Flessibilità accordata all'Italia nel Patto di stabilità

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Output gap DEF 2019 (% del PIL potenziale)	-4,34	-3,15	-1,80	-1,53	-1,72	-1,56	-1,63	-1,57
Condizioni cicliche	Eccezionalmente negative	Molto negative	Negative	Negative	Negative	Negative	Negative	Negative
Aggiustamento stimato sulla base delle condizioni cicliche e del livello del debito (p.p di PIL)	0,08	0,25	0,50	0,50	0,25	0,50	0,25	0,50
Flessibilità accordata (p.p di PIL) di cui:	0,03	0,83	0,39 <sup>(1)</sup>	0,00	0,18	0,00	0,00	0,00
a) per attivazione delle clausole di flessibilità:								
riforme strutturali	0,00	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
investimenti	0,00	0,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) per attivazione delle clausole di eventi non usuali:								
rifugiati	0,03	0,06	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
costi di sicurezza	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
costi di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio	0,00	0,00	0,19	0,00	0,18	0,00	0,00	0,00
Aggiustamento stimato modificato per le clausole di flessibilità e di eventi non usuali (p.p di PIL)	0,05	-0,58	0,11	0,50	0,07	0,50	0,25	0,50
Margine di discrezionalità				0,30				

(1) In ottemperanza alle procedure di calcolo stabilite dalla Commissione Europea, per il 2017 il calcolo della flessibilità accordata prende in considerazione il saldo strutturale a t-1, la distanza dall'OMT e le clausole concesse nell'ultimo triennio, risultando maggiormente favorevole della somma semplice delle clausole concesse per lo stesso anno.

Fonte: Documento di economia e finanza 2019

A tale riguardo, lo stesso Ufficio parlamentare di bilancio ha dunque rilevato come la strategia politica dei governi in questi anni sia stata proprio quella di collocarsi sulla “frontiera della flessibilità”, negoziando tra un piano e l’altro lo spostamento di tale frontiera<sup>23</sup>. Pertanto, si assiste, di anno in anno, alla contrattazione tra governo italiano e Commissione con la richiesta di maggiori spazi di flessibilità e manovra politica. Ad esempio, da ultimo, con l’aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica di dicembre 2018, il Governo Conte I ha richiesto alla Commissione Europea di riconoscere all’Italia la flessibilità di bilancio per l’anno 2019 per un importo di circa 3,7 miliardi – corrispondente a poco meno dello 0,2 per cento del PIL – in relazione ad un piano straordinario di interventi tesi a contrastare il dissesto idrogeologico e a misure eccezionali volte alla messa in sicurezza della rete di collegamenti italiana<sup>24</sup>.

Alla luce di quanto suesposto, si potrebbe quindi affermare che la flessibilità sia riconducibile ad uno degli elementi caratterizzanti i “*new modes of economic governance*”<sup>25</sup> emersi nel corso della

<sup>23</sup> Ufficio Parlamentare di Bilancio, *La politica fiscale in Italia e nell’Unione europea*, marzo 2018, disponibile all’indirizzo web: <http://www.upbilancio.it>

<sup>24</sup> Ministero dell’economia e delle Finanze, *Documento di economia e finanza 2019, Sezione I, Programma di Stabilità dell’Italia*, 52, disponibile all’indirizzo web: <http://www.mef.gov.it>, 55.

<sup>25</sup> In questo senso: A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell’era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017, spec. 34. Secondo tale Autrice la condizionalità avrebbe determinato un processo di metamorfosi dell’assetto costituzionale europeo.

crisi<sup>26</sup>, ovvero quello della stretta condizionalità economica, posto che agli Stati membri sembra essere concesso un alleggerimento dei vincoli del Patto di stabilità e crescita solamente a fronte della realizzazione di misure ritenute dalla Commissione destinate a sostenere, in termini neoliberali, l'ordine economico<sup>27</sup>. Invero, pur non potendosi definire, la flessibilità, quale vera e propria forma di assistenza finanziaria agli Stati membri in difficoltà, rimane pur sempre vero che la concessione di questa pare oggi costituire – almeno in riferimento all'Italia – l'unico margine di manovra per poter evitare, di anno in anno, lo sfioramento dei vincoli economico-finanziari europei. Nondimeno, la flessibilità viene accordata solo a determinate condizioni: attualmente, ad esempio, quanto alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza del 2019, il Governo Conte bis sta trattando con la Commissione uno spazio fiscale aggiuntivo di 10-12 miliardi (necessario per sterilizzare l'aumento dell'IVA), a fronte di precise rassicurazioni sul versante della riduzione del debito pubblico<sup>28</sup>. Pertanto questa non può che essere ricondotta entro il principio di condizionalità – che ricalca la prassi da lungo tempo invalsa presso il Fondo monetario internazionale – il quale è stato appunto definito da taluni Autori, la “stella polare” per regolamentare il rapporto tra le nuove istituzioni intergovernative ed i Paesi più fragili dell'Ue<sup>29</sup>.

In altri termini, quindi, si può osservare come la flessibilità non sembri differire da tutti gli altri casi di concessione di assistenza finanziaria. Quest'ultima – come si cercherà di illustrare nel presente capitolo – appare essere la contropartita per misure volte a diminuire le uscite degli Stati membri debitori. Il riferimento è, in particolare, alle misure destinate a contenere la spesa pensionistica e sociale – inclusa ovviamente quella per la sanità e l'istruzione – a congelare o ridurre le retribuzioni dei pubblici dipendenti, e, in genere, a ridimensionare la pubblica amministrazione. Alle misure di contenimento delle uscite si aggiungono poi indicazioni sulle modalità di incremento delle entrate, soprattutto attraverso programmi di privatizzazioni e liberalizzazioni, in particolare nei settori dell'energia, delle telecomunicazioni, delle assicurazioni e dei servizi pubblici locali. Diffuse sono anche le condizionalità concernenti la riforma del mercato del lavoro, concepita in modo tale da ripristinare più elevati livelli di libertà contrattuale, utili fra l'altro a rimuovere gli ostacoli alla flessibilizzazione e precarizzazione della relazione di lavoro: ad assimilarla sempre più a una relazione di mercato qualsiasi, relativa al mero scambio di attività umana contro denaro, depurata da qualsiasi obbligazione accessoria a tutela della parte

---

<sup>26</sup> Si rimanda, al riguardo, per maggiori approfondimenti sulla condizionalità al Capitolo II, paragrafo 3 del presente Lavoro.

<sup>27</sup> In questo senso: A. SOMMA, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismi*, in *DPCE Online*, n. 4/2017, 124.

<sup>28</sup> Vedasi, al riguardo, D. PESOLE, *Si alla flessibilità Ue ma ora occorre ridurre il debito*, disponibile all'indirizzo web: <https://www.ilsole24ore.com>, 30 settembre 2019.

<sup>29</sup> F. LOSURDO, *Il principio di condizionalità nella crisi dell'ordine di Maastricht*, in G.M. Teruel Lozano, A. Pérez miras – E.C. Rafiotta (a cura di) *Sfide del costituzionalismo di fronte al processo di integrazione europea*, Seminario Italo Spagnolo, Murcia, 2015, 112.

debole. Il tutto mentre si incentiva lo sviluppo di relazioni industriali in cui sia limitato il potere dei sindacati dei lavoratori: ad esempio promuovendo la possibilità per gli accordi a livello di singola impresa, dove più forte è il potere contrattuale del datore di lavoro, di derogare agli accordi conclusi a livello centrale, dove è più facile contrastare quel potere<sup>30</sup>. Ne consegue che il principio di condizionalità impone agli Stati membri *policies* di stretto rigore fiscale, quali aumento delle imposte e riduzione delle spese, volte a rassicurare gli investitori privati sulla solvibilità degli stessi, e coerenti con una dinamica distributiva difficilmente sovrapponibile alle logiche perequative e agli strumenti diretti al perseguimento della giustizia sociale, riscontrabili nelle costituzioni nazionali<sup>31</sup>.

E' quindi nella direzione appena descritta che la condizionalità europea – insita anche nella struttura della stessa MIP – sembra orientare le riforme degli Stati membri GIPSI, pur nelle rispettive peculiarità e diversità ordinamentali. A tale riguardo – alla luce di quanto evidenziato nel precedente capitolo con riguardo all'Italia, e di quanto si illustrerà, nel presente, con riguardo alla Spagna (vedasi *infra*, paragrafo 5.3) i due Stati sembrano, da tempo, accomunati da un comune disegno riformatore, a partire dall'introduzione nella Costituzione di più stringenti regole sulla stabilità di bilancio.

## 2. La marginalizzazione del dibattito parlamentare italiano nell'adozione delle misure nazionali di *austerità*

Tra i fattori di crisi del Parlamento, già ampiamente messi in rilievo negli studi non soltanto degli ultimi anni<sup>32</sup>, pare anzitutto opportuno evidenziare le trasformazioni che hanno investito i

---

<sup>30</sup> Cfr. A. SOMMA, *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1/2018, 187, 188.

<sup>31</sup> Cfr. C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economicomonetaria e il mito dell'unità politica europea*, in *Diritti Comparati*, n. 1/2018. Per maggiori approfondimenti sul punto si rimanda a: L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, 2019.

<sup>32</sup> Vedasi, al riguardo, A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, 2018. Tale Autrice sostiene come la dissoluzione dei grandi partiti di massa e la loro torsione in senso leaderistico, oligarchico e/o populistico infligga gravi ferite alla democrazia rappresentativa, ben colte dall'opinione pubblica. Se i partiti costituiscono ancora oggi l'irrinunciabile *trait d'union* tra istituzioni e società, è quindi necessaria – secondo tale Autrice – la ricerca degli strumenti capaci di colmare la frattura tra essi e i cittadini, quali titolari della sovranità. C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità, la crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018, P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi*, n. 1/2017, secondo cui: «la democrazia rappresentativa versa attualmente in uno stato di crisi, dovuto alle criticità del rapporto tra governanti e governati, alla debolezza della politica nell'affrontare grandi temi quali gli effetti della globalizzazione, del massiccio ed incontrollato flusso migratorio, nonché delle ricadute della grave crisi finanziaria, economica e di conseguenza sociale che si è abbattuta sul mondo occidentale a partire dal 2007 e con sensibili evidenti difficoltà per i cittadini e le imprese, soprattutto dal 2009 ad oggi, G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia? Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, 2014, G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, 21 ss., G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, secondo cui: «è soltanto alla luce della degenerazione che ha attraversato la forma partito, nelle diverse declinazioni del partito carismatico o mediatico che si possono cogliere le ragioni più profonde della compressione della dialettica e dei tempi della decisione parlamentare. Queste ultime riflettono ormai la ricerca di un equilibrio tra governo e parlamento dettato da vincoli esterni, che sono

partiti politici, tenendo presente che è proprio nella crisi di questi che sembra affondare le sue radici il tentativo di mettere in discussione la legittimazione stessa del Parlamento<sup>33</sup>.

Sin dalla fine degli anni Ottanta, infatti, in Italia, la riduzione degli spazi a disposizione della politica – a causa dell’annebbiamento dei tradizionali *cleavages*, del tramonto delle ideologie, della tendenza degli interessi ad autorappresentarsi e, non da ultimo, dell’influenza dei mass-media<sup>34</sup> – è stata ben compresa da tutti. Invero, i partiti politici sembrano aver progressivamente perso la capacità di cogliere le istanze dei gruppi sociali di riferimento e di rappresentarle a livello istituzionale.

In tale contesto, questi hanno infatti finito per smarrire il fondamentale ruolo di ‘cinghia di trasmissione’ tra comunità popolare e istituzioni e, di conseguenza, anche la capacità di orientare le preferenze dei cittadini nell’ambito di distinte visioni di sintesi dell’interesse generale<sup>35</sup>. Ciò posto, sembra quindi riscontrarsi oggi una attuale inidoneità dei partiti politici a svolgere quelle fondamentali funzioni di collegamento tra lo Stato e la società e, pertanto, da tale degenerazione che ha attraversato (e sta attraversando) la forma partito sembrano potersi cogliere le ragioni più profonde della compressione della dialettica e dei tempi della decisione parlamentare<sup>36</sup>.

---

utilizzati come sponda per comprimere il ruolo delle assemblee elettive, con conseguenti e incisivi riflessi sul processo di produzione normativa e sul sistema delle fonti. Il procedimento di decisione parlamentare, infatti, da un lato, risulta fortemente limitato nei tempi e nelle garanzie, e, dall’altro, di fatto esprime il tendenziale superamento del rapporto tra corpo elettorale, partiti, gruppi parlamentari e membri delle Camere sotteso alle norme costituzionali», C. PIETRO, *Governo forte versus Parlamento debole*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 136-137/2002, 17 ss., M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di) *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, 109 ss., spec. 113, che già osservava come: «dell’arretramento della politica, ovviamente, non poteva non risentire il meccanismo della rappresentanza e, infatti il Parlamento ha cominciato a conoscere ostacoli sempre maggiori nel mantenersi come il naturale centro della mediazione. Nel generale processo di ridefinizione dei rapporti tra sfera pubblica e sfera privata (tra Stato e mercato), le istituzioni rappresentative hanno subito le conseguenze più rilevanti» e, da ultimo, C. DELL’ACQUA, *Sulla crisi del Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 113-114/1996, 5 ss.

<sup>33</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *op.cit.*

<sup>34</sup> In questo senso vedasi: A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2008, 870. Sul tema vedasi altresì G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. V, sez. I, Della democrazia e delle sue dinamiche, Napoli, 2009, p. 1777 ss. Al riguardo osserva altresì S. GAMBINO, *Le riforme istituzionali tra Patto Costituzionale e crisi dei partiti*, in *Politica del diritto*, n. 1/1991, 49 come «[vi è una] stretta interrelazione tra sistema politico e sistema politico costituzionale, non trascurando come a questo livello di intreccio politico istituzionale intervengano ulteriori e fondamentali variabili di analisi come quelle culturali, quelle della conformità storico-istituzionale e, ultime ma non certo meno importanti, quelle economiche, nel loro costituire al contempo evidenziazione e momento d’accelerazione del processo di crisi istituzionale».

<sup>35</sup> Cfr. F. GIUFFRÈ, *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, in *Federalismi*, n. 23/2016. Al riguardo, osserva F. TUCCARI, *Ritorno al futuro? La crisi dei partiti politici*, in *Storia del pensiero politico*, n. 1/2014, 147 che «una democrazia oltre i partiti è sì possibile, ma certo difficile da realizzare. I partiti hanno sicuramente cessato di monopolizzare lo «spazio pubblico» e hanno ormai una «sovranità limitata». La grande questione è se essi saranno le marionette di un’alleanza di ferro tra il grande potere mediatico e i grandi centri del potere economico-finanziario». Sul punto si rimanda, da ultimo, a: P. IGNAZI, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari, 2012; M. REVELLI, *Finale di partito*, Torino, 2013.

<sup>36</sup> G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, *op.cit.* Sul punto si rimanda altresì alle interessanti osservazioni di E. MOSTACCI, *Sintomo, patologia, talora medicina: il partito antipartito e la multiforme crisi delle democrazie europee*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. 3/2015, 583,584 secondo cui: «se il processo di progressivo logoramento degli elementi centrali dei diversi sistemi politici europei ha radici remote – che risalgono almeno al principio degli anni novanta –, nel corso dell’ultimo lustro esso ha conosciuto una decisa accelerazione, la quale ha addirittura prodotto il ripiegamento di alcuni partiti tradizionali a vantaggio, se le tendenze in atto troveranno

Invero, dall'arretramento dei partiti politici, quali mediatori del consenso democratico, non poteva non risentire il meccanismo della rappresentanza, e, infatti, il Parlamento ha cominciato a conoscere ostacoli sempre maggiori nel mantenersi come il naturale centro della mediazione tra gli eletti, portatori di diverse istanze sociali<sup>37</sup>.

Pare quindi costituire un tratto fortemente democratico quello sotteso all'opinione che i partiti debbano necessariamente recuperare un ruolo nella trasmissione delle domande dal basso verso le istituzioni rappresentative<sup>38</sup>, al fine di conferire una maggiore legittimazione al Parlamento come luogo principale del dibattito democratico. Al riguardo, la lamentata debolezza del principio democratico e di sovranità popolare pare aver come base proprio la descritta crisi dei partiti politici<sup>39</sup>.

Ciò premesso, va quindi evidenziato come la *governance* economica europea della crisi sembri aver ulteriormente esautorato il Parlamento dalla sua tradizionale funzione legislativa, alla luce di un accresciuto protagonismo del Governo nell'esercizio di tale funzione. Come evidenziato da autorevole dottrina, infatti, la rappresentanza politico parlamentare e, più in generale, lo stesso principio democratico sembrano aver subito un profondo cedimento dinanzi alla crisi economica<sup>40</sup>.

---

conferma e stabilizzazione, di soggetti nuovi [...] La rappresentanza politica può intendersi come posizione o, al contrario, come rapporto ed il diritto è autonomamente capace di instaurare qualcosa che si avvicina alla prima nozione; a sua volta, la seconda è il risultato di un processo politico basato su responsabilità e *accountability* dell'eletto – attitudini fattuali che il diritto può incentivare ma non produrre direttamente – e costituisce il filo attraverso cui si intesse la sostanza democratica dei processi rappresentativi. All'interno di questa alternativa, il progressivo inaridirsi della reale capacità dei cittadini di orientare le scelte fondamentali perseguite dal potere pubblico, nel produrre il progressivo arroccamento della rappresentanza politica attorno al suo nerbo giuridico di mera posizione rappresentativa, finisce per incidere negativamente su quella legittimazione (sociale prima che politico-giuridica) delle istituzioni rappresentative che deriva dall'aver agito, queste ultime, in modo coerente con quanto emerso dal dibattito pubblico».

<sup>37</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, op. cit. 113.

<sup>38</sup> Vedasi, in questo senso, M. LUCIANI, *Sul partito politico oggi*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3/2010, 163 ss. Al riguardo, osserva S. MERLINI, *Note sulla progressiva scomparsa della forma di governo parlamentare in Italia: dall'assemblea costituente al disegno di legge Renzi Boschi sul superamento del bicameralismo paritario*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2014, 3613 ss. come: questi ultimi anni sono stati contrassegnati da una crisi politica così profonda da mettere addirittura in questione la capacità di funzionamento degli essenziali strumenti di funzionamento democratico del nostro paese, come è dimostrato dalle vicende che hanno riguardato la stabilità e l'efficienza dei governi nelle ultime legislature; la costituzionalità ed la funzionalità delle leggi elettorali; la capacità dei partiti di concorrere a determinare la politica nazionale e di operare con metodo democratico. A questi problemi si è, poi, aggiunta la bassa rappresentatività di un Parlamento che è stato espresso dai vertici dei partiti e non dagli elettori e che si è dimostrato, da un lato, debolissimo nei confronti dei governi e, dall'altro, titubante ed indeciso fin quasi alla paralisi nell'esercizio di fondamentali poteri propri quali, la nomina del capo dello Stato, dei giudici costituzionali e dei membri del C.S.M.

<sup>39</sup> Cfr. M. FIORAVANTI, *La trasformazione costituzionale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/2014, 295 ss.

<sup>40</sup> Cfr. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012, 15. Al riguardo, G. GUARINO, *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Milano, 2006, 187-188, sottolinea che «sovranità, nel concetto moderno, è democrazia», e che «quanto di sovranità è sottratto dall'eurosistema agli Stati, di tanto scemano il carattere e i contenuti della democrazia». L'Autore continua evidenziando che «da una parte, la sovranità di cui l'eurosistema priva gli Stati non viene trasferita ad organi comunitari; dall'altra, nell'eurosistema le decisioni da adottarsi di volta in volta da organi rappresentativi sono sostituite da costrizioni e da dinamismi sui quali gli uomini non esercitano influenza». Interessanti, sul punto, sono altresì le osservazioni di C. BASSU, *Le nuove frontiere della rappresentanza politica*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2017, 13 ss. Tale Autrice sostiene come i modelli tradizionali della rappresentanza politica siano messi in discussione dal concorrere di una serie di fattori che spingono a riconsiderare il concetto di rappresentanza nelle sue diverse dimensioni. Secondo tale Autrice ci troviamo in una fase di transizione e cambiamento del rapporto tra governati e governanti che induce una riflessione sul sistema di democrazia

A tal riguardo, il richiamo alla crisi e all'urgenza europea è stato infatti funzionale a giustificare la compressione del Parlamento nell'approvazione di provvedimenti diretti, in particolare, a contenere la spesa pubblica, a riformare il diritto del lavoro, ad incidere sullo Stato sociale<sup>41</sup>. Tale marginalizzazione dell'assemblea legislativa italiana si è quindi accresciuta per effetto di pratiche quali il ricorso ordinario, da parte del Governo, al decreto-legge, all'uso sistematico della questione di fiducia, spesso in combinazione con maxi emendamenti governativi, oltre che dal conferimento a questo, tramite leggi delega sempre più elastiche e generiche di rilevanti, di margini molto ampi quanto all'attribuito esercizio della funzione legislativa<sup>42</sup>.

L'organo "il cui potere deriva direttamente dal popolo" – il Parlamento – ha quindi finito, per molti aspetti, per rinunciare al ruolo centrale che la Costituzione gli assegnava, operando di

---

rappresentativa. I partiti, tradizionali sedi di intermediazione tra le istanze popolari e i luoghi di decisione pubblica, sarebbero così oggetto di una crisi profonda e, anche in ragione dei processi di integrazione internazionale e sovranazionale, i parlamenti nazionali non sarebbero più il centro propulsore delle decisioni pubbliche. Da ultimo, vedasi F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012 secondo cui: «è evidente che si pone una questione di compatibilità con il sistema costituzionale delle scelte politiche ed economiche che la crisi finanziaria che si è aperta nel 2007 pone all'ordine del giorno. Di più, tale questione si presenta su un triplice piano: il primo si pone rispetto alla stretta conformità costituzionale delle politiche economiche anticrisi effettuate a livello statale; il secondo valuta la compatibilità costituzionale degli obiettivi dei trattati Ue e delle politiche individuate dell'Ue come prioritarie; il terzo, infine, si pone su un piano del tutto costituzionale e si misura con il grado di opportunità prima e di legittimità dopo delle iniziative di modifica costituzionale che sono state avanzate dai governi Berlusconi IV e Monti, come risposta alla crisi».

<sup>41</sup> In questo senso: P. MASALA, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016. A tale riguardo, osserva G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017 come «si è paventato il rischio del profilarsi di un definitivo superamento del «costituzionalismo democratico» e, per contro, di un definitivo consolidamento del «costituzionalismo post-moderno» funzionale alla realizzazione dei disegni delle oligarchie politico-economiche ispirate al «pensiero unico del neoliberismo» (cd. «neo-funzionalismo costituzionale»). Secondo G. BUCCI, *Crisi della mediazione politica e questione sociale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, quindi «il disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi non possa essere considerato come «un prodotto estemporaneo», ma come «il frutto di un lungo regresso» avviato negli anni Ottanta e culminato negli anni Novanta con la decisione – adottata dalle «élite politiche» – di «svendere la sovranità del Paese e le sue ricchezze nazionali» per inserirlo nelle dinamiche competitive «globali» imposte dai «nuovi centri internazionali del potere economico finanziario». Da ultimo, osserva F. DI DONATO, *Crisi economica, sovranità statale e diritti sociali nell'era dell'austerità di bilancio e del neoliberismo europeo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2017 che «i provvedimenti legislativi di quest'epoca sono caratterizzati dalla spiccata tendenza alla *spending review* e da un'influenza necessaria ed irriducibile sul *welfare*, in funzione del contenimento della spesa pubblica e, con essa, della composizione del sovraindebitamento degli Stati sovrani, esigenza acuita dalla gravissima depressione economica in cui versa l'Occidente sin dal 2008. Proprio la crisi del debito sovrano e, per quanto concerne il continente europeo, della moneta unica euro, costituiscono gli elementi macroeconomici maggiormente caratterizzanti l'attuale periodo storico. Invero la crisi economico finanziaria, l'abbandono delle dottrine economiche marxiste e keynesiane, e da ultimo la definitiva adozione delle teorie economiche neoliberistiche da parte delle compagini governative succedutesi alla guida dei Paesi industrializzati nonché da parte delle istituzioni economiche sovranazionali (Fondo monetario internazionale, Commissione e Banca centrale europea in primis) hanno imposto a tutti gli Stati occidentali una vera e propria rimodulazione della spesa pubblica e delle politiche di bilancio, secondo il discusso paradigma dell'austerità».

<sup>42</sup> Al riguardo, osserva S. MURGIA, *Alcuni paradossi dell'abuso della decretazione e gli effetti negativi sull'esercizio della funzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016 «come l'eccesso di decretazione negli ultimi decenni ha fatto sì che una parte cospicua dei tempi di lavoro del Parlamento sia dedicata all'esame delle leggi di conversione dei decreti-legge. Al tempo stesso il ricorso sempre più frequente alla decretazione è giustificato dal Governo con la lentezza del procedimento legislativo la cui speditezza è impedita, appunto, dall'elevato numero di decreti da convertire in legge. [Si può parlare] a questo proposito di "progressiva marginalizzazione del procedimento legislativo ordinario", sottolineando come il fenomeno della emarginazione della fonte parlamentare abbia senza dubbio debordato dagli argini posti dalla normativa costituzionale [...] Più in generale il ricorso smodato alla decretazione incide sul funzionamento del sistema democratico, perché l'ambito di esame della legge di conversione, per i tempi della discussione e per i vincoli posti a quel tipo di procedimento, non consente lo svolgersi di un dibattito adeguato ai contenuti e alla complessità dei provvedimenti».

fatto una cessione a favore di altri organi (ed in particolare una cessione a favore del Governo) dei propri poteri. In tal modo ha quindi compromesso, in primo luogo, il ruolo della legge come fonte per eccellenza, quale strumento privilegiato di sintesi politica per la produzione di regole adeguate a rispondere alle esigenze di una società frantumata ed i cui bisogni ed interessi appaiono sempre più difficili da decifrare<sup>43</sup>.

L'analisi della prassi parlamentare sembra quindi fornire un pronto riscontro di quanto sin d'ora affermato. In particolare, con riguardo all'abuso della decretazione d'urgenza, particolarmente

---

<sup>43</sup> Cfr. G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, op. cit. Per maggiori approfondimenti sulla progressiva marginalizzazione della legge ordinaria come "strumento" ordinario per l'esercizio della funzione legislativa vedasi, in particolare, E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, F. MODUGNO – A. CELOTTO – M. RUOTOLO, *A mo' d'introduzione. Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in AA.VV., *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000. Interessanti, sul punto, anche le osservazioni di L. FERRAJOLI, *Il futuro della democrazia in Europa*, in *Parolechiave*, n. 1/2012, 114 secondo cui: «la crisi, sviluppatasi dapprima nei Paesi poveri afflitti dal debito estero e oggi allargatasi anche alle grandi democrazie occidentali, si manifesta, in primo luogo, come crisi dello Stato nazionale sovrano, determinata da un lato da un processo di integrazione europea largamente e gravemente incompiuto e, dall'altro, dai processi di globalizzazione. Democrazia rappresentativa e Stato di diritto sono nati e si sono sviluppati all'interno degli Stati e dei territori nazionali e sulla base di una sostanziale identificazione, ripeto, del diritto con il diritto statale. Sia l'una che l'altro sono perciò messi in crisi dallo sviluppo di poteri economici transnazionali che si sottraggono al controllo dei governi nazionali e, insieme, ai vincoli legali apprestati dagli ordinamenti statali, così rompendo il duplice nesso tra democrazia e popolo e tra potere e diritto, tradizionalmente mediato dalla rappresentanza politica e dal primato della legge statale votata da istituzioni rappresentative». Da ultimo, si segnala G. BERNABEL, *Crisi della legge e decretazione d'urgenza*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, n. 1/2016, 291, 295 secondo cui: «[vi è] un processo di cambiamento del sistema giuridico caratterizzato dalla moltiplicazione e dalla frammentazione delle fonti del diritto, dove diviene evanescente la coerente prevedibilità delle conseguenze giuridiche dell'azione umana; in tale contesto si evidenzia il fatto che la legge formale non riesce adeguatamente a svolgere un compito di effettiva regolazione della complessa fenomenologia delle fonti del diritto[...] siamo dinanzi non solo ad una crisi della legge come fonte principale del diritto, ma ad un cedimento del sistema delle fonti che non è più in grado di individuare nella legge lo strumento più idoneo a porre le regole di formazione e di trasformazione dell'ordinamento».

frequente nel corso dei Governi Monti, Letta, Renzi (XVI<sup>44</sup> e XVII legislatura<sup>45</sup>), si segnala che – diversamente dal passato – questo non deriva solo dai numeri (molto elevati) del suo utilizzo,

<sup>44</sup> Con riguardo alla XVI legislatura (maggio 2008 – febbraio 2013), nella quale si sono succeduti due Governi di formazione e natura diverse (Berlusconi IV – Monti), tali da doverne necessariamente tener conto nel commentare i dati si riportano di seguito. Durante tale legislatura e secondo i dati elaborati dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, le leggi di conversione hanno pesato il 27,1% sulle leggi complessivamente approvate. All'interno di questo dato, però, bisogna considerare che il Governo Monti, insediatosi nel novembre del 2011 e durato in carica 529 giorni, da solo ha approvato 41 decreti-legge e convertiti in legge 38. Vedasi, al riguardo, S. CECCANTI, *Decreti obesi e crisi economica, ovvero la vittoria strisciante dell'assemblearismo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2014, 110 secondo cui: «i decreti, già grassi, dopo il passaggio nelle Commissioni, ed ancora più grassi nel passaggio tra Berlusconi e Monti, con l'aggravarsi della crisi, diventano decisamente obesi, la loro dimensione cresce improvvisamente quasi del 50%. I 69 decreti convertiti dei 3 anni e mezzo del Governo Berlusconi, partiti con 3.741 commi, arrivano in porto con 5.433 (45% di crescita); i 32 del Governo Monti nel suo quasi anno e mezzo partono già da 2.586 (quindi in proporzione ben più corposi) e arrivano poi a 3.991 (40% di crescita). Se facciamo la media un decreto convertito di Berlusconi partiva con 54 commi e arriva con 79; un decreto di Monti partiva con 89 e arrivava con 125. Per capire il grado di obesità basti pensare che il Governo Prodi II della XV legislatura faceva entrare nelle aule decreti di 35 commi in media e li faceva uscire con 53. Il peso complessivo dei commi dei decreti è sulla legislazione 2008-2013 è analogo a quello dei caratteri a stampa visti per il solo anno 2012: poco più del 50% di tutti i commi di tutte le leggi della legislatura (9.424 su 17.685)». 7 Sulle ripercussioni di governi di "interesse nazionale" sull'attività normativa, si rinvia a M. LAZE, *La produzione normativa del Governo Monti tra decreti-legge, questioni di fiducia e spinte esterne. Ruolo della legge in un sistema delle fonti in transizione*, *Rivista AIC*, n. 4/2012.

#### LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA XVI LEGISLATURA

Le tabelle che seguono intendono presentare in forma sintetica i dati relativi alla produzione normativa nella XVI legislatura.

**805** sono gli atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione<sup>7</sup> emanati nella XVI legislatura fino al 15 gennaio 2013, come risulta dalla seguente tabella:

	Numero	Media mensile
Leggi	384	6,79
Decreti legislativi	223	3,94
Decreti-legge <sup>2</sup>	118	2,09
Regolamenti di delegificazione	80	1,41
<b>Totale</b>	<b>805</b>	<b>14,23</b>

Fonte: Osservatorio sulla legislazione. Appunti del Comitato per la legislazione, *La produzione normativa nella XVI legislatura*, aggiornamento al 15 gennaio 2013, n. 14, disponibile al link: <http://www.camera.it>

<sup>45</sup> La XVII legislatura della Repubblica italiana, iniziata il 15 marzo 2013, ha registrato la formazione di tre Governi: quello presieduto dall'on. Letta (dal 28 aprile 2013 al 22 febbraio 2014), quello del dott. Renzi (dal 22 febbraio 2014 al 12 dicembre 2016) e, da ultimo, quello presieduto dall'on. Gentiloni (dal 12 dicembre 2016 al 1 giugno 2018). L'Esecutivo guidato dall'on. Letta ha quindi approvato 27 decreti-legge, convertendone 23, con un'incidenza delle leggi di conversione del 53% su quelle complessivamente approvate; il governo Renzi ha adottato 24 decreti legge nel 2014, 21 nel 2015 e 12 nel 2016, per un totale di 57 D.L.; in ultimo il governo Gentiloni ha approvato 16 decreti leggi, convertendone 12. Sul punto si rimanda a: L. DI STEFANO, *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.

quanto più dai contenuti dei decreti legge, spesso eterogenei nelle loro molteplici disposizioni, e dal modo in cui vengono approvate le relative leggi di conversione<sup>46</sup>. Invero, il decreto legge sembra essere stato utilizzato, in quella fase, come strumento ordinario per la realizzazione del programma di governo, oltre che per la realizzazione di riforme strutturali in conformità

DISEGNI DI LEGGE DI CONVERSIONE DI DECRETI LEGGE			
GOVERNO LETTA I			
(DAL 28 APRILE 2013 AL 21 FEBBRAIO 2014)			
NATURA	APPROVATI	ESITO DIVERSO DALL'APPROVAZIONE	TOTALE PRESENTATI
CONVERSIONE DECRETI LEGGE	23	3	26
COLLEGATI ALLA MANOVRA FINANZIARIA	1		1

GOVERNO RENZI I			
(DAL 22 FEBBRAIO 2014 ALL'11 DICEMBRE 2016)			
NATURA	APPROVATI	ESITO DIVERSO DALL'APPROVAZIONE	TOTALE PRESENTATI
CONVERSIONE DECRETI LEGGE	46	10	56
COLLEGATI ALLA MANOVRA FINANZIARIA	1		1

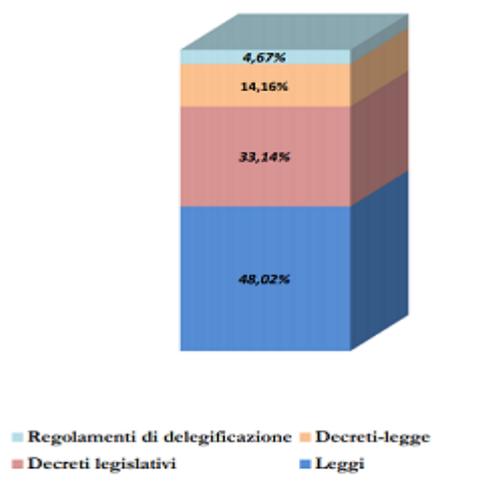
GOVERNO GENTILONI SILVERI I			
(DAL 12 DICEMBRE 2016)			
NATURA	APPROVATI	ESITO DIVERSO DALL'APPROVAZIONE	TOTALE PRESENTATI
CONVERSIONE DECRETI LEGGE	12	4	16
<b>TOTALE LEGISLATURA</b>	<b>83</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

Fonte: <http://www.programmagoverno.gov.it>

#### LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA XVII LEGISLATURA

706 sono gli atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione<sup>1</sup> emanati nei primi quattro anni e sette mesi della XVII legislatura, dal 15 marzo 2013 al 20 ottobre 2017, come risulta dalla seguente tabella:

	Numero	Media mensile
Leggi	339 <sup>2</sup>	6,15
Decreti legislativi	234	4,24
Decreti-legge	100	1,81
Regolamenti di delegificazione	33	0,60
<b>Totale</b>	<b>706</b>	<b>12,80</b>



Fonte: Osservatorio sulla legislazione. Appunti del Comitato per la legislazione, La produzione normativa nella XVII legislatura, aggiornamento al 20 ottobre 2017, n. 13, disponibile al link: <http://www.camera.it>

<sup>46</sup> In questo senso vedasi: R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014. Secondo tale autrice i decreti legge deliberati nel periodo 2011-2014 sarebbero stati identificati con nomi emblematici come *Spending Review*, *Salva Italia*, *Sviluppo Italia*, *decreto del Fare...* in ragione dell'oggettiva impossibilità di trovare una sintesi efficace di tutte le materie toccate dalle disposizioni riunite in tali provvedimenti, trattandosi di atti aventi contenuto fortemente disomogeneo.

all'indirizzo politico condizionato coerente con i principi posti alla base della nuova *governance* economica europea<sup>47</sup>. Era infatti tangibile, in questa fase, la pressione esercitata dalla presenza di una sorta di convitato di pietra che, dalla sfera sovranazionale, sembrava orientare in particolare non solo l'azione, ma la vita stessa dei governi in carica<sup>48</sup>.

Se dunque si pongono a confronto i dati relativi alla XVI legislatura (in particolare, a partire dalla seconda metà del 2011) con quelli delle legislature precedenti, è possibile osservare una progressione quantitativa e qualitativa resa evidente dal numero e dall'estensione dei provvedimenti, dall'eterogeneità dei loro contenuti<sup>49</sup>, dal frequente ricorso alla fiducia per l'approvazione delle leggi di conversione (spesso posta su maxi emendamenti governativi), ma, soprattutto, dall'accresciuto rilievo politico acquisito dalla decretazione d'urgenza, che rappresenta la novità più importante. Un trend che appare peraltro consolidarsi anche nel corso della XVII legislatura. Invero, alla luce dell'ampio utilizzo che di questa è stato fatto per l'adozione di misure di rigore finanziario e per la realizzazione di ampie riforme strutturali, non si può che concludere che la crisi sembra essere stata l'occasione per trasformare il decreto legge nel principale strumento di attuazione del programma di governo<sup>50</sup>.

La stessa lettera della BCE Trichet Draghi – più volte menzionata in questo Lavoro – comunicava al governo italiano in carica che, data la gravità della situazione sui mercati finanziari, considerava cruciale che tutte le azioni di riforma elencate in tale documento fossero prese il prima possibile per decreto legge<sup>51</sup>. Inoltre, sia il governo Monti che il successivo governo Renzi non hanno mancato di invocare ripetutamente, a sostegno delle proprie riforme

---

<sup>47</sup> Argomenta in tal senso: P. MASALA, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale*, op.cit. Vedasi altresì, al riguardo, C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Napoli, 2018. Sul punto, E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014 osserva, con riguardo alla celebre lettera Trichet-Draghi indirizzata all'Italia, che: «La BCE non solo dettava i tempi e le modalità di approvazione degli interventi da essa raccomandati, ma così facendo finiva per ridurre il Parlamento italiano a mero esecutore dei provvedimenti del Governo. L'esautoramento dell'organo parlamentare si consumava, peraltro, su due fronti: da un lato, si sottolineava che l'urgenza delle misure elencate rendeva indispensabile intervenire attraverso decreti-legge, non essendo ritenuto possibile attendere i tempi parlamentari di discussione e deliberazione; dall'altro, si auspicava che la ratifica (*rectius*, conversione) dei suddetti decreti avvenisse entro la fine di settembre 2011, con conseguente riduzione dei sessanta giorni costituzionalmente prescritti per la loro conversione da parte delle Camere».

<sup>48</sup> Cfr. R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, op.cit. Come noto, infatti, la corsa al rialzo dello spread Bot/Bund, che culmina a novembre 2011 con la quota record dei 575 punti, è il prologo alla caduta del governo Berlusconi (12 novembre) e al pronto insediamento del governo c.d. "tecnico" guidato da Mario Monti. Questo è nato a seguito della crisi finanziaria ed economica che ha generato la sfiducia dei mercati nella capacità di molti Paesi, tra cui l'Italia, di onorare il debito pubblico e ha visto in primo piano l'iniziativa del presidente della Repubblica. Dal punto di vista della prassi istituzionale, Giorgio Napolitano ha dato infatti all'avvio di questa nuova esperienza un impulso marcato, giacché ha nominato di fatto il nuovo presidente del Consiglio senatore a vita prima ancora che quello in carica rassegnasse le dimissioni, inducendo quest'ultimo a trarne le conseguenze. Cfr. P. MARTELLI, *Governo tecnico: un passo verso il presidenzialismo?*, in *Il Mulino*, n. 2/2012, 227.

<sup>49</sup> Vedasi, al riguardo, Q. CAMERLENGO, *Il decreto-legge e le disposizioni "eccentriche" introdotte in sede di conversione*, in *Rassegna Parlamentare*, 2011, 110 ss.

<sup>50</sup> Cfr. G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia? Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, op.cit., 62, 63, 69. Osserva sul punto G. BERNABEI, *Crisi della legge e decretazione d'urgenza*, op. cit., 292 che il continuo ricorso alla decretazione d'urgenza è sempre più indice di una crisi profonda dell'autorità politica nel nostro ordinamento costituzionale.

<sup>51</sup> Il riferimento è alla lettera della BCE Trichet Draghi del 5 agosto 2011, indirizzata all'Italia.

più rilevanti da adottare – in particolare con riguardo al mercato del lavoro – l’urgenza di presentarsi nelle sedi istituzionali europee (in particolare, il riferimento è ai Consigli europei) mostrando di aver adottato misure riformatrici dell’ordinamento nazionale coerenti con gli indirizzi ivi espressi<sup>52</sup>.

Emblematico, rispetto a quanto sin d’ora affermato, il D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 “Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”, adottato dopo solo venti giorni dall’insediamento del Governo Monti: trattasi di una vera e propria manovra finanziaria, estremamente ampia<sup>53</sup>, volta al risanamento dei conti pubblici ed al sostegno della crescita. Tale decreto è quindi intervenuto in ambiti decisamente vari che vanno dalla liberalizzazione delle attività economiche<sup>54</sup>, alla riforma di un aspetto particolarmente rilevante della legislazione, ovvero quello della previdenza<sup>55</sup>, sino alla presenza (addirittura) di una disposizione di autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale<sup>56</sup>.

Inoltre, con riferimento al procedimento di conversione, tale decreto è stato convertito in seguito ad un duplice voto di fiducia, alla Camera e al Senato. Occorre altresì notare come tale procedimento si sia perfezionato in soli 16 giorni; il che pone due ordini di problemi: da un punto di vista propriamente costituzionale sembra essersi infatti realizzata una considerevole

---

<sup>52</sup> Quanto alla riforma del mercato del lavoro sollecitata in sede europea, sin dalla lettera Trichet Draghi, significativo il documento del Consiglio europeo 28 - 29 giugno 2012 conclusioni Bruxelles, 29 giugno 2012 (OR. en) EUCO 76/12, secondo cui: «il Consiglio esaminerà e deciderà celermente sulle proposte contenute nel pacchetto occupazione della Commissione, in cui si insiste sulla creazione di posti di lavoro di qualità, sulla riforma strutturale dei mercati del lavoro e sugli investimenti in capitale umano». Al riguardo, osserva A. GUAZZAROTTI, *La fiducia sulla legge delega “in bianco” del Jobs Act: il diritto del lavoro emigra verso logiche tecnocratiche?*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, ottobre 2014, «da riforma Monti Fornero fu approvata a tappe forzate, attraverso una compressione delle procedure palesatasi già nella fase governativa della deliberazione del disegno di legge (che non era iscritto all’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri e che fu approvato “salvo intese”). Nella fase parlamentare, il disegno di legge fu fatto approvare alle Camere in meno di tre mesi, ricorrendo a ben otto voti di fiducia con relativi maxiemendamenti (che hanno ridotto a quattro un testo di settantasette articoli). Unico, dichiarato, fine di tanta urgenza era quello di permettere al governo “tecnico” di presentarsi al Consiglio europeo del 28 giugno 2012 con l’ambita “riforma” del mercato del lavoro approvata». Una compressione del ruolo del Parlamento sembra, alla pari, essere avvenuta con riguardo alla legge delega 10 dicembre 2014, n. 183 (cd. Jobs Act), approvata con una navetta aggiuntiva tra Camera e Senato e due voti di fiducia. In particolare, al Senato, è stato approvato il maxi-emendamento in data 8 ottobre 2014, con voto di fiducia al Governo. Invero, con 165 voti favorevoli, 111 contrari e due astensioni l’aula di Palazzo Madama si è espressa in favore dell’emendamento governativo, interamente sostitutivo del disegno di legge di delega sul lavoro, sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia. Il Governo Renzi ha così potuto presentarsi con un’importante riforma in cantiere al Vertice europeo sull’occupazione del 9 ottobre 2014 tenutosi a Milano, ricevendo il plauso generale dei leader europei. In particolare, per il Cancelliere tedesco Angela Merkel l’Italia «stava facendo un passo importante da questo punto di vista», perché era ormai necessario «eliminare le barriere» presenti nel mercato del lavoro; per il presidente della Commissione Europea, José Manuel Barroso tale misura «poteva avere grande impatto sulla competitività dell’economia italiana. Secondo quest’ultimo, per avere più crescita e maggiore occupazione era necessario andare avanti con le riforme». Anche Herman Van Rompuy, presidente del Consiglio Ue ha quindi lodato la manovra. Vedasi, al riguardo, *Renzi: «Terremo il deficit al 2,9%» Merkel: «Jobs Act passo importante»*, in [www.corriere.it](http://www.corriere.it), ottobre 2014.

<sup>53</sup> Si rimanda, per maggiori approfondimenti al riguardo, a: M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d’urgenza nell’esperienza del Governo Monti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.

<sup>54</sup> Art. n. 34 D.L. 201/2011 “Liberalizzazione delle attività economiche ed eliminazione dei controlli ex-ante”.

<sup>55</sup> Art. n. 24 D.L. 201/2011 “Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici”.

<sup>56</sup> Si tratta dell’art. 7, il quale autorizza il Presidente della Repubblica ad accettare gli emendamenti all’Accordo istitutivo della Banca europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, adottati dal Consiglio dei Governatori della Banca medesima il 30 settembre 2011.

compressione dei tempi di discussione sul testo da approvare – con inevitabile allentamento delle garanzie costituzionali in ordine alle situazioni giuridiche coinvolte – mentre, da un punto di vista procedurale, alla vastità delle materie toccate dal decreto in esame non sembra essere corrisposto un eguale approfondimento da parte delle relative commissioni parlamentari, di fatto estromesse e sostituite dalle sole commissioni Bilancio e Finanze<sup>57</sup>.

Si noti inoltre che nei mesi successivi all'approvazione del suddetto decreto, il ricorso alla questione di fiducia per l'approvazione dei provvedimenti legislativi è stato oltremodo frequente. Al 31 ottobre 2012 risultavano invero ben 40 votazioni fiduciarie su, complessivamente, 15 provvedimenti (di cui 12 decreti). Anche considerando una sola volta le votazioni multiple<sup>58</sup>, si arriva quindi a 29 fiducie su provvedimenti in circa 11 mesi di vita del Governo Monti, con una media di circa 2,6 fiducie al mese. Una vera e propria “esplosione”, quasi una triplicazione, rispetto alla già altissima media dei Governi Berlusconi IV e Prodi II. Pertanto, in estrema sintesi, e con qualche approssimazione, si può dire che la maggior parte (se non la quasi totalità) della legislazione proposta dal Governo Monti ed esaminata dal Parlamento è stata approvata dalle Camere con voto di fiducia<sup>59</sup>.

Quanto alle riforme più recentemente approvate dal Governo Renzi, sembra essersi riproposto il problema delle deleghe contraddistinte da genericità, vaghezza, scarsa chiarezza dei principi e dei criteri direttivi<sup>60</sup>, in particolare con riguardo alla legge 10 dicembre 2014 n.183<sup>61</sup> (c.d. *Jobs Act*), la quale è, peraltro, un disegno di legge di iniziativa governativa, approvato con voto di fiducia. Al riguardo, come osservato da attenta dottrina, per la riforma del mercato del lavoro, il Governo non solo avrebbe preteso di esserne protagonista della stesura nel dettaglio, scegliendo la via del ricorso alla decretazione legislativa, ma avrebbe altresì preteso di realizzarla

---

<sup>57</sup> Cfr. M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza nell'esperienza del Governo Monti*, *op.cit.*

<sup>58</sup> I quattro voti su altrettanti articoli effettuati tra il 30 e 31 maggio al Senato sul disegno di legge in materia di riforma del mercato del lavoro A.S. 3249 e gli altrettanti effettuati sullo stesso provvedimento al Camera il 26 e 27 giugno (A.C. 52-56), nonché i tre voti sul disegno di legge “anticorruzione” svolti alla Camera il 13 giugno (A.C. 44-34) e le quattro votazioni di fiducia che hanno avuto luogo, sempre alla Camera, tra l'11 e il 12 ottobre, sul disegno di legge delega per la riforma del sistema fiscale (A.C.52-91).

<sup>59</sup> Cfr. G. SAVINI, *Note brevissime sull'uso della questione di fiducia nell'esperienza del Governo Monti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2012. Vedasi altresì, al riguardo, F. PARMIGIANI, *Produzione normativa e “Governo tecnico”*: brevi note critiche, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.

<sup>60</sup> Sia sufficiente, al riguardo, rinviare al contenuto dell'art. 1, comma 7, lett. a) e i) della l. n. 183/2014, che in difetto di qualsiasi principio e criterio direttivo affida al Governo l'ampio mandato di «individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti, ai fini di poterne valutare l'effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale, in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali», e di operare l'«abrogazione di tutte le disposizioni che disciplinano le singole forme contrattuali, incompatibili con le disposizioni del testo organico semplificato, al fine di eliminare duplicazioni normative e difficoltà interpretative e applicative». Vedasi, sul punto, V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, in WP CSDLE “Massimo D'Antona, 9 secondo cui: «il testo è carente nella puntuale identificazione degli oggetti da regolare oltre che generico nei settori di intervento».

<sup>61</sup> “Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro”

in pressoché perfetto isolamento dai condizionamenti parlamentari. Nonostante la portata di tale intervento riformatore, i principi e criteri direttivi sembrano infatti quanto mai evanescenti, se non praticamente assenti. A titolo di esempio, la tanto accesa discussione sulla portata da dare alla modifica dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori non trova alcun appiglio testuale nelle disposizioni sull'oggetto o sui principi direttivi<sup>62</sup>.

Anche in altri settori, sembra altresì rinvenirsi la prassi di adottare leggi di delegazione costruite sempre più intorno a principi e criteri di carattere talmente elastici e generici da configurare una vera e propria delega in bianco per il Governo, talmente estesa che la scelta politica di fondo resta per intero affidata all'esecutivo<sup>63</sup>. Si pensi, in particolare, alla recente legge 23 giugno 2017, n. 103 di (parziale) riforma del sistema penale nella quale convivono norme immediatamente innovative a fianco di una delega che investe sia il diritto penale, in alcuni snodi essenziali, sia il diritto processuale penale, sia infine il diritto penitenziario.

Da ultimo, costituisce vero e proprio emblema della mortificazione di un dibattito parlamentare sempre più ridotto all'osso, la fiducia, richiesta dal Governo Gentiloni, nell'*iter* di approvazione della L. 3 novembre 2017, n. 165<sup>64</sup> (c.d. *Rosatellum bis*); invero la materia elettorale, per eccellenza, dovrebbe essere prerogativa squisitamente parlamentare, affidata al libero gioco delle forze politiche ed alla opportunità di una larga condivisione, ben al di là dei confini della

---

<sup>62</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *La fiducia sulla legge delega "in bianco" del Jobs Act: il diritto del lavoro emigra verso logiche tecnocratiche*, *op.cit.*. Secondo tale Autore, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2014, il Governo avrebbe tentato, attraverso l'utilizzo di una legge delega piuttosto vaga, di sottrarsi al dibattito parlamentare sul merito della riforma. In tal modo avrebbe quindi obbligato i parlamentari ad approvare non tanto un testo di legge voluto dal Governo, bensì un "non-testo di legge", in grado di lasciare mano libera al Governo di riscrivere, tra le altre, la disciplina del contratto "comune" di lavoro subordinato, ossia del contratto a tempo indeterminato (compresa la disciplina delle garanzie contro i licenziamenti illegittimi). Argomento in questo senso anche P. MASALA, *Ripercussioni della nuova governance economica europea collegata alla crisi economico finanziaria sugli squilibri interni alla democrazia parlamentare, con particolare riferimento all'esercizio della funzione legislativa*, in F. LANCHESTER (a cura di) *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello. Atti del Convegno, Roma, Camera dei deputati, 12-13 Maggio 2015*, Milano, 2016, 323 ss. Da ultimo, osserva criticamente F. AGELINI, *Il governo, il lavoro e la Costituzione nel c.d. "Jobs Act"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015 che «entrando nel merito, la legge delega, per il suo ampio ed indeterminato contenuto, apre persino alcuni problemi di legittimità costituzionale per la violazione dell'art. 76, in quanto risultano mancanti i criteri e i principi direttivi; in conclusione la legge appare per buona parte una delega in bianco al Governo. Quanto ai percorsi di approvazione, questi hanno registrato sistematicamente il ricorso alla fiducia al Senato e la minaccia del ricorso alla fiducia alla Camera; deve sottolinearsi a tal proposito, inoltre, come il Senato sia stato nuovamente del tutto emarginato nella determinazione del contenuto della legge delega. Il Governo, infatti, probabilmente a causa della limitata maggioranza che ha in questa assemblea, pur di evitare modifiche al testo che erano state presentate da senatori appartenenti alla minoranza del Partito di maggioranza relativa, ha inizialmente introdotto un maxi emendamento modificativo dell'art. 4 del testo originario del disegno di legge, in materia del contestato contratto indeterminato a tutele crescenti, e successivamente ha posto la fiducia sul testo interamente riscritto dall'esecutivo; in tal modo il Governo per un verso ha privato il Senato della possibilità di intervenire sul disegno di legge, per l'altro ha creato in definitiva le condizioni per auto determinare la delega, "specificando i principi e i criteri direttivi, gli oggetti da legiferare ed i tempi entro cui operare».

<sup>63</sup> In questo senso: G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, *op.cit.* Vedasi altresì, sul punto, M. POLESE, *La delega legislativa nella crisi economica e le trasformazioni nella forma di Governo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, settembre 2017.

<sup>64</sup> "Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali".

maggioranza<sup>65</sup>. Intorno a tale materia, “patrimonio” della politica per eccellenza, dovrebbero quindi prevalere le esigenze di una democrazia inclusiva ed aperta alla più ampia partecipazione dei diversi orientamenti nella formazione degli organi rappresentativi; tuttavia tale visione sembra, ad oggi, decisamente più irenica che realistica<sup>66</sup>.

Pertanto, in conclusione, è possibile affermare come il Parlamento sia sempre più estromesso dal dibattito politico, anche con riguardo ad ambiti della legislazione (in particolare, si pensi, all’impatto di talune riforme – quali quelle lavoristiche – sui diritti sociali) che meriterebbero invece un intenso confronto dialettico tra le diverse istanze sociali, cui gli eletti dovrebbero farsi portatori. In particolare, la recente crisi economica sembra portare con sé il tentativo di introdurre modelli deliberativi sostitutivi al compromesso parlamentare<sup>67</sup>, finalizzati a garantire una (paventata) miglior efficienza e una maggior rapidità decisionale, tanto cara ai mercati e alle istituzioni sovranazionali, quanto estranea ai nostri assetti costituzionali tra esecutivo e Parlamento.

### **3. (segue) Il rafforzamento dell’esecutivo: un mutamento della forma di governo ad opera della crisi?**

Dalla lettera Trichet Draghi del 5 Agosto 2011, l’Italia sembra (ancora) immersa in una crisi economica che ha mostrato di avere pesanti ripercussioni sul versante politico istituzionale e, più in generale, sull’organizzazione costituzionale dei poteri<sup>68</sup>. Invero, tale crisi sembra essere molto di più di una fase negativa del ciclo economico, costituendo piuttosto una forte spinta verso la creazione di nuovi assetti politici e istituzionali<sup>69</sup>.

In particolare, sembra essersi assestata la preminenza, quando non la prepotenza, dell’esecutivo nei confronti del Parlamento – ivi compresa la maggioranza che lo sostiene – con un significativo appiattimento dell’attività di governo sullo stesso governo-organo, il quale è

---

<sup>65</sup> Cfr. C. MIRABELLI, *Riflessioni di merito sul Rosatellum (al netto dalle polemiche politiche)*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017.

<sup>66</sup> Si noti al riguardo che la Commissione, nell’ambito della MIP, Relazione per paese relativa all’Italia 2016 comprensiva dell’esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 26.2.2016 SWD(2016) 81 final, 75 sollecitava una riforma del sistema elettorale che, unitamente alla riforma costituzionale, era considerata quale possibile fattore di miglioramento delle *performance* economiche nazionali, *latu sensu* intese. In riferimento al c.d. *Italicum*, evidenziava infatti che «sono in corso di adozione provvedimenti importanti per rafforzare la capacità istituzionale in vista dell’adozione e attuazione delle riforme. La nuova legge elettorale mira a produrre maggioranze più stabili in Parlamento, con l’obiettivo ultimo di consentire al governo di attuare un programma quinquennale di riforme. La nuova legge elettorale è stata definitivamente approvata nel maggio 2015 ed entrerà in vigore nel luglio 2016».

<sup>67</sup> In questo senso: G. RIVOSCI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, *op.cit.*

<sup>68</sup> Cfr. E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.

<sup>69</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2014, 30. Secondo tale Autore la crisi sembra aver messo in moto un processo di mutamento dell’Unione Europea e, parimenti, non può quindi che riguardare gli assetti politici, istituzionali e costituzionali domestici.

finito per risultare, in concreto, quasi l'esclusivo titolare della funzione di indirizzo politico<sup>70</sup>. Il predominio governativo nella produzione normativa ha infatti assunto forme molteplici. Trattasi di una supremazia la quale, tuttavia, pone dei problemi sia sul fronte delle fonti del diritto – in quanto la Carta costituzionale assegna la funzione legislativa al Parlamento – sia su quello della forma di governo, visto il rapporto che corre fra fonti normative e forme di governo. In sintesi, quindi, ciò che si cercherà di dimostrare in questo paragrafo è che le forme di esercizio della funzione normativa da parte del Governo hanno avuto rilevanti ricadute sul rapporto con il Parlamento. E' invero un fatto che l'assetto della forma di governo sia sensibilmente mutato a favore dell'esecutivo, e che tale mutamento dipenda in larga parte da quel che è successo sul piano delle fonti del diritto<sup>71</sup>, come visto nel precedente paragrafo.

In generale, in seguito alla crisi e alla definizione delle regole della nuova *governance* economica europea, il “flusso di potere fra Parlamento e Governo” sul piano della legislazione, particolarmente cospicuo da decenni, sembra essersi ancor più intensificato. I dati relativi alle ultime legislature non si limitano infatti a confermare la tendenza al rafforzamento dell'esecutivo: se la perdita di centralità della legge, il protagonismo del Governo e i suoi abusi non rappresentano certo una novità, la prassi recente ha fatto registrare un vero e proprio salto qualitativo<sup>72</sup>. Nel corso della XVII Legislatura sono stati pubblicati 768 atti normativi primari di cui: 377 leggi, 100 decreti legge e 291 decreti legislativi. Così, anche da una lettura superficiale dei numeri, emerge la percezione di come, più di quanti avvenuto in passato, il Governo si sia sostanzialmente confermato Signore della produzione normativa primaria<sup>73</sup>.

L'esperienza degli ultimi anni conferma quindi la tendenza al trasferimento del ruolo di guida dei processi di formazione delle politiche pubbliche dal Parlamento al Governo, fenomeno che ovviamente chiama in causa il tema, e il problema, della marginalizzazione delle assemblee elettive, della riduzione dei tempi della discussione - e quindi della progettazione - a vantaggio dell'esigenza della decisione, e in ultima analisi dell'effettiva legittimazione democratica delle decisioni politiche<sup>74</sup>. Il ruolo della legge sembra essere stato infatti ribaltato: da strumento politico e normativo in mano ai rappresentanti del corpo elettorale a strumento dell'apparato

---

<sup>70</sup> Vedasi, in questo senso, M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su Decisioni, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico, Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, 2012, *passim*.

<sup>71</sup> Vedasi, al riguardo: G. DI COSIMO, *Fonti normative del governo: molti problemi e tre modi per affrontarle*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016 e U. DE SIERVO, *Considerazioni sul primato del Governo nella produzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.

<sup>72</sup> Cfr. G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, *op. cit.*, 57 e 59 ss.

<sup>73</sup> Cfr. A. ARCURI, *La delegazione legislativa nella XVII legislatura: prassi e giurisprudenza alla luce del modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

<sup>74</sup> F. DAL CANTO, *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del Governo e qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.

amministrativo statale per dare attuazione ai propri obiettivi ed interessi elaborati al di fuori del circuito democratico rappresentativo<sup>75</sup>.

La crisi economica sembra quindi essere stata il principale fattore propulsivo dei fenomeni di degenerazione della rappresentanza parlamentare, tale per cui si assiste sempre più ad un predominio governativo nella produzione normativa. Invero, l'abuso del decreto-legge e del voto di fiducia sul maxi-emendamento sembrano ormai divenuti gli strumenti ordinari con cui si svolge l'attività legislativa del Governo, prassi contro la quale sinora la Corte costituzionale ha solo minacciato una reazione netta. Al riguardo, autorevole dottrina – emblematicamente – si è recentemente interrogata sulla legittimità dell'approvazione del provvedimento più significativo per l'indirizzo politico dell'esecutivo Conte I, cioè il varo del “reddito di cittadinanza” e della riforma delle pensioni (“quota 100”, in gergo), mediante ricorso, ancora una volta, alla decretazione d'urgenza<sup>76</sup>.

I motivi per cui si è assistito a questa torsione dei rapporti tra Parlamento e Governo sembrano potersi ricondurre, in particolare, alle caratteristiche dello stesso strumento decreto-legge le quali si sono rivelate, negli anni della crisi, particolarmente rilevanti. La prima caratteristica di tale strumento è infatti la rapidità con cui tale strumento riesce ad impattare mediaticamente sui mercati e sulle istituzioni finanziarie pubbliche e private internazionali, anche a seguito della immediata efficacia delle misure previste. Queste caratteristiche fanno sì che la decretazione d'urgenza sia il mezzo ideale per giungere, talvolta anche in poche ore, a “tranquillizzare” i mercati che attraversino momenti di particolare convulsione o a lanciare segnali di stabilità e di efficienza decisionale del nostro Paese<sup>77</sup>.

Il decreto-legge è quindi “percepito” come la fonte immediatamente efficace, tempestiva nella conversione e oggetto di condivisione istituzionale per fronteggiare, con rimedi contingenti od ordinamentali, la situazione di crisi. Non a caso, invero, sono stati attribuiti nomi di particolare risonanza mediatica ai principali decreti adottati negli anni della crisi come “Salva Italia”<sup>78</sup>, “Cresci Italia”<sup>79</sup>, “Semplifica Italia”<sup>80</sup>, “Sblocca Italia”<sup>81</sup>, nonché si è assistiti alla presentazione quasi pubblicitaria di taluni di questi – pur non espressamente intitolati in modo così ridondante – come nel caso del “Decreto del fare”<sup>82</sup>. Addirittura, il Governo Monti,

---

<sup>75</sup> C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018, 589, 590.

<sup>76</sup> Vedasi, al riguardo, R. BIN, *Un nuovo problema per il Presidente Mattarella: si può introdurre il reddito di cittadinanza con un decreto-legge?*, in *laCostituzione.info*, gennaio 2019.

<sup>77</sup> Cfr. P. RAMETTA, *I decreti legge nella XVII legislatura: il superamento della legislazione della crisi?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

<sup>78</sup> D.L. 6 dicembre 2011, n. 201.

<sup>79</sup> D.L. 24 gennaio 2012, n. 1.

<sup>80</sup> D.L. 9 febbraio 2012, n. 5.

<sup>81</sup> D.L. 12 settembre 2014, n. 133.

<sup>82</sup> D.L. 21 giugno 2013, n. 69.

mediante gli artt. 23 del D.L. 201/2011 e 17 e 18 del D.L. 95/2012 aveva inteso riformare mediante decreto il ruolo e le funzioni delle province nell'ordinamento giuridico. Al riguardo, la Corte Costituzionale non ha quindi potuto mancare di precisare (sentenza n. 220/2013) che: «non è utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative [...] occorre ribadire che *a fortiori* si deve ritenere non utilizzabile lo strumento del decreto-legge quando si intende procedere ad un riordino circoscrizionale globale, giacché all'incompatibilità dell'atto normativo urgente con la prescritta iniziativa dei Comuni si aggiunge la natura di riforma ordinamentale delle disposizioni censurate, che introducono una disciplina a carattere generale dei criteri che devono presiedere alla formazione delle Province»<sup>83</sup>.

Medesime osservazioni sembrano quindi potersi svolgere circa la funzione della delega legislativa in tempi di crisi: il “successo” del ricorso a tale strumento pare infatti potersi ricollegare, in primo luogo, alla considerazione che i periodi di recessione economica impongono decisioni efficaci; decisioni efficaci che, a loro volta, richiedono, quali caratteri imprescindibili, la chiarezza e la sistematicità<sup>84</sup>. Trattasi quindi, quanto alla legislazione delegata, di uno strumento di normazione i cui connotati ben si prestano alle esigenze dell'esecutivo. In *primis*, infatti, l'ambito della legislazione delegata spazia dai codici ai testi unici, dalle normative di settore alle riforme di sistema, fino all'attuazione delle direttive dell'Unione europea. In *secundis*, la scelta di ricorrere ad una delega legislativa comporta dei chiari vantaggi politico-istituzionali essenzialmente legati al procedimento di formazione degli stessi decreti legislativi<sup>85</sup>. In generale, quindi, le leggi delega sembrano aver recentemente rappresentato la fonte privilegiata per l'attuazione del programma di Governo: queste, infatti, consentono all'esecutivo, da un lato, «di incassare il dividendo» politico derivante dall'approvazione parlamentare della legge di delega e, dall'altro, di riservare ad una fase governativa successiva l'adozione della relativa disciplina di dettaglio (prolungando tale fase nel tempo, attraverso la diffusione delle deleghe integrative e correttive)<sup>86</sup>. Il ricorso allo strumento della delega legislativa è stato particolarmente privilegiato dal Governo Renzi, rispetto al ricorso al decreto legge che, invece, nei precedenti governi Berlusconi, Monti e Letta, era stato lo strumento normativo utilizzato in via preferenziale da tali esecutivi. In particolare, nel corso della XVII legislatura, siano state approvate la c.d. delega fiscale (l. n. 23/2014); la legge di riordino delle autonomie locali, c.d. legge Del Rio (l. n. 56/2014); la riforma del lavoro, c.d. Jobs act (l. n. 183/2014); la legge

---

<sup>83</sup> Corte Costituzionale, sentenza 24 luglio 2013, n. 220, punti in diritto 12.1 e 12.2.

<sup>84</sup> Cfr. L. AZZENA, *Stato di crisi e ricorsi alla delegazione legislativa: l'esperienza delle legislature XVI e XVII*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.

<sup>85</sup> In questo senso argomenta M. POLESE, *La delega legislativa nella crisi economica e le trasformazioni della forma di governo*, *op. cit.*

<sup>86</sup> Cfr. L. GORI, *Decreto-legge e legge-delega: intrecci e sovrapposizioni al tempo della “crisi”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.

elettorale per la Camera dei deputati (l. n. 52/2015); la riforma del sistema nazionale di istruzione, c.d. buona scuola (l. n. 107/2015); la riforma della PA, c.d. riforma Madia (l. n. 124/2015); la riforma della RAI (l. n. 220/2015); la riforma del sistema dei confidi (l. n. 150/2016); la riforma del Terzo settore (l. n. 106/2016); la regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso (l. n. 76/2016); la riforma della magistratura onoraria (l. n. 57/2016).

Pertanto, in sintesi, il richiamo alla crisi e all' "urgenza europea" è stato quindi funzionale a giustificare l'adozione di provvedimenti diretti a contenere la spesa pubblica, incidenti sullo Stato sociale e sulle autonomie territoriali, o a riformare il diritto del lavoro, nonché a giustificare la compressione del ruolo del Parlamento nella loro approvazione<sup>87</sup>. Parte della dottrina ha al riguardo sostenuto che il tema della crisi si sia tradotto, nella prassi in tema di decreti legge, nella cruciale questione per cui i contenuti dei provvedimenti adottati dai recenti esecutivi sarebbero *de facto* eterodeterminati<sup>88</sup>. Ad esempio, il D.L. 6 luglio 2011, n. 98, rubricato "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" – il quale ha inciso su una pluralità di materie, tra loro non affini, accomunate dal solo richiamo all'obiettivo della stabilizzazione finanziaria – ha richiamato, quale propria finalità, proprio quella di ottemperare a quanto previsto dagli impegni presi in sede comunitaria<sup>89</sup>. Allo stesso modo, nel preambolo del D.L. 6 luglio 2012, n. 95<sup>90</sup> c.d. *spending review*, il Governo Monti ha indicato quale urgente necessità di emanare disposizioni di

---

<sup>87</sup> P. MASALA, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, *op.cit.*

<sup>88</sup> In questo senso: R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2013

<sup>89</sup> Precisamente, il governo ha disposto, nell'epigrafe che: "visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione; ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica, al fine di ottemperare a quanto previsto dagli impegni presi in sede comunitaria, nonché di emanare misure di stimolo fiscale per favorire il rilancio della competitività economica [...] emana il seguente decreto-legge [...]".

<sup>90</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza 6 luglio 2012, n. 95 ha stabilito che «va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede, nel procedimento di determinazione delle riduzioni del Fondo sperimentale di riequilibrio da applicare a ciascun Comune nell'anno 2013, alcuna forma di coinvolgimento degli enti interessati, né l'indicazione di un termine per l'adozione del decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'interno. La norma impugnata prevede che le riduzioni del soppresso Fondo sperimentale di riequilibrio da imputare a ciascun Comune «a decorrere dall'anno 2013 sono determinate, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, in proporzione alla media delle spese sostenute per i costi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE». Essa, incide, dunque, sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali senza però prevedere alcuna garanzia di coinvolgimento degli stessi nella fase di distribuzione del sacrificio e nella decisione sulle relative dimensioni quantitative. Seppure i procedimenti di collaborazione tra enti debbano sempre essere corredati da strumenti di chiusura che consentano allo Stato di addivenire alla determinazione delle riduzioni dei trasferimenti, anche eventualmente sulla base di una sua decisione unilaterale, al fine di assicurare che l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica sia raggiunto pur nella inerzia degli enti territoriali, tale condizione però non può giustificare l'esclusione sin dall'inizio di ogni forma di coinvolgimento degli enti interessati, tanto più se il criterio posto alla base del riparto dei sacrifici non è esente da elementi di dubbia razionalità, come è quello delle spese sostenute per i consumi intermedi. Inoltre, la disposizione impugnata non stabilisce alcun termine per l'adozione del decreto ministeriale che determina il riparto delle risorse e le relative decurtazioni, senza così considerare che un intervento di riduzione dei trasferimenti che avvenisse a uno stadio avanzato dell'esercizio finanziario comprometterebbe un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione».

riduzione della spesa pubblica corrente proprio quella di garantire il contenimento e la stabilizzazione della stessa finanza pubblica.

L'esperienza negli anni della crisi ha quindi confermato la generale tendenza al trasferimento del ruolo di guida dei processi di formazione delle politiche pubbliche dal Parlamento all'esecutivo, con un conseguente accentramento dei procedimenti di decisione politica in capo a quest'ultimo<sup>91</sup>. Pertanto, la crisi economica, o meglio la necessità di "provvedere" al risanamento finanziario, le pressioni provenienti dal panorama europeo, l'andamento dei mercati finanziari nonché il giudizio di alcune agenzie di rating<sup>92</sup> hanno certamente contribuito ad allargare lo strappo istituzionale tra Parlamento e Governo, la cui relazione non appare più lineare (dal Parlamento-organo direttivo al Governo-organo esecutivo) bensì circolare: il Governo dirige la propria maggioranza, definendo l'indirizzo politico. Tale indirizzo viene quindi – solo successivamente – approvato dal Parlamento, il quale ne cura l'attuazione postuma<sup>93</sup>.

Si può quindi concludere – alla luce di quanto esposto – sostenendo che la crisi economica abbia determinato uno spostamento del peso, nel sistema di *checks and balances* che la Costituzione ha costruito tra ruolo del Parlamento e ruolo del Governo, in favore di quest'ultimo. Detto altrimenti, la crisi sembra aver determinato un riassetto degli equilibri tra i poteri dello Stato, ovvero, in definitiva, della stessa forma di governo parlamentare. Tale mutazione della forma di governo sembra essersi altresì verificata anche alla luce di una ulteriore constatazione di mero fatto, ancorché banale. E' noto infatti che le crisi impongono sacrifici; difficilmente, quindi, i sacrifici vengono accettati da coloro sui quali gravano, ovvero, in ultima analisi, dai cittadini. Pertanto, poiché difficilmente i meccanismi del circuito democratico – in cui la volontà dei cittadini direttamente si esprime – possono valere a esprimere decisioni (per definizione) impopolari, ne discende direttamente la necessità di ricorrere alla valorizzazione del ruolo del Governo e, più specificamente, l'esigenza di un'azione di governo "forte", anche a

---

<sup>91</sup> In tal senso vedasi: F. DAL CANTO, *Governo Vs. Parlamento? Evoluzione del potere di normazione al tempo della crisi economica. op. cit.* Vi è chi ritiene che l'introduzione, con la legge costituzionale n. 1 del 2012, del principio del pareggio del bilancio dello Stato – mediante la nuova formulazione dell'articolo 81 Cost. – abbia avuto importanti conseguenze sull'equilibrio fra Governo e Parlamento con riferimento alla politica di bilancio. Vedasi, al riguardo, R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in S. Fabbrini, V. Lippolis, G.M. Salerno, G. Scaccia (a cura di), *Il Filangieri – Quaderno 2011*, Napoli, 2011, 30. Secondo tale Autore: « L'assetto definito originariamente in Costituzione era concentrato sul pareggio delle decisioni incrementali di spesa ed era viceversa indifferente al saldo complessivo del bilancio, nella convinzione originaria che, assicurato il pareggio di ogni nuova decisione di spesa, ne sarebbe automaticamente derivata una naturale tendenza verso il pareggio. La costituzionalizzazione del vincolo di bilancio, non solo determina un radicale cambiamento nel paradigma attorno al quale abbiamo costruito il nostro modello di finanza pubblica, ma ha anche importanti ricadute sull'equilibrio complessivo del sistema. E' indubbio, infatti, che l'assetto politico - istituzionale che ha caratterizzato i primi decenni della storia repubblicana non si sarebbe potuto sviluppare con le caratteristiche che abbiamo conosciuto in presenza di uno stringente vincolo al saldo di bilancio».

<sup>92</sup> Sul tema dei rapporti tra crisi del debito sovrano e funzioni delle agenzie di *rating*, dalla prospettiva del diritto costituzionale, si rimanda a: G. GRASSO, *Rating dei debiti sovrani e diritto costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2015, 87 ss.

<sup>93</sup> Cfr. L. CASALE, *Decreti legge e misure di contenimento della spesa pubblica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.

sacrificio del dibattito parlamentare e democratico<sup>94</sup>. L'esperienza del governo c.d. "tecnico" Monti può costituire emblema di tale affermazione.

In conclusione, sul piano della forma di governo nel nostro Paese, la crisi pare aver quindi comportato un ulteriore rafforzamento del già latente protagonismo dell'esecutivo, terminale ultimo delle relazioni con le istituzioni europee ed internazionali e unico organo (apparentemente ritenuto) dotato dei poteri normativi necessari per adottare tempestivamente atti in grado di fronteggiare (anche solo simbolicamente) l'eccezionalità degli eventi<sup>95</sup>.

#### **4. La riforma dell'art. 81 Cost.: le diverse interpretazioni della dottrina e le sue prime concrete applicazioni.**

La revisione subita dalla disciplina posta dalla nostra Carta costituzionale in materia di finanza pubblica rappresenta uno degli esiti più tangibili di quell'ampio processo di riforma che, nel pieno della crisi economico - finanziaria dei primi anni duemila, ha indotto le istituzioni sovranazionali (internazionali ed europee<sup>96</sup>) e, di riflesso, le autorità nazionali ad introdurre discipline più stringenti in ordine alla tenuta delle finanze pubbliche, attraverso meccanismi di contenimento della spesa e di sua più trasparente gestione<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> In questo senso: Cfr. L. AZZENA, *Stato di crisi e ricorsi alla delegazione legislativa: l'esperienza delle legislature XVI e XVII*, op. cit. Sulle interrelazioni tra crisi economica, crisi della forma di governo e di stato, crisi del sistema delle fonti del diritto vedasi altresì A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione, relazione conclusiva per l'Italia delle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale su La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Lecce, 14-15 settembre 2012, in AA.VV., *Studi in onore di A. D'Atena*, Milano, 2015, vol. IV, 2835 ss.

<sup>95</sup> Cfr. L. GORI, *Decreto-legge e legge-delega: intrecci e sovrapposizioni al tempo della "crisi"*, op. cit. Al riguardo osserva G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, op.cit., 33, 34 che «le istituzioni nazionali, dopo la crisi dei debiti sovrani, si sono trovate in una situazione nuova. Si è infatti assistito al passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore». Quest'ultimo si trova quindi oggi a sopportare una responsabilità nei confronti di due *constituencies* diverse e spesso confliggenti. Da una parte si trova il popolo dello Stato, dall'altra il mercato (il «popolo del mercato»). Quando lo Stato democratico diventa «Stato debitore», le risorse di cui ha bisogno, anche una parte di quelle necessarie per tutelare i diritti, non sono ottenute in modo prevalente attraverso il prelievo fiscale, ma in misura significativa sono fornite dai creditori. Lo Stato deve, pertanto, godere di una «doppia fiducia»: la lealtà dei suoi cittadini e la fiducia dei mercati finanziari. Ma queste possono entrare in conflitto perché diverse sono le richieste dei due ambiti di riferimento. Gli uni hanno di mira il soddisfacimento delle loro aspettative connesse all'incremento o almeno alla stabilità dei loro diritti; i secondi richiedono la solvibilità dello Stato e quindi, nel caso in cui i conti pubblici non sono in ordine, esigono politiche di consolidamento fiscale che implicano la limitazione delle aspettative dei cittadini».

<sup>96</sup> Secondo F. LOSURDO, *La (ir)resistibile ascesa del principio del pareggio di bilancio*, in B. Andò, F. Vecchio (a cura di) *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, 2012, 407, 408 «l'«imperativo» europeo del pareggio di bilancio reca indelebile l'impronta dell'ordinamento tedesco e rappresenta un ulteriore capitolo di quella storia che vede valori, principi e regole proprie di questo ordinamento diventare parte integrante dell'ordinamento europeo. La vera e propria «ossessione» delle classi dirigenti tedesche per il debito (Schuld) trova radici nella tragica storia della Repubblica di Weimar, allorché, per far fronte alle gravosissime riparazioni di guerra (conseguenti alle condizioni capestro dei Trattati di Versailles), si decise di stampare carta moneta, provocando una inflazione inarrestabile che preparò l'ascesa fulminea al potere del Nazismo [...] Il principio del pareggio di bilancio è l'espressione più compiuta della filosofia che ha ispirato l'Unione economica e monetaria, fondata sul «primato delle regole» rispetto alla decisione politica. I parametri macroeconomici di Maastricht e, a maggior ragione, il pareggio di bilancio sono l'espressione dell'idea funzionalista di mettere tra parentesi la politica in favore di «soluzioni tecniche ottimizzanti»

<sup>97</sup> Cfr. A. ANTONELLI, *L'introduzione del «pareggio» di bilancio nella Costituzione: nuove prospettive per la governance della finanza pubblica*, in *Federalismi*, n. 26/2016. Sul tema vedasi altresì la monografia di: C. GOLINO, *Il principio del pareggio*

Invero, a seguito dell'accordo occorso tra i Paesi che adottano l'euro nel 2012, il legislatore italiano ha provveduto a conformarsi all'indicazione di recepire nel testo costituzionale le nuove regole sancite dal Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria<sup>98</sup>: è quindi intervenuto sulla disposizione costituzionale che dà fondamento alla decisione di bilancio, l'art. 81 Cost., fissando il rapporto che deve intercorrere tra entrate e spese e dettando un'espressa disciplina in relazione al ricorso all'indebitamento.

In base alla riformata disposizione normativa, lo Stato è quindi ora tenuto ad assicurare «l'equilibrio»<sup>99</sup> tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e

---

*di bilancio : evoluzione e prospettive*, Padova, 2013 e i contributi di D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (riserva sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio, in ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2012, 3859 ss. e P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'art. 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impatto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *Federalismi*, n. 13/2012 secondo cui: «da costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, o, ad ogni modo, la sua trasposizione nel diritto nazionale mediante altra fonte di analoga valenza, che sia atta a garantirne l'effettiva vincolatività per gli ordinamenti nazionali e la sua concreta intangibilità da parte dei medesimi, evidenzia la nuova impostazione comunitaria basata sul ben più pervasivo coinvolgimento diretto degli Stati nell'*enforcement* dei vincoli delle politiche fiscali, sino ad ora sostanzialmente affidato alle istituzioni comunitarie attraverso la procedura per disavanzi eccessivi, con l'apposizione di limiti "interni" alla *fiscal governance* nazionale [...] L'esigenza di adottare al massimo livello possibile nella gerarchia delle fonti un *framework* fiscale nazionale coerente con quello comunitario discende, in particolare, dalla circostanza che, in un quadro di crescenti turbolenze finanziarie per l'acuirsi delle tensioni sui mercati finanziari legate ai timori sulla sostenibilità dei debiti sovrani e ad una crisi di credibilità delle politiche di risanamento dei Governi delle economie più esposte, non è più ritenuto sufficiente che i limiti alle politiche fiscali siano imposti esclusivamente da norme sovra-nazionali, pur giuridicamente vincolanti per gli Stati membri, precise nella loro formulazione e assistite da procedure sanzionatorie nel complesso giudicate, dopo la recente riforma del Patto di stabilità e crescita, più soddisfacenti». Da ultimo si rimanda, anche in una prospettiva comparata a: R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi*, n. 4/2012.

<sup>98</sup> Il riferimento è all'art. 3 comma 2 del Trattato sulla stabilità, il coordinamento, la *governance* nell'unione monetaria. Tale disposizione normativa obbliga infatti gli Stati firmatari a introdurre entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato il principio del pareggio di bilancio nel proprio ordinamento tramite disposizioni vincolanti e di natura preferibilmente costituzionale o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio. Secondo M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione conclusiva al LVIII Convegno di studi amministrativi "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità", Varenna, 20-22 settembre 2012, in *www.asstrid-online.it*, 1 ss. è discutibile che, per rispettare alcuni impegni internazionali, non si potesse fare a meno di rivedere la Costituzione. Secondo tale Autore, «se l'Italia e ancor più sollecitamente la Spagna hanno cambiato le loro Costituzioni non lo si deve tanto alla cogenza di un vincolo internazionale quanto alla loro debolezza politica e finanziaria. Giuridicamente, però, altre strade sarebbero state percorribili». Sul punto R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 72, rileva che «è attraverso tale regola che la riforma potrebbe suggerire una trasformazione intervenuta nella costituzione fiscale degli Stati, mettendo in luce il passaggio da una nozione prevalentemente politica della decisione di bilancio a una nozione legale». Osserva altresì l'Autrice che l'obiettivo del Fiscal compact è di sospingere «la politica di bilancio verso un orientamento di medio periodo, nell'interesse anche delle generazioni future». Vedasi altresì, quanto alla letteratura sul tema, R. BIFULCO – O. ROSELLI, *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013 e G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012. Tale Autore rileva come la legge costituzionale n. 1/2012 sia stata approvata in un iter parlamentare della durata complessiva inferiore ai sette mesi, nell'assenza quasi assoluta di dibattito pubblico e confronto con la società civile.

<sup>99</sup> Si noti, al riguardo, che la L. cost. n. 1/2012 è rubricata "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", mentre la disposizione di cui all'art. 81 Cost. parla di "equilibrio di bilancio". Pertanto, il principio del pareggio di bilancio, pur presente nel titolo della legge costituzionale, non compare mai nel testo e viene sostituito da quello dell'equilibrio delle entrate e delle spese. L'incongruenza tra il titolo ed il testo non è certamente frutto di una svista in sede redazionale; anzi, la contraddizione era ben nota durante i lavori preparatori, ed ha rappresentato addirittura una delle motivazioni del voto contrario, da parte di un gruppo di opposizione (la Lega), in sede di approvazione finale della legge. Cfr. Senato, Assemblea, res. sten. sed. 17.4.2012 pom (Vaccari). Una spiegazione plausibile della sua permanenza anche nella versione definitiva della legge si può rinvenire

delle fasi favorevoli del ciclo economico”. A questo obiettivo di “pareggio” in senso tecnico, si deve arrivare senza risorse da prestiti concessi allo Stato attraverso il mercato finanziario. Ricorrere all’indebitamento<sup>100</sup>, infatti, da decisione sostanzialmente libera (una regola di fatto, specie nel contesto politico italiano) diventa un’eccezione costituzionalmente condizionata: è consentito “solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali”. Si individuano così due ipotesi distinte (anche morfologicamente): solo la seconda, per le possibili “rottture” di ogni argine, richiede una specifica autorizzazione del Parlamento a favore del governo.

La disciplina relativa al contenuto della legge di bilancio dello Stato, alle norme fondamentali e ai criteri “volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni” viene quindi affidata ad una legge specializzata, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale<sup>101</sup>. Ivi è quindi indicato che non si allude tanto al

---

nell’intento del Governo italiano di giovare del c.d. “effetto annuncio” nei confronti dei partner europei e degli investitori internazionali per recuperare credibilità in un momento di estrema debolezza nei mercati finanziari. Cfr. C. BERGONZINI, *Il nuovo principio dell’equilibrio di bilancio: le prime ricadute sull’ordinamento italiano*, in C. Bergonzini, S. Borelli, A. Guazzarotti, (a cura di), *La legge dei numeri, op cit.*, 149.

<sup>100</sup> Osserva tuttavia sul punto C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n.2/2016, 421 ss. che: «per effetto della revisione di due disposizioni — artt. 81 e 97 Cost. — il debito è dunque ormai una categoria del testo costituzionale. Nell’art. 81 si parla del “ricorso all’indebitamento”: la migliore dottrina ha già affrontato le questioni ed approntato delle soluzioni interpretative a tale proposito, andando ad indagare che cosa si possa intendere per ricorso all’indebitamento — se solo le operazioni di rinnovo dei titoli o se accensione di debito nuovo — ma il punto centrale, che si vuole sottoporre all’attenzione è che il debito viene visto fondamentalmente dal nuovo art. 81 come qualcosa da evitare e come uno strumento che ordinariamente non deve essere utilizzato dallo Stato. Le condizioni costituzionali per ricorrervi sono il contrasto al ciclo economico negativo o il governo di eventi eccezionali, e in ogni caso la puntuale disciplina del suo impiego è stata poi affidata alla legge rinforzata attuativa, che è rappresentata dalla legge n. 243/2012. E di fatto la legge n. 243 ha introdotto anche deroghe più ampie, prevedendo formule piuttosto elastiche, che fanno immaginare che in fondo potremmo continuare a indebitarci abbastanza frequentemente, che la pratica del ricorso ai mercati finanziari non dovrebbe trovare ostacoli giuridici impegnativi. Le regole di tale disciplina sono tali per cui fintantoché ci si trova in una situazione di difficoltà economica — se non proprio di recessione, comunque di un certo grado di rallentamento — non dovrebbe esserci alcun vero ostacolo giuridico a continuare a ricorrere all’indebitamento».

<sup>101</sup> L’esigenza di scongiurare che, una volta completato il risanamento, si riproduca una situazione analoga all’attuale è perseguita limitando la possibilità di contrarre debito fino a renderla eccezionale, nel contempo prescrivendo la necessità di garantire in ogni caso la sostenibilità finanziaria del debito contratto. Sul versante delle limitazioni, la regola stabilita per lo Stato è che, mentre non vi sono limitazioni a contrarre debito per finanziare spese che non concorrono a comporre il saldo «indebitamento netto» (quali appunto le spese per il rimborso del debito in scadenza), non è invece, di norma, consentito contrarre debito pubblico per finanziare spese di altro genere. Il divieto non è però assoluto: è possibile derogarvi «al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta..., al verificarsi di eventi eccezionali». La formulazione non è delle migliori. Sicuramente vuole allineare la deroga ai criteri UE, secondo i quali le limitazioni fanno riferimento a saldi di tipo strutturale, che non tengono cioè conto dell’andamento del ciclo economico: in altri termini, la deroga dovrebbe operare a condizione che l’entità di «indebitamento netto» (da fronteggiare con la contrazione di debito) corrisponda alle maggiori spese o minori entrate dovute agli effetti negativi del ciclo [...] Il limite, così congegnato, appare troppo restrittivo ma anche troppo permissivo. Troppo restrittivo perché proprio la sostenibilità intergenerazionale, spesso evocata contro il debito pubblico, richiede non tanto di ammettere in via eccezionale le operazioni di indebitamento, quanto piuttosto di configurarle come strumento ordinario di finanziamento limitato però alle sole spese suscettibili di creare ricchezza (per incremento delle infrastrutture e del patrimonio produttivo) per le generazioni future. Ma il limite è anche troppo permissivo perché, vietando (salvo le

pareggio contabile, bensì al pareggio del saldo strutturale<sup>102</sup> al netto del ciclo economico e delle misure *una tantum* o temporanee. Pertanto, non si stabilisce un obbligo statico di pareggio ma si pongono regole dinamiche, condizionate da fatti concreti (congiuntura ed eventi eccezionali) che consentono il ricorso anche al debito, per realizzare il pareggio<sup>103</sup>.

L'iter parlamentare della legge cost. n. 1/2012 si caratterizza per una estrema rapidità: l'intero procedimento si è esaurito, infatti, in circa sette mesi<sup>104</sup>. Al riguardo, autorevole dottrina ravvisa come nel caso di specie anche gli elementi «sentimentali» o, forse meglio, in qualche modo irrazionali sembrano aver contato nell'incoraggiare, in Italia come altrove, le revisioni costituzionali volte ad introdurre il pareggio di bilancio. Ed è stato, probabilmente, un sentimento per certi versi vicino alla «paura», visto il forte condizionamento derivante dalla crisi economica, e soprattutto dai mercati finanziari e dai loro mutevoli (e spesso, appunto, irrazionali) «umori»<sup>105</sup>.

---

deroghe) il saldo «indebitamento netto», lascia fuori (e consente la contrazione di debito per finanziarle) le operazioni meramente finanziarie tra le quali vi sono, oltre al rinnovo del debito in scadenza, anche le partecipazioni azionarie: insomma, il tanto proclamato rigore consentirebbe di preferire, allo sviluppo delle infrastrutture, il rilancio dell'azionariato pubblico e delle partecipazioni statali! [...] Conclusivamente, si può dire che il disegno di legge, oggetto di questi rilievi «a prima lettura», conferma che la Costituzione è cosa molto delicata, da maneggiare con cura e con attenta riflessione e che, principalmente, mal si presta ad operazioni cui i governi e i Parlamenti si accingano sotto la spinta dei mercati». Cfr. A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2012, 110, 111.

<sup>102</sup> Al riguardo, osserva F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2014, 52, 53 «la regola dell'equilibrio di bilancio si risolve nell'obbligo di rispettare il pareggio strutturale di bilancio, definito come divieto di ricorso all'indebitamento seppur «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico». Questo significa che il deficit di bilancio rispetto al PIL dovrà essere valutato in base all'andamento del ciclo economico e che, quindi, il ricorso all'ulteriore indebitamento oltre il pareggio nominale potrà essere tollerato al 'solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico'. Il primo concetto con cui la scienza costituzionalistica dovrà, pertanto, misurarsi è quello di pareggio strutturale di bilancio, il che vuol dire imparare a considerare il significato del concetto di pareggio di bilancio non più soltanto come mero rapporto tra deficit e PIL, secondo la nozione nominale del parametro, ma anche nella interpretazione del relativo saldo corretto per il ciclo economico. Si tratta di definizioni elaborate dalla scienza economica, ed importate ormai nel testo delle disposizioni normative vincolanti e che, in virtù di questa premessa, dovranno essere valutate per la loro portata normativa, per i conseguenti effetti giuridicamente vincolanti».

<sup>103</sup> Cfr. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.

<sup>104</sup> Tutti i dati relativi all'iter legis sono consultabili nella scheda Lavori preparatori AC 4205, in [www.camera.it](http://www.camera.it) – Legislature precedenti – XVI legislatura – Lavori – Attività legislativa – Progetti di legge

<sup>105</sup> Al riguardo, osserva N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno, G. Scaccia (a cura di) *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri. Quaderno 2011, Napoli, Jovene, 2012, 102 «il punto – almeno a mio avviso – non è che una buona riforma costituzionale non possa essere approvata in sei mesi o poco più. Semmai, sarebbe opportuno che essa fosse, di regola, il frutto di un confronto il più possibilmente ampio e partecipato anche con la società civile: a maggior ragione, evidentemente, ove con essa si vadano a toccare profili fondamentali del disegno costituzionale».

La riforma del 2012, tuttavia, è stata soltanto la prima tappa di un percorso più articolato e che è proseguito dapprima con l'approvazione di una legge rinforzata di attuazione<sup>106</sup>, ed, infine, con una modifica della stessa e con un intervento sulla legge di contabilità generale<sup>107</sup>.

La legge n. 243 del 24 dicembre 2012 “Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione”, a completamento della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, disciplina il vincolo dell'equilibrio dei bilanci statali, degli enti territoriali e delle amministrazioni non territoriali, specificando, tra l'altro, il meccanismo di correzione degli scostamenti tra previsioni e dati finanziari, nonché l'istituzione di un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti della finanza pubblica e per l'osservanza delle regole di bilancio (c.d. *fiscal council*).

Pur senza indicare precisi parametri per definire le grandezze finanziarie di riferimento, il legislatore ha quindi optato per una disciplina più snella ed armonica rispetto ai contenuti della legge costituzionale n. 1/2012 introduttiva del principio, declinando i vincoli europei sul piano procedurale e rimandando alla stessa normativa europea ed al *Fiscal compact* sulla puntuale individuazione degli obiettivi da perseguire<sup>108</sup>. L'equilibrio dei bilanci che tutte le

---

<sup>106</sup> L'art. 5 della legge costituzionale in esame rinvia ad una peculiare tipologia di fonte che, pur con qualche divergenza, pare ormai classificata come legge rinforzata. La natura di fonte rinforzata, derivante dalla prescrizione costituzionale (art. 81 comma 6) dell'adozione a maggioranza assoluta di ciascuna Camera, è confermata dalla stessa L. 243/2012, la quale, al comma 2 dell'art. 1, prevede che: «la presente legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione». Cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, 187. Al riguardo, osserva M. BERGO, *Pareggio di bilancio “all'italiana”. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi*, n. 6/2013 che: «è proprio il sesto comma dell'art. 81 Cost., come riformato, che prescrive una maggioranza assoluta sia alla Camera che al Senato, delineando quindi una resistenza passiva rinforzata per la legge in questione. Di conseguenza, la legge n. 243 del 24 dicembre 2012, approvata dalla maggioranza assoluta alla Camera (il 12 dicembre 2012) e al Senato (il 20 dicembre 2012) prevede all'art. 1 che l'abrogazione, la modifica o la deroga alle disposizioni da essa introdotte sarà possibile solo in modo espresso, attraverso una legge successiva, da approvare sempre a maggioranza assoluta dei componenti della Camera e del Senato (art. 1, comma 2) e non con eventuali leggi ordinarie le cui singole disposizioni siano approvate a maggioranza assoluta».

<sup>107</sup> In particolare, il sesto comma dell'art. 81 Cost. così come novellato dalla l. cost. n. 1/2012 prevede che “il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”. Anche l'art. 5 della l. cost. n. 1 del 2012 si occupa della legge di cui al sesto comma dell'art. 81 Cost., stabilendone, ai commi 1 e 2, più nel dettaglio i contenuti. Il comma 3 è quello in cui si prevede il termine per l'approvazione della legge “rinforzata” di attuazione dell'art. 81 Cost. e il comma 4 prevede invece che “le Camere secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni”, attribuendo in tal modo rango costituzionale al controllo parlamentare sulla finanza pubblica. Cfr. L. BARTOLUCCI, *La legge rinforzata n. 243/2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.

<sup>108</sup> Cfr. M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2013. Si veda, tra gli altri, sul tema G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2011. Al riguardo, osserva R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *Federalismi*, n. 6/2013 come «la legge n. 243 è conforme all'art. 81, sesto comma, Cost. a condizione che rispetti non solo i contenuti per essa prescritti dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012 ma anche il sistema di norme europee vigenti in tema di *governance* economica, che la stessa fonte costituzionale ha attuato e che non può – questo è il dato più importante da sottolineare – contraddire, avendo l'Italia scelto la via della revisione costituzionale come soluzione per il recepimento delle norme esterne

amministrazioni pubbliche sono tenute ad assicurare ai sensi del nuovo testo dell'articolo 97 Cost. è infatti identificato con l'obiettivo di medio termine, ossia con il valore del saldo strutturale del conto consolidato di tutte le pubbliche amministrazioni individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea (art. 3). Il riferimento al saldo strutturale consente tra l'altro, come espressamente previsto dalla legge costituzionale con riferimento al bilancio dello Stato, di perseguire l'equilibrio tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Inoltre, tenendo conto delle normative europee e di quanto previsto dal *Fiscal compact*, l'equilibrio si considera conseguito anche qualora, a consuntivo, si evidenzia uno scostamento dall'obiettivo di medio termine inferiore allo 0,5% del PIL<sup>109</sup>.

E' quindi costante e massiccio il ricorso, da parte della legge rinforzata di attuazione, alla tecnica del rinvio mobile all'ordinamento UE, al fine di individuare addirittura, nella maggior parte dei casi, l'oggetto della propria disciplina. A tal proposito è infatti sufficiente scorrere il testo della legge n. 243 per verificarne la non autosufficienza sul piano definitorio. Ogni espressione in essa contenuta, oltre ad utilizzare termini tecnico contabili, si chiude infatti con un rinvio mobile all'ordinamento dell'Unione europea. In definitiva, pertanto, anche una volta decifrati i termini contabili cui i diversi vincoli corrispondono, il risultato è che sia l'equilibrio di bilancio sia il valore-obiettivo del debito corrispondono a valori che... vanno ricercati altrove.<sup>110</sup>

---

sulla *governance* economica, che altri Paesi più prudentemente hanno ritenuto di non seguire proprio per avere una prospettiva costituzionale non vincolata per il futuro dopo l'esaurirsi della crisi economica in atto. Ne deriva che le disposizioni della legge n. 243 sono legittime non solo se esprimono la speciale competenza propria della tipologia di fonte legislativa in questione (profilo eminentemente di diritto costituzionale interno) ma anche e soprattutto se non derogano alle fonti europee vigenti in materia».

<sup>109</sup> Dispone l'art. 8 comma 1 della L. 243/2012 che: «Il Governo, nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, in base ai dati di consuntivo, verifica se, rispetto all'obiettivo programmatico, si registri uno scostamento negativo del saldo strutturale, con riferimento al risultato dell'esercizio precedente ovvero, in termini cumulati, ai risultati dei due esercizi precedenti, pari o superiore allo scostamento considerato significativo dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli accordi internazionali in materia, ad esclusione degli scostamenti autorizzati ai sensi dell'articolo 6. Il Governo, qualora stimi che tale scostamento si rifletta sui risultati previsti per gli anni compresi nel periodo di programmazione, ne evidenzia l'entità e le cause e indica contestualmente misure tali da assicurare, almeno a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in cui è stato accertato lo scostamento, il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale». Al riguardo, osserva D. CABRAS, *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2013, 126 che «mentre la disciplina degli eventi eccezionali consente di prevedere e disciplinare, ex ante, gli scostamenti dagli obiettivi programmatici, tale meccanismo è volto a fronteggiare gli scostamenti rilevati ex post e sostanzialmente dovuti a previsioni e stime rivelatesi, a consuntivo, errate. Il livello significativo dello scostamento è individuato mediante rinvio alle normative UE e internazionali in materia e coincide attualmente con lo 0,5% del PIL tenendo conto, in particolare, di quanto disposto dal *Fiscal compact*. Il ritorno al rispetto dell'obiettivo programmatico, in coerenza con il *Fiscal compact* (in materia la legge tiene conto, in particolare, dei Principi comuni stabiliti dalla Commissione europea su indicazione del *Fiscal compact*), dovrà avvenire entro l'esercizio finanziario successivo a quello in cui i documenti di programmazione hanno accertato lo scostamento e indicato misure idonee a correggerlo».

<sup>110</sup> Cfr. C. BERGONZINI, *Il nuovo principio dell'equilibrio di bilancio: le prime ricadute sull'ordinamento italiano*, in C. Bergonzini – S. Borelli – A. Guazzarotti, *La legge dei numeri, op cit.*, 151. In particolare, l'art. 2 della L. 243/2012 stabilisce che (lettera b), lettera c), lettera d), lettera e), lettera f) che, «ai fini della presente legge, si intendono per «conto consolidato» il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall'ordinamento dell'Unione europea; per «saldo del conto consolidato» l'indebitamento netto o l'accreditamento netto come definiti ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi di cui al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; per «saldo strutturale» il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure *una tantum* e temporanee e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea;

Il procedimento di approvazione della legge n. 243/2012, frettoloso e senza un'istruttoria parlamentare solida, è probabilmente alla base delle modifiche operate dal legislatore nel 2016. Con la legge 4 agosto 2016, n. 163 (Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'art. 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243) è stato invero completato il processo di revisione del sistema normativo-contabile avviato con la riforma costituzionale del 2012, e proseguito pochi mesi dopo con l'approvazione della legge di attuazione n. 243. A livello strettamente normativo, la principale novità (richiamata nel titolo stesso della legge, con la menzione dell'art 15 della l. n. 243/2012) è la rinnovata struttura della legge di bilancio, alla quale con la revisione dell'art. 81 Cost. è stata definitivamente riconosciuta natura sostanziale e che ha comportato, com'è noto, l'eliminazione dall'ordinamento della legge di stabilità (ex finanziaria)<sup>111</sup>.

Ciò premesso, in questo paragrafo si cercherà quindi di fornire un quadro delle varie interpretazioni che la dottrina pubblicistica ha fornito con riguardo al novellato art. 81 Cost. Si vedrà quindi che diverse sono le conclusioni cui i diversi Autori – che si sono occupati di tale materia – sono addivenuti, con particolare riguardo sia alla “natura” rigida o flessibile della disposizione in esame, in riferimento al divieto di ricorso all'indebitamento, che al suo impatto (positivo o negativo) sui diritti costituzionalmente garantiti e, più in generale, sulla sua compatibilità stessa con Costituzione italiana (ed, in particolare, con l'art. 3 comma 2)<sup>112</sup>.

Le posizioni della letteratura in materia sembrano quindi potersi sinteticamente ricondurre a due opposte visioni: una prima, secondo cui l'equilibrio di bilancio favorirebbe una maggiore responsabilizzazione della politica rispetto ad una razionalizzazione della spesa pubblica, nell'ottica soprattutto di una giustizia intergenerazionale, pur consentendo degli adeguati

---

per «obiettivo di medio termine» il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea; per «fase favorevole e fase avversa del ciclo economico» le fasi del ciclo economico individuate come tali sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea». Ancora, secondo l'art. 4 comma 2 della legge, «I documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea» Prevede altresì l'art. 5 di tale legge prevede che: «il tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche, al netto delle poste indicate dalla normativa dell'Unione europea, non può essere superiore al tasso di riferimento calcolato in coerenza con la medesima normativa» e l'art. 6 comma 2 che: «Ai fini della presente legge, per eventi eccezionali, da individuare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea [...]». Sul punto vedasi altresì O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2016, 463 secondo cui: «la legge 243/2012 opera un rinvio al diritto eurounitario, sicché i criteri di calcolo che di volta in volta consentono di stabilire precisamente se l'equilibrio di bilancio è osservato sono tratti dall'ordinamento dell'Unione Europea».

<sup>111</sup> Cfr. C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *Federalismi*, n. 9/2017.

<sup>112</sup> Al riguardo, si rimanda, in particolare, all'interessante analisi di I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012. Vedasi altresì sul tema, L. CARLASSARRE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015 secondo la quale «il limite posto dall'art. 81 della Cost. e l'interesse da esso tutelato non devono essere assolutizzati e isolati, ma devono essere messi a confronto con l'intera Costituzione, nel suo disegno complessivo e nei suoi fondamenti, primo fra tutti quel principio di eguaglianza sostanziale. L'art. 3, comma 2, vincolando tutte le istituzioni repubblicane, indica l'obiettivo primario, impone una direzione e limita la discrezionalità del legislatore. Pertanto, di fronte alle contraddizioni dell'Unione europea e all'idea dell'incontrovertibilità delle ragioni del Mercato, a difesa dei diritti sociali si apre la strada di un'interpretazione costituzionalmente orientata».

marginari di flessibilità che consentirebbero l'adozione di politiche anti-cicliche<sup>113</sup>; una seconda che invece lega causalmente alla riforma dell'art. 81 Cost. un necessario recesso dei diritti sociali costituzionalmente protetti, in quanto il divieto di indebitamento comporterebbe necessariamente politiche di taglio della spesa pubblica (o di incremento delle imposte)<sup>114</sup>.

Secondo la prima, quindi, controllare l'indebitamento e imporre procedure di riduzione dello *stock* di debito pubblico sarebbero condizioni essenziali per consentire alla politica di compiere scelte non pregiudicate dall'obbligo di onorare impegni sempre più onerosi, nonché per generare crescita e coesione sociale. In questo senso, quindi, il pareggio di bilancio, pur nelle lasche formule positivizzate, svolgerebbe una funzione costituzionale di garanzia dei diritti di cittadinanza inclusiva e intergenerazionale; non si limiterebbe infatti ad un'egoistica protezione di categorie tradizionalmente protette (pensionati e lavoratori, in particolare), ma si rivolgerebbe, in senso solidaristico, anche a coloro che sono fuori o ai margini del rapporto di lavoro o del sistema di protezione sociale, nonché alle future generazioni. Invero, l'effettività del discorso intorno ai diritti si giocherebbe proprio e ancora di più sulle risorse finanziarie disponibili. Ne discenderebbe, pertanto, che il progetto costituzionale di promozione dell'eguaglianza ben potrebbe essere implementato attraverso regole stringenti di governo dei pubblici bilanci, specie se queste sono dirette a ridurre o evitare spese finanziate con debiti crescenti e insostenibili, soprattutto in momenti in cui la crescita economica è scarsa o pari a zero, o in contesti politici strutturalmente deboli o instabili. In conclusione, quindi, il pareggio di bilancio, con le connesse regole sul controllo dei disavanzi e sulla riduzione dell'indebitamento, potrebbero considerarsi espressione di esigenze coesistenti allo stato costituzionale, proprio perché coerenti con l'idea stessa di "costituzione" come patto politico intorno a un nucleo di valori fondamentali destinato a durare nel tempo<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> In questo senso vedasi D. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2012, 115 secondo cui: «la riforma proposta appare, infine, segnare quella netta discontinuità nel governo della finanza pubblica fortemente auspicata in tempi ormai risalenti da voci tanto autorevoli quanto inascoltate»

<sup>114</sup> In questo senso: B. DE WITTE, *EU Law, Politics, and the Social Question*, in *German Law Review*, 2013, 581 ss. Per l'Autore, l'effetto della normativa europea (in particolare del Fiscal Compact) è stato quello di «constitutionalize austerity»; S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, CSDLE «Massimo D'Antona», Working Paper n. 100/2013, 20 ss. e C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013 secondo cui: «l'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione in funzione dell'ossequio dei vincoli imposti dal Fiscal compact fa temere per le sorti del nostro welfare»

<sup>115</sup> Cfr. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, *op.cit.* In questo senso vedasi altresì: S. SILEONI, *Pareggio di bilancio Prospettive per una maggiore credibilità della finanza pubblica*, disponibile all'indirizzo web: <http://www.brunoleonimedia.it>, secondo cui: «preliminare ad ogni riflessione è capire se davvero abbiamo bisogno di costituzionalizzare il vincolo di pareggio o se esso sia un principio inutile, o peggio ancora dannoso, per una sana finanza pubblica. Che non sia dannoso, ma che al contrario ad essere dannosa sia l'assenza di un limite alla spesa pubblica in rapporto alle entrate, è l'evidenza dei fatti a dimostrarlo. Se i governi non avessero potuto spendere oltre i limiti di ciò che ricevevano, se non avessero potuto fare ricorso illimitato all'indebitamento per tacitare i dissensi, non saremmo ora drammaticamente preoccupati circa l'insolvenza dello Stato, la abnormità del livello di debito, i modi con cui scongiurare che una situazione simile non si ripeta nel futuro [...] Il bilancio pubblico non può essere lasciato alla deriva nel mare della politica di una democrazia. In esso vanno incorporati vincoli che impongono dall'esterno firma e coerenza sulle specifiche decisioni in materia di ammontare e distribuzione che si

In linea con tali affermazioni, altri Autori ravvisano come oggetto della riforma costituzionale in questione non sarebbe stata tanto una puntuale regola di natura contabile quantitativamente definita, quanto piuttosto un più ampio principio di (sana) gestione delle finanze pubbliche. Invero, dalla lettura del novellato art. 81 Cost. parrebbero rimanere ancora rilevanti elementi di flessibilità, i quali consentirebbero un certo grado di manovra politica a livello nazionale. L'art. 81, comma 1, Cost. prevede infatti che l'equilibrio del bilancio statale è assicurato «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico», con un evidente fattore di flessibilità che consentirebbe l'adozione (anche) di politiche anticicliche. In tal modo, quindi, nelle fasi di recessione, l'equilibrio tra entrate e spese potrebbe essere costruito rendendo le seconde eccedenti rispetto alle prime, mentre nelle fasi di espansione economica, l'equilibrio verrebbe determinato in maniera esattamente opposta, cioè con un'eccedenza delle entrate rispetto alle spese. Dunque, in sintesi, la riforma sembrerebbe coniugare una maggiore responsabilizzazione dei decisori politici nelle decisioni di bilancio con importanti margini di flessibilità, i quali consentirebbero di adattare i vincoli di bilancio al contesto economico finanziario di ciascun Paese. Inoltre, una gestione equilibrata delle finanze pubbliche – limitando il ricorso a spese incontrollate e finanziate in *deficit* – potrebbe altresì rappresentare, in una prospettiva di lunga durata, una maggiore garanzia dei diritti sociali e della connessa promozione dell'eguaglianza. Secondo tale prospettiva, quindi, un maggior rigore nella gestione della spesa pubblica e delle decisioni di bilancio non si trasformerebbe, necessariamente, in un indiscriminato sacrificio delle tutele sociali e dei diritti di prestazione, potendo ben spingere il decisore politico ad una progressiva riallocazione delle risorse disponibili, in vista della salvaguardia di quei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», *ex art. 117, comma 2, lett. m)*, Cost. Tale aspetto sarebbe quindi valorizzabile in vista della sostenibilità a lungo termine delle stesse politiche di *welfare*, le quali – diversamente – rischierebbero di essere pregiudicate definitivamente<sup>116</sup>.

---

concretano in un bilancio annuale. Tanto i rappresentanti eletti, che devono rispondere ai propri elettori, la burocrazia statale e gli elettori stessi necessitano di una sorta di regola esterna e “superiore” che li metta in condizione di opporsi alla persistente richiesta di un flusso di benefici derivanti dalla spesa pubblica, da una parte, e di livelli di tassazione più bassi, dall'altra».

<sup>116</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni Costituzionali*, n.1/2014, 51 ss. Dello stesso avviso D. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione*, *op. cit.*, 113, «la regola [dell'equilibrio di bilancio] intende assicurare un adeguato margine di flessibilità nella gestione dei bilanci pubblici al fine di consentire politiche anticicliche e l'operare degli stabilizzatori automatici». Al riguardo sono altresì interessanti le più articolate osservazioni di S. GABRIELE, *L'austerità: un caso di eterogenesi dei fini?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2013, 61 secondo cui: «la Costituzione non richiede dunque il «pareggio» del bilancio dello Stato e l'annullamento definitivo dell'indebitamento netto delle Ap (l'aggregato di riferimento nell'Ue), bensì l'«equilibrio». Si tratta di un concetto più flessibile, evidentemente, che lascia un margine all'interpretazione e alla valutazione delle situazioni congiunturali e straordinarie che possono giustificare la presenza di un indebitamento. L'opzione per questa formula ha dato luogo ad un certo sollievo, per aver evitato il rischio di un irrigidimento totale delle politiche fiscali. Resta tuttavia la copertura costituzionale dei vincoli previsti dall'Unione europea (Ue) e più in generale di un principio, per così dire, di «pareggio tendenziale»,

Tuttavia, altri Autori, in contrasto con la suddetta dottrina, evidenziando come i costi per i diritti sociali non siano tecnicamente qualificabili quali spese per investimenti e che il ricorso al credito non appaia in grado di svolgere una funzione realmente redistributiva in senso stretto, rilevano come il divieto di indebitamento ex art. 81 Cost. rischi di produrre i suoi effetti più problematici sulla reale efficacia redistributiva della spesa pubblica nel suo complesso<sup>117</sup>. In tal senso, quindi, il limite posto dall'art. 81 Cost. non dovrebbe in nessun modo essere assolutizzato o idealizzato, bensì messo a confronto con l'intera costituzione, la quale – nei suoi fondamenti – incontra quale limite invalicabile la persona umana, la sua dignità e il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 comma 2<sup>118</sup>.

In modo ancor più esplicito, autorevole dottrina sostiene che – attraverso l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio – ne discenderebbe un progressivo processo di regressione costituzionale che, preconizzando una recessione salariale e partendo dalla neutralizzazione della politica, implicherebbe una decisa compressione dei diritti fondamentali. Questi sarebbero invero messi in grave pericolo dal procedimento di revisione dell'art. 81 Cost., il quale avrebbe trasformato la Costituzione in uno strumento funzionale all'ideologia liberista<sup>119</sup>, peraltro rischiando una costituzionalizzazione della perdita della sovranità finanziaria dello stesso Stato italiano<sup>120</sup>. Secondo tale prospettiva, il bene “stabilità finanziaria” – ovvero il mantenimento dell'equilibrio tra i flussi finanziari di entrata e di uscita – sarebbe infatti diventato un obiettivo prevalente e predominante rispetto alle altre finalità perseguite dall'ordinamento. Pertanto, assegnando all'equilibrio di bilancio un ruolo preminente rispetto al complesso dei valori costituzionali, ne discenderebbe necessariamente che il principio del divieto di disavanzo non

---

che non rappresenta peraltro, come l'abusata metafora del buon padre di famiglia potrebbe suggerire, un'impostazione di saggezza generalmente condivisa, ma piuttosto una scelta coerente soltanto con le impostazioni di una determinata scuola di pensiero nel campo dell'economia, probabilmente egemone, almeno nel recente passato, ma comunque controversa, e oggi più che mai criticata nel dibattito internazionale.

<sup>117</sup> Cfr. F. SAITTO, “Costituzione finanziaria” ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore», in *Rivista AIC*, n. 1/2017.

<sup>118</sup> In questo senso, L. CARLASSARRE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, op. cit.

<sup>119</sup> G. FERRARA, *Regressione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 18 aprile 2012. Vedasi, in tal senso, anche: A. CIERVO, *Con la scusa della crisi: il neo liberismo e le trasformazioni dello Stato Costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, secondo cui: «la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio inevitabilmente condurrà ad un ripensamento del ruolo dello Stato, da intendersi sempre più come un attore del sistema economico, un attore che – come tante aziende e/o individui – opera sul mercato per perseguire obiettivi sostanzialmente simili a quelli di un'impresa privata. Ma per poterlo fare, appunto, anche lo Stato dovrà dimostrare – come un qualsiasi altro attore economico – di essere effettivamente legittimato ad operare, di avere cioè il bilancio “in ordine” e, quindi, di essere degno della fiducia degli investitori internazionali che, soltanto allora, lo potranno premiare, acquistandone i titoli di Stato e finanziandone così il debito pubblico. La concezione che ne emerge è allora quella di uno Stato inteso “... non più come un'entità «esogena» all'ordine commerciale, vincolata da limiti esterni, ma come un'entità completamente integrata nello spazio degli scambi, nel sistema di interdipendenza degli agenti economici”, uno Stato attento ad infondere fiducia nei finanziatori privati, piuttosto che a garantire i diritti ai propri cittadini, ad intraprendere (o soltanto ad annunciare di intraprendere) riforme legislative – al solo scopo di abbassare il livello dello spread dei propri titoli del debito pubblico –, piuttosto che a garantire quegli obiettivi di redistribuzione della ricchezza e di garanzia dei diritti sociali, come prevede invece la Costituzione».

<sup>120</sup> In tal senso vedasi: G. DI GASPARE, *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?*, in *Amministrazione in cammino*, dicembre 2014.

può che riflettersi sulla spesa pubblica tipica dello Stato sociale – ovvero quella destinata a garantire prestazioni e servizi in risposta a diritti e libertà costituzionali. Invero tali voci di spesa – che non potranno rientrare in conti pubblici da mantenere in equilibrio – sembrano destinate a tagli che, oltre una certa misura, sono da ritenersi inammissibili rispetto al nostro quadro costituzionale<sup>121</sup>. Il termine pareggio di bilancio non potrebbe infatti che essere evocativo di una certa politica di finanza pubblica che certamente è da ascrivere a politiche restrittive di riduzione della spesa pubblica e/o di aumento del prelievo fiscale<sup>122</sup>. Altrimenti detto, le problematiche ricadute dei vincoli di bilancio sulla realtà dei diritti sarebbero innegabili, in seguito all'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio, in quanto i diritti costituzionalmente garantiti finirebbero con l'esplicitare la loro forza normativa solamente entro la cornice dei vincoli di bilancio<sup>123</sup>.

Secondo questa seconda interpretazione, quindi, l'art. 81 Cost., emendato in funzione dell'ossequio dei vincoli imposti dal *Fiscal compact* farebbe temere per le sorti e la stessa tenuta del nostro sistema di *welfare*<sup>124</sup>. Invero, contemperare l'esigenza di rigore economico con la garanzia dei diritti – secondo un bilanciamento che non era precedentemente contemplato in Costituzione – significherebbe incidere sulla nostra forma stessa di Stato sociale, intesa come una particolare forma di organizzazione dello Stato chiamata a conseguire una maggiore solidarietà fra i vari gruppi che compongono la società<sup>125</sup>. Tale fenomeno sarebbe infatti determinato dal venir meno, in capo agli esecutivi, della possibilità di realizzare politiche economiche di tipo espansionistico, tali quindi da permettere un più pieno “sostentamento” dello Stato sociale.

Secondo alcuni Autori, con la riforma dell'art. 81 Cost. si sarebbe compiuto il transito da un disegno costituzionale che non vietava alla politica democratica di decidere misure keynesiane espansive di *deficit spending* ad un assetto che invece le vieta in linea di principio, consentendone la praticabilità solo a condizioni enumerate e particolarmente rigorose. Sebbene infatti l'art. 81 potrebbe apparire, come prima visto, un precetto flessibile – in quanto consente che, in relazione alle fasi avverse del ciclo, la spesa pubblica registri un disavanzo di bilancio – considerando l'intreccio tra nuova disciplina costituzionale e norme sovranazionali del PSC, le politiche macroeconomiche in funzione anticiclica sembrano diventare praticabili soltanto nella misura consentita dai criteri elaborati in sede sovranazionale. Non sarebbero invece possibili nella misura che, secondo una valutazione politica discrezionale degli organi politici interni,

---

<sup>121</sup> Cfr. C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, op.cit., 428.

<sup>122</sup> In questo senso: A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012.

<sup>123</sup> In tal senso, F. PALLANTE, *Dai vincoli “di” bilancio, ai vincoli “al” bilancio*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/2016, 2498 ss.

<sup>124</sup> Vedasi, sul punto, C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, op.cit.

<sup>125</sup> In questo senso: I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, settembre 2012.

consentirebbe di fronteggiare adeguatamente gli effetti delle fluttuazioni cicliche che possono colpire l'economia nazionale. In altre parole, una politica nazionale di bilancio che riceve dall'esterno i criteri della sua definizione, cioè il cui esercizio è condizionato a parametri e valori, elaborati tenendo conto soprattutto della macroeconomia eurounitaria, anziché della macroeconomia nazionale, non potrebbe mai essere autenticamente anticiclica in senso keynesiano. Se il *deficit spending* deve infatti essere contenuto entro i margini fissati a livello sovranazionale e non può spingersi fino al punto in cui deve obiettivamente collocarsi, difficilmente riuscirà a raggiungere il suo scopo, cioè contrastare il ciclo avverso e moderare le fluttuazioni che interessano il sistema economico nazionale<sup>126</sup>.

Descritte quindi le diverse posizioni della dottrina pubblicistica con riguardo al rinnovato art. 81 Cost., pare opportuno scrutare ora la prassi parlamentare del ricorso alla clausola derogatoria degli eventi speciali, negli anni successivi all'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio, onde indagare in che misura tale principio è concretamente in grado di vincolare il legislatore nazionale nelle sue scelte di spesa. Altrimenti detto, ciò che si vuole verificare è se dalle prime prassi applicative relative alle autorizzazioni parlamentari all'indebitamento per eventi eccezionali sia possibile desumere indicazioni utili a favore dell'una o dell'altra tesi descritte; e dunque, in ultima battuta, delineare gli spazi che effettivamente residuano agli organi costituzionali italiani, in quanto titolari dell'indirizzo politico, nell'ambito della decisione di bilancio.

Conformemente a quanto stabilito dall'art. 6 della legge cost. n. 1 del 2012<sup>127</sup>, il divieto di indebitamento e la conseguente necessità di una autorizzazione parlamentare per la sua deroga al verificarsi di eventi eccezionali hanno incominciato a trovare applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno solare 2014. Negli anni passati, Relazioni al Parlamento ai sensi della L. 243/2012 sono state quindi presentate dai governi precedenti in occasione del

---

<sup>126</sup> Cfr. O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2016, 455 ss., spec. 467, 469.

<sup>127</sup> Dispone tale norma che: “[...] scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti esclusivamente in caso di eventi eccezionali (comma 1)”; ai fini della presente legge, per eventi eccezionali, da individuare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, si intendono: a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea; b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese (comma 2); il Governo, qualora, al fine di fronteggiare gli eventi di cui al comma 2, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi di cui al comma 2. Il piano di rientro è attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento per gli eventi di cui al comma 2, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti (comma 3)”.

DEF 2014, della NADEF 2014<sup>128</sup>, della NADEF per il 2015<sup>129</sup>, del DEF per il 2016, della NADEF per il 2016<sup>130</sup> e della NADEF per il 2017. Un'altra Relazione è stata presentata il 19 dicembre 2016, in occasione del DL 237/2016 volto a fornire sostegno al sistema creditizio italiano. Anche il governo Conte, recentemente, ha presentato la suddetta relazione con riferimento al DEF per il 2018 e alla NADEF per il 2018. In particolare, la nuova prospettiva contenuta nella NADEF 2018 rispetto al percorso di indebitamento è, secondo il governo italiano, giustificata da: incompleto recupero dei livelli di reddito pro capite rispetto ai valori pre-crisi; persistenti squilibri territoriali (divario Nord-Sud); revisione al ribasso della crescita effettiva nel primo semestre del 2018 a causa di contenuti incrementi dei consumi aggregati e del commercio internazionale; deterioramento delle prospettive macroeconomiche internazionali legate all'emergere di politiche commerciali ed industriali di stampo protezionistico; deprezzamento del tasso di cambio dei *competitors* internazionali che comporta un'erosione della competitività delle merci europee e nazionali; previsioni al rialzo del prezzo dell'energia e, in particolare, del petrolio<sup>131</sup>.

Dunque, dall'esercizio finanziario 2014 in poi, il debito italiano non solo non è diminuito, ma ha continuato a crescere sensibilmente, anche in virtù delle autorizzazioni parlamentari approvate a maggioranza assoluta. Basti pensare che nel dicembre, del 2013, ossia alla vigilia della prima applicazione delle nuove regole di bilancio, il debito pubblico italiano era pari a 2.068 miliardi di Euro (pari al 129% del rapporto debito-PIL) mentre alla fine del 2016 si è attestato a 2.217 miliardi di Euro (132,8% del rapporto debito-PIL). Questo ha peraltro raggiunto il suo massimo storico proprio a luglio 2018, toccando per la prima volta i 2.341,7 miliardi di euro. Pertanto, alla luce dei casi di deroga al divieto costituzionale di indebitamento non sembra dunque potersi dubitare seriamente della possibilità per lo Stato italiano di indebitarsi nel quadro delle nuove regole sull'equilibrio di bilancio. Scarsi effetti sembrano infatti aver prodotto anche

---

<sup>128</sup> Relazione approvata con risoluzione votata a maggioranza assoluta dalla Camera il 14 ottobre del 2014. Cfr. Nota di aggiornamento del DEF 2014, 31 s. Il Governo ha considerato come "evento eccezionale" ai sensi dell'art. 6 della l. n. 243 del 2012 la necessità di far fronte ad un deterioramento delle previsioni di crescita, con conseguente rischio di deflazione. Secondo il Governo, in mancanza dell'autorizzazione parlamentare, il rispetto dell'obiettivo di medio termine avrebbe imposto una manovra correttiva compresa tra 0,9 e 2,2 punti di PIL nel 2015.

<sup>129</sup> Approvata con risoluzione votata a maggioranza assoluta dalla Camera in data 8 ottobre 2015. Cfr. Nota di aggiornamento del DEF 2015, p. 35 s. Per quanto concerne la Nota di aggiornamento al DEF 2015 la rimodulazione in senso peggiorativo degli obiettivi di indebitamento programmati fissati nel DEF 2015 era determinata dall'effetto congiunto delle clausole di flessibilità previste a livello UE, delle quali il Governo intendeva avvalersi. In particolare, l'autorizzazione parlamentare allo scostamento è stata richiesta sulla base del proposito di applicare due distinte clausole di flessibilità: quella sulle riforme strutturali e quella sugli investimenti.

<sup>130</sup> Ciascuna Camera ha accordato questa autorizzazione nel corso delle sedute del 12 ottobre 2016. ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012.

<sup>131</sup> Cfr. L. BARTOLUCCI, *Osservazioni sparse sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, ottobre 2018, il quale osserva, al riguardo, come «con questa NADEF [il riferimento è alla nota del 2018] si marca una differenza sostanziale rispetto a quelle precedenti: infatti, se le spese correnti finanziate in deficit dei precedenti governi e autorizzate nella scorsa legislatura, si facevano comunque rientrare nel percorso di avvicinamento all'Obiettivo di medio termine (OMT), questa volta, invece, si fa spesa corrente tramite un vistoso scostamento dal percorso di avvicinamento all'OMT»

le maggioranze assolute previste dalla legge costituzionale n. 1 del 2012: non tanto quella per l'approvazione della legge "rinforzata", che pure non si può dire essere stata sfruttata fino in fondo in sede attuativa; quanto quella per le autorizzazioni all'indebitamento, che, come si è visto, non pare aver in alcun modo frenato il ricorso al debito (anche) per spese diverse da quelle di investimento<sup>132</sup>.

In conclusione, quindi, sembra potersi rigettare la lettura "catastrofista" secondo la quale la *balanced budget rule* fornirebbe consacrazione giuridica a un modello di Stato post-keynesiano, autorizzando e anzi imponendo a livello costituzionale lo smantellamento dello Stato sociale. Infatti, da una analisi delle norme europee, internazionali e costituzionali che pongono vincoli alle decisioni di bilancio, nonché dalla relativa prassi applicativa, emerge come queste sembrino norme debolmente prescrittive, porose a valutazioni e apprezzamenti di ordine politico, se non addirittura costruite per ammettere continue eccezioni alla regola che hanno appena posto<sup>133</sup>.

Affrontando, da ultimo, le ricadute della *balanced budget rule* sulla finanza locale, la nuova regola contabile dell'equilibrio di bilancio per regioni ed enti locali è stata introdotta dalla legge n. 243 del 2012 che agli articoli da 9 a 12 – contenuti nel capo IV rubricato "equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico"<sup>134</sup> – ha dettato le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico, dando così attuazione, con riferimento agli enti territoriali, a quanto previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012<sup>135</sup>. La

---

<sup>132</sup> Cfr. R. IBRIDO – N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista Trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2/2017, 206 ss., spec. 243, 244, 249. Gli Autori evidenziano come emerge, da una analisi delle passate autorizzazioni parlamentari per il ricorso all'indebitamento ex art. 81, secondo comma, Cost. che il decisore politico mantenga la possibilità di indebitarsi per finanziare spese correnti, ed eventualmente anche per realizzare politiche economiche di stampo pre-elettoralistico, in quanto la normativa vigente consentirebbe di ricorrere al credito anche per finalità chiaramente non "keynesiane".

<sup>133</sup> In questo senso: G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio tra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013.

<sup>134</sup> Con particolare riguardo al principio dell'equilibrio di bilancio, la legge n. 243 definiva per gli enti territoriali un regime diverso da quello riservato al bilancio statale, imponendo ad essi «un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali e tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti» (art. 9, primo comma). Si trattava, con tutta evidenza, di un vincolo particolarmente rigido, che si sostanzialmente nel conseguimento del pareggio nominale, senza la possibilità di apportare correzioni connesse all'andamento del ciclo economico e senza una disciplina degli eventi eccezionali che invece giustificano, a livello statale, il ricorso all'indebitamento. Cfr. G. CHIARA, *Equilibrio di bilancio ed evoluzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, giugno 2018.

<sup>135</sup> Insieme all'art. 81, la legge cost. n. 1 del 2012 ha modificato altresì, come è noto, gli artt. 97, 117 e 119 della Costituzione italiana. Nell'art. 97, dedicato alla pubblica amministrazione, è stato aggiunto un comma che prescrive che "le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico". Questo comma ribadisce uno degli elementi più significativi della riforma, vale a dire la imputazione della responsabilità per l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità finanziaria del debito pubblico contestualmente e solidalmente a tutti i centri di spesa, siano essi titolari o meno di autonomia costituzionale, rimettendo al Governo statale il ruolo generale di coordinamento e sintesi dei processi di risanamento finanziario. All'art. 117, dedicato come è noto al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, l'unica modifica riguarda lo spostamento della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Le modifiche più significative in materia di autonomia finanziaria regionale e locale sono, però, quelle previste dalla revisione dell'art. 119 Cost. In particolare, modificando l'art. 119 Cost. la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha previsto che l'indebitamento delle autonomie territoriali è consentito solo per

nuova regola, la cui applicazione è stata prevista a decorrere dal 2016, viene così a sostituire da tale anno il patto di stabilità interno, che nel corso del tempo aveva portato ad addensamento normativo di regole complesse e frequentemente mutevoli. Il 2016 costituisce quindi l'anno nel quale si registra il superamento del patto di stabilità interno: nell'introdurre la nuova regola si dispone infatti contestualmente la disapplicazione di tutte le norme che interessano il patto, salvo alcuni adempimenti riferiti al monitoraggio ed alla certificazione del patto 2015, inclusa l'applicazione delle eventuali sanzioni. Da ultimo, con la legge 12 agosto 2016, n.164<sup>136</sup>, l'articolo

---

finanziare spese di investimento, così introducendo due ulteriori condizioni all'indebitamento medesimo, richiedendo che ad esso si possa procedere solo con "la contestuale definizione di piani di ammortamento" ed a condizione che l'equilibrio di bilancio sia rispettato "per il complesso degli enti di ciascuna Regione". La stessa norma ha inoltre rinviato ad una apposita legge, da approvarsi a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera (vale a dire una legge che nel sistema delle fonti del diritto ha natura di "legge rinforzata") il compito di disciplinare "la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento". La relativa normativa di attuazione è stata quindi sviluppata dai citati artt. 9 e ss. della legge n. 243/2012. Cfr. F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, op. cit., 75. Al riguardo osserva L. ANTONINI, *La «Caporetto» del federalismo fiscale*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, n. 3/2015, 362 che: «l'esito della crisi finanziaria, infatti, non è stato, in Italia, semplicemente un processo di ricentralizzazione di funzioni o di risorse, che poteva anche trovare una qualche giustificazione in ragione dell'emergenza, ma una profonda e ingiustificata alterazione dei principi fondamentali che da sempre e ovunque riguardano l'autonomia fiscale degli enti territoriali. In Italia negli ultimi anni, e quindi nell'assetto attuale, si è determinato un quadro di finanza locale insostenibile, fonte di inaudite complicazioni e di gravissime alterazioni dei presupposti che permettono l'ordinato sviluppo del sistema fiscale e delle stesse autonomie locali».

<sup>136</sup> La legge 12 agosto 2016, n. 164 (in G.U. 29 agosto 2016, n. 201), ha modificato la legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali che non aveva trovato ancora (per effetto di alcuni differimenti) pratica

attuazione. Tale legge ha introdotto condivisibili fattori di attenuazione del regime vincolistico imposto ai bilanci regionali e degli enti locali. Le innovazioni hanno intercettato profili importanti: il conseguimento dell'equilibrio di bilancio; il ricorso all'indebitamento; il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali e quello degli stessi enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico. La semplificazione del sistema dei vincoli è stata compiuta in vista di un sostegno agli investimenti, che dovrebbe favorire una gestione delle risorse locali più dinamica. In questo senso va letta l'introduzione, in luogo del regime precedente, di un nuovo saldo di bilancio, non negativo, da conseguire in sede di previsione come di rendiconto, in termini di equilibrio di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Nella stessa direzione si colloca, poi, l'inserimento del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa (destinato prevalentemente al finanziamento di spese in conto capitale) nel saldo fra le entrate finali e le spese finali, in vista del potenziamento dello stock di risorse rivolte ad investimenti da parte degli enti. Sul versante del ricorso all'indebitamento, la legge n. 164 ha confermato il vincolo consistente nella possibilità di farvi ricorso soltanto per finanziare spese di investimento, subordinando le operazioni di indebitamento all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali siano evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti. Le operazioni di indebitamento e quelle di investimento, realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio complessivo a livello di comparto regionale, misurato in termini di competenza. La legge ha precisato, altresì, che qualora le operazioni di indebitamento e quelle di investimento non siano soddisfatte dalle suddette intese, esse possano essere effettuate sulla base di patti di solidarietà nazionali, dotando lo Stato di uno strumento sostitutivo, che consente di porre in essere meccanismi di compensazione degli obiettivi finanziari assegnati agli enti territoriali e di garantire la programmazione degli investimenti. Sono stati aboliti, invece, i cd. patti di solidarietà fra enti territoriali, che, nella cornice degli strumenti fissati dal Patto di stabilità interno, avrebbero dovuto favorire la realizzazione di politiche di compensazione fondate sulla cooperazione territoriale. Nel complesso, tali interventi appaiono ispirati dall'esigenza, ampiamente condivisibile, di contemperare le ragioni di un finanza non dissipativa con quelle della sussidiarietà e della collaborazione alla fase decisionale, facendo ricorso allo strumento partecipativo dell'intesa. Cfr. G. CHIARA, *Equilibrio di bilancio ed evoluzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, op. cit. Vedasi, al riguardo, D. CONTE, *La nuova governance economica europea e la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio: il Parlamento nazionale tra partecipazione al funzionamento dell'Unione europea e spinte autonomistiche*, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, 239 ss.

9 della legge 243 medesima viene modificato, sostituendosi i quattro saldi di equilibrio ivi previsti con l'unico saldo di competenza tra entrate e spese finali già introdotto nella legislazione ordinaria dalla legge di stabilità 2016<sup>137</sup>.

Negli ultimi anni, quindi, la perdurante crisi economico-finanziaria sembra aver prodotto profonde torsioni sull'attuazione del disegno autonomistico del federalismo fiscale (L. 42/2009) che, pur con alterne vicende, si andava prefigurando, determinando, all'opposto, un forte accentramento delle decisioni di finanza pubblica. Ad esempio, si è assistito ad una tendenza di accentramento delle funzioni in ambito sanitario – così come in tutti i settori del *welfare* territoriale – motivata dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica, che negli ultimi anni ha “giustificato” l'apposizione di limiti sempre più penetranti alla legislazione regionale, fin quasi a esaurirne lo spazio di intervento<sup>138</sup>.

Quanto ai poteri di spesa, il coordinamento della finanza pubblica pare quindi ormai esplicarsi mediante la predisposizione di vere e proprie limitazioni frapposte allo svolgimento dell'autonomia, allorché si tratti di determinare il bilancio degli enti territoriali<sup>139</sup>: nel suo complesso, nel rapporto tra entrate e spese, nelle singole voci che lo compongono e nelle riduzioni di spesa annualmente commisurate rispetto all'esercizio finanziario precedente, imposte da norme statali sempre più puntuali e dettagliate<sup>140</sup>. Invero,

---

<sup>137</sup> Vedasi, al riguardo, per maggiori approfondimenti, La disciplina del pareggio di bilancio per regioni ed enti locali, Camera dei deputati, Temi dell'attività parlamentare, disponibile all'indirizzo web: <https://temi.camera.it>.

<sup>138</sup> Cfr. D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2018.

<sup>139</sup> Al riguardo, osserva I. RIVERA, *Il coordinamento della finanza pubblica tra riforma istituzionale e giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5-6/ 2016, 952 che «il legislatore statale, con una disciplina di principio, può imporre agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario, in adempimento agli obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari, specifici vincoli alle politiche di bilancio, che incidano anche sull'autonomia di spesa degli stessi, purché questi si concretino in limiti complessivi, che lasciano agli stessi ampia libertà di allocazione delle risorse in ordine agli obiettivi di spesa (cfr. sent. n. 217 del 2012; in senso analogo, sentt. nn. 326 del 2010, 52 del 2010, sentt. nn. 237 e 139 del 2009, e 36 del 2004)». Ancora, secondo G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2012, 569, 584 secondo cui: «il coordinamento esercitato dallo Stato ha il compito aggiuntivo di tradurre i vincoli macroeconomici imposti in sede sovranazionale e in specie quelli di provenienza europea, rendendoli dunque pienamente vincolanti per la finanza decentrata anche alla luce della riforma dell'art. 119, comma 1, Cost. a seguito della legge costituzionale n. 1 del 2012 [...] Tale opera di intermediazione e di concretizzazione degli impegni sovranazionali, può consentire un arricchimento sostanziale del potere decisionale posto in capo allo Stato a fini di coordinamento finanziario per ragioni di carattere unitario, anche tenuto conto del fatto che le normative europee lasciano per lo più agli Stati membri la discrezionalità di decidere in ordine alla definizione dei rapporti interni tra le autorità centrali e quelle decentrate [...] L'attuazione della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio è un'occasione, potremmo dire storica, per stabilire un rapporto sistematicamente coerente tra la finanza decentrata e gli obiettivi di finanza pubblica definiti in sede nazionale

<sup>140</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *Autonomie territoriali e assetto della finanza locale*, in *Federalismi*, n. 22/2017. Vedasi altresì, in questo senso, L. ANTONINI, *Il requiem del federalismo fiscale*, in *Federalismi*, n. 16/2016 secondo cui: «attraverso alcuni anni di perpetrata omissione di un serio esercizio centrale del ruolo di coordinamento della finanza pubblica in Italia si è giunti al duplice risultato di una larvata destituzione della democrazia locale e di un progressivo smantellamento dello stato sociale». Sul punto, interessanti sono altresì le osservazioni di A. CAROSI, *La corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, secondo cui: «in un contesto che vede lo Stato direttamente responsabile dei vincoli assunti in sede europea, ha ripreso vigore, in senso più o meno esplicito, l'idea di un interesse economico nazionale prevalente che ha fortemente ridimensionato – in primis nella giurisprudenza della Corte costituzionale – l'autonomia finanziaria e fiscale degli enti territoriali, alimentando una giurisprudenza caleidoscopica nei conflitti Stato-Regioni, che si è avvitata su

la crisi della finanza pubblica, e la conseguente esigenza di contenere il disavanzo e di ridurre il debito pubblico, è stata fronteggiata in questi anni con misure di vario tipo, tra le quali è possibile annoverare l'introduzione di elementi suscettibili di arrecare pregiudizio alla finanza di regioni ed enti locali., mediante l'aggravio di oneri a loro carico in termini di riduzione delle entrate o di aumento delle spese<sup>141</sup>.

A tale proposito, l'analisi condotta sulle spese dei comuni – circoscritta al periodo 2010-2015, in quanto i dati più recenti non risultano perfettamente rappresentativi del comparto oggetto di esame – mostra, ad esempio, una contrazione della spesa corrente dei Comuni (al netto del Servizio rifiuti e Trasporto pubblico locale<sup>142</sup>) tra il 2010 ed il 2015 pari al 6% e, in termini assoluti, di - 2.381 milioni di euro<sup>143</sup>.

TABELLA N°	DATI IN MILIONI DI EURO	
ANNO	USCITE CORRENTI	USCITE CORRENTI AL NETTO DI SR E TPL
2010	47.941	39.584
2011	48.323	38.790
2012	49.891	38.576
2013	50.343	39.063
2014	49.525	37.754
2015	49.533	37.203
variazione assoluta	1.592	-2.381
<b>% 2015-2010</b>	<b>3,32%</b>	<b>-6,02%</b>

Pertanto, si può concludere affermando come la legge costituzionale n. 1 del 2012 e la legge rinforzata n. 243 dello stesso anno, pur avendo lasciato allo Stato centrale un certo margine di manovra circa le proprie capacità di indebitamento, abbiano (diversamente) inciso fortemente sull'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, sulle loro capacità di spesa, ed, infine, (addirittura) sulla stessa posizione costituzionale di essi quali enti costitutivi della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost<sup>144</sup>.

---

singole questioni alla ricerca di una linea finale di composizione non sempre raggiunta, soprattutto sui temi più delicati come quello del finanziamento delle prestazioni sociali, obiettivo che dovrebbe conciliare, nel superiore interesse della collettività, le posizioni dello Stato e delle autonomie territoriali».

<sup>141</sup> Cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2016, 1541 ss. secondo cui: «il coordinamento della finanza pubblica presenta un nesso ancora più diretto con la crisi di questi anni allorché è utilizzato per veicolare misure di contenimento delle risorse a disposizione di Regioni ed Enti locali mediante la riduzione delle loro entrate oppure la previsione addirittura di trasferimenti finanziari dagli enti allo Stato».

<sup>142</sup> Le spese correnti sono state depurate dalle spese relative al servizio rifiuti e al trasporto pubblico locale perché nel periodo in esame la legislazione nazionale (per il servizio rifiuti) o le legittime scelte degli enti (TPL) hanno modificato la presenza di tali categorie all'interno del bilancio comunale. Pertanto, una loro inclusione nell'aggregato di riferimento non consentirebbe un confronto omogeneo.

<sup>143</sup> Tali dati sono stati ricavati da: Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione per la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Le manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli enti locali*, febbraio 2018, disponibile all'indirizzo web: [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>144</sup> Vedasi, in questo senso: G. M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2012, 123 ss.

## 5. L'introduzione del principio di *estabilidad presupuestaria* e le sue implicazioni nell'ordinamento spagnolo

### 5. 1. Contesto e procedimento di riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola

Venendo quindi alla descrizione dell'introduzione, nella Costituzione spagnola del 1978, del principio di stabilità di bilancio (c.d. *estabilidad presupuestaria*) – mediante la riforma dell'art. 135 della Carta – pare opportuno descrivere anzitutto il contesto socio economico in cui tale riforma costituzionale si è venuta ad inserire. Invero, nell'estate del 2011 lo *spread* sui titoli di debito spagnolo era salito a 400 punti base, ovvero la cifra più alta che tale indicatore avesse mai raggiunto fino ad allora. Questo rifletteva la palese sfiducia dei mercati sulla solvibilità della Spagna, posto che il relativo debito pubblico – come visto in precedenza – era notevolmente aumentato a seguito dell'intervento pubblico a salvataggio dei principali istituti bancari nazionali. A completamento di tale quadro, il 5 Agosto 2011 Zapatero, allora primo ministro spagnolo, riceveva una lettera indirizzata dal presidente della BCE Jean Claude Trichet e dal governatore della Banca di Spagna Miguel Angel Fernandez Ordoñez, mediante la quale questi ultimi sollecitavano l'esecutivo spagnolo all'adozione di una serie di riforme strutturali che andavano dalla privatizzazione dei servizi pubblici, alla flessibilizzazione del mercato del lavoro, passando quindi per l'introduzione di norme stringenti quanto alle politiche di bilancio e di contenimento della spesa pubblica<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup> Più nel dettaglio, in tale lettera il Governo spagnolo era invitato ad adottare, in particolare, le seguenti riforme: «En las circunstancias actuales, estimamos que son esenciales las siguientes medidas: 1. Vemos una necesidad de medidas adicionales significativas para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, a fin de realizar progresos visibles para reducir el muy elevado nivel de la tasa de desempleo. a) El texto legislativo de reforma de la negociación colectiva adoptado por el Gobierno de España el 10 de junio de 2011 debería reforzar de forma más efectiva el papel de los acuerdos a nivel de empresa, a fin de garantizar una descentralización efectiva de las negociaciones salariales. Durante el próximo proceso parlamentario, debería modificarse la ley a fin de reducir la posibilidad de que los acuerdos sectoriales (nacionales o regionales) limiten la aplicabilidad de los acuerdos a nivel de empresa. b) Asimismo, sigue siendo para nosotros motivo de gran preocupación que el Gobierno no haya adoptado ninguna medida para abolir las cláusulas de ajuste de inflación. Tales cláusulas no constituyen una característica apropiada de los mercados de trabajo en una Unión Monetaria, puesto que representan un obstáculo estructural para el ajuste de los costes laborales y, en consecuencia, contribuyen a dificultar la competitividad y el crecimiento. Animamos al Gobierno a que adopte medidas extraordinarias y decididas para excluir el uso de dichas cláusulas en vista de la crisis actual. El Gobierno debería también emprender una actuación excepcional a fin de fomentar la moderación salarial del sector privado, tras los significativos recortes de los salarios del sector público acordados el año pasado. Invitamos al Gobierno a explorar todas las vías posibles hacia este objetivo. d) Asimismo sugerimos revisar sin demora otras normas relativas al mercado de trabajo, con vistas a acelerar la reintegración de los desempleados en el mercado laboral [...] Por otra parte, sugerimos la eliminación de todas las restricciones para la renovación de los contratos temporales durante un período determinado. El Gobierno también necesita adoptar medidas decididas para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. a) El Gobierno debería demostrar claramente con actuaciones su compromiso incondicional de cumplir sus objetivos de política presupuestaria independientemente de la situación económica. A este fin, instamos al Gobierno a que anuncie en agosto medidas estructurales adicionales de consolidación presupuestaria para el resto de 2011 de más del 0,5 del PIB como mínimo a fin de convencer a los mercados que el objetivo de déficit del 6% para 2011 se alcanzará en cualquier circunstancia. Al mismo tiempo, debe continuar la aplicación estricta de las normas presupuestarias nacionales para garantizar el control de los presupuestos de las administraciones regionales y locales (incluida la autorización de emisión de deuda de los gobiernos regionales) y deben aplicarse con celeridad ajustes adicionales a los planes de consolidación de las administraciones regionales y locales en los casos en que resulte necesario. [...] Es conveniente la

Più nel dettaglio, con riguardo al settore lavoristico, la BCE sollecitava l'adozione di misure tali da: (i) favorire la contrattazione decentrata a livello di impresa su quella accentrata, (ii) spingere verso politiche di moderazione salariale, specialmente nel settore pubblico, (iii) eliminare le restrizioni alla possibilità di rinnovamento di contratti a tempo determinato. Finalità di tali misure era quindi quella di ridurre il tasso di disoccupazione, mediante una maggiore inclusione dei disoccupati nel mercato del lavoro – cosa che non si è affatto realizzata, peraltro – e di rendere più competitiva la Spagna, in termini di costi dei prestatori d'opera. Invece, con riferimento alle finanze pubbliche, veniva sollecitata al governo spagnolo (i) l'adozione di regole più stringenti che garantissero una maggior stabilità di bilancio a livello centrale, con un accrescimento altresì del controllo dei bilanci e delle spese degli enti locali, (ii) l'introduzione di una regola che legasse il tasso di crescita della spesa pubblica a quello del PIL.

Si è quindi ritenuto opportuno porre in rilievo i contenuti di tale lettera in quanto – come si vedrà in seguito – sembra esservi un forte allineamento tra i contenuti di questa e le misure che gli esecutivi spagnoli hanno seguitamente implementato con l'obiettivo di contenere la spesa pubblica. Con riguardo a tale correlazione, pare pertanto opportuno riportare fin d'ora le critiche più aspre che taluni Autori hanno avanzato circa un'indebita e profonda ingerenza di una istituzione tecnocratica, la BCE, rispetto alle scelte di politica economica di uno Stato membro sovrano<sup>146</sup>. Si noti infatti che quest'ultima ha vincolato l'acquisto dei titoli di debito pubblico spagnoli sul mercato secondario, all'adozione delle misure indicate nella suddetta lettera indirizzata al governo Zapatero – ed, in particolare, alla costituzionalizzazione della norma sulla stabilità di bilancio – così “forzando” l'approvazione delle suddette riforme. Queste, infatti, sembrano alquanto estranee alla rappresentanza politico democratica, in quanto giustificate dalla necessità (esterna) di tranquillizzare i mercati sulla solvibilità dello Stato spagnolo. Altrimenti detto, le riforme adottate a seguito della citata lettera paiono essersi poste quale risposta alle pressanti istanze esterne promanate dalle istituzioni europee, dato il contesto di estrema urgenza che vedeva la Spagna esposta a forti tensioni nei mercati del debito pubblico e, quindi, irrimediabilmente vincolata dal supporto condizionato della BCE.

---

introducción de una nueva regla de gasto (limitar el incremento del gasto en tiempos de normalidad a la tasa de crecimiento del PIB tendencial, a menos que se financie por modificaciones de la 3 legislación tributaria. Es fundamental que esta regla se aplique en el futuro a todos los subsectores de la administración [...] Por último, animamos al Gobierno a que emprenda más reformas en los mercados de productos. A este respecto, es necesario referirse a varios elementos: i) incrementar la competencia en el sector energético, de forma que los precios reflejen mejor el coste de la energía, así como adoptar medidas para reducir la elevada dependencia de energía de la economía española; ii) promover el mercado de alquiler de vivienda, mejorando la regulación de los contratos; e iii) incrementar la competencia en el sector servicios, centrándose específicamente en la regulación de los servicios profesionales».

<sup>146</sup> Vedasi, aul punto, L. FLORES ANARTE, *El Ataque constitucional al estado social: una analisis critico de la reforma del articulo 135 de la constitucion española*, in *Revista internacional de pensamiento politico*, n. 9/2014, 325 e J. FRANCISCO SANCHEZ BARRILAO, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del articulo 135 de la constitucion española*, in *Boletin Mexicano de Derecho Comparado*, n. 137/2013, 679 ss.

A riprova di quanto affermato, si riporta quindi una breve cronistoria dei fatti che hanno preceduto l'approvazione parlamentare delle modifiche all'art. 135 della Costituzione spagnola. In data 23 agosto 2011 il premier Zapatero si esprimeva pubblicamente, per la prima volta, sulla necessità di riformare la Carta costituzionale mediante l'introduzione del principio di stabilità di bilancio. Il presidente assicurava che tale misura sarebbe stata un segnale inequivoco di fiducia ai mercati internazionali, necessaria al fine di ottenere il proseguimento del finanziamento del debito pubblico spagnolo a tassi ragionevoli. Dopo quindi soli 3 giorni dall'annuncio di Zapatero, in data 26 agosto 2011, il gruppo parlamentare di maggioranza, ovvero quello socialista, e il principale partito di opposizione, quello popolare, presentavano congiuntamente al Parlamento la proposta di modifica all'art. 135 della Costituzione, sollecitandone l'adozione tramite un procedimento di urgenza e in un'unica lettura. In particolare, tale iniziativa legislativa veniva presa a seguito di un accordo tra i leader dei due suddetti partiti, senza che si instaurassero né dei dibattiti – all'interno di questi – circa l'opportunità di tale modifica costituzionale, né tantomeno un minimo coinvolgimento delle altre forze politiche di minoranza. Invero, la situazione di profonda recessione economica in cui versava il Paese richiedeva imprescindibilmente, secondo i fautori dell'accordo circa l'introduzione in Costituzione del principio di *estabilidad presupuestaria*, un percorso rapido di riforma, tanto più che la legislatura sarebbe arrivata a scadenza il successivo novembre.

Non stupisce, pertanto, quanto al procedimento prescelto dalle forze politiche, che la riforma costituzionale fu attuata alla luce dell'art. 167 della Costituzione (anziché alla luce del 168 che prevede un procedimento più complesso), il quale richiede la sola maggioranza dei 3/5 dei membri di ciascuna Camera per l'approvazione di modifiche costituzionali. Inoltre, e forse più significativamente, fu altresì deciso dai promotori di adottare la suddetta riforma tramite il procedimento di approvazione in un'unica lettura, secondo quanto previsto dall'articolo 150 del regolamento della Camera dei deputati. Tale disposizione normativa prevede che: “quando la natura del progetto o del disegno di legge lo suggerisce, o la sua semplicità testuale lo consente, la plenaria della Camera, su proposta del Consiglio di presidenza, sentita la *Juntas de Portavoces*, può convenire che si attui mediante un'unica lettura”. Tale procedura, prevista altresì dall'art. 129 del Senato, dispone quindi che la discussione del testo avvenga solo in Aula (senza quindi transitare per la Commissione competente) ed esclude la votazione sugli emendamenti a questo, in quanto non è possibile presentare proposte di modifica agli articoli.

Tale procedimento in un'unica lettura ha quindi due particolari implicazioni: da un lato, impedisce chiaramente alle forze di minoranza di apportare modifiche al testo presentato in Aula, dall'altro comprime fortemente il relativo dibattito parlamentare, in quanto abbrevia i termini di approvazione della metà rispetto a quanto avviene nel procedimento ordinario. Ne è quindi conseguito che la discussione in Parlamento sulla riforma costituzionale, ridotta all'osso,

durò, complessivamente, circa 2 ore e 40 minuti. Alla luce di quanto affermato, non desta quindi stupore il fatto che il processo di riforma costituzionale si concluse in meno di un mese, considerando che la proposta fu avanzata il 23 agosto 2011 ed entrò in vigore, con tanto di pubblicazione in gazzetta ufficiale, in data 27 settembre. Si noti altresì che la Camera dei deputati ha approvato con una maggioranza decisamente ampia la riforma dell'art. 135 della Costituzione, posto che in data 2 settembre 2011, il testo è stato approvato con ben 316 voti a favore e soli 5 contrari. Allo stesso modo, il Senato ha approvato il medesimo testo normativo, senza apportarvi alcuna modifica, il 7 settembre 2011, raggiungendo ampiamente la maggioranza dei 3/5 dei componenti richiesta dall'art. 167 della Costituzione. Invero, i senatori che si espressero a favore furono ben 233, mentre solo 3 votarono contro la riforma. L'ampio consenso sulla portata della riforma costituzionale è infine dimostrata dal fatto che non è stato attivato, dalla minoranza contraria, l'art. 167 comma 3 Cost., il quale prevede che: "una volta che la riforma è approvata dalle Camere, sarà sottoposta a referendum per la sua ratifica quando richiesto, entro quindici giorni dalla sua approvazione, da un decimo dei membri di una delle due Camere". Probabilmente, infatti, la minoranza parlamentare contraria è stata dissuasa dall'ipotesi di promuovere un referendum dal fatto che ciò avrebbe prodotto un'alta incertezza politica circa una riforma determinante per il Paese in un momento di estrema urgenza economica per lo stesso. Pertanto, sembra potersi affermare che la scarsa opposizione alla adottata novella all'art. 135 Cost. risieda in ragioni circostanziali di difficoltà e urgenza economica, piuttosto che in una larga condivisione dei contenuti da questa introdotti<sup>147</sup>.

Proprio con riguardo al procedimento seguito per la riforma dell'art. 135 Cost. si appuntano due critiche di ordine diverso da parte della dottrina più attenta. La prima premette il fatto che la Costituzione spagnola del 1978 è un testo rigido, frutto di un ampio compromesso politico tra tutti i partiti rappresentativi nazionali; trattasi, in altri termini, di uno scacchiere di norme frutto della convergenza delle diverse istanze politico sociali di cui le varie forze politiche sono portatrici. Proprio per tale sua natura, quindi, una riforma importante di un suo articolo, come nel caso dell'introduzione della *estabilidad presupuestaria*, dovrebbe presupporre un ampio consenso e dibattito politico, circostanza che, a fronte dell'urgenza e necessità paventata, non si sarebbe realizzata – come visto – nel caso della novella costituzionale in esame<sup>148</sup>. Detto altrimenti, si sarebbe realizzata una modifica del testo costituzionale senza tuttavia aprire un nuovo "momento costituente".

---

<sup>147</sup> In questo senso vedasi: J. RIDAURA MARTINEZ, *La reforma del artículo 135 de la constitucion española: pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, in *Teoria y Realidad Constitucional*, n. 29/2012, 237 ss.

<sup>148</sup> L. FLORES ANARTE, *El Ataque constitucional al estado social: una analisis critico de la reforma del artículo 135 de la constitucion española*, *op. cit.* Si noti altresì, sul punto, che nuove elezioni politiche generali si svolsero in Spagna in data 20 novembre 2011. Ne deriva, pertanto, che quando fu presentato il testo di riforma della Costituzione, la legislatura era quasi in scadenza, come noto alle forze politiche che la proposero.

La seconda riguarda invece una paventata illegittimità costituzionale del procedimento seguito quanto alla revisione della norma di cui all'art. 135 Cost. Taluni Autori ritengono quindi che la riforma di tale disposizione normativa, limitando la possibilità per lo Stato di ricorrere all'indebitamento senza tuttavia stabilire l'obbligazione di una garanzia minima di spesa per il soddisfacimento dei diritti sociali comporti una "rottura del consenso costituzionale" e una fraudolenta alterazione del carattere sociale stesso della Costituzione spagnola<sup>149</sup>, imprimendo a quest'ultima i caratteri patrocinati dalle dottrine neoliberali le tesi neoliberali. Più in particolare, il rinnovato art. 135 Cost. si porrebbe in contrasto con l'art. 1 della stessa Carta costituzionale, nella parte in cui la Spagna viene definita come uno Stato sociale e democratico di diritto che sostiene, quali valori inderogabili del proprio ordinamento giuridico, la libertà, la giustizia, l'eguaglianza e il pluralismo politico. Pertanto, poichè la *estabilidad presupuestaria* comporterebbe un'inevitabile diminuzione della garanzia dei diritti sociali costituzionalmente garantiti, questa implicherebbe una più profonda riforma del Titolo preliminare della Costituzione – pur in via indiretta – possibile solo tramite il diverso (e più gravoso) procedimento di cui all'art. 168 Cost. Da qui l'illegittimità del procedimento utilizzato per riformare la costituzione, in quanto questo avrebbe una portata non limitata all'art. 135 Cost. ma un più generale impatto sui diritti sociali come presupposto della Stato democratico e sociale spagnolo<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> Cfr. J. LUIZ REY PEREZ, *La reforma del artículo 135: una alteración del título preliminar (estado social) por la puerta de atrás*, in *RJUAM*, n. 24/2011, 241, secondo il quale «dal mio punto di vista, la riforma dell'art. 135 della Costituzione, limitando la possibilità per lo Stato di incorrere in deficit ma, allo stesso tempo, non stabilendo alcuna obbligazione di garantire un minimo di spesa per la soddisfazione dei diritti sociali, implica la rottura del "consenso costituzionale" ed, in maniera fraudolenta, altera il carattere sociale dello Stato di diritto, assumendo come proprie le tesi neoliberali». In senso contrario, vedasi F.D. MARTINEZ LAGUNA, *La reforma del artículo 135 de la constitucion española: efectos y consecuencias jurídicas de la reforma*, in *RJUAM*, n. 24/2011, 119 ss. Secondo tale Autore (p. 125), il nuovo art. 135 della Costituzione non avrebbe apportato alcuna significativa novella giuridica rilevante, in quanto il principio di stabilità di bilancio, così come il controllo del deficit, erano già previsti, nell'ordinamento spagnolo, alla luce di determinate norme europee – il riferimento è, in particolare, all'art. 126 TFUE e al Protocollo 12 sulla Procedura per i disavanzi eccessivi – le quali, in virtù dell'art. 96 della Costituzione spagnola, sarebbero da considerarsi come diritto interno a tutti gli effetti. Inoltre, sempre secondo tale Autore (p. 140), «appare evidente che sussiste un serio problema di finanziamento del settore pubblico che dovrebbe essere risolto attraverso l'inversione della situazione esistente, in relazione alla crisi fiscale in cui siamo immersi. In particolare [sarebbe necessario] promuovere politiche che consentano il recupero della centralità della copertura finanziaria della spesa pubblica attraverso l'imposizione tributaria, come previsto dall'art. 31 della Costituzione». Quanto alla dottrina italiana, dello stesso orientamento è: A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014 il quale evidenzia che l'equilibrio di bilancio (in qualunque accezione) è il presupposto per l'attuazione del *welfare state* e per la sopravvivenza dello stesso stato costituzionale. In particolare, secondo tale Autore, l'attuazione incondizionata dei diritti sociali, senza la considerazione dell'inevitabile contrazione delle risorse pubbliche, in tempo di crisi, equivarrebbe solo a porre le premesse per una politica eversiva dell'ordinamento costituzionale.

<sup>150</sup> In questo senso vedasi: J. LUIZ REY PEREZ, *La reforma del artículo 135: una alteración del título preliminar (estado social) por la puerta de atrás*, *op. cit.*, 231 ss. Osserva al riguardo O. SALAZAR BENITEZ, *La constitucion domesticada: algunas reflexiones criticas sobre la reforma del artículo 135 CE*, in *Teoria y realidad constitucional*, n. 29/2012, 413 che «sarebbe stato opportuno adottare un'interpretazione più ampia della riforma proposta, poichè questa è in grado di influenzare aspetti essenziali del sistema territoriale, come l'organizzazione territoriale o l'effettiva garanzia di determinati diritti».

## 5.2. I principali contenuti normativi della riforma costituzionale

Venendo quindi al contenuto della riforma, sono molte le novità introdotte rispetto alla previgente versione dell'art. 135 Cost. Anzitutto, il principio della stabilità di bilancio è divenuto principio cardine di tutte le pubbliche amministrazioni (comma 1)<sup>151</sup>. Ciò significa, come ha sottolineato lo stesso Tribunale costituzionale spagnolo che: la «*estabilidad presupuestaria* obbliga lo Stato, le Comunità autonome e gli enti locali, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, ad adottare le misure di razionalizzazione delle strutture amministrative e di gestione delle risorse materiali e personali in modo tale da permettere di realizzare i principi di efficienza (art. 31 Cost.), efficacia (articolo 103 comma 1 Cost.) e di raggiungere la situazione di equilibrio o surplus di bilancio, come imposto dalla Costituzione<sup>152</sup>».

In secondo luogo, si è stabilito che lo Stato e le Comunità autonome non potranno incorrere in un deficit strutturale che superi i limiti stabiliti, dall'Unione Europea, per gli Stati membri (comma 2, primo paragrafo). In tal modo il legislatore spagnolo ha quindi inteso operare, quanto al suddetto limite sul deficit, un rinvio mobile al diritto dell'Unione europea, rendendo ancor più evidente la ascendenza comunitaria della riforma. Ne discende, peraltro, che il diritto europeo è divenuto in tal modo parametro interposto di costituzionalità delle leggi<sup>153</sup>. E' stato altresì previsto che una legge organica fissi il deficit strutturale massimo permesso allo Stato e alle Comunità autonome, in relazione al prodotto interno lordo (comma 2, secondo paragrafo). In questo caso il legislatore ha pertanto disposto una riserva di legge onde permettere al legislatore organico di meglio definire tali limiti sempre, ovviamente, entro i parametri definiti dal diritto dell'Unione<sup>154</sup>. Mediante quindi la successiva Legge organica n. 2/2012 è stato quindi previsto (art. 11 rubricato “Instrumentación del principio de *estabilidad presupuestaria*”) che: “nessuna amministrazione pubblica potrà incorrere in un deficit strutturale, definito come il deficit corretto per il ciclo economico e al netto delle misure temporanee e *una tantum*. Nondimeno, in caso di riforme strutturali con effetti di stabilità a medio termine, in accordo con la normativa europea, potrà raggiungere, nel complesso, un deficit strutturale dello 0,4% del prodotto interno lordo nazionale espresso in termini nominali, o stabilito nella normativa europea, ove questo sia inferiore”. Da ultimo, ma non per importanza, l'art. 135 comma 2 ultimo paragrafo ha disposto che le entità locali devono presentare un equilibrio di bilancio. Tale previsione riveste – come si vedrà in seguito – un'importanza fondamentale quanto alla

---

<sup>151</sup> Al riguardo si noti che la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato che tale previsione normativa è un principio costituzionale che, come tale, vincola sia lo Stato, che le Comunità autonome che gli enti territoriali. In questo senso, vedasi Tribunale costituzionale, sentenza n. 157/2011 del 18 ottobre.

<sup>152</sup> Tribunale Costituzionale, sentenza n. 41/2016 del 3 marzo.

<sup>153</sup> Si rimanda sul punto a: M. CARRILLO, *Constitucion y control de las finanzas publica*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 101/2014, 13 ss.

<sup>154</sup> Si noti che, in virtù di un accordo tra il Partito popolare e il Partito socialista, i suddetti limiti su deficit e debito non entreranno in vigore prima del 2020.

possibilità, per gli enti locali, di erogare prestazioni mediante la spesa pubblica. Invero, il legislatore ha optato per estendere la disciplina fiscale a questi in termini ancor più rigorosi rispetto a quanto ha disposto per il governo centrale, imponendo loro non tanto la stabilità, bensì esigendo la realizzazione dell'*equilibrio presupuestario*<sup>155</sup>. Venendo quindi al terzo comma dell'art. 135 (secondo paragrafo), tale disposizione normativa prevede che è riservata priorità assoluta al pagamento dei debiti destinati a rimborsare il capitale e gli interessi sul debito pubblico. Al riguardo la dottrina ha quindi ravvisato come una norma di tal contenuto non trovi un eguale nel panorama comparato<sup>156</sup>. Inoltre – e forse più significativamente – ha altresì ritenuto che la priorità riservata al pagamento dei debiti supponga una preferenza assiologica per i creditori rispetto al soddisfacimento dei valori sociali connessi alla realizzazione della persona<sup>157</sup>. Ancora, un ulteriore rinvio mobile al diritto dell'Unione è previsto dall'art. 135 comma 3 terzo paragrafo, secondo cui il volume del debito pubblico di tutte le pubbliche amministrazioni in relazione al prodotto interno lordo dello Stato non può superare il valore di riferimento stabilito nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il richiamo è quindi, secondo quanto disposto dall'art. 1 del Protocollo 12 al TFUE, alla soglia limite del 60% del debito sul PIL<sup>158</sup>. Infine, in maniera alquanto lasca, il legislatore ha previsto (art. 135, comma 4) tre ipotesi in cui, salva l'approvazione della maggioranza assoluta del Parlamento, è possibile derogare ai predetti limiti sul deficit e sul debito. Trattasi dei seguenti casi: catastrofi naturali, recessione economica, situazioni di straordinaria emergenza che sfuggono al controllo dello Stato tali da pregiudicare in maniera considerevole la stabilità finanziaria o la sostenibilità economica o sociale dello Stato.

Si noti infine che la Legge organica n. 2/2012, anche se non esplicitamente previsto dal testo costituzionale in esame, ha introdotto un'ulteriore limite con riguardo alla spesa pubblica, nota come *regla del gasto*. Dispone l'art. 12 di tale legge che la variazione della spesa dell'amministrazione centrale, delle Comunità autonome e degli enti locali, non potrà superare il tasso di riferimento del PIL a medio termine dell'economia spagnola. Tale norma che, come detto, non trova uno specifico riferimento nell'art. 135 Cost., sembra quindi porre un'ulteriore

---

<sup>155</sup> In questo senso, M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 29/2012, 147.

<sup>156</sup> G. PISARELLO, *Reforma constitucional y crisis*, in *Jueces para la democracia*, ISSN n. 72/2011, 3. Al riguardo, osserva A.J. MENENDEZ, *The structural crisis of european law as a means of social integration, from the democratic rule of law to authoritarian governance*, Arena Working paper, n. 5/2016, 11-12 che «the 2012 Spanish constitutional reform turned full credit of public debt a paramount constitutional objective, subordinating any state expenditure to there being monies left to refund principal and pay interests of sovereign debt [...] this entails that public policy as a whole is subordinated to guaranteeing the full faith and credit of public debt. The latter is no longer a means, but an end, as has to be guaranteed even if states lack the means to provide such guarantee».

<sup>157</sup> Così J. FRANCISCO SANCHEZ BARRILAO, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la constitucion española*, *op. cit.*, 696.

<sup>158</sup> Si noti, al riguardo, che lo stesso art. 13 della Legge organica n. 2/2012 prevede che: «il volume del debito pubblico, definito conformemente al protocollo su Procedura di deficit eccessivo, dell'insieme delle Pubbliche Amministrazioni non sarà possibile superare il 60 per cento del prodotto interno lordo».

regola stringente quanto alla possibilità di utilizzare la spesa pubblica in chiave anticiclica. Trattasi invero di una restrizione di bilancio – in grado di influenzare specialmente l'autonomia finanziaria delle Comunità autonome – che pone in stretta relazione la possibilità di incrementare la spesa all'andamento del PIL nazionale, negando evidentemente tale possibilità ove questo ultimo indicatore non dovesse crescere.

La dottrina ha quindi ampiamente criticato i contenuti dell'art. 135 Cost. come riformato, sostenendo che questo incorporerebbe le teorie monetariste con una conseguente rinuncia, da parte dello Stato, al governo dell'economia. In particolare, con l'introduzione *dell'equilibrio presupuestario* nella Costituzione, si determinerebbe una destrutturazione della forma di Stato sociale, la quale verrebbe a cedere dinanzi ad un principio economico la cui centralità subordina i contenuti del costituzionalismo sociale. Dalla costituzionalizzazione della stabilità di bilancio non potrebbe infatti che derivare una razionalizzazione della spesa pubblica, con una conseguente diminuzione delle risorse destinate alla garanzia dei diritti sociali. Invero, la revisione dell'art. 135 Cost. implicherebbe una vera e propria astensione dell'intervento pubblico nell'economia, così frustrando le finalità di correzione delle disuguaglianze che il mercato genera<sup>159</sup>. Questo, peraltro, in contrasto con l'art. 9 comma 2 della Costituzione spagnola, secondo cui: “spetta alle autorità pubbliche promuovere le condizioni affinché la libertà e l'uguaglianza dei singoli e dei gruppi in cui questo si integra siano reali ed efficaci; [spetta altresì alle autorità pubbliche] rimuovere gli ostacoli che impediscono o ostacolano la sua pienezza e [il compito di] facilitare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale”. Altrimenti detto, il principio di stabilità di bilancio, nei termini in cui viene applicato, costituirebbe un impedimento allo sviluppo dello Stato sociale, limitando quindi qualsiasi possibilità di adottare misure economiche tali da incrementare la spesa pubblica come mezzo per stimolare la ripresa dell'economia e migliorare la qualità della vita dei cittadini. Non sarebbe infatti possibile garantire i diritti sociali degli individui dove si destinino le risorse pubbliche prioritariamente al pagamento del debito pubblico e degli interessi su questo<sup>160</sup>.

### **5.3. Le più rilevanti riforme del *welfare state* adottate a seguito del novellato art. 135 della Costituzione**

Da una valutazione circa le principali misure legislative adottate successivamente all'entrata in vigore della riforma costituzionale in esame si ritiene di aderire a tale interpretazione della

---

<sup>159</sup> Al riguardo si rimanda alle interessanti osservazioni di: A. LASA LOPEZ, *La ruptura de la constitucion material del estado social: la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como paradigma*, in *Revista de derecho político*, n. 90/2014, 213 ss.

<sup>160</sup> In tal senso, in particolare, L. FLORES ANARTE, *El Ataque constitucional al estado social: una analisis critico de la reforma del articulo 135 de la constitucion española*, *op. cit.*

dottrina sul punto. Sembra essersi infatti ritenuto, fallacemente, che l'unica risposta concreta alla recessione economica potesse derivare da una riduzione della spesa pubblica, senza considerare che molte risorse si sarebbero potute ottenere grazie, ad esempio, ad un serio contrasto all'evasione fiscale<sup>161</sup> e alla speculazione finanziaria. Detto altrimenti, la *estabilidad presupuestaria* sarebbe servita come alibi per l'imposizione di determinate politiche, presentate come inevitabili anche quando, concretamente, non lo sono affatto<sup>162</sup>.

Coerentemente con quanto affermato, si è quindi assistito, fin da subito, a significativi tagli della spesa pubblica, in particolare nei settori maggiormente dispendiosi per le finanze pubbliche. Emblematico, al riguardo, il Real decreto legge n. 14/2012, rubricato “misure urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica in materia di istruzione”, il quale ha significativamente eroso gli standard dell'istruzione pubblica spagnola mediante misure come l'innalzamento del numero di studenti per ciascuna classe, l'aumento delle tasse per l'immatricolazione all'università, la limitazioni all'assunzione di nuovo personale, un regime più stretto per le sostituzioni del personale, le quali devono essere coperte con le risorse proprie dello stesso istituto cui appartiene l'insegnante assente, salvo i casi di assenze prolungate per più di dieci giorni.

Significativo è altresì il Real decreto legge n. 16/2012, rubricato “misure urgenti per la garantire la sostenibilità del sistema sanitario nazionale”, secondo cui (pag. VI) “il finanziamento dei farmaci e delle prestazioni sanitarie è una delle grandi sfide attuali [...] l'austerità nella spesa pubblica è diventata un obiettivo imprescindibile. Pertanto risulta necessario [...] che le suddette

---

<sup>161</sup> Si stima che, in Spagna, l'evasione fiscale abbia un valore compreso tra il 20 e il 25% del PIL. Tali dati sono disponibili all'indirizzo web: [www.attacmadrid.org](http://www.attacmadrid.org). La tesi per cui sarebbe fallace l'assunzione secondo cui l'unico rimedio possibile alla crisi consisterebbe in una riduzione della spesa pubblica si deve, in particolare, a: F. BALAGUER CALLEJON, *Crisis económica y crisis constitucional en europa*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 98/2013, 96 il quale parla, al riguardo (spec. 102, 103, 104) di imposizione (europea) incondizionata di una determinata corrente politica, volta (i) a limitare l'ambito del pluralismo costituzionale e (ii) alla impopolare realizzazione di misure restrittive dei diritti sociali. Si sarebbe in tal modo realizzato, secondo la ricostruzione di tale Autore, un significativo trasferimento di importanti decisioni nazionali dall'ambito del legislatore domestico ad uno spazio pubblico europeo – la cui legittimità democratica è quantomeno discutibile – senza cittadinanza. Altrimenti detto, le istituzioni europee avrebbero adottato delle decisioni, esorbitanti dal quadro istituzionale dell'Unione, le quali sarebbero state imposte ai governi nazionali degli Stati GIPSI, senza che questi potessero, in alcuna maniera, partecipare concretamente alla loro formazione. In tal modo, emergerebbe quindi con evidenza come le istituzioni europee avrebbero interferito in spazi di decisione al di fuori delle proprie competenze tracciate nell'ambito dei Trattati, con un conseguente impoverimento del potere statale, ivi ricompreso quello dei relativi organi costituzionali. L'Unione Europea si starebbe pertanto muovendo, in conclusione, in funzione del potere economico degli Stati e secondo una logica totalmente differente da quella democratica.

<sup>162</sup> In senso contrario vedasi: V. DE ROMANIS, *L'Austerità fa crescere, quando il rigore è la soluzione*, Venezia, 2017. Secondo tale Autrice (38-39) l'aggiustamento spagnolo sarebbe una storia di successo. Grazie ad un pesante consolidamento fiscale, infatti, il quale avrebbe privilegiato tagli alle spese, invece che aumenti della pressione fiscale, in meno di un triennio l'economia avrebbe ripreso a crescere tanto che, solo nel 2015, il PIL ha registrato un aumento del 3,2%, quasi il doppio della media dell'area euro. Il 23 gennaio 2014 la Spagna è uscita altresì dal programma di aiuti erogato dal Meccanismo Europeo di Stabilità (dal 2012). Infine l'Autrice evidenzia (pp. 67, 68) come, a seguito della riduzione della spesa pubblica da parte del Governo di Mariano Rajoy, la Spagna sarebbe tornata ad essere credibile sul mercato, come dimostrerebbe l'abbassamento dello spread tra i Bund tedeschi ed i Bonos (i titoli di Stato spagnoli), il quale avrebbe favorito un ritorno dell'afflusso di capitali degli investitori internazionali verso la Spagna. Per tali ragioni, quindi, l'austerità posta in essere dall'esecutivo Rajoy avrebbe dato i suoi frutti, avendo riportato i fondamentali spagnoli in linea con la media europea.

decisioni di finanziamento siano presidute da criteri di evidenza scientifica quanto al rapporto costi-benefici, nonché da una generale valutazione economica dell'impatto di bilancio che tenga conto del prezzo associato al valore reale che il farmaco o la prestazione apporta al sistema". Si può affermare, alla luce di tali contenuti, come il legislatore sembri animato da una visione manageriale della sanità pubblica, nonché dell'austerità come paradigma cui ispirarsi. Non solo: con il Real decreto legge n. 16/2012 è venuto meno, nel campo della tutela sanitaria, il principio dell'universalizzazione dell'assistenza, unitamente alla gratuità delle prestazioni. E' stato introdotto, mediante tale legge, il principio del "paziente assicurato" e "beneficiario dell'assicurato" senza dunque destinare più le prestazioni a «chiunque», ma solo ad «alcuni soggetti». In base al primo capitolo del Real decreto legge n. 16/2012, infatti, per usufruire del Servizio sanitario nazionale i destinatari dell'assistenza devono dimostrare di essere un "assicurato" o un "beneficiario" e, quindi, di essere un lavoratore affiliato alla previdenza sociale, un pensionato, o di ricevere prestazioni periodiche dalla previdenza sociale, come il sussidio di disoccupazione, o, infine, di risiedere in Spagna ed essere un richiedente lavoro<sup>163</sup>. Si noti, a tale riguardo, che il Parlamento della Navarra ha interrogato il Tribunale Costituzionale quanto alla legittimità del Real decreto legge n. 16/2012<sup>164</sup> e, inoltre, per ovviare all'anzidetta esclusione, alcune Comunità autonome hanno altresì messo in atto "contromisure" volte a garantire assistenza agli stranieri in situazione irregolare<sup>165</sup>.

---

<sup>163</sup> Cfr. L. MELICA, *Il sistema sanitario spagnolo e la tutela della salute degli immigrati: spunti di riflessione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017.

<sup>164</sup> Con la sentenza n. 139/2016 del 21 luglio il Tribunale Costituzionale si è pronunciato sul ricorso di incostituzionalità promosso dal Parlamento della Navarra avverso il Real decreto legge n. 16/2012, con particolare riguardo all'esclusione dai servizi erogati dal Sistema sanitario nazionale degli immigrati irregolari. Le doglianze della ricorrente erano in particolare due: la prima riguardava l'utilizzo dello strumento legislativo eccezionale del Real decreto legge n. 16/2012, in violazione dei principi costituzionali di urgenza e straordinaria necessità di cui all'art. 86 della Costituzione, mentre la seconda affermava al rispetto dell'art. 43 della Carta costituzionale (tutela del diritto alla salute) quale diritto fondamentale. Quanto alla prima, il Tribunale Costituzionale ha affermato che «vi è una correlazione tra la situazione di urgenza derivata dalle difficoltà incontrate dal sistema sanitario pubblico e la misura adottata, in quanto volta alla riduzione della spesa finanziata da tale sistema, e, quindi, connessa alla stessa sostenibilità di questo». Ha così finito con il ritenere che lo strumento del decreto fosse utilizzabile a causa della imprevedibilità dell'aggravamento delle condizioni economiche del Paese. Quanto alla seconda, dalla sentenza emerge che l'art. 43 della Costituzione prevede un principio di universalità del diritto alla salute associato ad un accesso generale e libero alle prestazioni sanitarie pubbliche. Tuttavia tale norma non implica l'universalità dell'accesso gratuito a tali prestazioni. Invero, il Tribunale, entrando nel merito del diritto alla salute, ha affermato che il legislatore è libero sia nella definizione dei diritti e degli obblighi dei fruitori degli interventi sanitari, sia nelle modalità di organizzazione dei servizi di erogazione delle prestazioni, ben potendo quindi prevedere che le relative prestazioni non siano gratuite per tutti i destinatari. Vedasi, al riguardo, N. SANGUEZA RUIZ, *Exclusión de los extranjeros en situación irregular del acceso gratuito al Sistema público de salud en España. Sentencia 139/2016 del Tribunal Constitucional*, in *BioLaw Journal*, n. 1/2017, 233 ss. Secondo tale Autrice, in particolare (p. 247) «è sorprendente come, in un caso di questo tipo, in cui un diritto sociale è limitato sulla base di considerazioni relative alla stabilità di bilancio e alla sostenibilità delle infrastrutture e dei servizi pubblici, acquisisca grande importanza la questione dell'efficacia e dell'effettività delle misure adottate, peraltro intimamente connessa con il giudizio di proporzionalità». Da ultimo, sul tema, in ottica comparata, si rimanda altresì a: M. CAREDDA, *La tutela del diritto costituzionale alla salute in Spagna e in Italia: brevi riflessioni a partire da STC n. 139/2016*, in C. Colapietro – M. Atripaldi – G. Fares – A. Iannuzzi (a cura di), *I modelli di Welfare sanitario tra qualità e sostenibilità. Esperienze a confronto*, 2018, 75 ss.

<sup>165</sup> Si noti, a tale riguardo, la sentenza del Tribunale Costituzionale n. 134/2017 del 16 novembre, con la quale è stato risolto il conflitto positivo di competenza presentato dal Governo centrale nei confronti del decreto del

Altra significativa misura di taglio alla spesa pubblica è il Real decreto legge n. 28/2012, rubricato “misure di consolidamento e garanzia del sistema di sicurezza sociale”, il quale ha disposto, *inter alia*, la sospensione della rivalutazione delle pensioni – implicando così una perdita del potere di acquisto degli individui anziani – alla luce del conclamato obiettivo di rispettare i limiti del deficit pubblico. Sulla stessa linea d’onda il Real decreto legge n. 20/2012, rubricato “misure per garantire la stabilità di bilancio e la promozione della competitività, tramite cui è stato ridotto l’importo dei benefici per i disoccupati e, allo stesso tempo, soppresso il pagamento della tredicesima per i dipendenti pubblici. Non solo: tale decreto del governo, guidato dal Partito popolare, ha altresì ridotto (ii) le prestazioni concernenti l’accesso al reddito attivo di inserimento e (iii) la garanzia dello Stato quanto alle indennità dovute dagli imprenditori nei confronti dei lavoratori illegittimamente licenziati<sup>166</sup> e, da ultimo, tagliato la spesa delle Amministrazioni pubbliche quanto al *Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*.

Quanto all’influenza delle istituzioni dell’Unione sulle riforme sin d’ora descritte è quindi opportuno notare che tutte queste si sono poste in linea con le raccomandazioni specifiche alla Spagna formulate dal Consiglio europeo nel mese di Giugno 2012<sup>167</sup>. Ciò pare dunque costituire emblema di una erosione della sovranità statale, la quale non può che inchinarsi alla volontà dei mercati e delle istituzioni sovranazionali, implicando altresì un “cortocircuito” della rappresentanza politico democratica<sup>168</sup>.

Parimenti emblematica della volontà del legislatore di ridurre la spesa pubblica all’osso, la Legge n. 27/2013, rubricata “razionalizzazione e sostenibilità dell’amministrazione locale”, fu approvata con l’obiettivo di tagliare le erogazioni pubbliche in conformità a quanto prescritto

---

Governo basco n. 114/2012 del 26 giugno, riguardante il regime delle prestazioni sanitarie del Sistema Nazionale di Salute nell’ambito della Comunità autonoma di Euskadi. Le norme basche riconoscevano l’assistenza sanitaria agli immigrati senza permesso di soggiorno iscritti all’anagrafe e con domicilio nel suo territorio per almeno un anno. Il Tribunale costituzionale ha dichiarato l’illegittimità delle norme denunciate. L’art. 3 della legge n. 16/2003, del 28 maggio, di coesione e qualità del Sistema sanitario nazionale, come novellata dal Real decreto legge n. 16/2012, è infatti una norma básica ai sensi dell’art. 149, comma 1, paragrafo 16, che affida allo Stato la competenza esclusiva in materia di sanità estera, fondamenti e coordinamento generale della sanità e legislazione sui prodotti farmaceutici. La norma statale copre quindi interamente l’ambito soggettivo del diritto di accesso alle prestazioni sanitarie e, così facendo, preclude alle Comunità autonome la possibilità di sviluppare un sistema di accesso alle prestazioni nel loro territorio che si discosti da quello fondato sui concetti di “assicurato” o “beneficiario” stabilito dalle normativa statale.

<sup>166</sup> Più precisamente, tale indennità, c.d. *salarios de tramitación*, decorre dalla data del licenziamento illegittimo fino alla pronuncia del giudice dell’illegittimità di questo, oppure fino a quando il prestatore non ha trovato un nuovo lavoro.

<sup>167</sup> Il riferimento è, in particolare, alle Conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012, disponibili al seguente indirizzo web: <http://data.consilium.europa.eu>.

<sup>168</sup> In tal senso vedasi: A. SOMMA, *Comparazione giuridica, fine della storia e spoliticizzazione del diritto*, in M. Brutti. A. Somma (cur.), *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte, 2018, 523 secondo cui: «è nel rapporto tra economia e politica che appare più drammatica la sottrazione di potere decisionale a coloro i quali esprimono la volontà popolare in quanto sono individuati direttamente o indirettamente attraverso forme di partecipazione democratica. È lì che la «politica di spoliticizzazione», e al limite di «iperspoliticizzazione», intesa come «fine del fare e del pensare politico», finisce per «assegnare un potere fatale ai determinismi economici, liberandoli da ogni controllo» e neutralizzando la possibilità di metterli in discussione». Si rimanda altresì, sul tema, a: M. LALATTA COSTERBOSA, *La democrazia assediata. Saggio sui principi e sulla loro violazione*, Roma, 2014.

dall'art. 135 Cost. In particolare si può osservare, con riguardo a tale legge, come questa abbia, tra le altre misure, soppresso i servizi di assistenza alle vittime di violenza di genere. Da ultimo, in materia di spesa pubblica, si segnala la Legge n. 23/2013, rubricata “misure per la sostenibilità del sistema pensionistico”. Con tale riforma il governo spagnolo ha quindi inteso adeguare il sistema previdenziale alla longevità della vita dei cittadini. Dispone tale legge (pag. II) che: “il fattore di sostenibilità è un parametro aggiuntivo rispetto a quelli esistenti per il calcolo della pensione di anzianità iniziale che aiuta a raggiungere un importo medio delle pensioni compatibile con il livello di spesa assegnato per le stesse, così da mantenere un equilibrio finanziario nel sistema a medio e lungo termine”. Si noti infine come, secondo il legislatore nazionale spagnolo “della crisi” le misure di risanamento delle finanze pubbliche non potevano che passare anche per un aumento della pressione fiscale sulle imprese. Invero, il Real decreto legge n. 12/2012, mediante cui si introdussero diverse misure tributarie e amministrative dirette alla riduzione del deficit pubblico precisa, in particolare, come (pag. I): “è prioritario ottenere un aumento delle entrate fiscali proveniente dalle imposte sulle società, introducendo quindi un onere che grave principalmente sulle grandi aziende, le quali hanno la capacità contributiva necessaria per contribuire alla sostenibilità delle finanze pubbliche”. Ancora, altra importante riforma che, negli anni centrali della crisi, è andata ad incidere fortemente sul sistema tributario, al fine di ottenere maggiori entrate dalla fiscalità generale, è stata quella che ha sancito l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), la cui aliquota ordinaria si è quindi innalzata, a partire dal 1° settembre 2012, dal 18 al 21%, mentre quella ridotta è salita, nel medesimo periodo, dal 8 al 10%<sup>169</sup>.

Alla luce di quanto esposto sembra pertanto potersi affermare che tutte le descritte misure, adottate al fine di contenere la spesa pubblica, facciano esplicito riferimento alla riforma costituzionale dell'art. 135, segno che questa ha evidentemente introdotto nell'ordinamento spagnolo un modello economico definito secondo le logiche proprie del mercato e in cui alla sopravvivenza formale del costituzionalismo sociale<sup>170</sup> si “sovrappone” una destrutturazione

---

<sup>169</sup> Ha disposto il Real decreto legge n. 20/2012 (p. 10) che: “Al objeto de aproximar los tipos de gravamen a los aplicados en la Unión Europea, se procede a la elevación de los tipos impositivos general y reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido, que pasan del 18 y 8 por ciento al 21 y 10 por ciento, respectivamente”.

<sup>170</sup> A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2014, 99, 100 il quale afferma: «so bene che, specie in Italia e in Spagna, la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ha suscitato critiche molto severe, sia in sede politica, sia in sede di dibattito scientifico. Anche in questo caso, ritengo che l'opinione (specialmente) dei costituzionalisti sia stata influenzata da una sorta di pregiudizio anti-economicista, che ha fatto perdere di vista la stretta relazione che esiste tra il diritto al bilancio, la garanzia dei diritti e lo stato costituzionale [...] Mi limito a ricordare che l'introduzione del pareggio corrisponde non a una regola rigida, ma piuttosto ad un controllo stringente dei conti pubblici, che deve tendere al pareggio strutturale di bilancio, come definito dall'Europa, attraverso una serie di meccanismi diretti a stabilire un freno all'indebitamento. La cosa importante, dal nostro punto di vista, è che questo obiettivo di sana gestione delle risorse pubbliche è posto nel pieno rispetto dell'autonomia politica (e del circuito di decisione democratica) e nel rispetto dei diritti fondamentali». Si veda altresì, sul tema, l'interessante contributo di C. MARGIOTTA, *Europa: diritto della crisi e crisi del diritto. Austerità, diritti, cittadinanza*, Bologna, 2018.

materiale dei suoi postulati<sup>171</sup>. Al riguardo, la più attenta dottrina ha quindi sottolineato come la persistenza nell'adozione di politiche di austerità e di riforme strutturali volte alla flessibilizzazione del mercato del lavoro (il riferimento è, quanto a queste ultime, al Real decreto legge n. 3/2012) si sarebbe rivelata alquanto fallimentare<sup>172</sup>. Tali politiche avrebbero infatti comportato un inarrestabile e intollerabile aumento della disoccupazione e un altrettanto intollerabile e grave discesa dei livelli di protezione sociale con riferimento, in particolare, ai settori della legislazione in materia di tutela contro la disoccupazione, sanità, istruzione, pensioni. Tale situazione sarebbe stata altresì aggravata dal deterioramento delle condizioni lavorative e salariali – il costo unitario del lavoro ha perso, in Spagna, secondo i dati Eurostat, ben 5,1 punti percentuali tra il 2010 e il 2013 – e dall'accrescimento della spesa pubblica, nonostante l'aumento della pressione fiscale, le privatizzazioni di taluni servizi pubblici e delle prestazioni sociali posti in essere negli anni della crisi. Pertanto le suddette politiche di austerità avrebbero finito con l'aggravare il contesto di disequilibrio macroeconomico in cui la Spagna versa, mettendo altresì a rischio la tenuta dello stesso Stato sociale e democratico di diritto, così come proclamato dall'art. 1 della Costituzione spagnola<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> Secondo autorevole dottrina la legge organica di stabilità di bilancio avrebbe sprecato un'importante opportunità per definire la sostenibilità sociale come limite al deficit. Invero il mantenimento della *estabilidad presupuestaria* implica l'adozione di misure restrittive delle prestazioni sociali in grado di incidere sul nucleo minimo inviolabile dei diritti sociali e tale da compromettere altresì la sostenibilità e la coesione sociale della società spagnola. In questo senso: J. PONCE SOLE', *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*. Madrid. Instituto nacional de Administración Pública, 2013. Secondo G. SANCHEZ MEDERO - R. TAMBOLEO GARCIA, *Política y derechos sociales en tiempo de crisis en España*, in *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n. 15/2013, 250-252 «la crisi economica richiede la riduzione del deficit pubblico e questo indubbiamente va ad incidere sul livello di protezione dei diritti sociali in Spagna. Invero le vie che si stanno percorrendo per controllare e diminuire il deficit pubblico sono: la riduzione o la soppressione della spesa pubblica, l'aumento delle entrate, l'ottimizzazione della relazione tra introiti e spese pubbliche e la concessione di maggior spazio all'iniziativa privata [...] Ne deriva, pertanto, che parte dei diritti costituzionalmente protetti vengono meno, posto che alcune prestazioni sociali si riducono, se ne rende più difficile l'accesso (in quanto il numero totale di queste diminuisce o i requisiti per accedervi si aggravano) e, per altri servizi pubblici, le tasse si incrementano – quandanche non si raddoppiano – come è avvenuto nel caso dell'istruzione superiore a partire dell'anno accademico 2012/2013».

<sup>172</sup> Quanto alla legittimità costituzionale del Real decreto legge n. 3/2012, il Tribunale Costituzionale, con sentenza n. 8/2015 del 22 gennaio, ha dichiarato infondato il ricorso avverso tale legge, promosso da centroquattro deputati di alcuni partiti di centro sinistra, i quali lamentavano – in particolare – la supposta violazione, da parte della suddetta normativa, degli artt. 28 e 37 Cost. (rispettivamente, diritto alla libertà sindacale e diritto alla negoziazione collettiva). In tale pronuncia il Tribunale Costituzionale ha quindi precisato che la contrattazione collettiva non è un diritto attribuito esclusivamente ai sindacati e che il legislatore ha una piena libertà di configurare sia l'ambito dei rapporti di lavoro che quello appunto della contrattazione collettiva, in quanto, con riguardo a quest'ultima, non vi è, in Costituzione, alcun modello definito. L'accento è stato infatti posto sulla «libertad de configuración de las relaciones laborales que la Consitucion reconoce al legislador». In particolare, il Tribunale Costituzionale ha precisato, al riguardo, che la limitazione del diritto alla contrattazione collettiva persegue lo scopo di favorire il mantenimento del posto di lavoro, anziché la cessazione del relativo rapporto, e che la modifica unilaterale delle condizioni di lavoro, da parte dell'imprenditore, non rappresenta che un'alternativa rispetto al fallimento della negoziazione tra le parti. Vedasi, al riguardo, P. MASALA, *La giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo sul "nuovo diritto del lavoro": due modelli di giudizio alternativi di fronte alle riforme "flessibilizzatrici" in Europa*, in *DPCE On line*, n. 3/2017, 117 ss.

<sup>173</sup> Cfr. M.E. CASAS BAAMONDE, *El gobierno economico de la Union Europea y el Estado social*, in D. LOPEZ GARRIDO, M. LUZ MARTINEZ ALARCON (a cura di), *Reforma Constitucional y estabilidad presupuestaria*, Madrid 2013, 282. Vedasi altresì, al riguardo, J. IGNACIO FONT GALAN, *Apogeo de racionalidad económica y disenso constitucional*, in *Revista de Fomento Social*, n. 69/2014, 247 ss. Tuttavia, secondo recenti dati (macro)economici, nonostante il livello di disoccupazione in Spagna rimanga piuttosto elevato, tale Paese avrebbe registrato, negli

Si noti quindi che le descritte riforme sono state adottate anche alla luce del fatto che la Spagna ha beneficiato, a partire da dicembre 2012<sup>174</sup>, dell’assistenza finanziaria del Meccanismo Europeo di Stabilità, il quale ha messo a disposizione di questa 100 miliardi di euro, finalizzati prevalentemente alla ristrutturazione del sistema bancario nazionale. Nell’ambito di tale prestito, la Commissione europea ha infatti richiesto all’esecutivo iberico allora in carica – ovvero quello Rajoy I – di porre appunto in essere degli ambiziosi programmi di riforma, in particolare nel settore finanziario, in quello del mercato del lavoro, oltre ad un’attenzione al risanamento e alla sostenibilità delle finanze pubbliche<sup>175</sup>. Proprio per tali ragioni congiunturali – consistenti in un contesto macroeconomico decisamente deteriorato – le principali “implementazioni” normative del principio di *estabilidad presupuestaria* sono da collocarsi (quasi) esclusivamente nel periodo che va da giugno 2012, ovvero la data in cui la Spagna ha chiesto assistenza finanziaria al MES, sino all’inizio del 2014, quando si è assistito ad una positiva inversione di *trend* dell’economia spagnola (oltre che all’uscita del Paese dal suddetto programma di assistenza finanziaria), quantomeno in termini di crescita di PIL, come emerge dal grafico sottostante<sup>176</sup>.

ultimi cinque anni, una robusta ripresa economica ad un tasso di crescita che sarebbe, di gran lunga, il più elevato di tutte le grandi economie dell’Eurozona, come si evince dal grafico sottostante.



<sup>174</sup> Si evidenzia, al riguardo, che la Spagna è uscita dal programma di assistenza finanziaria nel gennaio 2014, non chiedendo ulteriori aiuti finanziari e ha altresì volontariamente iniziato a rimborsare i prestiti percepiti per un totale complessivo sin d’ora restituito di 17,612 miliardi di euro. In ogni caso, la Troika monitorerà il Paese fino a quando questo non restituirà la somma totale ricevuta, entro la scadenza prevista del 2027.

<sup>175</sup> Vedasi in tal senso, anche per maggiori approfondimenti, il relativo documento della Commissione europea The Financial Sector Adjustment Programme for Spain, Occasional Paper, ottobre 2012, disponibile all’indirizzo web: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>176</sup> Fonte Eurostat. Secondo alcuni Autori, tuttavia, le adottate politiche di moderazione salariale non avrebbero comportato una ripresa economica guidata dalle maggiori esportazioni. Invero, nel periodo compreso tra il 2009 e il 2017 la discesa dei costi unitari del lavoro non si sarebbe traslata in prezzi delle merci spagnoli più competitivi sul mercato internazionale. Altrimenti detto, il calo dei salari non spiegherebbe la ripresa dell’economia spagnola, a partire dal 2015. Diversamente, tale crescita sarebbe dovuta ad altri fattori quali il deprezzamento dell’euro, la caduta dei prezzi dell’energia, le politiche di *quantitative easing* poste in essere dalla BCE, e un certo abbandono dell’austerità fiscale. In questo senso vedasi: I. ALVAREZ – J. UXO – E. FEBRERO, *Internal devaluation in a wage-led economy: the case of Spain*, in *Cambridge Journal of Economics*, n. 2/2019, 335 ss. Al riguardo, vedasi altresì le interessanti osservazioni di: G. DI GASPARE, *Anamorfofi dello «spread». Globalizzazione finanziaria, guerre valutarie e tassi di interesse dei debiti sovrani*, in *Amministrazione in cammino*, 10 gennaio 2013, secondo cui sarebbe da escludere che le variazioni dello spread tra Bonos e BTP siano da attribuire – così come vuole il pensiero unico finanziario – al diverso andamento delle variabili endogene nei due Paesi. A sostegno di tale tesi, l’Autore osserva i tassi di interesse italiano e spagnolo sui titoli di debito pubblico si muovono, verso l’alto o verso il basso, sempre all’unisono, in maniera



Ciò significa, altrimenti detto, che le principali misure di austerità sono state adottate da parte del Governo conservatore Rajoy I ed, in particolare, fino al 2013 – ovvero negli anni in cui la crisi era al culmine dei suoi effetti – e si sono caratterizzate per tagli importanti nel sistema del *welfare* nazionale, con particolare riguardo (come visto) ai settori della sanità, dell’istruzione, della previdenza e delle politiche attive del lavoro. Tali riduzioni della spesa pubblica hanno invero comportato un risparmio stimato in 65 miliardi di euro<sup>177</sup>. Successivamente, proprio l’opportunità, sul piano socio economico, di adottare tali politiche di *austerity* è stata quindi posta al centro del pubblico dibattito politico nazionale. Nel 2014 è infatti sorto un nuovo partito politico di protesta, Podemos, il cui leader, Pablo Iglesias, ha fondato le proprie “fortune” tra l’elettorato proprio sulla contestazione delle misure fiscali restrittive adottate dall’esecutivo negli anni della recessione globale, le quali hanno pertanto subito un generale ripensamento da parte

---

sincronica. Se fosse quindi vera la tesi “endogena”, che il loro andamento dipende essenzialmente dalle diverse politiche interne e dalle rilevazioni congiunturali dei fondamentali economici, si dovrebbe allora concludere che i due Paesi sono di fatto gemelli e che Italia e Spagna hanno vicende politiche ed economiche sostanzialmente sincroniche e parallele. L’indiscussa differenza tra le politiche interne poste in essere da Spagna e Italia, nonché dei rispettivi fondamentali finanziari ed economici, in costanza del sincronismo dei relativi tassi di interesse, esclude che i fattori interni possano essere la causa principale dell’andamento dei tassi del debito pubblico e conferma che la variabile principale va ricercata nei flussi speculativi, in entrata o in uscita dall’Eurozona, correlati all’andamento del tasso di cambio dollaro/euro. Sarebbe pertanto la variabile esogena del tasso di cambio dollaro/euro ad influenzare, in primo luogo, con identico e simmetrico andamento, il tasso di interesse del debito pubblico. In particolare, il *terzo quantitative easing* posto in essere dalla FED, nel terzo trimestre del 2012, avrebbe innescato una tendenza rialzista a favore dell’euro, che avrebbe stabilizzato una ripresa del *carry trade* sul dollaro verso gli investimenti in titoli espressi in euro e la conseguente discesa dei tassi di interesse sui debiti pubblici in euro nello stesso periodo, con particolare riguardo a quelli di Spagna e Italia. Infatti, l’aumento della domanda di titoli pubblici dell’Eurozona non può che produrre una discesa più rapida dei titoli deboli rispetto a quelli molto affidabili, come quelli tedeschi, che già partivano da tassi d’interesse assai bassi. Quindi, in conclusione l’aumento o la diminuzione dello spread sui titoli del debito pubblico dei due principali Stati GIPSI non dipenderebbe tanto dalle riforme strutturali poste in essere dai rispettivi esecutivi nazionali, quanto invece dalla speculazione finanziaria, sulla quale bisognerebbe concentrare l’attenzione per coerenti politiche di contenimento e di riduzione degli oneri del debito pubblico nei Paesi dell’Eurozona.

<sup>177</sup> Per maggiori approfondimenti sul tema vedasi: M. VIVANCOS COMES, *Austeridad económica, derechos sociales y políticas públicas de bienestar: balance de los años de la crisis*, in *Lex social*, n. 1/2017, 388 ss.

di tutte le forze dello scacchiere politico<sup>178</sup>. Ciò è infatti attribuibile (anche) al fatto che alla ascesa di Podemos è corrisposta una conseguente crisi dei partiti tradizionali, ovvero il Partito socialista e il Partito popolare, i quali hanno progressivamente subito un'emorragia di consensi, evidente soprattutto nel corso delle elezioni politiche del 2015<sup>179</sup>. Al netto di queste osservazioni, si noti comunque che, nonostante le principali misure di austerità siano state adottate (come visto) a cavallo tra il 2012 ed il 2013, gli effetti di queste – deflazionistici, dal punto di vista macroeconomico – sembrano essersi dispiegati anche in tempi successivi alla loro adozione e fino ad anni recenti. Invero, da uno studio sull'andamento corrente della spesa pubblica – aggiornato al 2017<sup>180</sup> – emerge come questa sia complessivamente diminuita del 4,4% rispetto al periodo antecedente alla crisi, recuperando negli ultimi anni trascorsi in maniera solo parziale rispetto al livello ante 2012 e registrando una perdita totale netta di ben 22.051 milioni di euro.

#### El gasto público en España disminuyó un 4,4% entre 2012 y 2017



#### 5.4. Stabilità presuppuestaria e finanza locale

Venendo quindi all'impatto della riforma costituzionale sulla finanza locale, si noti anzitutto come al procedimento di riforma dell'art. 135 Cost. non hanno preso parte né gli enti locali, né tantomeno le Comunità Autonome. In secondo luogo, pare opportuno evidenziare come tale riforma non sia in grado di determinare, in alcun modo, un ampliamento delle competenze

<sup>178</sup> Si veda, al riguardo, P. FROSINA, *Spagna, Iglesias e Sanchez insieme contro l'austerità: varata la legge di Bilancio più a sinistra della storia*, disponibile all'indirizzo web: <https://www.ilfattoquotidiano.it>, 15 ottobre 2018.

<sup>179</sup> Le elezioni generali in Spagna del 2015 hanno portato alla costituzione del Parlamento più frammentato della storia politica spagnola. In quella tornata elettorale Podemos ha raggiunto ben il 20,68% delle preferenze, affermandosi come terzo partito nazionale. Per ulteriori approfondimenti sul contesto politico spagnolo si rimanda a: R. LUIS BLANCO VALDES, *Spagna: La fine della stabilità? Cambia-menti del sistema partitico e della forma di governo*, in *DPCE On Line*, n. 2/2018, 349 ss. Le elezioni politiche spagnole del 28 luglio 2019 si hanno tuttavia registrato una parziale inversione di tendenza con Podemos che si è arrestato al 14,3% delle preferenze, mentre il Partito socialista, in netta risalita, ne ha conquistate ben il 28,7%, risultando il primo partito.

<sup>180</sup> A. FERRER SANCHEZ, *Balance de la desigualdad y el gasto publico in España*, in *Anuari del conflicte social*, 2017, 40 ss.

statali in ambiti che la Costituzione riserva alle Comunità autonome<sup>181</sup>. Lo stesso Tribunale Costituzionale ha invero recentemente affermato, sul punto, che: «il [nuovo] articolo 135 Cost. non può tradursi in una radicale alterazione della [precedente] giurisprudenza costituzionale, tale da permettere allo Stato di eliminare le competenze che gli Statuti delle autonomie assegnano, nel quadro stabilito dalla Costituzione, alle Comunità autonome [...] Non può infatti dimenticarsi che le regole stabilite dall'art. 135 Cost. sono rivolte anche alle Comunità autonome che devono rispettarle nell'ambito dei loro poteri statutari, tanto esecutivi che normativi<sup>182</sup>». Pertanto, pare potersi concludere che la finalità di razionalizzazione della spesa pubblica, perseguita dalla suddetta riforma costituzionale, non possa comunque implicare un'estensione dell'ambito delle competenze materiali statali<sup>183</sup>. Nondimeno, la suddetta riforma sembra aver rafforzato significativamente – soprattutto in virtù dell'adozione della Legge organica n. 2/2012 – il controllo del governo centrale sull'amministrazione finanziaria di questi ultimi. Tale legge, infatti, prevede nel suo Titolo IV un eterogeneo gruppo di meccanismi, strumenti e misure, attraverso le quali mira a garantire l'effettiva conformità alla disciplina fiscale da parte di tutti i livelli di governo. In particolare, tali misure si possono dividere in tre categorie: preventive, correttive e coercitive.

Quanto alle prime, istituto fondamentale è la il c.d. “avviso di rischio di inadempimento”. Al riguardo, l'art. 19 della Legge organica prevede che “in caso sia scorto il rischio di discostamento dall'obiettivo di stabilità di bilancio, dall'obiettivo del debito pubblico o dalla regola di spesa da parte delle Comunità autonome o degli enti locali, il governo, su proposta del Ministro delle finanze e della pubblica amministrazione, formulerà un avvertimento motivato all'amministrazione responsabile, previa audizione della stessa”. Tale avvertimento dello Stato sull'esistenza di un rischio di inadempimento non si traduce quindi in un semplice invito o stimolo alla Comunità autonoma in questione a procedere agli adeguati aggiustamenti, in quanto questo produce automaticamente alcuni effetti giuridici. Anzitutto, infatti, tale avvertimento sarà reso pubblico ai fini della sua generale conoscenza. Trattasi quindi di una pubblicità che, più che una vera e propria sanzione, si struttura come mezzo di pressione politica, la quale può tuttavia comportare anche conseguenze sul piano economico, quanto al finanziamento della relativa

---

<sup>181</sup> Al riguardo, autorevole dottrina sottolinea come «la tecnica della riserva di legge ha oggi, come nella sua origine e nella sua evoluzione storica, una natura diversa da quella che hanno le regole di attribuzione delle competenze legislative. Il contenuto e la finalità delle norme che dispongono una riserva di legge e di quelle relative alle attribuzioni di competenze sono infatti sostanzialmente diverse. Pertanto, la riserva di legge organica disposta dall'art. 135 Cost. non contiene, in senso stretto, alcun ampliamento di competenza in favore dello Stato». Cfr. T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *El Estado Autonomo y la reforma del artículo 135 de la Constitución*, ponencia con motivo de la celebración del VI Foro de la Autonomía el 15 de marzo de 2017 en el Palacio del Senado, Madrid, 12.

<sup>182</sup> Tribunale Costituzionale, sentenza n. 41/2016 del 3 marzo.

<sup>183</sup> In questo senso vedasi T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *La incidencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución sobre el Estado autonómico*, in *Informe comunidades autonomas*, 89.

comunità sul mercato. Se infatti è resa pubblica la dichiarazione che una determinata Comunità autonoma rischia di non assolvere agli obiettivi di stabilità finanziaria, verosimilmente il costo per il finanziamento di questa sul mercato sarà più alto, dato il maggior rischio percepito nella concessione a questa di credito. Inoltre, altra conseguenza rilevante, prevista dall'art. 20 comma 3 della Legge organica n. 2/2012, riguarda il fatto che, una volta giunta la dichiarazione di rischio di inadempimento, la concessione di sussidi alla Comunità autonoma o la sottoscrizione di accordi da parte dell'amministrazione centrale con questa, richiede la previa sottoscrizione favorevole da parte del Ministero delle finanze. Ciò posto, se entro il termine di un mese la Comunità autonoma avvertita non adotta le misure necessarie per evitare il rischio o, alternativamente, le misure implementate a tal fine sono considerate, dal Ministero delle Finanze, insufficienti per correggerlo, allora si apre la successiva fase di adozione delle misure correttive (art. 19 comma 2 Legge organica n. 2/2012).

La prima di queste, adottata sul presupposto che il governo verifichi che vi sia un inadempimento rispetto all'obiettivo di stabilità di bilancio, ai limiti sul debito pubblico o alla regola di spesa, prevede che tutte le operazioni di indebitamento della Comunità autonoma inadempiente richiedano l'autorizzazione dello Stato, fintanto che persiste la violazione (art 20 comma 1 Legge organica n. 2/2012). La seconda, invece, consiste nell'obbligo di formulare un piano economico finanziario il cui obiettivo è il raggiungimento, entro un anno, della *compliance* con i suddetti obiettivi (art. 21 comma 1 Legge organica n. 2/2012). Tuttavia, nel caso in cui non sia presentato, sia rigettato, o siano poste in essere violazioni del suddetto piano economico finanziario, è considerata integrata l'infrazione della disciplina fiscale e, pertanto, entrano in funzione le più severe misure coercitive previste per forzare l'amministrazione inadempiente a rispettare le regole sulla stabilità di bilancio.

Con riguardo a queste ultime, la legge organica impone anzitutto che, nel termine di quindi giorni dal momento in cui è considerata integrata la violazione, la corrispondente amministrazione debba approvare la non disponibilità all'indebitamento, e la corrispondente conservazione dei crediti, in modo da garantire la *compliance* con gli obiettivi più volte citati (art. 25 comma 1 lettera a). Inoltre, tale legge impone altresì diverse sanzioni finanziarie in linea con quelle previste dalla normativa europea in caso di inadempimento (si pensi, ad esempio, al deposito infruttifero e alla multa che possono essere erogate, nei confronti di uno Stato membro, nell'ambito della procedura per squilibri macroeconomici eccessivi). In particolare, la Comunità autonoma inadempiente può essere obbligata a costituire un deposito fruttifero presso la Banca de españa in misura pari al 2% del PIL. Tale deposito sarà quindi annullato nel momento in cui la Comunità depositante avrà adottato le misure necessari al raggiungimento degli obiettivi di stabilità finanziaria. Tuttavia, nella diversa ipotesi in cui entro tre mesi le misure ritenute idonee non siano adottate, il deposito da fruttifero diverrà infruttifero. Infine, trascorsi

altri tre mesi senza che siano state colmate le situazioni di carenza messe in luce, il deposito potrà essere trasformato in una e vera propria multa vincolante (art. 25 comma 1 lettera b). Con riguardo a questo tipo di sanzioni si possono quindi formulare le medesime osservazioni critiche valide rispetto all'apparato sanzionatorio previsto dal Regolamento 1174/2011. Invero, l'imposizione alle Comunità inadempienti di multe severe non potrebbero che aggravare la già compromessa situazione finanziaria di queste, finendo così con l'acuire ulteriormente tale problema, anziché contribuire a risolverlo.

Inoltre, altra importante misura coercitiva consiste nella possibilità, quando risulta necessario per dare attuazione agli accordi di consolidamento fiscale presi con l'Unione europea, di esercizio, da parte dello Stato, delle competenze normative in materia di tributi riservati alle Comunità autonome (art. 25 comma 1 Legge organica n. 2/2012). Trattasi, in altri termini, di una sorta di potere sostitutivo dello Stato in materia di tassazione che implica un sostanziale trasferimento a quest'ultimo dei tributi che spetterebbero, secondo la legislazione vigente alle Comunità autonome. Invero le norme sul riparto di competenza in materia non sono state emendate.

Se tuttavia l'ente locale inadempiente non provvede ad adottare (i) l'accordo di non disponibilità all'indebitamento o (ii) le misure normative in relazione al potere sostitutivo dello Stato in materia di tributi locali, il Governo potrà inviare, in entrambi i casi, sotto la direzione del Ministero delle Finanze e della pubblica amministrazione, una commissione di esperti per una valutazione della situazione economico finanziaria della suddetta amministrazione in situazione di squilibrio (art. 25 comma 2 Legge organica n. 2/2012). Tale commissione di esperti dovrà quindi presentare una proposta di misure da adottare e le sue conclusioni saranno rese pubbliche entro una settimana. Tuttavia, i poteri di tale commissione vanno molto oltre la semplice pubblicizzazione delle loro proposte. Invero, queste ultime vincoleranno l'amministrazione inadempiente alla loro adozione e finché non saranno implementate, non sarà possibile, per la Comunità autonoma in questione, vedersi autorizzata alcuna operazione di credito, né questa potrà altresì avere accesso ai meccanismi di finanziamento previsti dalla legge. Volendo sviluppare alcune considerazioni critiche circa la natura di tale commissione, appare evidente come questo sia l'ennesimo organo di natura tecnica in grado, tuttavia, di imporre in maniera non mediata, decisioni sostanzialmente politiche ai governi delle Comunità autonome. Pertanto, sembra potersi affermare che la costituzionalità di tale organo sia quantomeno dubbia<sup>184</sup>.

---

<sup>184</sup> In tal senso: M. MEDINA GUERRERO, *El estado autonómico en tiempo de disciplina fiscal*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 98/2013, 145.

Si noti tuttavia, al riguardo, che la sentenza del Tribunale Costituzionale n. 215/2014 del 18 dicembre successiva alla riforma costituzionale – ha precisato che «quando l’art. 25 comma 2 della Legge organica 2/2012 dispone che “le misure proposte saranno vincolanti” per le Comunità autonome inadempienti, non intende che a queste possa essere data esecuzione in forza della sola autorità della Commissione di esperti che agiscono in nome del Governo, in quanto ciò sarebbe incostituzionale [...] Se [infatti] in caso di inadempimento da parte di una Comunità autonoma si verificasse la sostituzione nella competenza a questa riservata, tale sostituzione sarebbe incostituzionale». Pertanto, secondo quanto affermato del Tribunale in questa ultima pronuncia, la vincolatività delle misure proposte dalla Commissione di esperti alla Comunità autonoma non impedisce che quest’ultima possa adottare, in qualsiasi momento, altre misure di riduzione della spesa pubblica che ritiene opportune, nell’esercizio delle proprie competenze. Ne discende dunque che, nonostante l’adozione delle misure da parte della Commissione di esperti sia indicata, alla luce delle relative disposizioni normative, come obbligatoria per l’amministrazione inadempiente, questa non sarebbe vincolante per tale amministrazione, la quale rimarrebbe comunque libera di adottare le misure di limitazione della spesa pubblica che considera più opportune<sup>185</sup>. In altri termini, lo Stato, nonostante il disposto di cui all’art. 25 comma 2 della Legge organica, non appare legittimato ad interferire così pervasivamente nei confronti degli enti locali inadempienti alle prescrizioni della suddetta Commissione di esperti, in quanto quest’ultima non può – come affermato dalla citata giurisprudenza costituzionale – sostituirsi alle Comunità autonome nella determinazione delle misure da adottare per conformarsi a tale principio. Diversamente, si configurerebbe infatti una illegittima invasione nelle competenze riservate agli enti locali<sup>186</sup>.

In conclusione, quindi, il legislatore organico, in coerenza con il dettato normativo del novellato articolo sulla *estabilidad presupuestaria*, ha dotato il livello centrale di governo di pervasivi strumenti e mezzi di interferenza nella gestione dell’autonomia finanziaria riservata agli enti locali ed, in particolare, alle Comunità autonome<sup>187</sup>. Tuttavia, tali “strumenti” sembrano poter

---

<sup>185</sup> La giurisprudenza costituzionale, antecedentemente alla riforma costituzionale, aveva già avuto modo di precisare, al riguardo, che se il giudizio da parte del *Consejo de Política Fiscal y Financiera* sul fatto che il piano economico-finanziario predisposto dalle Comunità autonome sia adeguato o meno rispetto all’obiettivo della stabilità di bilancio è legittimo – in quanto garantisce la conformità di tali piani con la politica economica di stabilità di bilancio dello Stato – ciò non comporta che, in caso in cui questa valutazione sia negativa, il *Consejo* possa subentrare nella competenza della Comunità autonoma per l’elaborazione del piano economico-finanziario, sostituzione che sarebbe incostituzionale. Più nel dettaglio, ha affermato che: «no [se] puede pretender que la Administración estatal sustituya a la autonomía en materias de competencia de ésta». Tribunale Costituzionale, sentenza n. 134/2011 del 20 luglio, punto in diritto n. 10.

<sup>186</sup> In questo senso: T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *La incidencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución sobre el Estado autonómico*, op. cit., 78 ss.

<sup>187</sup> A tal riguardo, interessante è la sentenza del Tribunale Costituzionale, n. 101/2016 del 25 maggio. Con tale pronuncia il Tribunale Costituzionale ha dichiarato infondato il ricorso di incostituzionalità sollevato dal governo della Comunità Autonoma dell’Andalusia avverso diverse disposizioni della Legge organica n. 9/2013, riguardante il controllo dei debiti commerciali nel settore pubblico. Quest’ultima ha riformato la Legge organica n. 2/2012. In particolare, la ricorrente lamentava che la suddetta legge del 2013 avrebbe violato la riserva di legge organica prevista

mettere in discussione un principio fondamentale della Costituzione spagnola, ovvero quello di autonomia politica che presuppone appunto il riconoscimento della capacità delle Comunità autonome di elaborare proprie politiche pubbliche nelle materie di loro competenza, senza possibilità di sostituzione da parte dello Stato<sup>188</sup> (salvo nell'ipotesi costituzionalmente prevista dall'art. 155 Cost.<sup>189</sup>). Pertanto, proprio in forza di tali ragioni, il potere di sostituzione, da parte di una Commissione di esperti, come quello previsto dall'art. 25 comma 2 della Legge organica n. 2/2012 avrebbe richiesto di una riforma aggravata della Costituzione, ai sensi dell'art. 168 Cost. Tale potere pare infatti incidere sull'art. 2 del Titolo preliminare<sup>190</sup> in tanto in quanto – come visto – mette in discussione uno degli aspetti fondamentali dell'autonomia politica, ovvero la possibilità, per le Comunità autonome, di realizzare proprie politiche negli ambiti riservate alla competenza di queste<sup>191</sup>.

Pare altresì opportuno notare in questa sede che dalla riforma costituzionale in esame è scaturito un contenzioso costituzionale Stato – Autonomie territoriali proprio in relazione alla garanzia dei diritti sociali a livello autonomico. Giova infatti precisare, al riguardo, che, coerentemente con il sistema di distribuzione di competenze costituzionalmente previsto (art. 148 e 149 Cost.), le Comunità autonome sono competenti quanto allo sviluppo normativo e alla realizzazione della maggioranza dei diritti sociali riconosciuti dalla Carta del 1978, quali sanità,

---

nella disposizione di cui all'art. 135 comma 5 Cost. in quanto disciplinerebbe una materia, ovvero i debiti commerciali, non prevista espressamente dalla norma costituzionale che si assume violata. Al riguardo, il Tribunale Costituzionale ha affermato che le norme impugnate in materia di debiti commerciali, in tanto in quanto sono strettamente correlate con l'ambito delle relazioni finanziarie tra le Comunità Autonome e lo Stato sono ontologicamente ricomprese nella riserva di Legge organica di cui all'art. 157 comma 3 Cost. Più nel dettaglio – entrando nelle ragioni di merito del ricorso – il potere statale di trattenere trasferimenti alle Comunità Autonome inadempienti al fine di pagare direttamente i debiti commerciali con i fornitori di queste ultime non implica una sostituzione illegittima nell'ambito di competenza di tali enti. Invero, la relativa procedura ivi prevista dall'art. 20 comma 6 della Legge organica n. 9/2013 non osta al che le Comunità Autonome inadempienti possano determinare le loro politiche fiscali, adottando misure atte a ridurre spese o ad aumentare entrate proprie, secondo i loro autonomi poteri tributari. Pertanto, la descritta trattenuta di risorse del governo centrale al fine del diretto pagamento dei debiti commerciali delle Comunità Autonome inadempienti non costituirebbe una sostituzione nel potere impositivo di queste ultime, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla precedente sentenza n. 215/2014.

<sup>188</sup> Si noti che la crisi economica e finanziaria sembra aver prodotto una progressiva ricentralizzazione delle competenze, cosicché il principio di autonomia locale e regionale, costituzionalmente garantito, risulterebbe fortemente attenuato, così come evidenziato da autorevole dottrina. In questo senso si rimanda a C.A. CIARALLI, *Límites del principio de estabilidad presupuestaria respecto de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas españolas*, in *Nueva Época*, n. 9/2018, 60 ss. Vedasi altresì, al riguardo, V. ALVAREZ GARCIA, *La recentralización de competencias en España por imperativo del derecho europeo*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 18/2014, 30 ss. e I. URRUTIA LIBARONA, *Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias*, in A. Nogueira Lopez, M. I. Lois Gonzales, I. Diz Otero (a cura di.), *Crisis, Derechos Sociales e Igualdad*, Valencia, 2015, 9 ss.

<sup>189</sup> Dispone tale articolo che: “Ove la Comunità autonoma non ottemperi agli obblighi imposti dalla Costituzione o dalle altre leggi, o si comporti in modo tale da attentare gravemente agli interessi generali della Spagna, il Governo, previa richiesta al Presidente della Comunità autonoma e, ove questa sia disattesa, con l'approvazione a maggioranza assoluta del Senato, potrà prendere le misure necessarie per obbligarla all'adempimento forzato di tali obblighi o per la protezione di detti interessi”.

<sup>190</sup> Dispone tale articolo che: “la Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime”.

<sup>191</sup> Cfr. T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *¿Se ha transformado la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas tras la Reforma Constitucional del Artículo 135 y la adopción de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera?*, in *Cuadernos Manuel Gimenez Abad*, n. 6/2013, 67,68.

abitazione e servizi pubblici. Più nel dettaglio, mentre allo Stato è riservata la determinazione del contenuto minimo delle prestazioni sociali, è stata decentralizzata la generalità della gestione dei relativi servizi, di modo che siano le Comunità autonome le prime amministrazioni responsabili di fronte ai cittadini nelle suddette materie. In tempi di prosperità economica, tale sistema di esercizio delle rispettive competenze Stato – Comunità autonome non ha sollevato problemi eccessivi, posto che (i) queste ultime non avevano ragione di ridurre i livelli essenziali di prestazione stabiliti a livello centrale e che, invece, (ii) le era consentito il miglioramento del livello delle prestazioni erogate ai cittadini.

Tuttavia, con l'introduzione del principio di *estabilidad presupuestaria* le cose sembrano essere piuttosto cambiate: come visto, infatti, i diritti sono stati limitati nel loro godimento e le prestazioni sociali hanno subito un netto taglio che è ripercosso soprattutto proprio sugli enti locali. Ne discende, quindi, che gli interessi e le politiche di Stato e Comunità autonome non sono più coincidenti; sorgono invece, tra questi, discrepanze e conflitti che il Tribunale Costituzionale è stato chiamato a risolvere<sup>192</sup>, in particolare con riferimento ai reciproci ambiti competenziali. Emblematico, rispetto a quanto affermato – oltre alla già citata pronuncia n. 139/2016 in materia di universalità del Sistema sanitario nazionale, ove il Tribunale ha affermato che il legislatore statale è libero di prevedere che non tutte le prestazioni sanitarie siano erogate a chiunque gratuitamente – il contenzioso Stato versus Comunità autonoma della Andalusia in materia di diritto all'abitazione. Questa Comunità autonoma è stata quindi una delle più colpite dalla crisi economica, la quale – come accennato in precedenza – è scaturita proprio dallo scoppio della bolla immobiliare nel settore edilizio<sup>193</sup>. Tale Comunità autonoma si caratterizzava quindi per il maggior numero di persone sfrattate per morosità, oltre che per un vasto parco di immobili in disuso. Infatti, poiché gli istituti di credito divenuti proprietari di queste abitazioni speravano in un futuro rialzo del mercato immobiliare prima della loro vendita, queste rimanevano sfitte, nonostante molte famiglie si trovassero in circostanze di emergenza sociale. A tutela di queste ultime, l'esecutivo andaluso approvava dunque il decreto legge n. 6/2013, del 9 aprile, recante misure volte a garantire la funzione sociale delle abitazioni. In particolare, tale decreto legge prevedeva: (i) la possibilità di multare fino a 9.000 euro le banche o gli enti

---

<sup>192</sup> In questo senso vedasi: J. TORNOS MAS, *Derechos sociales, Comunidades Autónomas y crisis económica*, in *VI Foro de la Autonomía*, 2017, 1 ss.

<sup>193</sup> A tal riguardo vedasi: J. RAFAEL RUIZ – P. STUPARIU – A. VILARIÑO, *The crisis of Spanish savings banks*, in *Cambridge Law Journal*, n. 1/2016, 1455 ss. Secondo tali Autori, in particolare (1475): «the Spanish economy had experienced a decade of sustained growth in the 10 years prior to the crisis, but the deterioration of financial institutions' balance sheets was already visible in the second half of this decade. They were exposed to different types of risks related to unsustainable growth rates, increasing leverage, deterioration of financial margins and a high concentration of credit in the sectors related to the real-estate bubble, none of which was addressed by the national regulators in the period covered by our analysis. The failure to implement policy tools or update those in force to curb the risks derived from the exposure to the real-estate bubble is an important explanatory factor of the Spanish financial crisis».

finanziari ed immobiliari proprietari di immobili in disuso, (ii) la sospensione, per tre anni, della facoltà, per gli enti di credito, di disporre dell'immobile in cui vivessero famiglie che stavano per essere sfrattate a causa di un debito ipotecario<sup>194</sup>.

Con la sentenza n. 93/2015 del 14 maggio, il *plenum* del Tribunale costituzionale ha tuttavia accolto, in parte, il ricorso in via principale presentato dal Governo<sup>195</sup> nei confronti di alcune norme del decreto legge andaluso n. 6/2013. In particolare, gli artt. 1, comma 3, e 53, comma 1, lettera a), della legge andalusa n. 1/2010 – come novellati dal suddetto decreto legge – sono stati dichiarati incostituzionali in quanto travalicavano, secondo il Tribunale, i limiti materiali dei decreti legge autonomici. Più nel dettaglio, la prima norma impugnata dal Governo stabiliva che parte di ciò che definiva contenuto essenziale del diritto di proprietà dell'immobile era il dovere di destinare in modo effettivo il bene all'uso abitativo previsto dall'ordinamento giuridico. Tale previsione veniva quindi ad interessare il contenuto essenziale del diritto di proprietà privata di cui all'art. 33 Cost., sconfinando così in un terreno che l'art. 86, comma 1, Cost. preclude al decreto legge, affidandolo invece alla legge ordinaria<sup>196</sup>. Per la violazione degli stessi limiti, il Tribunale costituzionale ha altresì ritenuto incostituzionale la seconda disposizione impugnata, la quale sanzionava il fatto di non destinare ad effettiva abitazione un determinato immobile.

Infine, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dal Tribunale la seconda disposizione aggiuntiva del decreto legge andaluso n. 6/2013, la quale disciplinava l'espropriazione temporanea di immobili agli enti di credito quando le persone si trovavano in speciali circostanze di emergenza sociale. Invero, tale norma violava la competenza dello Stato in materia di

---

<sup>194</sup> Vedasi, per maggiori approfondimenti sul punto, J. TEJEDOR BIELSA, *La banca sí tiene quien la ampare... pero no el derecho a la vivienda...*, 12 giugno 2015 disponibile all'indirizzo web: <https://www.administracionpublica.com>.

<sup>195</sup> Una prima questione, sollevata dall'Avvocato dello Stato, verteva sul fatto che il decreto-legge andaluso non rispettasse i requisiti di straordinaria ed urgente necessità richiesti ex artt. 86, comma 1, Cost. e 110, comma 1, dello Statuto di autonomia. Il Tribunale Costituzionale ha tuttavia considerato dirimenti, sul punto, i dati concreti formulati nell'esposizione dei motivi del decreto legge. In particolare, grazie al riferimento all'esorbitante parco immobiliare in disuso o sottoutilizzato ed ai casi di sfratto cui erano seguiti veri drammi umani – perfino suicidi – si poteva ritenere che il Governo andaluso avesse adempiuto all'esigenza di presentare esplicitamente ed in forma motivata la situazione straordinaria che lo legittimava a legiferare per via di urgenza.

<sup>196</sup> Invero il Tribunale Costituzionale ha affermato, nella sentenza n. 93/2015 del 14 di maggio (considerando in diritto n. 13) che: «forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística [...] El derecho constitucional afectado es, por tanto, el de propiedad privada (art. 33 CE), que “se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir [...]” sta conclusión no significa que la configuración constitucional del derecho de propiedad impida al legislador restringir de ese modo la amplitud de las facultades de uso y disposición del propietario de vivienda [...] sino que el precepto impugnado disciplina un espacio normativo vedado al decreto-ley y reservado a la ley formal, por lo que es inconstitucional y nulo por contravenir uno de los límites materiales del decreto-ley, que deriva del principio democrático que el apartado 1 del art. 1 CE impone a todas las instituciones del Estado en su conjunto y se refleja en el art. 86.1 CE como requerimiento mínimo, por lo que el precepto autonómico establece un contenido del derecho de propiedad de la vivienda que lo afecta, en el sentido del art. 86.1 CE, y por tanto entra a regular un ámbito excluido del decreto ley y pretende delimitar un contenido esencial para lo que ningún legislador es competente.

coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica (art. 149 comma 1 lettera 13 Cost.). Più nel dettaglio, il Tribunale considerava a tale riguardo che lo Stato aveva emanato, alla luce di quest'ultima disposizione costituzionale, una serie di norme che, incidendo in modo limitato sul sistema di esecuzione ipotecaria, prestano attenzione alla situazione di coloro che sono a rischio di sfratto per morosità e si trovano in una situazione di speciale vulnerabilità<sup>197</sup>. La seconda disposizione aggiuntiva del decreto legge andaluso n. 6/2013 era quindi animata, secondo il Tribunale, dalla stessa finalità della legge statale, ovvero la tutela dei debitori ipotecari. Tuttavia questa avrebbe introdotto un meccanismo completamente incompatibile con la norma statale, quale era la sospensione della facoltà di disporre dell'abitazione oggetto del procedimento di esecuzione entro un termine massimo di tre anni dalla data dello sfratto. In particolare, la normativa andalusa finiva infatti con il creare una sorta di incoerenza nell'azione pubblica in materia, costituendo un ostacolo significativo per l'efficacia della misura di politica economica messa in moto dallo stesso Governo. Pertanto, la seconda disposizione aggiuntiva del decreto legge andaluso n. 6/2013 è stata dichiarata incostituzionale in quanto in contrasto con la politica economica dello Stato<sup>198</sup>.

Altro caso paradigmatico di conflitto tra Stato ed enti territoriali in materia di diritti sociali è quello riguardante il decreto legge della Catalogna n. 6/2013, del 23 dicembre, recante modifiche alla legge n. 22/2010, del 20 luglio, sul Codice del consumo della Catalogna. In particolare, tale decreto legge vietava che, tra i mesi di novembre e marzo, le compagnie fornitrici di energia elettrica e di gas potessero interrompere la prestazione dei loro servizi per bollette non saldate, se gli utenti fossero persone in situazione di speciale vulnerabilità economica o se si trattasse di nuclei familiari con un reddito complessivo basso. Il decreto consentiva altresì di posticipare il pagamento del debito di tali utenti<sup>199</sup>, se il saldo fosse avvenuto in un'unica soluzione, oppure di rateizzarlo, alle condizioni pattuite con le anzidette compagnie o stabilite mediante i meccanismi di mediazione ed arbitrato da loro accettati.

---

<sup>197</sup> Si veda, in particolare, la legge n. 1/2013, del 4 maggio, recante misure per rafforzare la tutela dei debitori ipotecari, di ristrutturazione del debito e di locazioni sociali, novellata dal Real decreto legge n. 1/2015, del 27 febbraio, sui meccanismi di seconda opportunità, la riduzione degli onori finanziari e su altre misure sociali. Tali norme statali prevedono, da un lato, la possibilità che lo sfratto possa rimanere sospeso e, dall'altro, promuovono la costituzione di un fondo sociale per le abitazioni di proprietà degli enti di credito, volto ad agevolare la stipulazione di contratti di locazione con le persone sfrattate proporzionati alle loro entrate.

<sup>198</sup> Ha affermato il Tribunale Costituzionale, nella sentenza n. 93/2015 (considerando in diritto n. 18) che «el supuesto de expropiación del uso de la vivienda que regula la disposición adicional segunda impugnada obstaculiza tales medidas estatales de política económica». Per maggiori approfondimenti sulla citata decisione vedasi: C. GUERRERO PICO, *STC 93/2015, del 14 maggio*, in *Bollettino di informazione sull'attualità giurisprudenziale straniera*, Corte costituzionale, servizio studi, luglio 2015, 23 ss.

<sup>199</sup> Il decreto legge della Catalogna n. 6/2013 del 23 dicembre fissava altresì i criteri definitivi della speciale situazione di vulnerabilità degli utenti: le entrate totali dei membri dell'unità familiare non dovevano raggiungere una certa soglia fissata in base all'indicatore di reddito sufficiente (aggiornato periodicamente); non doveva essere possibile ridurre la spesa relativa al consumo di beni e servizi; doveva trattarsi di contratti con tariffe sociali agevolate.

Il governo impugnava quindi il suddetto decreto della Catalogna per violazione del riparto di competenze. Oggetto di discussione è stata quindi l'applicazione di un regime economico difforme da quanto previsto dalle leggi statali in materia energetica.

Il Tribunale costituzionale ha quindi accolto le doglianze del Governo relative al meccanismo autonomico che garantiva la somministrazione del servizio di energia elettrica e di gas ai consumatori in situazione di speciale vulnerabilità. Secondo i Giudici costituzionali, infatti, le misure controverse dovevano essere inquadrate nelle competenze statali sulla pianificazione generale del regime economico (art. 149, comma 1, paragrafo 13, Cost.) e sul regime energetico (art. 149, comma 1, paragrafo 25, Cost.), da ritenersi prevalenti rispetto alle competenze catalane in materia di consumo e di servizi sociali. In particolare, il Tribunale, quanto alla normativa statale in materia, ha rilevato che l'art. 45 della legge n. 24/2013, del 26 dicembre, sul settore elettrico, e l'art. 57 della legge n. 34/1998, del 7 ottobre, sul settore degli idrocarburi, prevedono unicamente la riduzione della tariffa applicabile alla fornitura energetica per gli utenti in situazione di speciale vulnerabilità economica. Ne discende, quindi, che il consumatore vulnerabile è tutelato, a livello statale, attraverso il solo finanziamento di parte del prezzo della fornitura di luce e gas, e non mediante l'imposizione di divieti riguardanti l'interruzione del rifornimento in periodi critici dell'anno (soluzione alternativa che avrebbe potuto essere legittimamente adottata dal legislatore). Il diverso regime stabilito per la Catalogna ha quindi inciso direttamente – secondo il Tribunale Costituzionale – sul regime omogeneo per tutto il territorio dello Stato riguardante un aspetto della regolamentazione del settore elettrico e del gas, così violando le competenze dello Stato in materia di ordinamento generale dell'economia e sul regime energetico. Per tali ragioni è stata quindi dichiarata l'incostituzionalità delle impugnate disposizioni del decreto legge n. 6/2013 della Catalogna<sup>200</sup>, con sentenza n. 62/2016 del 17 marzo.

### **5.5. Diritti sociali e vincoli finanziari nella (scarna) giurisprudenza del Tribunal Constitucional spagnolo.**

Costituisce infine ultimo oggetto di approfondimento di questo paragrafo lo studio della posizione che il Tribunale costituzionale spagnolo ha assunto circa il rapporto tra il nuovo principio di stabilità finanziaria e la garanzia dei diritti sociali costituzionalmente garantiti, posto che si tratta di due valori assiologicamente antitetici tra loro. E' opportuno sin da subito notare che, contrariamente a quanto avvenuto in Italia (vedi *infra* capitolo IV paragrafo 5), non si rinvencono significative pronunce del Tribunale in materia potendosi quindi concludere per

---

<sup>200</sup> Per maggiori approfondimenti al riguardo si rinvia a: C. GUERRERO PICO, *STC 62/2016, del 17 marzo*, in *Bollettino di informazione sull'attualità giurisprudenziale straniera*, Corte costituzionale, servizio studi, giugno 2016, 35 ss.

l'assenza, nell'ordinamento spagnolo, di una vera e propria giurisprudenza costituzionale “della crisi”.

Per comprendere il motivo di tale conclusione pare quindi opportuno svolgere una digressione con riguardo al ruolo che i diritti sociali rivestono nella Costituzione spagnola del 1978. Questi sono quindi elencati nel capitolo III, del titolo I della Carta, rubricato “De los principios rectores de la política social y económica” e, secondo consolidata e maggioritaria dottrina<sup>201</sup>, non sono qualificabili come diritti fondamentali. Inoltre i diritti sociali, pur essendo contenuti, dal punto di vista giuridico, in vere e proprie disposizioni normative avrebbero un carattere eminentemente programmatico e di orientamento dei pubblici poteri. Da tali norme non si potrebbe quindi ricavare in maniera diretta ed immediata alcun diritto soggettivo<sup>202</sup> in quanto la Carta avrebbe attribuito ai suddetti *principios rectores* efficacia solamente mediata. Ciò significa che i diritti sociali non sono direttamente azionabili dinanzi ai Tribunale *ex constitucione* ma lo possono divenire solo dal momento in cui le *relative leyes de desarrollo* ne determinano il concreto contenuto. Prima dell'adozione di tali leggi di attuazione, quindi – come evidenziato da autorevole dottrina<sup>203</sup> – l'interprete non può riconoscere nei principi in materia sociale alcun diritto soggettivo. Coerentemente con questo orientamento dottrinale, il Tribunale Costituzionale spagnolo ha dunque precisato che: «i principi riconosciuti nel Capitolo III del titolo I, anche se devono orientare l'azione dei pubblici poteri, non generano, di per sé, diritti giudizialmente azionabili<sup>204</sup>». Altrimenti detto, il capitolo III del titolo I della Costituzione non conterrebbe autentici diritti soggettivi, ma, al massimo, precetti di ottimizzazione.

Anche più recentemente, lo stesso Tribunale, nella già citata sentenza n. 93/2015 del 14 maggio, ove oggetto del contenzioso era il Real decreto legge andaluso n. 6/2013 del 9 aprile, rubricato “misure urgenti per assicurare la realizzazione della funzione sociale dell'abitazione”, ha invero affermato come (punto in diritto 14) «il diritto ad un alloggio dignitoso, riconosciuto all'art. 25 dello Statuto della Comunità autonoma dell'Andalusia, più che un diritto soggettivo è un mandato alle autorità pubbliche locali», così ribadendo che i diritti sociali contenuti nel capitolo III del titolo I, sono disposizioni normative programmatiche e, quindi, principi non suscettibili di tutela giurisdizionale diretta.

---

<sup>201</sup> In questo senso argomentano, tra i molti, P. CRUZ VILLALÓN, *Formación y evolución de los derechos fundamentales*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 25/1989, 35 ss.; F. RUBIO LORENTE, *Estudio preliminar*, in AA.VV. *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Barcelona, 1997; J. JIMÉNEZ CAMPO, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, 1999; A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *El Estado social*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 69/2003, 139 ss.; G. PISARELLO, *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, Madrid, 2007; G. ESCOBAR ROCA, *Presupuestos de teoría y dogmática constitucional*, in G. Escobar roca (a cura di) *Derecho sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur Menor (Navarra), 2012, 287 ss. Tali Autori criticano, in particolare, la giustiziabilità dei diritti sociali.

<sup>202</sup> In tal senso vedasi: M AGUDO ZAMORA, *Reforma constitucional y nuevo paradigma del Estado social*, Sevilla, 2016, disponibile all'indirizzo web: [www.diretoressociales.com](http://www.diretoressociales.com).

<sup>203</sup> Vedasi, al riguardo, J. JIMENEZ CAMPO, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, 1999, 124 ss.

<sup>204</sup> Tribunale Costituzionale, n. 36/1991, del 14 febbraio.

Base normativa di quanto sin d'ora affermato è costituita dall'art. 53 comma 3 della Costituzione spagnola che, diversamente da quanto previsto per i diritti civili e politici, sembra porre in discussione la stessa efficacia normativa e la giustiziabilità di tutti i principi guida in materia di diritti sociali, prevedendo che questi si limitino ad informare la legislazione positiva, la prassi giudiziale e l'azione delle autorità pubbliche. Ne deriverebbe, quindi, che l'ordinamento spagnolo non contemplerebbe i presupposti di applicabilità e assoggettabilità dei diritti sociali tali da esigerne l'attuazione giudiziaria e da individuarne un diritto soggettivo<sup>205</sup>. Infine, l'ultimo inciso dell'art. 53 comma 3 dispone altresì che i diritti previsti nel capitolo III del titolo I possano essere azionati solo dinanzi alla giurisdizione ordinaria, in accordo con quanto previsto dalle leggi che li prevedono. Ne discende, pertanto, che la maggior parte dei diritti sociali è esclusa dalla "modalità naturale" di tutela dei diritti fondamentali dinanzi al Tribunale Costituzionale, ovvero il *recurso de amparo*. Unica eccezione a tale regola è costituita dalla libertà di associazione (art. 22), dal diritto all'istruzione (art. 27) e dal diritto di sciopero (art. 28 comma 2), come riconosciuti nella Carta costituzionale nella sezione 1 del capitolo II del titolo I. I diritti sociali possono quindi trovare tutela dinanzi al Tribunale Costituzionale solamente in via indiretta, ove sia sollevata questione di legittimità di una disposizione normativa rilevante per la decisione su una controversia pendente dinanzi ad una corte nazionale o, alternativamente, vi sia un conflitto di competenza tra Stato e Comunità autonome.

Per di più, come ravvisato da autorevole dottrina, anche quando il massimo interprete della Carta costituzionale è stato chiamato a pronunciarsi – attraverso tali meccanismi indiretti – sulla portata dei diritti sociali, questo sembra essere stato eccessivamente "timido" e scarsamente originale<sup>206</sup>. Il Tribunale costituzionale spagnolo è infatti intervenuto nell'ambito delle prestazioni sociali quasi esclusivamente quando queste erano connesse ad altri diritti costituzionalmente riconosciuti, quali: il diritto all'uguaglianza, il divieto di discriminazione, il

---

<sup>205</sup> A tal riguardo ravvisa attenta dottrina come: «la diferencia entre el principio rector y el derecho estriba en que mientras el primero sólo tiene, en verdad, los contenidos establecidos en la legislación que lo desarrolle, el segundo impone sus propios contenidos al legislador. Un principio director es un límite negativo para la ley, que difícilmente podría infringir las genéricas pautas establecidas en la Constitución, pues prácticamente cualquier regulación podría considerarse no contraria al objetivo constitucional. En cambio, el derecho subjetivo manifiesta un contenido positivo que cada individuo puede exigir». Cfr. F. LOPEZ RAMON, *El derecho subjetivo a la vivienda*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 102/2014, 52. Nondimeno, il fatto che i principi costituzionali in materia sociale non generano diritti soggettivi azionabili in giudizio non significa, secondo altra dottrina, che questi siano privi di carattere vincolante per i pubblici poteri. Invero, la vincolatività di questi si manifesterebbe in tre requisiti fondamentali: (i) la necessità di interpretazione conforme delle restanti norme costituzionali; (ii) la necessità di valutare la costituzionalità delle norme giuridiche prendendo come parametro proprio i suddetti principi; (iii) le necessità di promuoverne attivamente, ad opera del legislatore, la concreta attuazione. In questo senso: T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *El Estado autonómico social. El efecto de irradiación de los derechos sociales sobre el modelo constitucional de distribución de competencias*, in *Revista general de derecho administrativo*, n. 46/2017, 21. In tal senso anche il Tribunale Costituzionale ha quindi evidenziato come i principi riconosciuti nel Capitolo III sono disposizioni costituzionali che obbligano il legislatore e si impongono necessariamente a tutti i poteri pubblici. Vedasi, in particolare, Tribunale Costituzionale, n. 71/1982 del 30 novembre e n. 83/1984 del 24 luglio.

<sup>206</sup> In tal senso vedasi: M. DIAZ, *Derechos sociales y amparo constitucional*, in *Revista Vasca de Administracion publica*, n. 94/2012, 17 ss.

diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. L'approfondimento, da parte della giurisprudenza costituzionale spagnola, su tali situazioni giuridiche tutelate dall'ordinamento ha portato quindi alla valorizzazione del godimento delle prestazioni sociali in condizione di parità tra gli individui – quanto al divieto di discriminazione – e alla restrizione di taluni vincoli procedurali – quanto alla tutela giurisdizionale effettiva – senza tuttavia che il Tribunale abbia contribuito (i) ad una definizione più compiuta del contenuto dei diritti sociali, (ii) al riconoscimento di obbligazioni positive in capo ai poteri pubblici con riguardo alle prestazioni di natura sociale. A tale riguardo, infatti, la giurisprudenza costituzionale ha affermato poco (o nulla) circa, ad esempio, le necessità di fornire ai prestatori di lavoro condizioni lavorative adeguate, di sviluppare un sistema che garantisca l'accesso ad una abitazione dignitosa, di fornire determinate prestazioni da parte del sistema sanitario pubblico. Ancora la giurisprudenza costituzionale sembra avere omesso di individuare meglio le situazioni di necessità che devono essere supportate dal sistema di sicurezza sociale o l'obbligazione positiva, gravante sui poteri pubblici, di garantire ai cittadini determinate prestazioni sociali. Altrimenti detto, salvo rare occasioni, il Tribunale Costituzionale spagnolo non si è soffermato sull'analisi del contenuto concreto dei diritti sociali, né tantomeno ha dedotto, dal riconoscimento degli stessi, obbligazioni positive da poter azionare nei confronti delle autorità pubbliche<sup>207</sup>.

Da tale ricostruzione emerge quindi che i diritti sociali vengono a dipendere, in definitiva, dalla discrezionalità del legislatore quanto alla loro realizzazione e, quindi, dalle risorse che questo dispone per le relative prestazioni. La spesa pubblica diretta a garantire tali situazioni giuridiche soggettive è pertanto sempre vincolata alla stabilità di bilancio – come previsto dall'art. 135 Cost. – senza che, al riguardo, il Tribunale Costituzionale possa avere alcuna possibilità di scrutinio, posto che i diritti sociali costituzionalmente garantiti non configurano veri e propri diritti soggettivi tali da costituire obbligazioni positive per il legislatore<sup>208</sup>. Altrimenti detto, la garanzia dei diritti sociali viene a dipendere dalle risorse finanziarie disponibili, con una netta subordinazione dei primi alle seconde. Paradigmatica, a tal proposito, l'impossibilità per le Comunità autonome – in assenza di disponibilità economiche – di innalzare la soglia dei livelli minimi di prestazione stabiliti dallo Stato in forza del disposto di cui all'art. 135 comma 6, secondo cui queste ultime “in conformità ai rispettivi Statuti e nei limiti di cui al presente articolo, adottano le disposizioni necessarie per l'applicazione effettiva del principio della

---

<sup>207</sup> M. DIAZ CREGO, *El tribunal constitucional español y la protección indirecta de los derechos sociales*, in *Revista de los derechos sociales*, n. 1/2012, 5 ss. Per maggiori approfondimenti sul punto vedasi: G. PISARELLO (a cura di), *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, Bomarzo, Albacete, 2009. secondo i diritti sociali non assumono autentico valore di diritti pubblici soggettivi immediatamente esercitabili dai loro titolari, in quanto la loro configurazione e, più a valle, la loro giustiziabilità dinanzi alla giurisdizione comune dipende dagli orientamenti del legislatore e dalle risorse finanziarie disponibili.

<sup>208</sup> In tal senso argomenta J. PONCE SOLE, *Reforma constitucional y derechos sociales: la necesidad de un nuevo paradigma en el derecho público español*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 111/2017, 67 ss.

stabilità nelle proprie norme e decisioni di bilancio”. Invero, grazie alla suddetta disposizione costituzionale, si è stabilito un nuovo significativo limite all'autonomia finanziaria delle Comunità autonome, il quale ne condiziona inevitabilmente le politiche di spesa, in assenza di risorse proprie. Ciascuna legge autonoma deve infatti prevedere la copertura delle risorse necessarie per assicurare l'autonomia e “sufficienza” finanziaria degli enti locali; diversamente, in nessun caso, è consentito a tali enti attuare un incremento delle risorse attribuite alle prestazioni sociali<sup>209</sup>. Altrimenti detto, un limite alla potestà legislativa delle Comunità autonome risiede nel rispetto del principio della *estabilidad presupuestaria*, il quale si estrinseca nella necessità di finanziare un eventuale innalzamento dei livelli minimi delle prestazioni stabiliti a livello centrale solamente attraverso risorse proprie. Se quindi, per esempio, una Comunità autonoma stabilisce che vi sia un numero minore di alunni per classe, rispetto a quello determinato dallo Stato, le relative maggiori spese – dovute al fatto che si formeranno più classi, con tutti gli oneri economici connessi – dovranno essere finanziate dal bilancio di tale ente locale che, se privo di risorse, non potrà adottare tale determinazione<sup>210</sup>.

Proprio alla luce di tali ragioni si può quindi comprendere come, in Spagna, il Tribunale Costituzionale non si sia pronunciato affatto circa la compatibilità delle diverse misure di *austerità* adottate dal Parlamento post 2011 con la Carta costituzionale in quanto non vi è, nell'ordinamento spagnolo, la concezione che un diritto sociale, in quanto fondamentale e azionabile, possa vincolare le scelte di bilancio del legislatore. Invero i diritti sociali sembrano poter essere tutelati solo nell'ambito delle risorse che a questi sono discrezionalmente e insidiabilmente riservate dal legislatore.

In conclusione, quanto all'ordinamento spagnolo, oggetto di analisi in questo paragrafo, sarebbe quindi in atto una vera e propria trasformazione della struttura stessa dello Stato, in corso di tramutazione da “Stato indebitato” a “Stato ammortizzatore”. A tale conclusione si addiunge quindi, in particolare, alla luce dell'introdotta disposizione di cui all'art. 135 comma 3 Cost. che, come visto, prevede che il pagamento degli interessi sul debito goda di priorità

---

<sup>209</sup> Al riguardo, afferma efficacemente che: E. ALBERTI ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98/2013, 70 che «este nuevo marco [art. 135 CE] incide de modo muy notable sobre las Comunidades Autónomas, al menos en dos sentidos básicos, estrechamente conectados entre sí: refuerza la obligación de estabilidad presupuestaria y el papel del Estado en su definición, por una parte, y amplía e intensifica los poderes estatales de supervisión y de control sobre las Comunidades Autónomas, por otra. Ello afecta sin duda a la autonomía financiera de las Comunidades. Pero no sólo. Las medidas adoptadas en este marco general para hacer frente a la crisis financiera han afectado también a la autonomía política de las Comunidades, más allá de su dimensión financiera, y han incidido en la propia estructura territorial del Estado autonómico tal como se ha venido desarrollando desde 1978 y lo conocemos hoy. Éstas son las cuestiones que se tratan en los epígrafes siguientes».

<sup>210</sup> In questo senso argomenta T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, relazione al Congresso sobre la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, dal titolo *Las competencias autonómicas*, 10 maggio 2017. Tale Autore afferma al riguardo come, in forza dell'introduzione del principio di *estabilidad presupuestaria* la garanzia dei diritti sociali viene a dipendere dai mezzi finanziari disponibili, il che comporta l'abbandono dell'incondizionalità nella pretesa dell'inveramento dei diritti fondamentali.

assoluta rispetto a qualsiasi altra spesa pubblica, inclusa quella destinata al soddisfacimento delle prestazioni sociali. Ed è infatti proprio lo “Stato ammortizzatore”, a differenza di quanto avviene nelle democrazie costituzionali di diritto, ad avere quale obiettivo prioritario dell’azione statale la riduzione del debito pubblico in maniera tale da renderlo compatibile con la c.d. “stabilità finanziaria”, ossia con il mantenimento del pieno valore del capitale e, soprattutto, delle attività finanziarie connesse<sup>211</sup>. Nello “Stato ammortizzatore” si realizza infatti un’inversione assiologica: il debito diventa non più un mezzo, ma si trasforma nel fine precipuo dell’azione pubblica e, al contrario, i fini propri dello Stato democratico e sociale di diritto divengono invece mezzi. Altrimenti detto, la contrazione del debito pubblico non è più strumentale alla garanzia dell’eguaglianza materiale dei cittadini – funzione che l’indebitamento assolve invece nelle democrazie costituzionali – in quanto il principale scopo dello “Stato ammortizzatore” è appunto quello di mantenere integro il valore del capitale, con una subordinazione (anche) dei diritti e delle prestazioni sociali rispetto a tale precipuo obiettivo.

Ne discende, pertanto, come si è cercato di dimostrare nel presente contributo, un indebolimento della tutela apprestata ai principali diritti sociali costituzionalmente garantiti, sia in forza di una marcata riduzione delle risorse a questi destinate, sia a causa di una significativa “stretta” sulle Comunità autonome quanto alla possibilità di migliorare i livelli minimi di prestazione stabiliti centralmente. Come infatti emerge da un’analisi del contenzioso Stato – Comunità autonome in relazione alla garanzia dei diritti sociali a livello autonomico, ove tali enti locali forniscano a questi una tutela più estesa rispetto al minimo stabilito a livello centrale, il Tribunale Costituzionale non ha mancato di ravvisare un’invasione di talune competenze riservate allo Stato.

Alla luce di quanto illustrato nel presente contributo pare quindi, in conclusione, potersi aderire alle osservazioni di quella dottrina secondo cui: «il principio del pareggio di bilancio è oggi diventato una sorta di costituzione dentro la costituzione. Questa concezione economica non permette la realizzazione delle funzioni del diritto costituzionale perché non ci sono i diritti come prima, non c’è la democrazia pluralistica come prima, non c’è la normatività della costituzione come prima. Per difendere i diritti sociali e tutti gli altri diritti è necessario dunque riaffermare forme di assoggettamento dell’economia alla Costituzione, stabilire nuovamente la capacità di mediazione di quest’ultima in modo che le richieste dell’Europa debbano essere applicate all’interno del quadro costituzionale<sup>212</sup>».

---

<sup>211</sup> In questo senso: A.J. MENENDEZ, *¿Constitución o camisa de fuerza? De las nuevas reglas fiscales al "Estado amortizador"*, in *Teoría Política*, n. 5/2015, 211.

<sup>212</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJON, *Costituzione europea e democrazia pluralista nella globalizzazione*, in A. CANTARO (a cura di) *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell’ordinamento europeo*, 2015, 30. Atti del Seminario svoltosi ad Urbino il 9-10 ottobre 2014. Vedasi altresì, sul tema, il contributo di S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Roma – Bari, 2012. Tesi principale dell’Autore è quella per cui gli Stati membri sono stati sostituiti, nella disciplina

## 6. (segue)... Diritti sociali versus condizionamenti finanziari: il recente orientamento della Corte Costituzionale italiana.

A causa della situazione finanziaria “compromessa” di alcuni degli Stati membri e delle strategie di politica economica predisposte in sede europea per farvi fronte, le corti costituzionali, compresa quella italiana, sono ormai regolarmente investite da questioni riguardanti misure che frequentemente tendono a forzare i limiti del rispetto dei diritti costituzionali<sup>213</sup>.

Questo pone quindi (anche) la Corte costituzionale italiana in una situazione piuttosto scomoda: da un lato, vi è infatti l'esigenza di non sabotare gli impegni faticosamente negoziati in sede europea, dall'altro emerge la necessità di assicurare che anche l'esercizio condiviso della sovranità si svolga «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1 Cost.). Il Giudice delle leggi è stato invero chiamato a valutare (ed eventualmente contrastare) una legislazione che, il più delle volte, ha eliminato o ridotto diritti e prestazioni in precedenza erogati, svolgendo il ruolo di arbitro nella determinazione della linea di confine tra il diritto costituzionalmente garantito e le ragioni economiche e, quindi, tra la tutela effettiva del primo e il rispetto delle scelte politiche del legislatore<sup>214</sup>. Le sentenze sui diritti sociali sono peraltro frequentemente rivelatrici di un metodo utile all'emersione e al successivo consolidamento di alcune priorità nelle scelte compiute dal legislatore<sup>215</sup>.

Con riguardo a tali pronunce, le più significative, anche in termini di impatto mediatico, sembrano quindi essere la sentenza n. 10/2015, la n. 70/2015 e la n. 275/2016.

---

dell'economia, da istituzioni sovranazionali; l'ordinamento nazionale è parte di quello comunitario, al quale deve adeguarsi; il diritto comunitario finisce per stabilire le teste di capitolo del diritto pubblico dell'economia.

<sup>213</sup> Al riguardo vedasi: P. VITO, *Il controllo della Corte costituzionale (al tempo della crisi) sulle leggi in materia economica*, in *Il Foro Italiano*, n. 1/2014, 19 ss, spec. 22 secondo cui: «in materia di bilancio pubblico la Corte è e sarà chiamata sempre di più ad individuare punti di difficile equilibrio politico, stretta nel dilemma di salvaguardare valori e principi fondamentali costituzionali e al contempo di rispettare i vincoli finanziari esterni di derivazione europea»; A. GUAZZAROTTI, *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)confittuale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018 secondo cui: «durante gli anni della crisi economica sono proliferati i provvedimenti legislativi ispirati all'austerità e alla flessibilizzazione del mercato del lavoro (leggi: precarizzazione finalizzata alla deflazione salariale). La giurisprudenza costituzionale (oltre a quella dei giudici comuni) è stata chiamata, a stretto giro, a valutare la costituzionalità di tali provvedimenti, prevalentemente in giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale. Le risposte che emergono da tale giurisprudenza, seppur variegata, sembrano accomunate dall'ossequio verso il contesto di vincoli europei e delle loro ricadute interne (in primis, il nuovo art. 81 Cost. sull'equilibrio di bilancio)»; F. SAIITTO, *La 'solitudine' delle corti costituzionali? Sindacato sulle misure di austerità e protezione dei diritti sociali tra giudici nazionali e Corte EDU*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2016, 421, secondo cui: «alla luce dei più recenti sviluppi che hanno interessato l'Europa in campo economico, si delinea un settore in cui le corti nazionali appaiono sempre più isolate e, per di più, in potenziale conflitto con le valutazioni di politica economica operate dal legislatore al momento di approvare i bilanci o importanti riforme in materie che incidono sull'equilibrio dei conti. Su di esse sole, infatti, finirebbe per gravare il compito di difendere la tenuta di un certo livello di diritti sociali, anche in contrasto con quegli accordi internazionali, faticosamente conclusi sul piano politico, volti a garantire al loro Paese l'uscita da una strutturale debolezza economica che ne ha messo in discussione la stabilità, minandone la solidità finanziaria e la reputazione come debitore».

<sup>214</sup> Cfr. M. D'ONGHIA, *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, passa dalle parole (i moniti) ai fatti*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2015, 327.

<sup>215</sup> Cfr. S. SCIARRA, *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 3/2017, 347 ss.

Quanto alla prima, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16°, 17° e 18° del D.L. n. 112/2008, istitutivi della c.d. *Robin Tax*, limitando gli effetti della sua pronuncia ai soli rapporti successivi a tale data. Tali disposizioni avevano infatti previsto, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007, un prelievo aggiuntivo all'imposta sul reddito delle società, da applicarsi alle imprese operanti in determinati settori, tra cui la commercializzazione di benzine, petroli, gas e oli lubrificanti, che avessero conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente<sup>216</sup>. L'incostituzionalità di tale imposta è stata quindi pronunciata per tre ragioni: 1) l'applicabilità della maggiorazione all'intero reddito d'impresa anziché ai «sovraprofiti»; 2) la mancata previsione di una delimitazione temporale dell'applicazione, o di meccanismi diretti a verificare il perdurare della congiuntura economica che la giustificava; 3) l'impossibilità per la disciplina di garantire che gli oneri fiscali non si traducessero in aumenti del prezzo al consumo (con conseguente c.d. traslazione dell'imposta). La Corte ha tuttavia dichiarato l'efficacia solo *pro futuro* di tale pronuncia, proprio al fine di rispettare il principio di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico. In tal modo, ha infatti evitato che dalla restituzione dei versamenti effettuati potesse derivare «uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale», con «irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole», col collegato pregiudizio dei valori ex artt. 2 e 3 Cost. che occupano «una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali»<sup>217</sup>.

---

<sup>216</sup> La questione era stata sollevata in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. dalla Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia, davanti alla quale pendeva un giudizio di impugnazione del silenzio-rifiuto formatosi sulla richiesta di rimborso presentata da un contribuente. Secondo il giudice a quo, tale prelievo determinava una discriminazione qualitativa dei redditi, per il fatto che essa si applicava solo ad alcuni soggetti economici operanti nel settore energetico e degli idrocarburi, senza alcuna adeguata giustificazione e pertanto in modo arbitrario. In particolare, sebbene una pluralità di indizi contenuti nel testo normativo impugnato e nei relativi lavori preparatori suggeriscano che l'intento del legislatore fosse quello di colpire i «sovra-profiti» conseguiti da detti soggetti in una data congiuntura economica, in realtà la struttura della nuova imposta non sarebbe risultata coerente con tale ratio giustificatrice. Profili di irrazionalità rispetto allo scopo sarebbero ravvisabili, infatti, nella individuazione della base imponibile, che è costituita dall'intero reddito anziché dai soli «sovra-profiti», e nella durata permanente, anziché contingente, dell'«addizionale», che non appare in alcun modo circoscritta a uno o più periodi di imposta, né risulta ancorata al permanere della situazione congiunturale, che tuttavia è addotta come sua ragione. Cfr. M. BARBERO, *Rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di diritto tributario, diritto pubblico dell'economia e finanza pubblica (gennaio-giugno 2015)*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 3/2015, 449 ss.

<sup>217</sup> Cfr. A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2015, 593. Secondo tale Autore (591, 592), quella decisa dalla sentenza n. 10/2015 era una questione controversa per molte ragioni. Politicamente, innanzitutto: la straordinarietà della situazione, derivante dagli extra-profiti conseguiti nella congiuntura dagli operatori del settore petrolifero, aveva giustificato l'adozione di misure altrettanto straordinarie, per ritenute esigenze di equità fiscale, anche se il gettito previsto era stato destinato a finalità generali, e non alla riduzione del debito, o per reperire entrate da destinare ai contribuenti appartenenti alle fasce deboli. In secondo luogo, normativamente: la disciplina impugnata è stata sottoposta a ripetute modifiche, che ne hanno alterato la struttura nel corso del tempo, finché, nel 2011, il regime è stato trasformato in transitorio per i tre successivi periodi d'imposta. Con riguardo ai numerosi contributi della dottrina in riferimento a tale pronuncia si rinvia a: A. ANZON

Con la seconda, invece, la Consulta ha dichiarato incostituzionale il blocco della perequazione automatica delle pensioni disposto dall'art. 24, comma 25, D. L. n. 201/2011, in quanto «irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie»<sup>218</sup>. Più nel dettaglio, tale articolo aveva previsto, per il biennio 2012-2013, il blocco integrale del meccanismo perequativo per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo Inps. A tale riguardo, l'articolata motivazione della Consulta, investita dalla questione circa il fatto che lo “strumento” della perequazione automatica delle pensioni incontri (o meno) il limite delle risorse disponibili, ha ivi evidenziato che la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici mira a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, c. 2 Cost. e, contestualmente, «a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., principio applicato [...] ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita»<sup>219</sup>. La Corte ha quindi sottolineato come, attraverso la disposizione impugnata, il legislatore si fosse limitato a richiamare genericamente la contingente situazione finanziaria, senza che emergesse dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si erano effettuati interventi così fortemente incisivi. In questo senso, quindi, sembra aver posto in secondo piano la disposizione sull'equilibrio finanziario<sup>220</sup>,

---

DEMMIG, *La Corte costituzionale “esce allo scoperto” e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunce di accoglimento*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, secondo la quale «il ricco apparato argomentativo, nel quale la Corte esamina uno per uno tutti gli aspetti problematici emersi dalla questione sollevata, è tutto inteso a dimostrare il vero e proprio obbligo della Corte di non ignorare gli effetti delle proprie sentenze e quindi di tenere in debito conto i danni producibili a carico di altri “principi e diritti” costituzionali, in una visione “unitaria “del sistema costituzionale e non limitata al solo particolare angolo di visuale prospettato dall'ordinanza di rimessione», E. GROSSO, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di un'interminabile rapsodia?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2015, 79 ss.; A. PUGIOTTO, *La rimozione della pregiudizialità costituzionale nella sentenza costituzionale n. 10/2015*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2015, 90 ss.; P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale “differita” tra l'esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell'auto-attribuzione di potere da parte del giudice delle leggi*, in *Diritto pubblico*, 2015, 389 ss.; R. ROMBOLI, *L'obbligo per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in *Forum Quaderni Costituzionale*, aprile 2015; F. GABRIELE – A.M. NICO, *Osservazioni “a prima lettura” sulla sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015: dalla illegittimità del “togliere ai ricchi per dare ai poveri” alla legittimità di “chi ha avuto, ha avuto...scordiamoci il passato”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiurisdizionalismo costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015; V. ONIDA, *Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016; L. SICA, *Genesi, applicazione e dichiarazione di incostituzionalità della Robin Hood Tax. Note a margine di alcune mutazioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2015, 581 ss.; P. VERONESI, *La Corte “sceglie i tempi”: sulla modulazione delle pronunce d'accoglimento dopo la sentenza n. 10/2015*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, aprile 2015.

<sup>218</sup> Più precisamente, tale pronuncia ha sancito l'illegittimità costituzionale della sospensione, per i soli anni 2012 e 2013, della rivalutazione monetaria delle pensioni di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS (*id est* 1.217,00 euro netti mensili, come precisa la Corte medesima), imposta dall'art. 24, comma 25, del decreto legge del 6 dicembre 2011, n. 201 (“Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, c.d. Salva-Italia.

<sup>219</sup> Cfr. M. D'ONGHIA, *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, passa dalle parole (i moniti) ai fatti*, *op.cit.*, 333.

<sup>220</sup> In questo senso: P. VERONESI, *La coerenza che non c'è: sugli effetti temporali delle pronunce d'accoglimento (e sulla sorte dell'«equilibrio di bilancio») dopo le sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2015, 694, secondo cui: «l'art. 81 Cost. – decisivo nella motivazione della sentenza n. 10 scompare improvvisamente (e misteriosamente) dall'intera trama della sentenza n. 70. Eppure, se è vero che il principio dell'equilibrio di bilancio è ormai imposto dal «nuovo» art. 81 Cost. – per questo esso costituiva il nerbo della pronuncia n. 10 – un analogo rilievo gli si

al fine di garantire il principio di adeguatezza delle pensioni<sup>221</sup>. Pertanto, la Corte pare aver impedito che l'interesse costituzionalmente protetto dall'articolo 81 Cost. divenisse "tiranno" nei confronti di altre situazioni giuridiche costituzionalmente garantite, così evitando la subordinazione dei diritti economici del singolo a quelli (presunti) della collettività<sup>222</sup>.

Venendo quindi alla sentenza n. 275/2016, la questione di legittimità sollevata dal TAR Abruzzo – con ordinanza 19 Marzo 2014 – riguardava l'art. 6 comma 2-bis della L.R. Abruzzo n. 78/1978 come modificato dall'art. 88 comma 4 della l.r. n.15/2004 («Legge finanziaria regionale 2004»), nella parte in cui quest'ultima prevedeva che per alcuni interventi di sostegno agli studenti disabili, in particolare quelli di trasporto scolastico, la Giunta regionale garantisse un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata delle Province solo nei limiti delle

---

doveva necessariamente riconoscere anche nel quadro di una sentenza relativa al blocco dell'indicizzazione delle pensioni superiori di tre volte il minimo: nella sentenza n. 70 di tutto ciò non si fa invece neppure cenno».

<sup>221</sup> La letteratura su tale pronuncia è vastissima. Non sono quindi mancate opinioni contrastanti della dottrina pubblicistica al riguardo. Per alcuni Autori si è trattato dell'ennesimo sconfinamento dei giudici nella sfera riservata al legislatore, per altri, invece, si è di fronte ad una decisione coerente col primato dei diritti sulle esigenze di equilibrio economico-finanziario. Si rimanda, in questa sede a: G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi*, n. 10/2015. Secondo tale Autore, «se talora [la Corte] avrebbe dato maggior peso alle esigenze di bilancio, stavolta, si osserva, la Corte non ha preso testualmente in considerazione il parametro rappresentato dall'art. 81 Cost. nella sua rinnovata –e rinforzata– versione risultante dalle modifiche apportate nel 2012, sempre su proposta del Governo Monti, e che pone l'equilibrio del bilancio come canone da rispettare nella determinazione delle decisioni di finanza pubblica dello Stato [...] va respinta la tesi secondo cui, soprattutto dopo la modifica dell'art. 81 Cost, la Corte sia tenuta ad applicare il principio di equilibrio di bilancio come una sorta di super-valore costituzionale, capace cioè di prevalere in modo assoluto, ovvero senza adeguata e ragionevole ponderazione, sui diritti costituzionalmente garantiti, allorché questi comportino oneri finanziari che alterano il preesistente quadro di riferimento degli impegni di finanza pubblica collegati ad un determinato obiettivo di bilancio. Ci troveremmo davanti ad un'inaccettabile concezione della Costituzione»; a S. GIUBBONI, *La perequazione automatica delle pensioni tra legislatore e giudice costituzionale*, in *Politiche sociali*, n. 3/2015, 523 ss., a A. AVIO, *Il difficile superamento delle categorie tradizionali: il dialogo tra legislatore e Corte costituzionale sulle pensioni di vecchiaia*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2015, 435 ss., a I. CIOLLI, *L'equilibrio di bilancio è il convitato di pietra nelle sentenze n. 10 e 70 del 2015*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2015, 702 ss. (spec. 707). Osserva tale Autrice che: «la Corte propone una rivoluzione copernicana che la vede protagonista di un bilanciamento non più «ineguale» nei termini in cui era stato prospettato dalla dottrina ma che oscilla tra quello eguale (nel quale l'equilibrio di bilancio e le esigenze finanziarie non rappresentano più un mero limite esterno al bilanciamento, ma si misurano alla pari con gli altri principi e diritti costituzionali) e quello diseguale ma «inverso», in cui a prevalere è proprio l'art. 81 Cost., come nella sentenza «dieci» a P. SANDULLI, *Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2015, p. 559 ss. Per una letteratura critica di tale sentenza si rimanda altresì, in particolare, a: A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 10/2015, a A. PIN – E. LONGO, *Dalla sentenza n. 10 alla n. 70 del 2015: quando la giustizia costituzionale diventa imprevedibile*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2015, 697 ss., a A. DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Osservatorio costituzionale*, settembre 2015, e, da ultimo, a A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015. In particolare, secondo quest'ultimo Autore, «da sentenza fa riemergere due interrogativi che non possono non preoccupare quanti hanno a cuore il buon funzionamento della giustizia costituzionale. Il primo è il riemergere delle polemiche degli anni ottanta e dell'inizio anni novanta sul costo delle sentenze della Corte [...] allorché l'incalzante estensione ad opera della giurisprudenza costituzionale delle «integrazioni al minimo» delle pensioni di varie categorie escluse da tale beneficio portò ad un impennata della spesa e del debito pubblico. L'altro riguarda la ricorrente polemica circa la usurpazione da parte della Corte di poteri che spetterebbero al potere politico e il sostanziale superamento dell'art. 28 della legge n. 87/1953 che esclude dal controllo di legittimità «ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento». Non è facilmente superabile, infatti, l'obiezione che non alla Corte ma al legislatore spetta «il bilanciamento» fra la tutela dei diritti e delle aspettative dei cittadini da un lato e le risorse finanziarie disponibili dall'altro».

<sup>222</sup> Cfr. C. ZUCHELLI, *Corte Costituzionale 10 marzo 2015, n. 70. Illegittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 25 del decreto legge 6 giugno 2011, n. 201, convertito con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214*, in *Federalismi*, n. 21/2015.

disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa<sup>223</sup>. Con riguardo al dubbio di legittimità sollevato dal giudice *a quo*, la Corte costituzionale è dunque tornata a pronunciarsi sul delicato nodo dei rapporti tra il principio dell'equilibrio finanziario, destinato ad imporsi anche sull'autonomia finanziaria degli enti locali, e gli incompressibili diritti alle prestazioni sociali, tra cui rientra anche il diritto allo studio ed al servizio di trasporto scolastico dei disabili. Al riguardo, la Corte ha quindi significativamente affermato che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>224</sup>: Pertanto, grazie ad una richiesta di tutela del diritto all'istruzione delle persone disabili, la Corte sembra aver osato rendere esplicito il suo intento di orientare il legislatore nelle scelte di allocazione delle risorse verso una più piena soddisfazione dei diritti costituzionalmente garantiti, anche a scapito dell'equilibrio di bilancio di una Regione<sup>225</sup>. Invero, dopo aver stabilito che il servizio di trasporto scolastico dei disabili rientra nel nucleo indefettibile, la Corte ha rilevato che la norma in questione creava incertezza in merito all'*an* e al *quantum* del contributo finanziario della regione Abruzzo, così compromettendo l'effettiva erogazione del servizio da parte delle relative province. Di qui, l'adozione di una sentenza di accoglimento parziale diretta ad espungere il limite delle disponibilità finanziarie per violazione dell'art. 38 Cost<sup>226</sup>.

Tuttavia, nonostante i significativi contenuti delle suddette pronunce, queste sembrano costituire delle mere eccezioni, in quanto la giurisprudenza della Corte pare rimanere imperniata, anche in tempo di crisi, sulla discrezionalità del legislatore<sup>227</sup>. Si pensi, ad esempio, alla pronuncia

---

<sup>223</sup> Oggetto di dubbio del giudice rimettente, il quale ha formulato al riguardo un ragionamento pressoché accolto in *toto* dalla Corte è quindi tale disposizione normativa, rea di aver dato immotivata e non proporzionata prevalenza a generiche e non meglio precisate esigenze di bilancio, comunque non giustificabili nemmeno al cospetto di un contesto economico di forte recessione economica (così implicitamente sembra potersi desumere dalle parole della Corte), rispetto ad un diritto di rango costituzionale, garantito inequivocabilmente dall'art. 38 comma 3 della Carta, secondo cui: «gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale».

<sup>224</sup> Sentenza n. 275/2016, punto 11.

<sup>225</sup> Cfr. I. CIOLLI, *I diritti sociali «condizionati» di fronte alla Corte Costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2017, 362. Per una letteratura sulla decisione in esame vedasi: A. ANDREONI, *Diritti sociali fondamentali ed equilibrio di bilancio*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2/2017, 207 ss., A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali «visti» da vicino dal giudice amministrativo Una annotazione a «caldo» della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, gennaio 2017, secondo cui: «i vincoli di bilancio, sia interni sia comunitari, hanno finito per condizionare fortemente le politiche degli Stati e sono stati in grado di indebolire il modello di stato sociale che, fino ad oggi, ha rappresentato l'unica o più rilevante risposta alle istanze di uguaglianza sostanziale costituzionalmente protette [...] Questa impostazione ha avuto importanti ripercussioni anche sulle tecniche di protezione dei diritti, *in primis* con riguardo al controllo di costituzionalità. Negli anni, infatti, la rilevanza costituzionale dell'esigenza di equilibrio del bilancio statale ha trovato un crescente riscontro nella giurisprudenza del giudice delle leggi», C. DI MARCO, *La difesa dei diritti fondamentali, beni comuni incompressibili dello Stato sociale. In margine alla Sent. n. 275/2016 della Corte Costituzionale*, in *Federalismi.it.*, n. 6/2017, F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in *Federalismi*, n. 10/2017, F. GAMBARDILLA, *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Nomos*, n. 1/2017 e a A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.*, n. 10/2017.

<sup>226</sup> Cfr. M. DANI, *Il ruolo della Corte costituzionale italiana nel contesto della governance economica europea*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2018, 159.

<sup>227</sup> In questo senso argomenta: M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quaderni Costituzionali.*, n. 1/2017, 73 ss.

n. 310/2013, con la quale la Consulta ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni contenute nell'articolo 9, commi 2 e 21 del d. l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge n. 122/2010) – norme che hanno comportato il blocco delle retribuzioni dei docenti universitari per gli anni che vanno dal 2011 al 2013 – ribadendo le conclusioni cui era giunta pochi giorni prima, con la sentenza n. 304/2010, in relazione ad una disposizione analoga riguardante il personale diplomatico<sup>228</sup>. In tale sentenza la Corte costituzionale ha quindi affermato che «il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica [...] Le norme impugnate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego[...] (in quanto) il legislatore può anche emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, sempre che tali disposizioni «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica<sup>229</sup>». Inoltre, anche quando la Consulta ha ritenuto superati, da parte del legislatore, i limiti entro i quali il meccanismo di adeguamento delle retribuzioni dei magistrati può, a certe condizioni, essere sottoposto per legge a limitazioni, e ha censurato il contributo di solidarietà richiesto ai dipendenti della pubblica amministrazione con redditi superiori ai 90.000 euro<sup>230</sup>, ha comunque affermato che «l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano<sup>231</sup>». Ancora, in linea con tale orientamento giurisprudenziale, la Consulta, nel dichiarare l'illegittimità delle disposizioni sulla sospensione delle procedure negoziali nella Pubblica Amministrazione<sup>232</sup> (sentenza n. 178/2015)

---

<sup>228</sup> Cfr. C. MIRIELLO, *La sentenza n. 310 del 2013 della Corte costituzionale e l'adeguamento retributivo dei docenti universitari: quantum mutatus ab illo!*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, aprile 2014.

<sup>229</sup> Sentenza n. 310/2013, punti in diritto n. 13.5 e 13.8.

<sup>230</sup> Il riferimento è alla sentenza n. 223/2012, con cui la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi, tra gli altri, l'articolo 9, comma 22, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 e l'articolo 9, comma 2, del D.L. n. 78 del 2010. Vedasi, con riferimento alla summenzionata pronuncia: O. BONARDI, *La corta vita dei contributi di solidarietà*, in *Forum Quaderni Costituzionale*, 2012 e F. CALZAVARA, *La sentenza della Corte cost. n. 223 del 2012 e la sua implicita potenzialità espressiva*, in *Federalismi.it*, n. 8/2013 e L. PACE, *La Corte costituzionale fa proprie le ragioni della crisi e rinnega sé stessa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2013, 4933 ss., secondo cui: «il ruolo della Consulta nella materia economica è improntato al massimo *self-restraint*. Diversamente da ciò che accade quando si muove all'interno del classico schema del conflitto individuo-autorità, in cui si registra la massima incisività del controllo delle situazioni soggettive, quando si verte in materia di distribuzione della ricchezza la Corte riconosce un'ampia discrezionalità al legislatore e si riserva solo un ruolo di correzione marginale, attraverso il controllo della ragionevolezza delle sue scelte».

<sup>231</sup> Sentenza n. 223/2013, punto in diritto 13; 3.1.

<sup>232</sup> Più nel dettaglio, con la sentenza n. 178/2015 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 17, primo periodo del D.L. n. 78 del 2010, e dell'art. 16, comma 1, del D.L. n. 98 del 2011, in quanto il regime di prolungata sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2014 per i lavoratori alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (art. 2, comma 2, del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165) – realizzato attraverso norme

ha scelto di far decorrere gli effetti della dichiarazione di costituzionalità della gravata normativa dalla data di pubblicazione della sentenza stessa; invero ove la Corte avesse concluso nel senso di una illegittimità originaria avrebbe reso necessario procedere alla corresponsione degli aumenti spettanti ai pubblici dipendenti, con un evidente aggravio per i conti pubblici. Altrimenti detto, la Consulta si è pronunciata per l'illegittimità della disciplina *sub iudice*, ma solo *pro futuro*, escludendo, quindi, totalmente, il prodursi dei normali effetti retroattivi discendenti da una sentenza di accoglimento. E come in quel frangente, del resto, ha finito per rivestire un ruolo importante, nel bilanciamento effettuato dal Collegio, il principio del pareggio di bilancio<sup>233</sup>; la Corte ha infatti affermato, al riguardo, che «l'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica deve essere adeguatamente ponderato in un contesto di progressivo deterioramento degli equilibri della finanza pubblica [...] Si tratta di misure oggi più stringenti, in séguito all'introduzione nella Carta fondamentale dell'obbligo di pareggio di bilancio (art. 81, primo comma, Cost., come sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1<sup>234</sup>)». Da ultimo, quanto al blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo degli ufficiali della Guardia di Finanza (sentenza n. 154/2014) la Corte ha statuito che: «[tale intervento] è giustificato dall'esigenza di assicurare la coerente attuazione della finalità di temporanea "cristallizzazione" del trattamento economico dei dipendenti pubblici per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica<sup>235</sup>».

Inoltre, anche nella materia del contenimento della spesa pubblica, la logica dei tagli lineari sembra essere stata il più delle volte tollerata, facendo spesso ricorso al carattere della temporaneità in nome degli interessi finanziari sottesi alla tutela della finanza pubblica allargata e al rispetto dei vincoli europei<sup>236</sup>. La Corte sembra quindi aver adottato un atteggiamento

---

susseguitesi senza soluzione di continuità e accomunate da analoga direzione finalistica – viola la libertà sindacale di cui all'art. 39, primo comma, Cost. Cfr. D. DIACO, *Gli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità tra legge fondamentale e diritto costituzionale vivente*, in *Consulta On line*, aprile 2016.

<sup>233</sup> Cfr. R. PINARDI, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta»?», in *Forum Quaderni Costituzionali*, settembre 2015. Vedasi altresì, al riguardo, S. SCAGLIARINI, *Diritti e risorse: il ragionevole equilibrio raggiunto dalla Corte*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12/2015, 2705 ss. Per una critica alla pronuncia, con riguardo al differimento dei suoi effetti temporali vedasi: A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più "sregolata" dei suoi processi. Nota minima alla sentenza della Consulta n. 178 del 2015*, in *Questione Giustizia*, luglio 2015.*

<sup>234</sup> Sentenza n. 178/2015, punto n. 10.3

<sup>235</sup> Più precisamente, in tale pronuncia, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

<sup>236</sup> Cfr. A. CAROSI, *La Corte Costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017. Si noti, al riguardo, che nella relazione annuale della Corte dei Conti si legge che nel periodo 2009-2012 si registrano, al netto degli interessi sul debito pubblico, le seguenti riduzioni di spesa: del 6,6% per le amministrazioni centrali e del 7,2% per le amministrazioni locali. In valori assoluti si tratta di riduzioni di oltre 26 miliardi per le prime, di più di 18 miliardi per le seconde. Sul tema si rimanda altresì a: L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2012 e D. TEGA, *Welfare e crisi davanti alla Corte Costituzionale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2014, 303 ss. Secondo tale Autrice (310) «nello scrutinare un tale tipo di legislazione dettata dalla pressione dell'emergenza finanziaria, la Corte costituzionale ha dovuto adattare i propri giudizi, nelle tecniche e, di conseguenza, in parte anche negli esiti, al nuovo e maggiore peso delle esigenze di contenimento della spesa pubblica: ci si riferisce sia al giudizio sul bilanciamento operato dal legislatore tra tali esigenze e i contrapposti principi e diritti costituzionalmente rilevanti, compresi i diritti sociali; sia al giudizio sul rapporto tra le competenze garantite a Regioni ed enti locali, da un lato,

sostanzialmente restrittivo nei riguardi dei diritti sociali, soprattutto con riguardo agli ambiti afferenti alla gestione regionale. Emblematica, al riguardo, la sentenza n. 104/2013<sup>237</sup>, in cui la Corte, richiamando la sua precedente giurisprudenza sul punto, ha affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute<sup>238</sup> ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», soprattutto qualora questi limiti siano conseguenza di una esplicita «condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario<sup>239</sup>». Anche la questione dei ticket sulle prestazioni sanitarie (sentenza n. 187/2012) ha altresì rappresentato un interessante terreno di verifica della tenuta dei principi costituzionali concernenti la tutela del diritto alla salute rispetto alle esigenze di mantenimento di un razionale equilibrio della spesa pubblica e di coerenza dei principi istitutivi del sistema sanitario<sup>240</sup>. Al riguardo la Corte ha quindi precisato che «la disciplina in materia di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie persegue un duplice scopo: l'esigenza di adottare misure efficaci di contenimento della spesa sanitaria e la necessità di garantire, nello stesso tempo, a tutti i cittadini, a parità di condizioni, una serie di prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (entrambe fornite di basi costituzionali [...])»<sup>241</sup>. Ancora, da ultimo, la sentenza n. 248/2011 della Corte - sempre in materia sanitaria -

---

e, dall'altro, alla generale funzione di coordinamento finanziario dello Stato, che sempre si incrocia con tali competenze e alla quale è stata riconosciuta in molte occasioni la prevalenza. Ne è derivata una giurisprudenza costituzionale che ha “certificato” un'espansione delle competenze legislative statali a discapito di una contrazione di quelle riconosciute in Costituzione alle Regioni». Da ultimo, si rinvia altresì a: A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2014, 79 ss.

<sup>237</sup> Questa sentenza ha riguardato il supporto finanziario assicurato dalla Regione Abruzzo ai pazienti oncologici. La disposizione impugnata [art. 3 della l. della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (Modifiche all'art. 29 della l.r. 10 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012», norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane] prevedeva, al c. 1, la corresponsione, in favore dei cittadini affetti da patologie oncologiche, di rimborsi previsti da una legge precedente e a tal fine disponeva, al c. 2, uno stanziamento di € 200.000,00.

<sup>238</sup> Il fondo sanitario nazionale ammonta oggi a circa 113 miliardi di euro e, rispetto ai tendenziali di crescita, si può stimare l'imponente riduzione, dal 2012, di circa trenta miliardi di euro di tale fondo. In riferimento al rapporto tra Stato e Regioni vale quindi la pena ricordare che i tagli in discussione spesso impattano sui diritti sociali, considerato che settori come la salute e i servizi sociali sono per la gran parte affidati alla gestione del governo regionale.

<sup>239</sup> In tal senso, vedasi le pronunce n. n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007. Afferma altresì la Corte, nella sentenza in esame, (punto in diritto 4.1) che il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari», richiamando le precedenti sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010.

<sup>240</sup> Cfr. L. BUSATTA, *Il c.d. super ticket e la Corte costituzionale: solo una questione di competenze?*, in *Le Regioni*, n. 5/6, 2013, 1059.

<sup>241</sup> Punto in diritto n. 3.3.1. della sentenza in esame. Non v'è dubbio, rileva altresì la Corte in occasione della sentenza n. 187 del 2012, che «la disciplina in materia di ticket, determinando il costo per gli assistiti dei relativi servizi sanitari, non costituisce solo un principio di coordinamento della finanza pubblica diretto al contenimento della spesa sanitaria, ma incide anche sulla quantità e sulla qualità delle prestazioni garantite, e, quindi, sui livelli essenziali di assistenza», ma non v'è altrettanto dubbio che la reintroduzione dei ticket sanitari determini una compartecipazione degli utenti nella fruizione dei medesimi livelli essenziali di assistenza. Punto in diritto 3.3.2 della sentenza in esame. Con riguardo a tale pronuncia vedasi: F. MANNELLA, *Concorrenza di competenze e potestà regolamentare nella disciplina del ticket sanitario*, *op. cit.*, 3751 ss.; F. MINNI – A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013.

affrontando il tema della libera scelta della struttura sanitaria, ha chiarito che «subito dopo l'enunciazione del principio della parificazione e concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private, con la conseguente facoltà di libera scelta da parte dell'assistito, si sia progressivamente imposto nella legislazione sanitaria il principio della programmazione, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica ed una razionalizzazione del sistema sanitario<sup>242</sup>».

Inoltre, anche le più recenti pronunce della Corte costituzionale sembrano restare incardinate sulla discrezionalità e ragionevolezza delle scelte del legislatore. Ne costituisce esempio la sentenza n. 250/2017, in cui la stessa Corte è stata chiamata a verificare la legittimità costituzionale del D.L. n. 65/2015, attuativo della sentenza n. 70/2015. Il Giudice delle leggi ha ivi presso atto dell'esautività della documentazione tecnica del governo e del parlamento a fondamento della norma di legge che prova sufficientemente la crisi economica incidente sulle risorse disponibili utili a coprire i costi della perequazione delle pensioni più elevate. In particolare, la Corte ha affermato al riguardo, nel caso in esame, come «sia previsto un meccanismo perequativo che assicura pienamente l'indicizzazione delle pensioni con riguardo ai pensionati appartenenti alla fascia cosiddetta debole e in misura decrescente per le fasce di pensionati con un trattamento pensionistico compreso da tre a sei volte il minimo INPS. Né sarebbe quindi ammissibile censurare la misura dell'adeguamento previsto dal censurato art. 24, comma 25<sup>243</sup>, per questi ultimi pensionati, trattandosi di materia riservata alla discrezionalità del legislatore e oggetto di necessario bilanciamento con altri interessi meritevoli di tutela, quali la tenuta del sistema previdenziale e del bilancio dello Stato, anche in relazione all'art. 81 Cost., con conseguente esclusione dell'irragionevolezza della suddetta disposizione»<sup>244</sup>.

---

<sup>242</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 248/2011, punto in diritto 4.2.

<sup>243</sup> Oggetto del sollevato dubbio di legittimità costituzionale è l'art. 24, commi 25 e 25-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 – come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-bis), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65. La sentenza n. 250 ha quindi dichiarato costituzionalmente legittimo il D.L. 65/2015 approvato, a seguito della sentenza n. 70, al fine di operare un nuovo bilanciamento tra gli interessi in questione. Considerata in sé stessa, la n. 250/2017 è una classica sentenza di bilanciamento tra interessi costituzionalmente fondati e, in particolare, tra un diritto sociale («l'interesse dei pensionati a preservare il potere di acquisto dei propri trattamenti previdenziali») e un interesse collettivo («le esigenze finanziarie e di equilibrio di bilancio dello Stato»). Cfr. A. MICHIELI – F. PIZZOLATO, *La Corte garante della complessità; nel bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2018, 201.

<sup>244</sup> Per una rassegna dottrinale relativa a tale pronuncia si rinvia a: G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, M. D'ONGHIA, *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2018, 93 ss. M. FAIOLI, *Il costo dei diritti previdenziali tra sostenibilità finanziaria ed equilibrio intergenerazionale*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 1/2018, 137 ss., G. GRASSO, *Giudicato costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva della perequazione dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017 della Corte costituzionale. Qualche spunto di riflessione critica*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2018, I. MASSA PINTO, *Il giudicato costituzionale non comporta un "esproprio" della potestà legislativa: il principio di (non ir)ragionevolezza come tutela del contenuto essenziale dei diritti (e non come ricerca dell'ottima proporzione) nel bilanciamento tra diritti ed esigenze finanziarie (nota alla sent. n. 250 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2/2018.

La dottrina dei c.d. diritti finanziariamente condizionati sembra quindi aver trovato nella giurisprudenza della Corte costituzionale un solido fondamento ed aver introdotto nel nostro sistema giuridico ma, più in generale, culturale, l'idea che vi possano essere condizionamenti o priorità di carattere finanziario in ragione dei quali può essere ragionevole riconoscere l'impossibilità di dare piena risposta ai bisogni della comunità<sup>245</sup>.

In un giudizio di sintesi, la Corte sembra pertanto avallare la legittimità di provvedimenti legislativi, recessivi sul piano della garanzia dei diritti sociali, al fine fronteggiare gravi situazioni di crisi economica, sempre che non si realizzi un sacrificio sproporzionato rispetto alle esigenze, di interesse generale, e alla garanzia del nucleo essenziale di questi<sup>246</sup>. Tale nucleo, rappresentato dai principi di eguaglianza e dignità e dai diritti sociali sembra quindi porsi come unico argine insuperabile avverso un diritto formalmente nazionale, ma materialmente etero-imposto, proiettato a configurare la crisi come viatico verso la costruzione di un ordine giuridico permanentemente improntato all'austerità<sup>247</sup>. Altrimenti detto, in materia di diritti sociali e vincoli di bilancio, il punto di riferimento sembra ancora la discrezionalità del legislatore, temperata dall'applicazione dei canoni generali di ragionevolezza e proporzionalità<sup>248</sup>. Ad esempio, nel dichiarare legittimo il c.d. contributo di solidarietà sulle pensioni d'oro, il Giudice delle leggi (sentenza n. 173/2016) non ha comunque mancato di evidenziare che «il prelievo, per essere solidale e ragionevole, e non infrangere la garanzia costituzionale dell'art. 38 Cost. non può che incidere sulle “pensioni più elevate”; parametro, questo, da misurare in rapporto al “nucleo essenziale” di protezione previdenziale assicurata dalla Costituzione, ossia la pensione minima<sup>249</sup>». Parimenti, rilevante ai fini della legittimità costituzionale delle misure di *austerità* adottate è la loro temporaneità, tale da evitare il protrarsi, a scapito di taluni consociati, di determinati sacrifici che appaiono appunto giustificati solamente alla luce del consustanziale periodo di recessione economica; così, la Corte, nella già citata sentenza n. 310/2013 ha considerato legittimo «il sacrificio imposto al personale docente, se pure particolarmente gravoso per quello più giovane [...] in quanto temporaneo, congruente con la necessità di

---

<sup>245</sup> Cfr. C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, op.cit., 421 ss.

<sup>246</sup> Cfr. In tal senso, M. D'ONGHIA, *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2018, 100.

<sup>247</sup> Cfr. D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2016.

<sup>248</sup> Cfr. M. MASSA, *Previdenza, assistenza e vincoli di bilancio. Tre tesi sulla giurisprudenza costituzionale degli anni della crisi*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1/2018, 81. Secondo tale Autore (78) «dalla lettura della giurisprudenza possono trarsi, tre tesi: il concetto fondamentale era in passato e resta attualmente la discrezionalità del legislatore; la graduale ascesa, nel sistema delle fonti, dei vincoli di bilancio di origine europea non ha alterato i tratti salienti del sindacato di legittimità costituzionale; esso si svolge per linee interne ai singoli settori normativi, o ai singoli processi decisionali, e valorizza i profili metodologici delle scelte politiche e, per questa via, la responsabilità politica».

<sup>249</sup> Sentenza n. 173/2016, punto 11.1. In relazione a tale pronuncia si rimanda a: L. TASCHINI, *Solidarietà ed equilibrio di bilancio al tempo della crisi economica. Riflessioni a margine delle sentenze 173 e 174 del 2016 della Corte Costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1/2017, 186 ss. e a L. PEDULLA, *Le "pensioni d'oro" quale paradigma del difficile bilanciamento tra diritti di prestazione sociale ed equilibrio economico-finanziario*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, settembre 2016.

risparmi consistenti ed immediati<sup>250</sup>). Invero, insieme al radicamento in una determinata situazione, in cui un interesse di rilievo costituzionale (come l'equilibrio di bilancio) è sotto pressione, l'attributo della temporaneità può giocare un ruolo decisivo a favore di misure altrimenti sospette, per il modo in cui incidono su altri interessi di pari rilievo<sup>251</sup>. Anche recentemente, quanto alla temporaneità dei tagli in materia sanitaria, la Corte Costituzionale ha ritenuto incostituzionale che i tagli ai fondi regionali, in gran parte utilizzati per finanziare la sanità pubblica, non avessero una temporalità definita, siano cioè stati prolungati e addirittura raddoppiati a tutto il 2020 anche per le Regioni "virtuose", che hanno rispettato i precedenti parametri di bilancio. Più in particolare, l'art. 1, comma 527, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), è stato quindi dichiarato incostituzionale, limitatamente alle parole "al primo e" proprio per inosservanza del canone della transitorietà delle misure di contenimento della spesa pubblica<sup>252</sup>.

Da ultimo, in materia di finanza pubblica locale, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1 comma 714 della L. n. 208/2015. recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)<sup>253</sup>». Al riguardo, nella sentenza n. 18/2019, ha evidenziato come la norma censurata consentisse in modo irragionevole e contraddittorio di mantenere inalterato il piano di pagamento dei creditori e di fruire di un allargamento della spesa corrente fino al limite temporale dei trenta anni, in misura pari al minore accantonamento conseguente alla dilazione trentennale. Invero, il Giudice delle leggi ha rilevato come tale norma permettesse agli enti locali in predissesto di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo. Di particolare significatività sono le affermazioni con cui la Corte ha messo in rilievo che «il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si

---

<sup>250</sup> Sentenza n. 310/2013, punto 13.11

<sup>251</sup> Cfr. M. MASSA, *Previdenza, assistenza e vincoli di bilancio. Tre tesi sulla giurisprudenza costituzionale degli anni della crisi*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2018, 84.

<sup>252</sup> Nella sentenza n. 103 del 2018 è stato affermato, con riguardo ad alcune riduzioni di spesa regionale disposti dallo Stato, che «[q]uesta Corte ritiene che venga appunto sottratta al trasparente confronto parlamentare la valutazione delle ricadute di lungo periodo di una manovra economica, tutte le volte in cui la relativa durata venga raddoppiata, attraverso la tecnica normativa dell'aggiunta progressiva di ulteriori annualità a quelle inizialmente previste. Nel caso di specie, peraltro, non emergono dai lavori parlamentari, né dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge di iniziativa governativa e neppure dalle difese spiegate nel presente giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato, le ragioni per le quali non sarebbe stato possibile – in luogo dell'estensione temporale di precedenti misure restrittive – provvedere ad una trasparente ridefinizione complessiva delle relazioni finanziarie tra gli enti coinvolti nell'ambito della nuova manovra finanziaria». Cfr. A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018. *Sul punto vedasi altresì*: L. ANTONINI - M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato*, in *Federalismi*, n. 12/2018.

<sup>253</sup> Come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate [...]»<sup>254</sup> e che «è stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10/2015). Ciò senza contare che il succedersi di norme che diluiscono nel tempo obbligazioni passive e risanamento sospingono inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche di “corto respiro”, del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa [...] E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate»<sup>255</sup>.

L'esame della giurisprudenza costituzionale della crisi dimostra quindi che la Corte non ha elaborato una strategia complessiva per affrontare il sindacato delle misure di aggiustamento strutturale. Tuttavia, la giustapposizione delle singole pronunce più rilevanti permette di sostenere che la Corte ha interpretato il proprio ruolo preferendo scoprirsi sul lato della tutela dei diritti costituzionali piuttosto che su quello del puntuale adempimento degli obblighi comunitari<sup>256</sup>. Benché infatti non manchino esempi di sentenze che si sono “opposte” a talune misure di austerità adottate dagli esecutivi in linea con le raccomandazioni di Bruxelles (in particolare, la n. 275/2016), l'approccio della Corte rispetto a queste pare essere, generalmente, più fluidificante che resistenziale<sup>257</sup>. Invero, solo episodicamente la Corte costituzionale sembra attratta dall'idea di resistere alla corrosione del costituzionalismo democratico<sup>258</sup> attraverso una tutela intransigente delle strutture dello Stato sociale di diritto. Paiono invece prevalenti le pronunce caratterizzate dal riconoscimento di ampi margini di discrezionalità al legislatore e da un'applicazione molto poco stringente del principio di proporzionalità<sup>259</sup>.

Alla luce di quanto esposto, pare quindi potersi affermare che viviamo in un momento storico in cui la responsabilità delle decisioni in materia di finanza pubblica tende ad investire

---

<sup>254</sup> Corte Costituzionale, 14 febbraio 2019, n. 18, punto in diritto n. 5.

<sup>255</sup> Corte Costituzionale, 14 febbraio 2019, n. 18, punto in diritto n. 6.

<sup>256</sup> Cfr. M. DANI, *Il ruolo della Corte costituzionale italiana nel contesto della governance economica europea*, op.cit., 164.

<sup>257</sup> In questo senso: A. GUAZZAROTTI, *Giustizia costituzionale e regime economico: fluidificare o resistere?* in *Lavoro e diritto*, n. 1/2018, 54 ss. In senso parzialmente diverso, secondo D. TEGA, *Welfare e crisi dinanzi alla Corte Costituzionale*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 33/2014, 320 «la Corte – una volta chiamata in causa riguardo alle misure adottate per contrastare la crisi finanziaria – ha scelto di tenere un profilo molto cauto e anche ambiguo, talvolta: nel riaffermare che i principi costituzionali devono essere garantiti e che i valori come quello dell'eguaglianza, della solidarietà, e dell'autonomia degli enti locali non possono semplicemente cedere il passo davanti alle istanze di riduzione della spesa pubblica, ma devono essere ragionevolmente bilanciati, la Corte ha dimostrato di tenere in grande considerazione tali principi e valori e di esaminare ciascuna misura di *austerity* caso per caso, prendendo in considerazione le peculiarità della misura ed i suoi effetti».

<sup>258</sup> Vedasi, al riguardo, A.J. MENENDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, 2013 spec. 525, 526.

<sup>259</sup> Cfr. M. DANI, *Il ruolo della Corte costituzionale italiana nel contesto della governance economica europea*, op.cit., 157.

particolarmente il giudice costituzionale, soprattutto alla luce della costituzionalizzazione del vincolo dell'equilibrio di bilancio. Il presupposto è che la «Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi<sup>260</sup>».

Al di là di quanto il Giudice delle leggi ha affermato nelle richiamate pronunce, sembrano emergere sullo sfondo due interpretazioni diverse, quand'anche non opposte, della gerarchia tra i suddetti valori costituzionali. Punto fondamentale riguarda la considerazione che siano i diritti sociali a dover condizionare la determinazione degli oneri finanziari di uno Stato o, viceversa, sia la tutela dei diritti sociali a dover essere condizionata dalle disponibilità finanziarie pubbliche.

Secondo quindi una parte della dottrina (cui si aderisce), il faro che guida e illumina il legislatore nelle sue scelte deve essere orientato alla tutela dei diritti anche quando le risorse sono scarse. In tal senso la giustizia costituzionale dovrebbe quindi operare una sorta di resistenza al primato dei vincoli finanziari e comunitari dati per insuperabili, tesa a riaffermare lo statuto costituzionale dei diritti sociali contro le tendenze alla loro de-costituzionalizzazione. Non che le esigenze di bilancio, secondo tale visione, debbano essere eluse, ma la ragionevolezza e la coerenza dovrebbero affermarsi quando sono in gioco diritti e vincoli di spesa. Pertanto, il legislatore, nelle decisioni di bilancio, sarebbe tenuto a comporre il quadro in modo coerente, prevedendo tagli e risparmi sulle spese accessorie o sulle spese secondarie e non certo sui diritti<sup>261</sup>. Discende quindi, secondo tale orientamento, che pur ammettendo che non tutti quelli di rilevanza costituzionale sono incompressibili, il punto di snodo nel rapporto tra vincoli finanziari e tutela dei diritti previsti dalla Carta, ed, in particolare, di quelli sociali, sarebbe costituito proprio dalla pronuncia della Corte n. 275 del 2016. Invero, si dovrebbe sempre impedire che l'equilibrio di bilancio possa condizionare la doverosità dell'erogazioni di quelle

---

<sup>260</sup> Cfr. G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, giugno 2016. Vedasi sul tema: A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, Torino, 2014, 10 ss.; M. CARTABIA, *Diritti, giudizi e conflitti*, in *Ars interpretandi*, 2015, 44 ss. Al riguardo, osserva autorevole dottrina che il bilanciamento tra esigenze sociali ed esigenze della finanza pubblica non può che essere un bilanciamento ineguale, nel senso che le due entità che vengono confrontate non possono considerarsi omogenee (diversamente da quando vengono bilanciati due diritti). In tal senso vedasi R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 1992, 111 e C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in C. Pinelli, *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza*, Torino 2012, 269 ss.

<sup>261</sup> In tal senso: I. CIOLLI, *I diritti sociali «condizionati» di fronte alla Corte Costituzionale*, op.cit., 358, 359. Lo stesso orientamento è espresso da: L. CARLASSARRE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti «invalidabili» alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/2016, 2339 ss. Secondo G. GRASSO, *Alle radici del costituzionalismo: la Corte, il Governo e la sentenza n. 70/2015*, disponibile all'indirizzo web: <https://www.eticaeconomia.it>, in riferimento alla sentenza n. 70/2015, la verità è che, riaffermando vigorosamente lo statuto costituzionale dei diritti sociali, «contro la strisciante tendenza ad una loro decostituzionalizzazione» [...] la Corte ha ricordato di essere l'organo che garantisce che la politica non possa mai trascinare i limiti costituzionali, e che fare il giudice costituzionale, alle radici del costituzionalismo, è ben diverso dall'essere il semplice «maggioromo che cuce, a posteriori, pezze giustificative al legislatore, inventandosi, all'occorrenza, valori di nuovo conio».

prestazioni che innervano il contenuto di diritti, i quali, nella loro essenzialità, sarebbero impossibili da soggiogare<sup>262</sup>.

Secondo altri Autori, invece, la tutela dei diritti fondamentali dovrebbe essere costruita teoricamente e implementata in concreto considerando le dinamiche economico-finanziarie come variabili dipendenti e condizionanti. Benché una Carta costituzionale non possa essere ridotta a mera decisione economico-finanziaria, questa non potrebbe neppure essere rappresentata come una tavola di valori materiali da realizzare ad ogni costo e senza limiti. La giustizia costituzionale dei nostri tempi dovrebbe pertanto indicare ai titolari dell'indirizzo politico la cornice teorica per prendere, in modo legittimo, decisioni sostenibili finanziariamente, in quanto la questione della sostenibilità delle politiche pubbliche sarebbe l'altra faccia, quella nascosta, a volte la meno facile da accettare, dei diritti fondamentali<sup>263</sup>.

## **7. L'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali alle misure di *austerità* nazionali. Dalla sua esclusione alle recenti "aperture" della giurisprudenza della CGUE sul caso *Ledra***

Si noti, anzitutto, che l'erogazione dell'assistenza finanziaria è stata subordinata, dalla Troika, all'adozione di riforme strutturali e di misure di ristrutturazione della spesa pubblica individuate, in maniera piuttosto dettagliata<sup>264</sup>, nei *Memoranda of Understanding* siglati dai Paesi richiedenti supporto. Precisamente, al fine di conseguire l'assistenza finanziaria, ciascuno Stato richiedente è stato invero tenuto ad ottemperare alle condizioni previste sia nel *Memorandum of Economic and Financial Policies*, siglato con le autorità del Fondo Monetario Internazionale, sia nel *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*. Ne consegue, pertanto, che nei Paesi che hanno ricevuto assistenza finanziaria da parte di meccanismi creati *ad hoc*, i suddetti *memoranda*

---

<sup>262</sup> In questo senso argomenta: G. GRASSO, *Equilibrio di bilancio e godimento dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (gli anni 2015-2017)*, in L. Dorato – G. Grasso (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella lunga crisi economica. La questione pensionistica come caso emblematico*, Napoli, 2017, 121, 122.

<sup>263</sup> In questo senso: A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, *op.cit.*, 598, 600 e S. CECCANTI, *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, in *Federalismi*, n. 10/2015 il quale, commentando la sentenza della Corte n. 70/2015, ha affermato: «l'ideologia dei diritti senza costo tornerà quindi, con grande risonanza, nelle aule parlamentari e nei media realizzando così un paradosso: le Corti dovevano essere una sorta di contrappeso aristocratico moderno (un'aristocrazia del sapere) rispetto a possibili scorciatoie demagogiche e populiste insite nel suffragio universale».

<sup>264</sup> Anche con riferimento alle raccomandazioni nell'ambito della MIP, si assiste talvolta – anche se con un grado di dettaglio decisamente minore rispetto a quanto avviene per i MoU – alla richiesta di implementazione di misure legislative piuttosto specifiche, tali da lasciare limitati spazi di manovra al legislatore nazionale cui queste sono dirette, almeno con riguardo agli obiettivi da conseguire. Ad esempio, la Commissione raccomandava all'Irlanda, nel 2016, di adottare delle misure finalizzate ad una razionalizzazione della spesa sanitaria nazionale, riducendo la spesa per i farmaci brevettati, con la promozione progressiva di prescrizioni mediche adeguate rispetto a tal fine. Si tratta della *Country specific recommendation* n. 2, contenuta nel *Country Report Ireland 2016 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, Brussels, 26.2.2016 SWD(2016), final, disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu>.

*of understanding* abbiano dettato a questi l'implementazione di misure nazionali piuttosto particolareggiate.

Si pensi, al riguardo, quanto alla Grecia, alle norme contenute nel relativo *Memorandum* siglato nel 2010. La Troika ha dunque richiesto, in questo, tra le altre: una riduzione del costo del lavoro pubblico attraverso una diminuzione dei premi e delle indennità pasquali, estive e natalizie corrisposte ai funzionari pubblici con un risparmio netto di 1500 milioni di euro per ogni anno; una riduzione dell'occupazione pubblica, secondo un criterio di una assunzione per ogni 5 pensionamenti nel settore pubblico, con un risparmio di almeno 600 milioni di euro; un aumento progressivo del periodo contributivo minimo, ai fini pensionistici, da 37 a 40 anni, entro il 2015; una riduzione dell'assegno pensionistico del 6% all'anno per lavoratori entrati in pensione tra un'età compresa tra i 60 e i 65 anni con un periodo contributivo inferiore ai 40 anni.<sup>265</sup> Quanto quindi al *Memorandum* sottoscritto nel 2011 dal Portogallo, questo ha quindi previsto: una limitazione delle assunzioni di personale nella pubblica amministrazione, al fine di ottenere un decremento annuale, negli anni 2012-2014, dell'1% dello *staff* nella pubblica amministrazione centrale e del 2% nell'amministrazione locale e regionale; una riduzione della spesa farmaceutica pari all'1,25% del PIL alla fine del 2012 e di circa l'1% del PIL nel 2013; una riduzione delle pensioni sopra i 1500 euro in base ai tassi progressivi applicati ai salari del settore pubblico a partire da gennaio 2011, con l'obiettivo di ottenere almeno un risparmio 445 milioni di euro.<sup>266</sup>

Pare quindi evidente che norme così dettagliate abbiano lasciato pochi spazi ai legislatori nazionali in relazione alla loro implementazione; queste non potevano infatti che venire meramente trasposte nei relativi ordinamenti interni, senza che gli esecutivi e i Parlamenti domestici potessero giovare di alcuna sostanziale discrezionalità. Non stupisce, pertanto, che l'adozione – da parte della Troika – di tali *memoranda* sia stata oggetto di critiche in dottrina; si è infatti ritenuto che mediante tali atti le istituzioni dell'Unione abbiano operato un'ingerenza nelle politiche sociali dei singoli Stati membri, senza che sia stata attuata alcuna modifica delle competenze al fine di legittimare tale attività<sup>267</sup>.

Pertanto, quanto al diritto della crisi, appare piuttosto evidente la stretta correlazione tra misure di austerità nazionali e diritto dell'Unione, considerato che gran parte dei piani di

---

<sup>265</sup> Il riferimento è al *Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality* del 3 maggio 2010, reperibile all'indirizzo web: <http://ec.europa.eu>.

<sup>266</sup> Il riferimento è al punto 3.53 del *Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality* del 17 maggio 2011, reperibile all'indirizzo web: <http://ec.europa.eu>.

<sup>267</sup> Cfr. C. MARCHESE, *I diritti sociali nell'epoca dell'austerità: prospettive comparate*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2017, 149. Per quanto concerne le critiche mosse in relazione all'intrusività nella sfera interna delle politiche adottate mediante i MoU, vedasi, in particolare, A. POULOU, *Austerity and european social rights: how can courts protect Europe's lost generation?*, in *German Law Journal*, n. 5/2014, 1151, che arriva a parlare di *european social governance*; S. BEKKER, *The EU's striate economic governance: a step towards more binding coordination of social policies?*, disponibile all'indirizzo web: <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2013/iv13-501.pdf>, e da ultimo S. THEODOROPOULOU, *Has the EU become more intrusive in shaping National welfare state reforms? Evidence from Greece and Portugal*, disponibile all'indirizzo web: [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu).

salvataggio nazionale sembrano avere «an exclusive or predominant basis in EU law»<sup>268</sup>. Altrimenti detto, sembra essersi trattato, quanto ai draconiani piani di salvataggio degli Stati “debitori”, di una vera e propria austerità eterodiretta caratterizzata da un forte condizionamento delle scelte politico legislative degli Stati maggiormente esposti alla crisi<sup>269</sup>. Si è invero assistito alla compressione della loro sovranità, in particolare nella sfera sociale, senza che sia formalmente modificato il relativo riparto di competenze fissato nei Trattati.

Ciò posto, sul piano giuridico, pare quindi doveroso chiedersi se le misure nazionali, adottate in seguito ai suddetti *memoranda* della Troika costituiscano attuazione di diritto dell’Unione, oppure debbano considerarsi al pari di mere disposizioni normative nazionali. Il quesito appare decisamente rilevante perché, nella prima ipotesi, si potrebbe applicare la Carta di Nizza, mentre nella seconda tale applicazione sarebbe da escludere<sup>270</sup>.

Al riguardo, secondo taluni Autori, il più notevole *vulnus* alla credibilità costituzionale – ed anche giudiziaria, quale strumento di tutela effettiva dei diritti primari del cittadino europeo – della Carta dei diritti dell’UE è venuto dalla mancata sindacabilità, a livello sovranazionale, dei provvedimenti di contenimento della spesa pubblica, sia con riferimento a quelli adottati nell’ambito di veri e propri piani di salvataggio, che con riguardo a quelli “raccomandati” nel contesto della *governance* economica dell’Unione<sup>271</sup>. Invero, la giurisprudenza della Corte di Giustizia con riferimento a questioni connesse con la crisi economica appare aver suffragato in modo piuttosto significativo una complessiva rinuncia a misurarsi con il tema dei diritti sociali, in particolar modo se si guarda alle decisioni che hanno avuto ad oggetto misure di *austerity* e piani di rientro decisi a livello nazionale, sulla base di complessi accordi internazionali. Il risultato è stato, in sintesi, la sostanziale sottrazione all’area della giurisdizione europea del diritto posto in essere in attuazione dei piani di assistenza finanziaria<sup>272</sup>.

---

<sup>268</sup> Sul punto vedasi: C. KILPATRICK, *Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge because They Are Not EU Law?*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, 393 ss., spec. 406.

<sup>269</sup> Tale espressione è mutuata da A. GUAZZAROTTI, *Corte Costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)conflittuale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018.

<sup>270</sup> Dispone l’art. 51 della Carta di Nizza che: “Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell’Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione”. Tale questione è approfonditamente trattata in: A. POULOU, *Financial assistance conditionality and human rights protection: what is the role of the EU Charter of fundamental rights?* in *Common market law review*, 2017, 991 ss.

<sup>271</sup> Cfr. G. BRONZINI, *Corte di Giustizia: verso la sindacabilità delle misure di austerity?*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1/2017, 220. Sul punto vedasi altresì: F. COSTAMAGNA, *The Court of Justice and the Demise of the Rule of Law in the EU Economic Governance: The Case of Social Rights*, disponibile all’indirizzo web: <https://www.carloalberto.org>.

<sup>272</sup> Il riferimento è, in particolare, alle pronunce e ordinanze nei casi C-434/11, *Corpul Național al Polițistilor*, del 14 dicembre 2011, e C-134/12 *Corpul Național al Polițistilor*, del 10 maggio 2012; C-462/11 *Cozman*, del 14 dicembre 2012; C-127/12, *Sindicato dos Bancários do Norte*, del 7 marzo 2013; C-264/12, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguro v. Fidelidade Mundial*, del 26 giugno 2014. Con tali decisioni la Corte di Giustizia ha negato l’applicabilità della Carta di Nizza ai diktat della Troika. Vedasi, al riguardo, F. SAIITTO, *La 'solitudine' delle corti costituzionali? Sindacato sulle misure di austerity e protezione dei diritti sociali tra giudici nazionali e Corte EDU*, *op.cit.* 224, 228. Sempre secondo tale Autore, “Risocializzare l’Europa”. *La dimensione sociale europea tra economia di mercato e integrazione sovranazionale*, in *Diritti Comparati*, n. 3/2017, 96-97, «la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea avrebbe potuto rappresentare un significativo argine alla “de-socializzazione europea”. Invece, molti sono stati gli

Sul punto, in particolare, due pronunce della Corte di Giustizia sembrano essere significative. In *primis*, nella sentenza *Pringle*, la Corte ha affermato che: «gli Stati membri non attuano il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, allorché instaurano un meccanismo di stabilità come il MES per l'istituzione del quale [...] i Trattati UE e FUE non attribuiscono alcuna competenza specifica all'Unione<sup>273</sup>». Altrimenti detto, il giudice dell'Unione ha affermato che il MES è escluso dell'ambito di applicabilità della Carta di Nizza, in quanto istituito nel 2012 con un Trattato internazionale e quindi di per sé estraneo al diritto dell'Unione.

Tuttavia, parte della dottrina ha criticato tale pronuncia, in quanto, nell'addivenire a tale conclusione, la Corte di Giustizia non pare aver tenuto in debita considerazione la complessità della ricostruzione dei rapporti tra MES e diritto europeo. In particolare, non avrebbe considerato il fatto che lo stesso Trattato MES, avvalendosi di istituzioni dell'UE (Commissione, BCE e, se pur limitatamente Corte di giustizia) non può che considerarsi operante “nel cono d'ombra” del diritto UE; inoltre, la Corte non avrebbe argomentato sulla previsione che subordina gli accordi da stipulare per la concessione degli aiuti (ossia, i protocolli d'intesa di cui all'art. 13 comma 3) al rispetto della legislazione e di tutto il diritto dell'unione, limitandosi, anche in questo caso, ad una lettura formalistica e di superficie dello strumento istituito. In sintesi, operando in tal modo, la Corte avrebbe quindi evitato di riflettere sulla natura del MES quale destinata ad incidere sulla Costituzione economica europea e sulla sovranità stessa degli Stati<sup>274</sup>.

Nella seconda sentenza rilevante quanto all'applicabilità dell'art. 51 della Carta di Nizza alle misure di austerità nazionali, la Corte di Giustizia è stata chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione della riduzione delle retribuzioni dei lavoratori nel settore pubblico, prevista nella legge finanziaria portoghese del 2010 per il 2011, per mezzo di un rinvio pregiudiziale del *Tribunal do trabalho* di Porto<sup>275</sup>. Questo, invero, ha sottoposto alla Corte europea

---

ostacoli che si sono frapposti al raggiungimento di quell'obiettivo minimo. La Corte di Giustizia, infatti, sembra aver rinunciato a svolgere un ruolo finalizzato ad estendere le competenze dell'Unione in ambito sociale, accogliendo anche la visione per cui le misure poste in essere nel quadro dei meccanismi di salvataggio, esterni al diritto dell'Unione e opera prevalente dell'azione intergovernativa degli stati e di altri soggetti di diritto internazionale, non rientrano nell'ambito di operatività del diritto dell'Unione e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

<sup>273</sup> Corte di Giustizia, sentenza 27 novembre 2012, C-370/2012, *Pringle*, punto 180.

<sup>274</sup> Cfr. R. CALVANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e la perduta sensibilità costituzionale della Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n.3/2013, 2426 ss. Secondo E. BERTOLINI, *Il futuro della governance finanziaria europea alla luce della sentenza Pringle*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2/2013, 190 «questione che la Corte liquida piuttosto sbrigativamente è quella nei confronti della Carta di Nizza, e questo nonostante, e lo riconosce la stessa Corte, l'attività del MES è destinata ad avere un non trascurabile impatto sui diritti economici e sociali dei cittadini protetti dalla Carta». Per una letteratura critica della suddetta pronuncia si rimanda altresì a: A. FISCHER LESCANO, *Competencies of the Troika. Legal limits of the institutions of the European Union*, in K. Lorcher, N. Brunn, I. Schoemann (a cura di) *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*, Oxford, 2014, 55 ss. il quale insiste sul carattere obbligatorio della Carta in ordine a tutte le politiche che promanano direttamente o indirettamente dall'Unione e a A. KOUKIADAKI, *Strategie di contenzioso contro le misure di austerità sulla base del diritto dell'Unione europea: i casi di Grecia e Portogallo*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2/2015, 411 ss.

<sup>275</sup> CGUE, 7 marzo 2013, C-128/12

una serie di quesiti attraverso i quali, in sostanza, ha chiesto se uno dei provvedimenti più aspri tra quelli introdotti di recente in Portogallo al fine specifico di fronteggiare la recessione – la riduzione dei salari per i soli lavoratori pubblici – costituisse violazione del diritto a condizioni di lavoro dignitose riconosciuto dall'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tuttavia, come nel caso precedente, a fronte dell'invocazione, da parte del giudice nazionale, della Carta di Nizza, la Corte di Giustizia si è limitata, nel *reasoning* delle questioni pregiudiziali, a negare laconicamente che ci si trovasse dinanzi ad una fattispecie di rilievo europeo<sup>276</sup>. Più in particolare, la Corte ha sostenuto che il giudice nazionale remittente non avesse individuato le norme di diritto dell'Unione di cui le leggi portoghesi, asseritamente contrarie ai diritti fondamentali, avrebbero dovuto costituire attuazione. Pertanto, la Corte si è nuovamente dichiarata incompetente ai sensi dell'art. 51 della Carta stessa, affermando che le predette misure interne di austerità non possono considerarsi come attuazione di diritto europeo<sup>277</sup>.

Nondimeno, nella recente pronuncia sul caso Ledra<sup>278</sup>, la Corte di Giustizia si è aperta alla possibilità che, nell'ambito di un salvataggio economico e finanziario compiuto dal MES, l'Unione sia ritenuta responsabile per il risarcimento danni relativo alle perdite causate direttamente o indirettamente da un *memorandum of understanding*, nella misura in cui tale protocollo (che precisa e correda le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza) includa al suo interno previsioni contrarie al diritto del Trattato. Più nel dettaglio, dinanzi alla Corte sono state impugnate tre ordinanze del 10 novembre 2014, con le quali il Tribunale aveva respinto i ricorsi promossi da titolari di depositi presso la *Bank of Cyprus* e la *Cyprus Popular Bank*. I ricorrenti, un'impresa e cinque cittadini di nazionalità cipriota, avevano invero adito il Tribunale per ottenere l'annullamento parziale del Protocollo di intesa fra Cipro e il MES<sup>279</sup>, ritenuto lesivo del diritto di proprietà, unitamente al risarcimento del danno asseritamente subito. Davanti al Tribunale dell'Unione, i ricorrenti avevano quindi lamentato come le misure legislative e regolamentari adottate da Cipro avessero provocato una riduzione sostanziale del valore dei loro

---

<sup>276</sup> Vedasi, in questo senso, C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.

<sup>277</sup> Per maggiori approfondimenti sul punto vedasi: F. COUTINHO, *Austerity on the loose in Portugal: European judicial restraint in times of crisis*, in *Perspectives on Federalism*, n. 3/2016, secondo cui: «At the apex of the system, the Court of Justice of the EU declined to answer preliminary references submitted by Portuguese lower courts that questioned the compatibility with the Charter of Fundamental Rights of the EU of national budgetary measures that implemented the MoU. At the bottom, Portuguese courts either failed to properly identify the EU law acts that were the source of national austerity measures or disregarded their role as common EU law courts of ordinary jurisdiction when they bypassed the opportunity to refer a question for a preliminary ruling of the Court of Justice challenging the validity of the MoU».

<sup>278</sup> Corte di Giustizia, 20 settembre 2016, C-8/15 e C-10/15.

<sup>279</sup> Il Protocollo di intesa, concluso il 26 aprile 2013, ha accolto positivamente, le misure adottate da Cipro, sia in vista della liquidazione della *Cyprus Popular Bank*, sia per la ricapitalizzazione della *Bank of Cyprus* attraverso una conversione in azioni e titoli dei depositi non garantiti presso tali istituti bancari. Questo prevede altresì la possibilità di ulteriori misure di ristrutturazione, da stabilire in consultazione con la Commissione europea, la BCE e il FMI.

depositi, ledendo il diritto di proprietà sancito dall'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali. Ad avviso dei ricorrenti, l'insorgenza del danno era conseguenza dell'attuazione, da parte di Cipro, di un piano di salvataggio del settore bancario, il cui contenuto era stato in realtà imposto a Cipro dalla Commissione e dalla BCE. I ricorrenti avevano inoltre dedotto che la Commissione, firmando il Protocollo di intesa in nome e per conto del MES, aveva violato l'obbligo di verificare che detto Protocollo fosse pienamente conforme con il diritto dell'Unione, secondo quanto richiesto dallo stesso art. 13, par. 3, del Trattato istitutivo del MES<sup>280</sup>.

Nella sentenza del 20 settembre 2016, la Corte di Giustizia ha quindi annullato le ordinanze impugnate, pur respingendo i ricorsi nel merito. Invero, la Corte ha ivi affermato che la Commissione e la Banca centrale europea rimangono pienamente vincolate al diritto europeo – e, quindi, alla Carta Europea dei diritti fondamentali, quando agiscono come attori di una distinta organizzazione internazionale quale il MES. In primo luogo, sgombrando il campo da qualsiasi incertezza, nella sentenza *Ledra Advertising*, la Corte ha infatti chiarito come la Carta si applichi in ogni caso «alle istituzioni dell'Unione, compreso quando queste ultime agiscono al di fuori del quadro giuridico dell'Unione<sup>281</sup>».

Pertanto, da questo ultimo filone giurisprudenziale della Corte di Giustizia, nuovi orizzonti per la tutela dei diritti sociali, fin d'ora recessivi rispetto a misure di austerità nazionali – adottate quale condizione per l'erogazione di assistenza finanziaria – sembrano potersi scorgere<sup>282</sup>, pur tenendo in debita considerazione tutte le circostanze del caso. Se infatti si è intravisto uno spiraglio per aver soddisfazione di eventuali violazioni dei diritti sanciti nella Carta<sup>283</sup> attraverso la possibilità di ottenere il risarcimento per danno extra-contrattuale, la Corte ha comunque escluso che le limitazioni apprestate in attuazione dei *memorandum* potessero in quel caso considerarsi sproporzionate. La Corte ha ritenuto al riguardo che, quanto al risarcimento del danno richiesto dai ricorrenti, la restrizione all'esercizio del diritto di proprietà sia stato posto in

---

<sup>280</sup> Cfr. S. VEZZANI, *Sulla responsabilità extracontrattuale dell'Unione Europea per violazione della Carta dei diritti fondamentali: riflessioni in margine alla sentenza della Corte di giustizia nel caso Ledra Advertising*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1/2017, 154 ss., spec. 155, 156.

<sup>281</sup> Corte di Giustizia, 20 settembre 2016, C-8/15 e C-10/15, punto in diritto n. 67.

<sup>282</sup> Sul punto vada P. DERMINE, *The end of impunity? The legal duties of 'borrowed EU institution under the european stability mechanism framework*, in *European Constitutional law review*, n. 13/2017, 369 ss., spec. 376, 380 secondo cui: «Ledra opens up a new judicial avenue for challenging conditionalities imposed on bail out States. EU institution have a performance obligation as to the compatibility of Memoranda of Understanding with EU law, and may be found liable if a specific memorandum of understanding fails to be compatible, despite their lack of formal authorities thereof. This setting would offer the perfect opportunity for the Court to directly examine the compatibility of ESM conditionalities with EU law».

<sup>283</sup> Secondo P. CHIECO, *Riforme strutturali del mercato del lavoro e diritti fondamentali dei lavoratori nel quadro della nuova governance economica europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 147/2015, 359 ss. dovrebbe esservi una piena e diretta applicabilità della Carta a tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori investiti dalle riforme nazionali del mercato del lavoro. Invero, tali riforme costituirebbero attuazione del diritto dell'Unione e, pertanto, sarebbe soddisfatto il requisito di applicabilità dell'art. 51.1 della Carta. La sostenibilità sociale delle riforme espresse dalla "governance" economica europea all'insegna dell'"austerità" non può, secondo tale Autore, essere unicamente affidata alla tutela delle norme e dei giudici nazionali, ma deve poter contare sugli anticorpi espressi dallo stesso diritto europeo, proprio con l'ampio ventaglio dei diritti sociali fondamentali proclamati nella Carta.

essere in vista del perseguimento di un interesse generale dell'Unione, ovvero la stabilità del sistema bancario, e non costituisca quindi un intervento sproporzionato contrario alla Carta, tale da ledere la sostanza stessa del suddetto diritto<sup>284</sup>.

## **8. Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica.**

Il Comitato europeo dei diritti sociali, già agli albori della crisi economica, evidenziava nelle sue conclusioni che: «Nel contesto della crisi le parti sono tenute, ai sensi della Carta sociale europea, a perseguire con tutti i mezzi appropriati il conseguimento di condizioni tali per cui, tra gli altri, trovino effettiva realizzazione il diritto alla salute, il diritto alla sicurezza sociale, il diritto all'assistenza sociale e medica e il diritto di beneficiare dei servizi di welfare. Alla luce di ciò, il Comitato ritiene che la crisi economica non dovrebbe comportare, quale conseguenza, una riduzione della tutela dei diritti riconosciuti dalla Carta sociale europea. Pertanto, i Governi (degli Stati membri) sono tenuti ad adottare tutte le misure necessarie per assicurare che i diritti della Carta siano effettivamente garantiti in un periodo in cui i beneficiari necessitano di maggiore protezione<sup>285</sup>». Il Comitato, mediante tali conclusioni, ha quindi lanciato un monito agli Stati membri affinché questi non traducessero la crisi economica in un abbassamento della protezione accordata ai diritti sociali, secondo un principio che taluni Autori hanno definito di non regressione delle tutele<sup>286</sup>. Questo, pur non implicando di per sé un divieto per gli Stati di adottare misure regressive di tutela, qualora risultino giustificate dalla penuria delle risorse economiche a disposizione, imporrebbe in ogni caso, a ciascuno di essi, di provare che le decisioni assunte siano necessarie e basate su un esame approfondito delle possibili alternative; e che, pertanto, non si possano impiegare misure meno afflittive per le parti interessate, soprattutto per quelle più vulnerabili.

Si vedrà quindi, di seguito, come tale principio sia emerso non solo dal succitato monito, bensì, più significativamente, dalla giurisprudenza dello stesso Comitato. Invero, quest'ultimo, a seguito della recente crisi economica e finanziaria, ha avuto modo di precisare le proprie posizioni, in specie in occasione delle decisioni pronunciate in merito ad alcuni reclami collettivi<sup>287</sup> presentati contro le misure di austerità che la Grecia è stata costretta ad adottare per

---

<sup>284</sup> Corte di Giustizia, 20 settembre 2016, C-8/15 e C-10/15, punti in diritto n. 68-75

<sup>285</sup> Comitato europeo dei diritti sociali, *Conclusions XIX-2 (2009), Comment on the application of the Charter in the context of the global economic crisis*, 2010, par. 16-17.

<sup>286</sup> Si rimanda, al riguardo, a G. GUIGLIA, *Il ruolo del comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

<sup>287</sup> Invero, nel 1995, nell'intento di rendere più rapido ed efficace il sistema di controllo della Carta, gli Stati parti della Carta sociale europea hanno adottato un Protocollo addizionale (STE n. 158) che, introducendo una procedura di reclami collettivi, consente alle parti sociali e alle organizzazioni internazionali non governative di rivolgersi direttamente al Comitato. La procedura dei reclami collettivi costituisce quindi il secondo, e ormai essenziale, meccanismo a disposizione del Comitato; ad oggi, tuttavia, soltanto 15 Stati la hanno accettata, ratificando il Protocollo del 1995, entrato in vigore il 1° luglio 1998.

adeguarsi ai *memorandum* meglio, ai *diktat* - della *Troika* tra il 2010 e il 2011. Più nel dettaglio, la giurisprudenza del Comitato comprende ben sette decisioni contro la Grecia, due delle quali sono state adottate il 23 maggio 2012<sup>288</sup>, mentre le restanti cinque il 7 dicembre 2012<sup>289</sup>. In ciascuna delle predette pronunce il Comitato ha quindi riscontrato che le misure approvate dal Governo ellenico nel 2010 e nel 2011, in risposta alla situazione finanziaria, violavano la Carta sociale europea<sup>290</sup>.

Quanto ai primi due reclami, promossi dalle medesime associazioni sindacali, questi vertono entrambi su disposizioni normative introdotte dal Governo greco, nelle more della crisi, al fine di favorire una maggiore flessibilità del lavoro. In particolare, con il reclamo n. 75/2011, le ricorrenti contestavano la previsione secondo la quale il primo anno di impiego a tempo indeterminato è da considerarsi quale periodo di prova, durante il quale il datore di lavoro ha il potere di recedere dal contratto senza preavviso e senza alcuna indennità. Al riguardo, il Comitato ha quindi osservato che<sup>291</sup>: «una maggiore flessibilità nell'impiego al fine di combattere la disoccupazione e incoraggiare i datori di lavoro all'assunzione, non dovrebbe comportare una privazione, per ampie categorie di lavoratori – in particolare con riguardo a quelli che non hanno avuto un impiego stabile per lungo tempo – dei loro diritti fondamentali nell'ambito della legislazione lavoristica, proteggendoli dalle decisioni arbitrarie dei datori di lavoro o dalle fluttuazioni economiche [...] Invero, privarli di dette garanzie, non solo costringerebbe i prestatori di lavoro a farsi carico delle conseguenze della crisi con un peso ingiustamente eccessivo, ma produrrebbe altresì effetti pro-ciclici, tali da aggravare la crisi stessa, appesantendo il carico dei sistemi sociali, in particolare del settore assistenziale». Pertanto, alla luce di tali osservazioni, il Comitato ha ravvisato la violazione dell'art. 4 della Carta sociale europea, nella

---

<sup>288</sup> Comitato europeo dei diritti sociali, General Federation of Employees of the National Electric Power Corporation (GENOP-DEI) /Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) versus Greece, reclamo n. 65/2011; CEDS, General Federation of Employees of the National Electric Power Corporation (GENOP-DEI) /Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) versus Greece, reclamo n. 66/2011.

<sup>289</sup> Comitato europeo dei diritti sociali Federation of employed pensioners of Greece (IKA-ETAM) versus Greece, reclamo n. 76/2012; CEDS, Panhellenic Federation of Public Service Pensioners (POPS) versus Greece, reclamo n. 77/2012; CEDS, Pensioners' Union of the Athens-Piraeus Electric Railways (ISAP) versus Greece, reclamo n. 78/2012; CEDS, Panhellenic Federation of Pensioners of the Public Electricity Corporation (POS-DEI) versus Greece, reclamo n. 79/2012; CEDS, Pensioners' Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) versus Greece, reclamo n. 80/2012.

<sup>290</sup> Quanto alla letteratura su tali decisioni vedasi: L. MOLA, *Le 'misure di austerità' adottate dalla Grecia davanti al Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2012, 419 ss., M. D'AMICO – G. GUIGLIA - B. LIBERALI (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali*, Atti del convegno del 18 gennaio 2013, presso l'Università degli Studi di Milano, Napoli, 2013, E. PSYCHOGIOPOULOU, *Welfare Rights in Crisis in Greece: The Role of Fundamental Rights Challenges*, in *European Journal of social law*, n. 1/2014, 12 ss., M. YANNAKOUROU, *Challenging austerity measures affecting work rights at domestic and international level. The case of Greece*, in *European Journal of Social Law*, n. 1/2014, 25 ss. E. BREMS, *Protecting Fundamental Rights During Financial Crisis: Supranational Adjudication in the Council of Europe Context*, in T. Ginsburg – M. Rosen – G. Vanberg (a cura di), *Liberal Constitutionalism in Times of Financial Crisis*, 2018, 163 ss.

<sup>291</sup> Punti 17-18 della pronuncia CEDS, General Federation of Employees of the National Electric Power Corporation (GENOP-DEI) /Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) versus Greece, reclamo n. 65/2011

parte in cui tale disposizione normativa tutela il diritto dei lavoratori ad un ragionevole periodo di preavviso in caso di cessazione del rapporto di lavoro<sup>292</sup>. Ha infatti affermato, al riguardo, che tale disposizione si applica a tutte le categorie dei dipendenti, indipendentemente dal loro stato o grado, anche durante il periodo di prova.

Con il reclamo n. 66/2011 le ricorrenti contestavano altresì l'introduzione, per mezzo di legge, di speciali contratti di tirocinio per persone di età compresa tra i 15 e i 18 anni, previsti al di fuori dell'ambito della legislazione lavoristica. Inoltre, oggetto di contestazione erano le disposizioni che prevedono un salario più basso per i nuovi entrati nel mercato del lavoro, al di sotto dei 25 anni. Quanto quindi ai contratti di tirocinio, il Comitato ha ravvisato la violazione dei seguenti articoli della Carta: art. 7 comma 7 (diritto a festività retribuite<sup>293</sup>), art. 10 comma 2 (diritto alla formazione professionale<sup>294</sup>), art. 12 comma 3 (diritto alla sicurezza sociale<sup>295</sup>). Infine, con riferimento alle misure riguardanti i lavoratori dipendenti sotto la soglia dei 25 anni di età, il Comitato ha riscontrato la violazione dell'art. 4 della Carta (diritto ad un'equa retribuzione) in tanto in quanto queste hanno autorizzato alla dazione ai giovani prestatori di un salario inferiore al livello di povertà, venendo inoltre a costituire una discriminazione per tali soggetti in riferimento all'età<sup>296</sup>. Da ultimo, si noti l'importante affermazione del Comitato dei diritti sociali nella suddetta pronuncia secondo cui: «le tutele apprestate al diritto alla salute e alla protezione sociale si dovrebbero applicare equamente anche al diritto del lavoro. Invero, se può considerarsi ragionevole che i Governi, in reazione alla crisi, modifichino la legislazione e limitino la spesa

---

<sup>292</sup> Si noti, per completezza, che un secondo motivo di ricorso riguardava l'introduzione della possibilità, per un contratto collettivo a livello di impresa, di derogare dalle disposizioni normative previste da un contratto collettivo concluso a livello settoriale, in particolare nel caso in cui il primo comportasse un peggioramento delle condizioni di lavoro per i prestatori di lavoro interessati. Inoltre, sempre con tale motivo di ricorso, veniva contestata la regola per cui, nell'ipotesi in cui non vi sia alcuna associazione sindacale in un'impresa, i sindacati settoriali o le relative federazioni possono concludere direttamente contratti collettivi a livello aziendale. In particolare, il Comitato (reclamo n. 65/2011, punto 40) ha declinato la sua giurisdizione in tale materia, rientrando negli articoli 5 e 6 della Carta sociale europea, in quanto questi non sono stati approvati dalla Grecia.

<sup>293</sup> L'art. 7 comma 7 della Carta sociale europea prevede che siano fissate in un minimo di quattro settimane la durata delle ferie annuali retribuite dei lavoratori di età inferiore ai 18 anni.

<sup>294</sup> Il Comitato definisce l'apprendistato, nel contesto dell'articolo 10 comma 2, come un contratto tra il giovane e il datore di lavoro, mirato ad una formazione del primo e disciplinato da un corpus di regole riguardanti la durata dell'apprendistato, la divisione del tempo tra apprendimento pratico e teorico, le modalità in quali apprendisti sono selezionati, la selezione e le qualifiche dei formatori, la retribuzione degli apprendisti e risoluzione del contratto di apprendistato. Inoltre, un apprendistato dovrebbe combinare formazione teorica e pratica. Tuttavia, la legislazione pertinente gravata non è conforme, secondo il Comitato, alla maggior parte di questi requisiti (decisione sul reclamo n. 66/2011, punti 36-38).

<sup>295</sup> Invero, secondo il Comitato (decisione sul reclamo n. 66/2011, punto 48) la protezione molto limitata contro i rischi sociali ed economici concessi ai minori impegnati in contratti di apprendistato speciali di apprendistato, ai sensi dell'articolo 74§9 della legge n. 3863/2010, ha l'effetto pratico di delineare una categoria distinta di lavoratori che sono effettivamente esclusi dall'ambito generale di protezione offerta dal sistema di sicurezza sociale, venendo ciò a rappresentare un deterioramento del sistema di sicurezza sociale. Diversamente l'art. 12 comma 3 della Carta sociale europea prevede che gli Stati membri si adoperino per elevare progressivamente il livello del regime di sicurezza sociale.

<sup>296</sup> I lavoratori fino a 25 anni sono infatti tutti posti sullo stesso basso livello di retribuzione, senza tener conto delle differenze di età e di circostanze personali, come il livello di istruzione e formazione, la situazione familiare... semplicemente perché sono nuovi entranti al mercato del lavoro (decisione sul reclamo n. 66/2011 punto 54).

pubblica o, ancora, allentino i vincoli all'attività imprenditoriale, tuttavia tali misure non dovrebbero destabilizzare eccessivamente la situazione di coloro che godono dei diritti sanciti dalla Carta<sup>297</sup>».

Quanto alle pronunce adottate dal Comitato in data 7 dicembre 2012, queste riguardano misure legislative che hanno profondamente modificato il sistema previdenziale greco incidendo, in particolar modo, sulle pensioni, per mezzo di tagli drastici a queste<sup>298</sup>. La principale difesa del Governo greco per giustificare tale contrazione dei redditi da pensione si è quindi basata sul richiamo degli obblighi assunti dal Paese con la Troika. Il Comitato ha tuttavia replicato sul punto, ribadendo che anche se le leggi elleniche sono state approvate in ottemperanza ad un obbligo internazionale, ciò non consente allo Stato greco di sottrarsi al rispetto della Carta sociale europea<sup>299</sup>.

Più nel dettaglio, nelle decisioni di cui si discute, il Comitato ha ribadito in primo luogo che, in ragione degli stretti legami tra l'economia e i diritti sociali, il perseguimento di obiettivi economici ad opera degli Stati parti non è incompatibile con l'art. 12 della Carta (diritto alla sicurezza sociale) e che il consolidamento delle finanze pubbliche può costituire un mezzo idoneo alla salvaguardia degli stessi sistemi nazionali di sicurezza sociale. Pertanto, la riduzione di determinate prestazioni pensionistiche non integra, di per sé stesso, violazione della Carta, purché gli Stati si impegnino a mantenere un livello soddisfacente dei propri regimi di sicurezza sociale<sup>300</sup>. Tuttavia, un accorto esame delle riforme pensionistiche introdotte ha messo in luce che i governanti greci non hanno effettuato studi preventivi e attuariali sui loro effetti, in grado di determinarne le conseguenze sui gruppi sociali più vulnerabili. Inoltre, l'esecutivo greco che ha adottato tali misure non ha nemmeno considerato le analisi e gli studi disponibili sulle misure d'austerità adottabili, svolti da numerosi organismi interni e internazionali rappresentativi degli interessi di un significativo numero delle categorie sociali coinvolte. In tutte le decisioni in esame, il Comitato è stato infatti sostenuto dalle osservazioni di numerosi organismi, menzionate a più riprese nel corso dei rispettivi procedimenti, che hanno messo in risalto il rischio concreto di un massiccio impoverimento di una parte notevole della popolazione greca,

---

<sup>297</sup> Il riferimento è al punto 13 della decisione sul reclamo n. 66/2011.

<sup>298</sup> Più nel dettaglio, per quanto riguarda i pensionati di età inferiore ai 55 anni, ogni quota di una pensione superiore a € 1.000 è stata ridotta del 40 per cento dal 1 ° novembre 2011 in poi. Per quanto riguarda i pensionati di età pari o superiore a 55 anni, qualsiasi quota di una pensione superiore a € 1,200 è stata ridotta del 20%. Le pensioni primarie e ausiliarie dei pensionati che hanno usufruito del pensionamento anticipato sono state ridotte del 50% circa. Un contributo di solidarietà sociale è prelevato da pensioni che ammontano a € 1.400 o più (decisione sul reclamo n. 66/2011, punti 17, 18, 19).

<sup>299</sup> Vedasi punto 50 della decisione sul reclamo n. 76/2012, secondo cui: «per quanto riguarda l'osservazione fatta dal governo secondo cui i diritti tutelati dalla Carta del 1961 sono stati limitati in base ad altri obblighi internazionali del governo, vale a dire quelli nell'ambito dell'accordo di prestito con le istituzioni dell'UE e il Fondo monetario internazionale, il Comitato ritiene che il fatto che le contestate disposizioni di diritto interno mirino a soddisfare i requisiti di altri obblighi giuridici non li distoglie dall'ambito della Carta».

<sup>300</sup> Il riferimento è al punto 71 della decisione sul reclamo n. 76/2012

a causa delle misure d'austerità approvate. In definitiva, è quindi risultato evidente che il Governo greco non si è impegnato per individuare misure alternative a quelle cui è ricorso, in grado non solo di contrastare la crisi economica ma soprattutto, di limitarne gli effetti cumulativi. Questi, diversamente, sono invece divenuti del tutto inaccettabili per i pensionati. Per tutti i suddetti motivi, il Comitato non ha quindi potuto che concludere per la violazione del terzo paragrafo dell'art. 12 della Carta<sup>301</sup>.

Alla luce delle pronunce esaminate, sembra quindi potersi affermare che la giurisprudenza del Comitato si ponga come vero e proprio baluardo legale, a disposizioni delle organizzazioni di cittadini, contro il progressivo smantellamento del *welfare State*<sup>302</sup> e la generale regressione dei diritti dei lavoratori, particolarmente evidente nel caso della Grecia. Altrimenti detto, la rapida analisi casistica appena svolta conferma l'impegno e la determinazione con cui il Comitato interpreta il proprio ruolo di garante del più risalente «patto europeo di democrazia sociale», com'è stata felicemente definita la Carta<sup>303</sup>. Le sue decisioni potrebbero quindi essere percepite dai cittadini come un'estrema difesa esterna dei loro diritti sociali. Invero, il Comitato, meglio dei giudici di Strasburgo e Lussemburgo, sembra aver saputo tenere alto il livello di godimento dei diritti sociali, impedendo una tutela al ribasso dei medesimi e garantendone, anzi, una tutela più favorevole<sup>304</sup>.

Particolarmente significativo, sul punto, sembra essere il richiamo del Comitato alla risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del giugno 2012, riguardante le misure di austerità, secondo cui: «gli Stati membri sono invitati a valutare attentamente gli attuali programmi di austerità dal punto di vista del loro impatto a breve e lungo termine sui processi decisionali democratici e sugli standard di tutela dei diritti sociali, sui sistemi di sicurezza sociale e sui servizi sociali [...] con particolare riguardo ai più vulnerabili gruppi (persone con disabilità, migranti, disoccupati)<sup>305</sup>».

Ciò posto, si assiste tuttavia ad un vero e proprio paradosso: nonostante infatti la Carta sociale europea sembri essere il Trattato che meglio dovrebbe garantire la tutela dei diritti sociali nello spazio europeo, per la ricchezza del suo impianto normativo, anche a confronto con le discipline costituzionali nazionali più avanzate<sup>306</sup>, tale mezzo di tutela risulta ancora assai

---

<sup>301</sup> Cfr. G. GUIGLIA, *Il diritto alla sicurezza sociale in tempo di crisi: la Grecia di fronte al Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. 4/2013, 381, 382.

<sup>302</sup> Così G. GUIGLIA, *La giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica: le decisioni concernenti la Grecia*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *La carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Atti del Convegno di studi Reggio Calabria, 26 febbraio 2016, Napoli, 2016, 96.

<sup>303</sup> In questo senso vedasi: L. JIMENA QUESADA, *La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debite actual y perspectivas*, in *Estudios de economía aplicada*, 3/2009, 752.

<sup>304</sup> Argomenta in tal senso: G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.

<sup>305</sup> Decisione sul reclamo n. 80/2012, punto 42.

<sup>306</sup> Cfr. G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, *op.cit.*

spuntato. Invero, qualora lo Stato cui è imputata la violazione accertata non avvii alcuna iniziativa (o comunichi la sua intenzione di farlo) entro 4 mesi, il Comitato può adottare una mera raccomandazione che, tuttavia, ha solo carattere monitorio. Trattasi infatti, quanto a quest'ultima, di un mero "strumento" avente funzione di carattere politico-morale, in seguito ad una pronuncia (ovvero quella che ha accertato la violazione) priva di efficacia giuridica diretta negli ordinamenti nazionali<sup>307</sup>. Invero, le decisioni assunte dal Comitato europeo dei diritti sociali hanno «un seguito eminentemente politico»<sup>308</sup>, in tanto in quanto non sembra potersi affermare che il Comitato eserciti una funzione giurisdizionale<sup>309</sup>.

Pertanto, mentre la Corte costituzionale si è trovata per anni e ripetutamente ad affrontare il delicato problema del rapporto e del possibile conflitto tra norme interne e norme CEDU, per altro verso non si è quasi mai dovuta preoccupare degli eventuali contrasti tra una legge italiana e una norma della Carta Sociale<sup>310</sup>, almeno fino alla recente sentenza n. 120/2018<sup>311</sup> ove questa, per la prima volta, è stata invocata come parametro interposto, per giungere ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale, sia pure a conferma di un'incostituzionalità già rilevata, in relazione all'art. 11 della CEDU<sup>312</sup>. Più precisamente, in tale decisione, la Corte si è soffermata per la prima

---

<sup>307</sup> Per maggiori approfondimenti sul punto vedasi: C. PANZERA, *Diritti ineffettivi? Gli strumenti di tutela della Carta sociale europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017. Si rimanda altresì, al riguardo, a: C. PANZERA – A. RAUTI – C. SALAZAR – A. SPADARO (a cura di), *La carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, op.cit.

<sup>308</sup> In tal senso: G. GUIGLIA, *Le prospettive della Carta sociale europea*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2010.

<sup>309</sup> Vedasi, sul punto: C. PANZERA, *Per i cinquant'anni della Carta Sociale Europea*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 1/2012. Al limite, in dottrina si è sostenuto che Comitato per i diritti sociali sia un organo «di controllo di natura quasi-giurisdizionale» valorizzandone l'indipendenza e l'utilizzo di parametri giuridici nell'esercizio della funzione. In tal senso si rimanda a: S. FORLATI, *Corte costituzionale e controllo internazionale: quale ruolo per la «giurisprudenza» del Comitato europeo per i diritti sociali nel giudizio di costituzionalità delle leggi?*, in Atti del Seminario La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea, Ferrara del 28 giugno 2018, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 73. Anche A. GUAZZAROTTI, *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1/2013, 9. in riferimento alle decisioni del Comitato non parla di giurisprudenza, bensì di prassi interpretativa.

<sup>310</sup> Cfr. G. MONACO, *Il vincolo degli obblighi internazionali e l'utilizzo della Carta Sociale Europea come norma interposta nel giudizio di legittimità sulle leggi*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, settembre 2018.

<sup>311</sup> Il Consiglio di Stato e il TAR Veneto hanno sollevato questione di legittimità costituzionale con riguardo all'art. 1475 comma 2, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), per contrasto con l'art. 117, primo comma Cost., in relazione agli articoli 11 e 14 CEDU e per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 5, terzo periodo, della Carta sociale europea. La gravata normativa regolamentata, dunque, la libertà di costituire ovvero di aderire ad associazioni sindacali per gli appartenenti alle Forze armate. Al riguardo, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), in quanto prevedeva che «i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali» invece di prevedere che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali».

<sup>312</sup> Sul punto si noti che S. STURNIOLO, *Una porta prima facie aperta ma in realtà ancora "socchiusa" per la Carta sociale europea*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, luglio 2018, sembra sminuire la portata innovativa della suddetta pronuncia in tanto in quanto la Corte costituzionale «per un verso, equipara la Carta sociale europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ma, per altro verso, non riconosce il medesimo trattamento al Comitato europeo dei diritti sociali, impedendo in tal modo che l'equiparazione tra la Carte si rifletta anche tra i rispettivi interpreti e garantiti». Vedasi altresì, sul punto, B. LIBERALI, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in *Federalismi.it*, n. 17/2017, secondo cui: «significativi appaiono gli interrogativi posti in merito al rilievo da assegnare alle decisioni del Comitato Europeo dei Diritti Sociali rese nell'ambito della procedura dei reclami collettivi e, soprattutto, alla stessa possibilità di considerare quali veri e propri parametri interposti le disposizioni della Carta Sociale Europea».

volta in modo circostanziato sul ruolo della Carta sociale europea quale parametro interposto di costituzionalità, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost. Al riguardo, quindi, autorevole dottrina ha rilevato come: «si potrebbe allora dire che, con riguardo alla Carta sociale europea, nella sentenza n. 120/2018 non ogni cosa è illuminata: ma, come è già accaduto per la CEDU, è probabile che ulteriori precisazioni sul ruolo della Carta quale fonte interposta siano date con successive pronunce».<sup>313</sup>

## 9. Il lavoratore e i suoi diritti nell'ordinamento europeo: tra concorrenza sovranazionale e tramonto dei paradigmi costituzionali

Le logiche competitive interstatali nel contesto europeo<sup>314</sup>, di cui la *governance* economica europea della crisi sembra rappresentare un'ulteriore acutizzazione, hanno imposto che i Paesi con una bilancia commerciale in deficit riducessero il costo del lavoro, rendendolo altresì più flessibile, con la conseguente adozione di adeguate riforme<sup>315</sup> in tale direzione<sup>316</sup>. Invero, nel

---

<sup>313</sup> Cfr. C. SALAZAR, *La Carta sociale europea nella sentenza n. 120 del 2018 della Consulta: ogni cosa è illuminata?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2018, 907.

<sup>314</sup> Sul punto vedasi: W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, n. 1/2000, 22, il quale, già all'inizio del XXI° secolo, rilevava che «nei sistemi europei di *welfare* una competizione sempre più spinta all'interno di una economia sempre più internazionalizzata sta erodendo le basi materiali necessarie ad una solidarietà tradizionale di tipo redistributivo». Vedasi altresì, al riguardo, E. MOSTACCI, *Il fascino discreto della competizione. Legami di solidarietà e pressione competitiva nel processo di integrazione europea*, in *DPCE On line*, n. 4/2015, 129 ss.

<sup>315</sup> Si pensi, ad esempio, alla riforma della disciplina sulla contrattazione collettiva aziendale. Il Governo Monti, mediante l'art. 8 D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (come modificato dall'articolo 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, in sede di conversione) ha previsto che: «I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, possono realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività» Tale norma costituisce indubbiamente una svolta operata dal legislatore in favore della estensione *ultra partes* dei contratti collettivi di secondo livello. L'art. 8, infatti, subordina la possibilità di derogare alle norme di legge all'intervento di un contratto collettivo, seppur aziendale. Al riguardo, osservano A. PERULLI – V. SPEZIALE, *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la "rivoluzione di Agosto" del Diritto del lavoro* WP, C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 132/2011, che «nella riforma di Agosto 2011 l'equiordinazione [tra contrattazione collettiva e legge] avviene a livello di contrattazione aziendale, dove i rapporti di forza, come si è già detto, possono essere notevolmente a svantaggio delle organizzazioni sindacali, che possono essere quindi in molti casi obbligate ad accettare deroghe non volute. Si tratta di un'innovazione antistorica anche con riferimento al nostro sistema sindacale, tradizionalmente incentrato sulla rappresentanza centralizzata e non atomizzata a livello aziendale. Una forzata "americanizzazione" delle relazioni collettive, che non ha paragone con nessun sistema europeo, ove pure la tendenza è nel senso di aumentare – con moderazione e con le dovute precauzioni – il potere regolativo del livello aziendale di contrattazione» Sul punto, criticamente, osserva altresì G. SANTORO PASSARELLI, *Il contratto aziendale in deroga*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 254/2015 che: «[la norma in esame] vulnera il principio dell'inderogabilità delle norme di legge da parte del contratto collettivo; tende a scardinare il principio della gerarchia tra contratti collettivi di diverso livello, perché attribuisce a titolo originario al contratto aziendale la funzione di derogare la norma di legge senza la mediazione del contratto collettivo nazionale. E, sotto questo profilo, favorisce la competizione tra i contratti collettivi nazionale e aziendale con l'obiettivo ultimo del superamento del livello nazionale di contrattazione».

<sup>316</sup> Al riguardo, si rimanda al contributo di T. TREU, *Le riforme del lavoro: Spagna e Italia*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2015, n. 3/2015, 601. L'Autore traccia alcuni obiettivi generali comuni delle riforme intervenute nei due

contesto dell'UEM, in mancanza della politica del cambio, per ridurre l'impatto dello *shock* sull'intera area si è reso necessario agire sul mercato del lavoro mediante una maggiore flessibilità salariale o la riallocazione attraverso la mobilità del fattore lavoro. Ne è dunque derivata una strategia di *policy* orientata ad una maggiore flessibilizzazione del fattore lavoro, al fine di incrementare la capacità delle economie, specialmente quelle più deboli, di adattarsi ai cambiamenti economici<sup>317</sup>.

La *governance* dell'UEM si è quindi incentrata sulla prevalenza – da un punto di vista strutturale – delle dinamiche competitive sull'operare di istituti volti a preservare e implementare i legami di solidarietà tra i diversi tasselli della costruzione europea<sup>318</sup>. In particolare, sembra essersi inverato il patrocinio, da parte delle istituzioni europee, di politiche di deflazione salariale e di *austerity* nei confronti degli Stati membri debitori o comunque a rischio di default (comprese Italia e Spagna i cui spread erano “impazziti” nel 2011)<sup>319</sup>. Le istituzioni europee auspicavano infatti che, perseguendo politiche economico sociali di questo tipo, il sistema economico degli Stati in disavanzo commerciale sarebbe divenuto più competitivo.

In riferimento all'Italia, ad esempio, la Commissione ha significativamente affermato che: «la perdita di competitività di costo dell'Italia dagli inizi degli anni 2000 è dovuta al rapido aumento del costo del lavoro per unità di prodotto prima della crisi [...] Le recenti riforme del mercato del lavoro, volte ad aumentare la flessibilità all'ingresso e all'uscita dal mondo del lavoro e a migliorare l'efficienza allocativa nell'economia, dovrebbero arginare l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto in Italia<sup>320</sup>». Da tali affermazioni se ne deduce quindi che la Commissione europea propende affinché gli Stati GIPSI adottino politiche di deflazione salariale, considerando le riforme strutturali del mercato del lavoro come indispensabili per la crescita interna<sup>321</sup>. Pertanto, la deflazione salariale, la flessibilità del lavoratore e del lavoro, la promozione della contrattazione collettiva decentrata<sup>322</sup> e, da ultimo, un affievolimento generale

---

Paesi: da un lato il decentramento della contrattazione per renderla più rispondente alle mutevoli condizioni delle imprese; dall'altro alcune forme di flessibilità sia esterna sia interna nella regolazione dei rapporti di lavoro. Infine, una modulazione delle tutele che tenga conto dei diversi tipi di lavoro, dipendente ed autonomo, e dei relativi bisogni di protezione.

<sup>317</sup> Cfr. M. CIANCI, *Il costo del lavoro in Italia: tecniche di riduzione dirette ed indirette*, tesi di dottorato in istituzioni e politiche ambientali, finanziarie, previdenziali e tributarie, XXVI° ciclo, Università Federico II, Napoli, 104. Anche A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la “costituzione economica europea”? Si prega di riformulare la domanda*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018 al riguardo ravvisa, nel contesto dell'UEM «una sostituzione delle politiche del cambio con quelle della deflazione salariale».

<sup>318</sup> Cfr. E. MOSTACCI, *Il fascino discreto della competizione. Legami di solidarietà e pressione competitiva nel processo di integrazione europea*, *op.cit.*, 131.

<sup>319</sup> In tal senso, vedasi A. GUAZZAROTTI, *Unione Europea e conflitti di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016.

<sup>320</sup> Commissione europea, *Relazione per paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, Bruxelles, 26.2.2016 SWD(2016) 81 final, 32.

<sup>321</sup> Per un dibattito sul punto si rimanda a: A. PACELLA – R. RAELFONZO – E.G. TORTORELLA, *Flessibilità del lavoro e competitività in Italia*, in *Diritti lavori mercati*, n. 1/2014, 57 ss.

<sup>322</sup> Si noti che, diversamente da quanto si argomenterà in questo paragrafo, secondo M. DEL CONTE, *La riforma della contrattazione decentrata: dissoluzione o evoluzione del diritto del lavoro*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1/2012, 37, «da pluriennale congiuntura economica negativa, alla quale si è accompagnato un progressivo declino delle

della tutela accordata al prestatore in caso di licenziamento illegittimo sono divenute (e sembrano tutt'ora essere) le (inefficaci)<sup>323</sup> “ricette europee” elaborate per ridurre gli squilibri macroeconomici tra Stati in costante surplus e Paesi in costante deficit commerciale, i c.d. GIPSI, secondo un approccio, proprio dell'analisi economica del diritto<sup>324</sup>, tale per cui la legislazione di un determinato settore deve essere valutata in relazione agli esiti economici da questa determinati. Si è quindi sottolineato, al riguardo, come tale dimensione tutta economica costituisca un vero e proprio cambio del paradigma scientifico del diritto del lavoro, definito come la declinazione lavoristica dell'analisi economica del diritto<sup>325</sup>.

Coerentemente con tale paradigma, il diritto del lavoro sembra quindi essere considerato, dalle istituzioni dell'Unione, quale vero e proprio strumento di politica economica, attraverso cui poter rilanciare la competitività di uno Stato economicamente debole<sup>326</sup>. Ciò emerge, ad esempio, anche dalle osservazioni formulate dalla Commissione con riguardo alla Spagna, nella c.d. *in depth review* annuale. Questa rilevava, nel 2016, che: «favorirebbe un progressivo “aggiustamento” della bilancia commerciale una più alta produttività e dinamiche del costo del lavoro in costante diminuzione. In particolare, l'attuale andamento di moderazione del costo del lavoro, in un contesto di inflazione molto bassa (o addirittura negativa) consente di preservare guadagni di competitività prezzo/costo parallelamente all'aumento dei redditi reali disponibili. Salvaguardare la competitività dei costi legati al lavoro è fondamentale in quanto la Spagna è specializzata in segmenti di mercato in cui la concorrenza sui prezzi è determinante»<sup>327</sup>.

---

retribuzioni reali e delle tutele dei lavoratori, ci ha in qualche misura assuefatti all'idea che la contrattazione in deroga non possa che risolversi nel deterioramento delle condizioni di lavoro. Ma proprio l'inversione di questa prospettiva dovrebbe rappresentare la grande sfida della collocazione aziendale. Ed è questo un obiettivo possibile a condizione che si superi il pregiudizio, storicamente falso e positivamente infondato, che la legge ed il contratto nazionale siano sempre portatori di benefici per i lavoratori. A riprova dell'infondatezza di tale pregiudizio è sufficiente prendere atto del cambiamento di indirizzo dell'agenda sociale europea la quale si è fatta interprete delle esigenze di efficienza e competitività delle imprese, spingendo gli Stati verso una sempre maggiore flessibilizzazione delle regole del mercato del lavoro e della disciplina dei contratti».

<sup>323</sup> Invero, come evidenziato da E. MOSTACCI, *Il fascino discreto della competizione. Legami di solidarietà e pressione competitiva nel processo di integrazione europea*, op.cit., 131, negli anni successivi all'adozione della moneta unica, gli andamenti macroeconomici dei diversi Paesi aderenti all'EMU hanno mostrato una evidente dinamica divergente. Per una letteratura economica avversa alla dottrina economica della c.d. austerità espansiva, propugnata in sede europea, vedasi *ex multis*: J. STIGLIZ, *Europe's austerity disaster*, in [www.socialeurope.eu](http://www.socialeurope.eu), settembre 2014.

<sup>324</sup> Secondo A. GUAZZAROTTI, *La subordinazione degli Stati al potere dei mercati finanziari attraverso la misura competitiva del diritto*, in *Politica del diritto*, n. 3/2018, 390 «indicativa della funzione di neutralizzazione del conflitto [sociale] è l'applicazione dell'analisi economica del diritto al diritto del lavoro, da cui è stata distillata già negli anni Settanta del secolo scorso una ricetta destinata a fortuna duratura: la disoccupazione non sarebbe tanto il frutto di carente domanda di lavoro, bensì di carente flessibilità dei mercati del lavoro, ossia della velocità con cui offerta e domanda di lavoro possono incontrarsi; una velocità misurabile e incrementabile soprattutto grazie all'abbattimento di ostacoli giuridici agli aspiranti lavoratori e alle imprese».

<sup>325</sup> Cfr. V. SPEZIALE, *La mutazione genetica del diritto del lavoro*, in M.P. Iadicicco, V. Nuzzo (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Napoli, 2016, 34 ss.

<sup>326</sup> In questo senso: A. GUAZZAROTTI, *Riforme del lavoro e riforme costituzionali unite da un comune, tecnocratico, destino*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, dicembre 2017, secondo cui: «diritto del lavoro e diritto costituzionale sono entrambi declassati a strumenti di produzione di risultati macroeconomici misurabili nel breve o medio periodo».

<sup>327</sup> Commissione, Country Report Spain 2016 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Brussels, 26.2.2016 SWD(2016) 78 final, 21.

Costituisce altresì emblema di quanto sin d'ora affermato la struttura stessa dell'indicatore della Procedura per squilibri macroeconomici sull'andamento del costo per unità del lavoro. Secondo tale indice, infatti, è considerato fattore di possibile criticità un'inflazione di questo – per gli Stati UEM – uguale o maggiore al 9% nell'arco di un triennio. Tuttavia, una diminuzione del costo unitario del lavoro – nemmeno se consistente – non è considerata come un'eventualità passibile di creare squilibri macroeconomici. Se ne deduce quindi la tendenziosità della Commissione nel monitorare l'andamento dei salari, nonché lo stimolo ai legislatori nazionali ad adottare riforme alla quali consegua una decrescita di questi. Inoltre, poiché tale indicatore prevede una unica soglia di criticità<sup>328</sup> nel solo caso di incremento salariale, questo sembra rispecchiare l'ignoranza, da parte delle istituzioni europee, delle criticità connesse ad una costante diminuzione delle retribuzioni ai prestatori, quale la potenziale insorgenza di una crisi deflattiva, così come sembra essersi inverato, negli ultimi anni, nei Paesi periferici dell'Eurozona<sup>329</sup>.

La tendenza sin d'ora descritta all'adozione, da parte dei legislatori nazionali dei Paesi GIPSI – su input delle istituzioni europee – di politiche di moderazione salariale sembra altresì avere delle evidenti implicazioni di ordine costituzionale, quanto al nostro ordinamento giuridico. Come dunque evidenziato da alcuni Autori, globalizzazione e *governance* economica europea segnano un declinante destino del diritto al lavoro, le cui sorti sono intrecciate a quelle del diritto costituzionale, stante le varie disposizioni della Carta che riguardano appunto tale materia (art. 1, 4, 36 Cost)<sup>330</sup>. Il lavoro è infatti visto e valorizzato, dal profilo prettamente costituzionalistico, sia come mezzo per la affermazione e lo sviluppo della personalità di ciascuno (il principio personalistico che è fondamentale nella Costituzione); sia come mezzo per il progresso materiale e spirituale della società (il principio solidaristico altrettanto fondamentale). Se quindi non c'è dignità senza lavoro, non può nemmeno esserci, parimenti, lavoro senza dignità. Invece, ad oggi, il lavoro sembra essere diventato come il denaro: si prende dove costa meno e si colloca dove

---

<sup>328</sup> Secondo A. GUAZZAROTTI, *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)conflittuale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018 «le politiche deflattive fin qui adottate assieme [...] alla tendenziosità degli indicatori della procedura sugli squilibri macroeconomici eccessivi presuppongono una visione profondamente anti-keynesiana, di ripudio del ruolo della domanda aggregata trainata da salari e investimenti pubblici, nonché di subordinazione dell'obiettivo della piena occupazione a quello della stabilità dei prezzi»

<sup>329</sup> Sostengono che la *governance* economica europea della crisi, con le misure sostanzialmente imposte e/o raccomandate agli Stati membri abbia determinato un calo della domanda interna di gran parte di questi, specialmente per quanto concerne i c.d. GIPSI, N. DOGING – H. HERR, *EU policies addressing current account imbalances in the EMU: An assessment*, Institute for International Political Economy, Berlin working paper, n. 46/2015. Anche i dati economici, in particolare V. LOPS, *Europa in piena deflazione, Giappone in trappola da 15 anni. Come se ne esce?*, in *www.ilsole24ore.com*, Maggio 2016, ci rivelano come nella classifica globale dei livelli di deflazione, tra i primi sei posti, ben tre sono occupati da Paesi del Sud dell'Eurozona (Grecia prima, Spagna seconda, Italia sesta). Quest'area sta infatti sperimentando una deflazione salariale rilevante, come meccanismo forzato di correzione degli squilibri commerciali con i Paesi del Nord Europa. Vedasi, da ultimo, sul punto, M. BLYTH, *Austerity: the History of a dangerous idea*, Oxford, 2013.

<sup>330</sup> Vedasi, al riguardo, A. GUAZZAROTTI, *Riforme del lavoro e riforme costituzionali unite da un comune, tecnocratico, destino*, *op.cit.*

rende di più, secondo una delle logiche economiche di base che sta connotando anche il problema dello sviluppo del lavoro<sup>331</sup>.

Al riguardo, anche la Corte Costituzionale ha recentemente affermato (sentenza n. 194/2018) che: «il forte coinvolgimento della persona umana – a differenza di quanto accade in altri rapporti di durata – qualifica il diritto al lavoro come diritto fondamentale, cui il legislatore deve guardare per apprestare specifiche tutele<sup>332</sup>». La Corte è stata infatti investita dal Tribunale di Roma della decisione sulla legittimità costituzionale delle disposizioni del c.d. *Jobs Act*<sup>333</sup>, in quanto queste prevedevano, in luogo della tutela reintegratoria per illegittimo licenziamento motivato da ragioni economiche, un'indennità fissa e proporzionata all'anzianità di servizio. Relativamente a tali previsioni normative del *Jobs Act*, lo stesso giudice *a quo*<sup>334</sup> dubitando della legittimità costituzionale di questa rispetto agli art. 4 e 35, aveva invero efficacemente rilevato che: «[tali precetti costituzionali] non possono dirsi inverati in una normativa come quella in esame, che sostanzialmente “valuta” il diritto al lavoro, come strumento di realizzazione della persona e mezzo di emancipazione sociale ed economico, con una qualificazione tanto modesta ed evanescente»<sup>335</sup>.

Con riguardo alle suddette disposizioni del *Jobs Act* è stato quindi osservato in dottrina che queste, fondamentalmente, riducono o sottraggono diritti nel rapporto contrattuale, sia pure promettendo ai lavoratori, nel nome della *flexicurity*, qualche (ipotetica) garanzia in più in caso di disoccupazione o di ricerca di un nuovo impiego. Tuttavia, lo scambio tra minori garanzie nel rapporto (in specie in materia di licenziamento) e maggiori tutele nel mercato del lavoro sarebbe, in realtà, visibilmente ineguale e tutto sbilanciato sul versante della riduzione dei diritti che hanno caratterizzato il modello protettivo storico del diritto del lavoro<sup>336</sup>. Tale normativa finirebbe così per far degradare il prestatore di lavoro da soggetto di diritti a mero costo di

---

<sup>331</sup> Cfr. G.M. FLICK, *Lavoro, dignità, costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, il quale osserva che: «il lavoro è una realtà essenziale per la società, per la famiglia, per il singolo, poiché riguarda la persona, la vita, la libertà e la felicità di ciascuno di noi. Riguarda il valore primario e il bene della persona umana; è la premessa della democrazia e dell'uguaglianza nella collettività, nei rapporti tra i consociati. Ne deriva una stretta correlazione tra il tema della dignità del lavoro e quello della dignità della persona attraverso il lavoro: può esservi dignità senza lavoro? Può esservi lavoro senza dignità? La risposta a entrambe le domande è che non è così »

<sup>332</sup> Corte Costituzionale, sentenza 26 settembre 2018, n. 194, punto in diritto 9.1. Si rimanda, per un commento a tale pronuncia: E. BALBONI, *La forza dei principi, ovvero ultimi (?) bagliori costituzionalmente orientati. Commento alla sentenza n. 194 del 2018 intorno al "diritto al lavoro*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, novembre 2018.

<sup>333</sup> Ci si riferisce, in particolare, agli art. 3 e 4 del D.lgs. 23/2015.

<sup>334</sup> Il Trib. Roma, sez. III, ordinanza 26 Luglio 2017, ha rimesso alla Corte Costituzionale il dubbio di legittimità dell'art. 1, comma 7, lettera c) L.n. 183/2014 e degli artt. 3, 4 e 10 D.Lgs. n. 23/2015.

<sup>335</sup> Vedasi, al riguardo, V. SPEZIALE, *Il problema della legittimità costituzionale del contratto a tutele crescenti*, atti del seminario in previsione dell'udienza pubblica della Corte Costituzionale del 25 settembre 2018 sulla questione di costituzionalità sul D. lgs n. 23/2015, Università di Ferrara, 28 giugno 2018, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 21 ss. secondo cui: «I mutamenti nel contesto sociale politico ed economico, pur se considerati, non possono certo condurre ad una interpretazione delle disposizioni costituzionali che prescindano dagli scopi perseguiti dai Costituenti e dalla ispirazione che ne è alla base. Mentre è esattamente questo il risultato a cui si perviene con l'adozione di una lettura dei principi costituzionali esclusivamente alla luce degli assiomi della *Law and Economics*».

<sup>336</sup> In tal senso, S. GIUBBONI, *Ascesa e caduta del diritto del lavoro dell'Unione Europea*, in *Sociologia del diritto*, n. 3/2017, 8.

produzione, tale da incidere sulla propensione delle imprese ad assumere, con una vera e propria inversione del rapporto mezzi-fini delle previsioni costituzionali in materia<sup>337</sup>.

Tale concezione strumentale del diritto al lavoro ne sembra pertanto fare perdere ogni carica assiologica, privandolo del valore antropocentrico e di valorizzazione/tutela del lavoratore che appartiene al nostro patrimonio costituzionale. Invero, l'oggettivazione del lavoro quale fattore di input, secondo logiche di impresa, ne ridimensiona fortemente la dimensione qualitativa, nonché ne depaupera il fondamento antropologico e sociale che, dai tempi del costituzionalismo democratico, è archetipico del nostro ordinamento giuridico<sup>338</sup>. Il salario, ad esempio, pare avere perso la sua "dimensione" sociale di strumento diretto a garantire la libertà dal bisogno e la dignità del lavoratore, venendo invece considerato dalle istituzioni europee esclusivamente quale costo di produzione che incide sulla propensione delle imprese all'investimento<sup>339</sup>. Sembra pertanto esservi una sempre maggior diffusione del lavoro come merce, con un legislatore nazionale che fatica costantemente ad opporsi (quando non asseconda) a tale trasformazione "genetica"<sup>340</sup>.

---

<sup>337</sup> Per una ricostruzione che addivene a conclusioni opposte vedasi: M. CAVINO, *Il contratto di lavoro a tutele crescenti al vaglio della Corte costituzionale*, atti del seminario in previsione dell'udienza pubblica della Corte Costituzionale del 25 settembre 2018 sulla questione di costituzionalità sul D. lgs n. 23/2015, Università di Ferrara, 28 giugno 2018, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 4 ss. Secondo tale Autore, «l'art. 4 Cost. non garantisce il diritto alla conservazione del lavoro [...] (pertanto) non esclude, ma al contrario esige che il legislatore nel quadro della politica prescritta dalla norma costituzionale adegui, sulla base delle valutazioni di sua competenza, la disciplina dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, al fine intimo di assicurare a tutti la continuità del lavoro [...] Il modello di tutela apprestato dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori è un prodotto della storia, e nella storia deve essere correttamente collocato [...] Con la piena legittimazione della presenza dei sindacati in azienda, e più in generale con le trasformazioni delle relazioni sindacali, anche il valore simbolico della norma si è progressivamente dissolto, giustificando sempre meno i costi che imponeva alle imprese in termini di rigidità nella gestione delle risorse umane [...] In questa prospettiva si devono leggere gli interventi legislativi della riforma Fornero e del *Jobs Act* quali misure adottate per rendere effettivo il diritto al lavoro in relazione alle mutate esigenze di competitività del sistema produttivo».

<sup>338</sup> Per approfondimenti sul tema dell'inquadramento del diritto al lavoro nella Costituzione italiana si rimanda al contributo di: T. GROPPI, «*Fondata sul lavoro*», origini, significato, attualità della scelta dei Costituenti, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.3/2012, 665 ss., a: L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in L. Mengoni – U. Romagnoli – G. Giugni –T. Treu (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, 1998, 4 ss.; al contributo di: G. AMATO, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in *www.aspid.it*, n. 9/2011, e a G. LOY, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in *Rivista AIC*, 2009. Da ultimo, si rimanda altresì alle interessanti osservazioni di: S. LAFORGIA, *Spunti per un'antropologia del lavoratore degno*, in *Lav. dir.*, n.1/2016. Secondo tale Autore: «il diritto del lavoro sta divenendo sempre più ancillare rispetto alle ragioni dell'economia. Pertanto, in questa stagione del diritto del lavoro, l'interprete avrebbe il dovere di elaborare un nuovo identikit del lavoratore dignitoso, sacrificato alle ragioni neoliberiste al fine di accomodarlo al mercato e di renderlo competitivo».

<sup>339</sup> Cfr. V. SPEZIALE, *La mutazione genetica del diritto del lavoro*, in M.P. Iadicco – V. Nuzzo (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Napoli, 2016, 74.

<sup>340</sup> A tale conclusione addivene: A. SOMMA, *Il diritto del lavoro dopo i Trenta gloriosi*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2/2018, 310. A tal riguardo, per una significativa critica alle forme flessibili di lavoro vedasi: L. GALLINO, *Il Lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Bari, 2007, 3 ss. Contrariamente a tale impostazione teorica, vedasi: M. GRANDI, *Il diritto del lavoro europeo. Le sfide del XXI secolo*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4/2007, 1022 ss. Secondo tale Autore, quanto alla flessibilità del lavoro, si tratterebbe di prendere atto dei cambiamenti profondi e diffusi delle forme di lavoro nel mondo contemporaneo e di adattare la logica protezionistica al mutato assetto delle attività lavorative. Non vi sarebbero, infatti, alternative economicamente e socialmente sostenibili allo sviluppo di esperienze lavorative differenziate e competitive. In tal senso, il futuro del diritto del lavoro è legato alla trasformazione del suo oggetto e, quindi, alla capacità di adattamento della sua vocazione originaria, cioè la protezione del fattore umano, ai cambiamenti che si stanno determinando nelle condizioni organizzative, contrattuali e professionali delle attività lavorative.

Come, già da tempo, è stato colto dalla migliore dottrina al riguardo: «mai come oggi il lavoro, su cui si fonda la Repubblica italiana, è minacciato nella sua tutela essenziale; mai come oggi la ricchezza prodotta dalla globalizzazione accentua il divario sociale, mentre le politiche perequative imposte dal principio dell'eguaglianza sostanziale sono costrette a retrocedere di fronte agli indicatori economici»<sup>341</sup>.

Si noti altresì, al riguardo, che anche la Corte di giustizia ha avvallato la prevalenza delle libertà economiche sui diritti fondamentali dei lavoratori, iscritti nelle Costituzioni nazionali, quali il diritto di sciopero e il diritto di contrattazione collettiva. Autorevole dottrina ha osservato, al riguardo, come i celebri casi *Viking*<sup>342</sup> e *Laval*<sup>343</sup> abbiano invero inaugurato la stagione del dominante dogmatismo neoliberista della Corte. In tali pronunce, le discipline nazionali di diritto del lavoro sono state infatti assoggettate ad un controllo di compatibilità con la logica del mercato, secondo una forma di autonomia dell'economico che si sarebbe rivalsa

---

<sup>341</sup> Tale considerazione è di R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2007, 52.

<sup>342</sup> Il riferimento è alla sentenza CGUE, 11 dicembre 2007, C-438/05. Si ricostruisce, di seguito, la vicenda alla base della pronuncia in esame. La *Viking Line*, società finlandese di traghetti, era proprietaria del Rosella, traghetto battente bandiera finlandese, che svolgeva servizio fra Tallinn e Helsinki. I membri del suo equipaggio erano iscritti alla *Finnish Seamen's Union* (FSU), sindacato affiliato alla federazione internazionale di categoria, la *International Transport Workers' Federation* (ITF), che perseguiva una politica di lotta contro le compagnie battenti bandiere di convenienza. Nell'ottobre 2003 la *Viking Line* ha comunicato alla Fsu la sua intenzione di cambiare la bandiera del Rosella, che operava in perdita, immatricolandola in Estonia. Così facendo avrebbe potuto impiegare un equipaggio estone con una retribuzione inferiore a quella riconosciuta in Finlandia e, quindi, avrebbe potuto offrire i suoi servizi a un prezzo decisamente più concorrenziale di altre compagnie navali sul medesimo collegamento marittimo. Scaduto l'accordo relativo all'equipaggio del Rosella, la Fsu non era più soggetta all'obbligo di «pace sociale» imposto dal diritto finlandese. Essa ha pertanto annunciato uno sciopero, chiedendo alla *Viking*, da un lato, di incrementare l'equipaggio del Rosella e, dall'altro, di rinunciare al suo progetto di cambiamento di bandiera della nave. Sul piano internazionale la Itf, su richiesta della Fsu, ha inviato a tutti i suoi affiliati una circolare imponendo loro di non avviare trattative con la *Viking Line* allo scopo di impedire ai sindacati estoni di negoziare con la compagnia di traghetti. Nell'agosto 2004 la *Viking Line*, decisa a registrare la nave operante in perdita con bandiera estone, si rivolgeva al giudice competente per far revocare la circolare dell'ITF e per ordinare alla Fsu di non ostacolare il suo diritto di stabilimento e, quindi, il cambiamento di bandiera del Rosella. Cfr. M. COLUCCI, *L'Unione Europea in un delicato equilibrio fra libertà economiche e diritti sindacali nei casi Laval e Viking: quando il fine non giustifica i mezzi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1/2008, 239 ss.

<sup>343</sup> Il riferimento è alla sentenza CGUE, 18 dicembre 2007, C-341/05. Si ricostruisce, di seguito, la vicenda alla base della pronuncia in esame. Nel maggio 2004 la *Laval un Partneri Ltd*, una società lettone, ha distaccato dei lavoratori dalla Lettonia per lavorare in alcuni cantieri edili in Svezia, attraverso una società controllata, la *L&P Baltic Bygg Ab*. Dopo alcuni mesi, la *Laval* e la *Baltic Bygg*, da un lato, e il sindacato svedese dei lavoratori dell'edilizia e dei lavori pubblici, la *Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, dall'altro, hanno avviato trattative per la determinazione delle retribuzioni dei lavoratori distaccati e la sottoscrizione, da parte della *Laval*, del contratto collettivo nazionale dell'edilizia. A seguito del fallimento delle negoziazioni, la *Laval* ha stipulato un contratto collettivo con il sindacato lettone, mentre la *Svenska Byggnadsarbetareförbundet* ha intrapreso un'azione collettiva, nella forma di un blocco delle merci nei cantieri della *Laval* sul territorio scandinavo. La legge svedese, infatti, riconosceva espressamente alle organizzazioni sindacali il diritto di ricorrere ad azioni collettive per indurre i datori di lavoro, anche stranieri, ad avviare trattative sulla retribuzione ovvero a sottoscrivere un contratto collettivo. Il sindacato dei lavoratori elettrici si è unito al movimento con un'azione di solidarietà ovvero il blocco di fornitura di energia elettrica al cantiere della *Laval*, provocando l'interruzione dei lavori per diverse settimane e, inevitabilmente, il fallimento della *Baltic Bygg*. L'*Arbetsdomstolen*, adito dalla compagnia di costruzione lettone per il risarcimento dei danni subiti, ha chiesto alla Corte di Giustizia di pronunciarsi sulla legittimità delle azioni collettive alla luce dell'art. 43 CE sulla libera prestazione dei servizi e della direttiva CE n. 96/71 sul distacco dei lavoratori. Cfr. M. COLUCCI, *L'Unione Europea in un delicato equilibrio fra libertà economiche e diritti sindacali nei casi Laval e Viking: quando il fine non giustifica i mezzi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1/2008, 239 ss.

sull'autonomia del politico. Più nel dettaglio, aspetto comune della giurisprudenza *Viking e Laval* è stata la definitiva consacrazione delle libertà economiche (di stabilimento e di prestazione dei servizi) sui diritti fondamentali. A tale affermazione è dunque corrisposta, specularmente, una conversione dei diritti collettivi fondamentali dei lavoratori (sciopero e contrattazione collettiva) in poteri privati tendenzialmente oppressivi di quelle libertà, in quanto ostruttivi dell'accesso al mercato interno<sup>344</sup>.

Alla luce di quanto suesposto, non sorprende quindi, in conclusione, che oggi il diritto del lavoro abbia abdicato ad ogni ambizione di governo del cambiamento; da modello per progettare dal basso una società democratica, nel segno di quella promessa di emancipazione sociale formulata dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione repubblicana, la legislazione lavoristica sembra infatti essere diventata l'oggetto elettivo della grande razionalizzazione neoliberista, il vero punto di caduta, anche in Italia, della deriva postdemocratica e tecnocratica, che trova la sua sublimazione nella cosiddetta nuova *governance* economica e monetaria dell'Unione europea<sup>345</sup>.

---

<sup>344</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Libertà d'impresa e diritto del lavoro nell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016. Con riferimento ai casi *Viking* e *Laval* la dottrina è sterminata. In particolare, da ultimo, si segnala S. SCIARRA, *Solidarity and Conflict, European social law in crisis*, Cambridge, 2018, 91 ss. la quale insiste sulla necessità di costruire un regime transnazionale di solidarietà europea per "superare" il fenomeno noto come *social dumping*. Tale Autrice, operando una ricostruzione dei casi *Viking* e *Laval* e del loro seguito normativo e giurisprudenziale, osserva altresì (93) come tali pronunce della Corte di Giustizia ritraggano una divisione profonda nella resilienza degli Stati membri ogniquale le tradizioni costituzionali comuni vengano in rilievo.

<sup>345</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Lavoro e diritti in crisi: il caso italiano in prospettiva europea*, in *Politica del diritto*, n. 2/2015, 258.

## CONCLUSIONI

### 1. La rilevanza degli squilibri macroeconomici intra-europei nell'attuale crisi.

Dall'analisi condotta nel presente lavoro emerge con chiarezza il ruolo di primo piano assunto, nel corso della crisi economica iniziata nel 2010, dagli squilibri macroeconomici all'interno dell'eurozona. Invero, come si è cercato di dimostrare, a partire dall'introduzione della moneta unica, si sono registrate sempre maggiori divergenze nelle bilance commerciali degli Stati membri. In particolare, gli Stati *core* – Germania su tutti – avrebbero realizzato surplus commerciali sempre maggiori (e spesso eccessivi), mentre i Paesi periferici, c.d. GIPSI, all'opposto, avrebbero visto continuamente accrescere i propri deficit.

L'introduzione dell'euro ha infatti privato gli Stati con economie più deboli della possibilità di porre in essere svalutazioni competitive, al fine di incentivare le proprie esportazioni, così finendo per avvantaggiare quelli con una valuta più forte sul mercato (quale era, in particolare, il marco). Precedentemente, infatti, il tasso di cambio, venuto meno nell'era post euro, permetteva di riequilibrare “fisiologicamente” gli squilibri commerciali intraeuropei tra Paesi in surplus e Paesi in deficit. Più nel dettaglio, quando uno Stato importava più di quanto riusciva ad esportare, la moneta di questo subiva una svalutazione che ne rendeva le relative merci più appetibili, in termini di prezzo, nei mercati internazionali. In maniera esattamente simmetrica, ove invece uno Stato esportava più di quanto importava, questo vedeva accrescere il valore della propria moneta e, conseguentemente, subiva una perdita di competitività – in termini di prezzo – dei propri prodotti. Diversamente, una volta introdotta la valuta unica all'interno dell'UEM, si è di fatto impedito che fosse la legge della domanda e dell'offerta a determinare il tasso di cambio, il valore di ciascuna moneta nazionale, come succede per qualsiasi altro prezzo. Ne è quindi conseguito che gli Stati in surplus commerciale, a seguito dell'introduzione dell'euro, non sono stati più corretti dalla rivalutazione “naturale” della propria moneta<sup>1</sup>. Al contempo, quelli esposti a rischio di deficit commerciali non hanno più potuto beneficiare né del tasso di cambio, né della leva della politica monetaria. Pertanto, in assenza dell'aggiustamento del tasso di cambio,

---

<sup>1</sup> Al riguardo, interessanti sono le storiche osservazioni di A. GRAZIANI, *La moneta al governo*, in *La Rivista del Manifesto*, luglio-agosto 2002. Tale Autore sottolinea come, in precedenza all'introduzione dell'euro, la Germania accettò, più di una volta, di rivalutare il marco rispetto alle altre valute europee. Tuttavia, le successive rivalutazioni del marco furono sempre minori di quanto il differenziale di inflazione avrebbe richiesto per ripristinare il cambio reale precedente. Poiché per molti anni la Germania godette di una sostanziale stabilità dei prezzi, mentre gli altri Stati europei non potevano evitare una lenta ma continua inflazione, il risultato fu che il marco tedesco, sebbene ufficialmente rivalutato in termini monetari, in realtà si andava svalutando in termini reali. La situazione non pare quindi essere mutata a seguito dell'introduzione dell'euro. Invero, da quando le valute europee sono fuse in una moneta unica, il marco non può più rivalutarsi sui mercati; conseguentemente, poiché il tasso di inflazione tedesco è inferiore rispetto a quello degli altri Paesi europei, le esportazioni tedesche si avvantaggiano di una competitività crescente, come se il marco continuasse a venire svalutato. Ne consegue quindi che i tassi di cambio iniziali fissati all'avvento dell'euro divengono sempre meno realistici.

residua principalmente a questi ultimi, al fine di rilanciare la propria competitività, lo strumento della deflazione interna. Questa consiste invero nell'abbattimento dei salari combinato con l'indebolimento dei diritti dei lavoratori ed è anche finalizzata, secondo taluni Autori, a deprimere i consumi interni per riequilibrare la bilancia dei pagamenti dal lato delle importazioni<sup>2</sup>.

L'UEM sembra quindi caratterizzata da dinamiche strutturalmente competitive, tali per cui gli Stati membri devono puntare, al fine di poter posizionarsi con successo sul relativo mercato intra-europeo, su di una politica mercantilista, fondata sull'abbattimento dei costi interni al fine di accrescere la competitività delle proprie merci, così finendo con il "mimare" l'economia tedesca, da sempre *export oriented*. In particolare, quest'ultima, anziché puntare sul sostegno alla domanda interna attraverso aumenti di salari (in relazione alla produttività) e su investimenti infrastrutturali, attua politiche di stimolo all'offerta esterna con l'obiettivo di esportare le proprie merci in mercati altri da quello domestico, posto che quest'ultimo non sarebbe in grado di "assorbirne" l'eccesso di produzione<sup>3</sup>.

A tal riguardo, una prima osservazione critica attiene al fatto che il c.d. mercantilismo sfrutta evidentemente le politiche keynesiane altrui. Invero, le esportazioni di uno Stato mercantilista trovano sbocco in mercati diversi da quello interno grazie allo stimolo della domanda interna attuata dai governi di altri Paesi. Alla carenza di adeguate politiche propulsive, sul lato della domanda, nello Stato esportatore, supplisce pertanto la crescita di investimenti e l'aumento dei salari negli altri mercati esteri verso cui le merci sono indirizzate.

Ciò premesso, ove tutti gli Stati dell'UEM si orientino nel senso di attuare politiche commerciali *export oriented*, si pone inevitabilmente un primo quesito: verso quale mercato potranno trovare sbocco le merci prodotte in un contesto dove tutti attuano politiche deflattive interne? In altri termini, se non vi è un adeguato sostegno ai redditi – bensì un generale abbattimento di questi – e, parallelamente, si assiste ad una decrescita degli investimenti in ricerca, innovazione, infrastrutture, come sarà possibile collocare le merci prodotte? L'abbandono, da parte di tutti gli Stati membri, di politiche di stampo keynesiano non potrà che comportare una generale recessione, posto che si verificherà, verosimilmente, un eccesso di produzione, non compensato da un'adeguata crescita della domanda in grado di assorbire tale eccesso. Ad ogni modo, ignorando tale aspetto problematico, la nascita dell'UEM sembra aver

---

<sup>2</sup> In tal senso vedasi: E. BRANCACCIO - M. PASSARELLA, *L'austerità è di destra. E sta distruggendo l'Europa*, Milano, 2012

<sup>3</sup> Vedasi, al riguardo, A. BOLAFFI – P. CIOCCA, *Germania/Europa. Due punti di vista sulle opportunità e i rischi dell'egemonia tedesca*, Roma, 2017. Secondo tali Autori nel dopoguerra il perseguimento di un avanzo nella bilancia delle partite correnti con l'estero avrebbe costituito uno degli obiettivi centrali della politica economica tedesca, con forti motivazioni geopolitiche, basate sull'assunto che una forte posizione creditoria avrebbe garantito l'indipendenza economica e sostenuto l'influenza internazionale della Germania. Al fine di raggiungere tale obiettivo la società tedesca sarebbe quindi disposta a sacrificare, in modo incomprensibile alla stretta logica economica, investimenti, consumi interni, infrastrutture, spesa sociale.

decisamente favorito – come dimostrato nel presente lavoro – l'adozione di politiche neoliberiste (rectius: neo-mercantiliste), finendo con l'accentuare (ulteriormente) la competizione economica interstatale intra-europea, a discapito dei sistemi sociali degli Stati dell'UEM più deboli su tale versante.

Con l'introduzione dell'euro, si diffuse altresì nei mercati la convinzione che i debiti c.d. sovrani dei Paesi dell'UEM, una volta tradotti nella medesima valuta, fossero egualmente garantiti. Proprio in corrispondenza di tale convinzione si assisté quindi ad un generale abbassamento dei relativi tassi di interesse a beneficio, in particolare, degli Stati che, in precedenza, emettevano monete più deboli sul mercato valutario. Due sono quindi state le principali conseguenze del descritto fenomeno. In primo luogo, vi fu un maggior incentivo dei cittadini residenti negli Stati membri ad indebitarsi ad un costo ben più basso che in precedenza; in secondo, sul versante macroeconomico, si registrò un afflusso di risorse dai Paesi centrali a quelli periferici attraverso prestiti che sarebbero dovuti essere funzionali ad un ammodernamento delle economie di questi ultimi. Invero i capitali tedeschi, scarsamente richiesti nel mercato interno – in quanto sovrabbondanti e poco remunerativi – affluirono in altre piazze finanziarie europee, ove la loro richiesta era maggiore. Tale drenaggio di risorse finì quindi con il favorire il consumo e l'indebitamento dei cittadini degli Stati importatori, a vantaggio degli Stati esportatori (Germania su tutti), i quali riuscirono così a piazzare ivi sia le proprie merci che i propri capitali.

Più nel dettaglio, Paesi periferici come Portogallo, Grecia e Spagna mostrarono, fin dai primi anni seguenti l'introduzione dell'euro, elevati deficit commerciali, con un'esplosione delle importazioni e una riduzione delle esportazioni, seguiti con percentuali più contenute da Irlanda, Italia e Francia. In chiara controtendenza, la Germania ha invece sempre mostrato un surplus della bilancia commerciale, il quale è cresciuto stabilmente fino a superare il 6% del PIL dal 2005 in poi.

Pertanto, in presenza dei descritti squilibri delle partite correnti intraeuropee, si sarebbe dovuta verificare – in coincidenza con l'avvento della valuta unica – una forte crescita delle attività Target 2 della Germania e un contestuale incremento delle passività Target 2 dei Paesi periferici dell'Eurozona, così da mettere in risalto una crisi della bilancia dei pagamenti in senso all'UEM. Questa è invece venuta alla luce solo seguitamente alla crisi economica, scaturita nel 2008. Infatti, benché la Germania cumulasse rilevanti crediti verso i Paesi del sud Europa, questi furono compensati da un aumento dei crediti concessi principalmente dalle banche tedesche a questi ultimi. Le eccedenze tedesche delle partite correnti dei pagamenti furono quindi “appianate” da deflussi di capitale di eguale grandezza. Simmetricamente, le crescenti importazioni dei Paesi periferici europei, i quali davano luogo a passività Target 2, furono compensati da flussi di capitale dagli Stati *core*. In tal modo quindi il “sistema” si mantenne in

equilibrio. Pertanto, in sintesi estrema, la piattaforma dei pagamenti Target 2, funzionale al mercato unico, oltre ad aver facilitato gli squilibri nell'eurozona, ne ha occultato la portata, almeno sino allo scoppio della crisi. I saldi Target 2, prossimi allo zero, celarono quindi il progressivo processo di divergenza nella competitività tra Paesi in surplus e Paesi in deficit all'interno dell'UEM, creando l'illusione che non vi fosse nessun rischio con riguardo alla tenuta del sistema interbancario dei pagamenti.

Tale panorama mutò radicalmente nel 2008 quando, a seguito dello scoppio della crisi, si ruppe il mercato interbancario. In tale contesto di profonda recessione, gli Stati creditori cominciarono infatti a temere che i Paesi periferici dell'eurozona non sarebbero più riusciti a ripagare i propri debiti, denominati in euro. Ne conseguì quindi che non solo le banche dei Paesi *core* adottarono una forte stretta sui prestiti accordati ai cittadini dei Paesi periferici, bensì queste non rinnovarono nemmeno i prestiti in scadenza. Si verificò quindi il c.d. *sudden stop*, ossia una fuga di depositi dalla periferia dell'eurozona in direzione degli Stati *core*. In altri termini, all'iniziale afflusso di capitali dal centro verso gli Stati GIPSI, seguì un successivo ed eguale deflusso, il quale mise in luce il differenziale di competitività dei Paesi dell'eurozona, oltre a determinare – forse più significativamente – la crisi dello stesso sistema bancario<sup>4</sup> degli Stati più esposti alla crisi<sup>5</sup>. Ed infatti, l'emersa divergenza dei saldi Target 2 sembra essere il sintomo più evidente del fatto che la crisi europea è dovuta a squilibri della bilancia dei pagamenti. In particolare, i continui (ed eccessivi) surplus dell'economia tedesca sembrano causare profonde instabilità nelle bilance commerciali degli altri Stati membri, finendo quindi per divenire fonte di importanti squilibri macroeconomici all'interno della stessa eurozona. Questo a dimostrazione di come la crisi degli Stati c.d. GIPSI si manifestò non tanto – come sostenuto dalla corrente di pensiero *mainstream* – in un eccesso debito pubblico in sé, quanto più in uno *stock* elevato di debito estero.

Alla luce di quanto suesposto, sembra pertanto potersi affermare come l'esplosione dei debiti pubblici – la quale ha costretto gli Stati membri ad un intervento a sostegno – è profondamente legata alla crisi bancaria e agli squilibri macroeconomici che hanno afflitto l'eurozona. Invero, la

---

<sup>4</sup> E' bene tuttavia precisare che a rischio erano anche le banche tedesche, francesi e – in parte minore – olandesi. Queste avevano infatti concesso crediti irresponsabilmente e acquistato altresì una grande quantità di titoli derivati. Paradigmatico, a tal riguardo, è il fatto che il sistema bancario tedesco sia risultato uno dei più fragili. Questo è stato infatti costantemente "puntellato" dalla mano pubblica che ha sorretto le proprie banche, dall'avvio della crisi nel 2008, con la bellezza di 197 miliardi di denaro pubblico, tra aumenti di capitale e titoli tossici rilevati dallo Stato federale o dai vari Land. Una cifra che, secondo i dati della Commissione, vale oltre il 7% del PIL tedesco. Se poi alle iniezioni di denaro pubblico si aggiungono le garanzie statali e le linee di liquidità offerte la cifra balza addirittura a 465 miliardi, corrispondente al 17% della ricchezza annua prodotta. Un'enormità che disvela la particolare struttura del sistema creditizio teutonico. Cfr. F. PAVESI, *Salvare le banche tedesche è costato il 7% del Pil*, gennaio 2016, disponibile all'indirizzo web: <https://st.ilsole24ore.com>.

<sup>5</sup> Una sintetica ed efficace ricostruzione delle dinamiche della crisi è operata da: A.J. MENENDEZ, *The structural crisis of european law as a means of social integration, from the democratic rule of law to authoritarian governance*, Arena Working paper, n. 5/2016.

crisi delle banche all'interno della zona euro spinse taluni governi degli Stati membri periferici alla decisione di sostenere i bilanci dei diversi istituti bancari nazionali, sull'orlo del *default*, attraverso estesi salvataggi a spese dei contribuenti. Ciò determinò quindi una decisa impennata dei debiti pubblici di tali Stati, nonché degli *spread*. Emblematici, al riguardo, i casi di Spagna ed Irlanda le quali, fino allo scoppio della crisi, avevano registrato disavanzi di bilancio contenuti. Le finanze pubbliche dei suddetti Stati sono infatti uscite dalla norma solo dopo lo scoppio della bolla immobiliare, con effetti devastanti sia sul sistema bancario che sull'economia reale. Altrimenti detto, gli interventi messi in campo dagli Stati per salvare le banche e le compagnie di assicurazioni e stimolare la ripresa economica hanno comportato l'aumento del deficit di bilancio degli Stati e la contrazione di debito pubblico in misura sempre maggiore, dando luogo ad una vera e propria crisi del debito sovrano con talora il rischio di insolvenza degli Stati. In tal modo, quindi, i debiti del settore privato si sono trasformati in debiti c.d. sovrani. Alla luce del descritto fenomeno è quindi possibile osservare come vi sia una pericolosa commistione tra crisi bancarie private e salvataggi pubblici. Questi ultimi sono quindi forieri di un'esplosione del debito pubblico che, a sua volta, aggravando il c.d. «rischio sovrano», retroagisce su quello bancario, in funzione della dimensione del portafoglio di titoli pubblici in mano alle banche.

In esito a quanto esposto sembra quindi da salutarsi positivamente il fatto che, con l'introduzione della Procedura per squilibri macroeconomici, le istituzioni europee abbiano quantomeno iniziato a considerare che il mero rispetto dei parametri sul debito pubblico e sul deficit (i noti parametri di Maastricht) non è di per sé sufficienti a garantire all'UEM una piena "protezione" da possibili shock economici. Al riguardo, la prima naturale osservazione attiene invero al fatto che sia quantomeno opportuno monitorare, al fine di prevenire l'insorgere di profonde e gravi crisi (macro)economiche, anche l'andamento di alcuni indicatori (quali, ad esempio, l'indebitamento estero) afferenti al settore privato.

## **2. La "tendenziosità" degli indicatori e le criticità della Procedura.**

Benché la procedura per squilibri macroeconomici nasca con il corretto fine di monitorare (anche) gli squilibri in senso all'Unione afferenti al settore privato, essa presenta delle criticità tali da "neutralizzare" l'obiettivo per il quale la procedura è stata introdotta. Già da un primo sguardo al relativo *scoreboard* sembra infatti emergere come questa poggi sull'assunto che solo taluni Stati – evidentemente quelli c.d. GIPSI – debbano riformare i propri ordinamenti interni al fine di partecipare al processo di riequilibrio macroeconomico dell'Unione<sup>6</sup>. Altrimenti detto,

---

<sup>6</sup> A tal riguardo, è bene precisare che la procedura riguarda tutti gli Stati membri dell'Unione ed, in particolare, quelli facenti parte dell'UEM. Invero, secondo quanto previsto dal Regolamento 1176/2011 (Preambolo 17): "nel valutare gli squilibri macroeconomici, è opportuno considerare la loro gravità e le loro potenziali conseguenze

idea di fondo degli indicatori della MIP pare essere quella per cui non tutti gli Stati membri sono tenuti, in egual maniera, a partecipare al processo di correzione macroeconomica necessaria per garantire una maggiore stabilità all'UE. Diversamente, tale processo graverebbe solo su quelli con un alto costo del lavoro, con un debito pubblico elevato, in deficit, nonché in posizione debitoria verso l'estero: in pratica – metaforicamente – gli “ultimi della classe”. All'opposto, gli indicatori della procedura, per come ideati dalla Commissione, sembrano eccessivamente “lassisti” nel richiedere ai Paesi in surplus di adottare riforme che, andando in senso opposto alle politiche sin d'ora adottate (il riferimento è, in particolare, alla Germania) beneficino l'Unione di maggiore stabilità.

Costituisce emblema di quanto affermato l'indicatore sul costo per un'unità del lavoro, secondo cui è considerato fattore di possibile criticità una variazione di questo – per gli Stati UEM – uguale o maggiore al 9% nell'arco di un triennio. Tale indicatore prevede infatti una unica soglia “verso l'alto” nel solo caso di incremento salariale, mancando quindi di considerare i possibili effetti negativi connessi ad una costante diminuzione delle retribuzioni ai prestatori di lavoro. Invero, secondo la logica mercantilista, il controllo sull'innalzamento dei salari e/o il mantenimento di questi al livello della produttività è da intendersi quale servente ad un contesto economico espansionistico e finalizzato ad un generale aumento delle esportazioni. Tuttavia tale indicatore sembra ignorare che, ove vi sia un costante decremento dei salari, ciò può comportare una contrazione della domanda interna e, conseguentemente, l'insorgere di una crisi deflattiva, così come sembra nei fatti essersi avverato, negli anni peggiori della crisi, nei Paesi periferici dell'eurozona<sup>7</sup>.

Ancora, mentre il debito privato ha una soglia critica del 133%, per il debito pubblico è fissato un tetto massimo del 60%. Le ragioni di tali limiti quantitativi “asimmetrici”, calcolati in termini di PIL, sembrano quindi da ricercarsi in una discrezionalità politica della Commissione, la quale, evidentemente, giudica (ancora) l'indebitamento pubblico come più dannoso, per la stabilità dell'Eurozona, rispetto all'indebitamento privato, la cui soglia sembra peraltro fissata ad un livello eccessivamente alto. Tale tesi sembra altresì trovare ulteriore conforto nel fatto che, quanto al saldo delle partite correnti – calcolato come media mobile sui valori di un triennio

---

negative, sul piano economico e finanziario, che accrescono la vulnerabilità dell'economia dell'Unione e costituiscono una minaccia per il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria. È necessario intervenire in tutti gli Stati membri per sanare gli squilibri macroeconomici e le divergenze in materia di competitività, in particolare nella zona euro”.

<sup>7</sup> La stessa Commissione ha ammesso, al riguardo, in un suo report Risultati degli esami approfonditi ai sensi del regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 5.3.2014 COM(2014) 150 final che: «nonostante l'aggiustamento in corso dei salari reali, l'aggiustamento del mercato del lavoro si è finora prevalentemente tradotto in termini di perdita di posti di lavoro e indici di avviamento al lavoro molto bassi. Ne sono conseguiti un drastico aumento della disoccupazione e periodi di disoccupazione più lunghi, con ricadute sociali e implicazioni per la crescita potenziale che devono essere tenute in debita considerazione nell'elaborazione delle risposte politiche»

ed espresso in termini percentuali rispetto al PIL – si rinviene un’ulteriore asimmetria: mentre la soglia per i *surplus* è fissata al 6%, quella per i *deficit* è al 4% del PIL, a riprova del diverso trattamento riservato dalla Commissione agli Stati “creditori” rispetto a quelli “debitori”. Più nel dettaglio, sul punto, i deficit, come risulta da tali indicatori scelti dalla Commissione, sarebbero ritenuti più pericolosi dei surplus per la stabilità dell’UEM. Tale l’impostazione della Commissione sembra quindi derivare, ancora una volta, dall’incapacità di avere un approccio simmetrico tra gli Stati capace di riconoscere la cooperazione tra debitori e creditori quale preconditione necessaria al benessere dell’Unione. Da ultimo, in linea con quanto affermato, mentre costituisce indice di criticità una posizione patrimoniale netta su estero pari o maggiore al 35% rispetto al PIL, la procedura non prevede alcuna soglia critica per l’accumulo di crediti netti su estero, ad (ulteriore) riprova di come le istituzioni europee tendano a non considerare in maniera simmetrica debiti e crediti, così finendo con l’addossare i maggiori “aggiustamenti” macroeconomici necessari in capo agli Stati in deficit delle partite correnti.

Proprio per le suddette ragioni la MIP, per come è oggi costruita, non sembra, quanto al processo di aggiustamento macroeconomico all’interno dell’UEM, rispettare il principio della parità tra Stati membri, come sancito ex art. 4 TUE, secondo cui: “l’Unione rispetta l’uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati”. Tale principio è peraltro inscritto anche nell’art. 11 della nostra Carta costituzionale, il quale ammette le limitazioni di sovranità, ponendo tuttavia una condizione tassativa: che la rinuncia avvenga con caratteri di parità con ogni Stato membro coinvolto<sup>8</sup>. La norma costituzionale è stata quindi interpretata nel senso che lo Stato italiano potrebbe consentire ad una limitazione della sovranità – conseguente alla parziale cessione a un soggetto sovranazionale, nell’ambito di un patto tra più Stati – solo se anche tutti gli altri Stati partecipanti accettano un’eguale restrizione, a seguito della cessione di una identica quota della propria sovranità<sup>9</sup>. Tuttavia, nell’ambito della governance economica europea della crisi, così come anche nella procedura, la condizione di parità tra gli Stati in surplus quelli in deficit sembra

---

<sup>8</sup> Cfr. G. GUARINO, *Pubblico e privato nell’economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/1992, 55. Tale Autore, già in tempi remoti, aveva intuito come, nella fase di sviluppo delle istituzioni comunitarie, stesse maturando una situazione non conforme con la disposizione di cui all’art. 11 Cost. A tal riguardo evidenziava infatti due principali profili di criticità. Il primo si incentra sulla non parità di tutti i Paesi membri nel rapporto Stato-mercato. Il secondo riguarda invece il fatto che i Paesi più forti, nel prendere alcune decisioni con maggiore autonomia, condizionerebbero le condotte dei Paesi più deboli. In tal modo, una parte della quota di sovranità, rinunciata da questi ultimi in favore del mercato, sarebbe trasferita ai Paesi membri più forti. Dello stesso orientamento è anche G. COCCO *L’Europa dei tre disincanti*, in *Politica del diritto*, n. 1/2000, 84 ss. Secondo tale Autore, (84) «le cessioni di sovranità perpetrate a favore delle istituzioni comunitarie non vengono recuperate in termini di esercizio della sovranità a livello europeo, ma restano ad appannaggio di istituzioni che rispondono ad una sorta di *remote control* dei soggetti più forti. In parole povere: non risponde al vero che la sovranità attraverso il meccanismo della sua cessione ad un organo intergovernativo di indirizzo politico a livello europeo resti ancora sostanzialmente nelle mani di tutti i governi nazionali. Essa, in termini effettivi, si depaupera per i Paesi che contano di meno e si incrementa per quelli che pesano di più». Da ultimo, per maggiori approfondimenti sull’interpretazione che la dottrina italiana ha fornito sulla disposizione di cui all’art. 11 Cost., vedasi, in particolare: M. MAZZIOTTI, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova 2005, 537ss.

<sup>9</sup> Cfr. M. VILLONE, *L’Europa: terra di diritti, crisi, disuguaglianze*, in *Diritto pubblico europeo, Rassegna online*, giugno 2015.

non riscontrarsi<sup>10</sup>. Invero i secondi, essendo assoggettati a limiti più rigorosi, sono maggiormente condizionati nell'esercizio della propria sovranità (quantomeno nell'ambito della politica economica).

Tuttavia i limiti della procedura non sono solamente relativi alla sua ontologica struttura, in quanto, da un'attenta osservazione, se ne possono rinvenire ben altri, comunque parimenti significativi. Anzitutto, si deve osservare come la MIP, valutando solamente i singoli contesti macroeconomici nazionali, rischi di perdere di vista la logica aggregata e, più specificamente, il reale e diverso impatto che ogni squilibrio individuato ha rispetto al complessivo assetto dell'Unione. Per fare un esempio, si pensi a come possa influire diversamente, sulla stabilità macroeconomica dell'UE, il costante surplus tedesco (di dimensioni assai ragguardevoli<sup>11</sup>), rispetto al (decisamente più modesto) deficit spagnolo (pari al 4,3% del PIL e, da anni, in costante diminuzione). Tuttavia, nonostante i due dati abbiano una rilevanza assai diversa, in termini quantitativi, la Commissione sembra valutarli alla stessa stregua rispetto alla tenuta del sistema macroeconomica europeo, non riconoscendo quindi alcuna priorità alla correzione degli squilibri più rilevanti per l'equilibrio dell'UE. Ancora, "tendenziosa" sembra essere la scelta di parametrare il rischio di squilibri sull'andamento, in termini percentuali sul PIL, dei singoli Paesi (le cui dimensioni economiche possono essere incommensurabili) anziché in termini di valori cumulati, cosa che impedisce di apprezzare la pericolosità degli andamenti complessivi dell'Eurozona, come se l'enorme valore dei surplus accumulati dalla Germania negli anni avesse la stessa rilevanza dello sfioramento della soglia del 6% del PIL che, per caso, potesse prodursi a Malta<sup>12</sup>.

Inoltre, altro ravvisabile profilo di criticità della Procedura attiene al fatto che le rilevazioni numeriche estrapolate dagli stessi indicatori dello *scoreboard* vengono ad assumere lo stesso rilievo e significato, benché questi siano calati in ordinamenti diversi, secondo la logica "*one size (can) fit all*". Se quindi tali indicatori garantiscono un certo grado di oggettività, dall'altro non sembrano tuttavia consentire di valorizzare le peculiarità delle diverse realtà ordinamentali. In particolare,

---

<sup>10</sup> In questo senso vedasi: A. J. MENÉNDEZ, *The European Crises and the Undoing of the Social and Democratic Rechtsstaat*, in J. E. Fossum, A. J. Menendez (a cura di), *The European Union in Crises or the European Union as Crises?*, Arena Report, n. 2/14, Oslo 2014, 455 e F. BILANCIA *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2012/2.

<sup>11</sup> Dalla lettura dei dati più recenti rilasciati dall'istituto di statistica tedesco, emerge come nel 2018 la Germania abbia centrato 2 risultati notevoli: un surplus di bilancio da parte del governo dell'1,7% del PIL (pari a 58 miliardi di euro, il più alto degli ultimi 30 anni) ed un surplus delle partite correnti pari al 7,3%, di poco inferiore ai massimi del 2016. Cfr. M. MINENNA, *Germania: quel surplus di bilancio che non piace a nessuno*, disponibile all'indirizzo web: <https://www.ilsole24ore.com/>, 28 maggio 2019. L'Autore di tale articolo osserva altresì come «se esistesse ancora il marco tedesco, esso sarebbe una valuta molto più forte che renderebbe le esportazioni tedesche meno convenienti e favorirebbe le importazioni, riportando naturalmente in equilibrio la bilancia commerciale. L'euro insomma resta un sussidio implicito formidabile all'industria manifatturiera tedesca e dirige lo sviluppo tedesco verso un modello *export-oriented*».

<sup>12</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la costituzione economica europea? Si prega di riformulare la domanda*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.

ciò che la Procedura sembra inadeguata a riconoscere è la differente portata che determinati valori e rilevazioni numeriche possono assumere nei diversi contesti di riferimento. Da qui il problema dell'acontestualità dello *scoreboard* della MIP. Ad esempio, alti livelli di spesa pubblica possono rivelare una crescita fuori controllo degli apparati statali (come avvenuto in Grecia) ma, al contempo, potrebbero anche riflettere, in chiave positiva, la disponibilità dei cittadini ad essere sottoposti ad un elevato livello di imposizione fiscale, a fronte dell'erogazione, da parte dello Stato di appartenenza, di efficienti servizi pubblici (su tutti, i Paesi Scandinavi).

Ancora, il Regolamento 1176/2011 prevede (punto n. 14 del preambolo) che “il superamento di una o più soglie indicative non è necessariamente sintomo di imminenti squilibri macroeconomici [pertanto] non è opportuno trarre conclusioni da una lettura automatica del quadro di valutazione: l'analisi economica dovrebbe garantire che tutte le informazioni, indipendentemente dal fatto che provengano dal quadro di valutazione o meno, siano valutate in prospettiva e diventino parte di un'analisi globale.” Tale previsione appare quindi piuttosto lasca, tanto più se si evidenzia come a nessun indicatore è attribuito un peso specifico. Pertanto alla Commissione sembra essere riservata una discrezionalità piuttosto ampia che, in assenza di più dettagliati dettami normativi, non può che tramutarsi in un giudizio di opportunità politica. E come sarà possibile quindi, alla luce di quanto esposto nel presente lavoro, che la Commissione, privata di una più “rigida” guida normativa, sia in grado di minacciare in modo credibile la Germania – che infatti continua a registrare di anno in anno surplus sempre maggiori – posta la sua indiscussa egemonia politica nell'ambito dell'Unione?<sup>13</sup>

L'ampia discrezionalità di cui gode la Commissione si può altresì ben scorgere anche nell'*enforcement* della procedura. Invero, come visto, nell'ipotesi in cui questa riscontri degli squilibri macroeconomici eccessivi in un Paese, non è comunque in alcun modo vincolata a richiedere l'avvio della *excessive imbalance procedure*. Trattasi infatti di una scelta la quale è rimessa alla scelta insindacabile della Commissione, senza che alcun parametro giuridico possa effettivamente fungere da vincolo a tale determinazione. In particolare, al riguardo, si noti che il Regolamento 1174/2011 ha dotato le istituzioni europee, nell'ambito della Procedura, del potere di adottare rilevanti sanzioni economiche (deposito fruttifero e ammenda) per i Paesi che non correggono gli squilibri macroeconomici eccessivi nell'ambito della medesima procedura per squilibri eccessivi, introducendo altresì il sistema del *reverse qualified majority voting* in seno al

---

<sup>13</sup> Si veda, in questo senso, *ex multis*, F. SCHARPF, *Political Legitimacy in a Non-Optimal Currency Area*, in O. Cramme – S. B. Hobolt (a cura di), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford 2015, 28, per il quale la natura stessa degli indicatori è tale da implicare un'ampia discrezionalità della Commissione nell'interpretazione dei dati macroeconomici sui singoli Paesi membri, concludendo che la procedura sugli squilibri macroeconomici non può essere basata su regole, costituendo invece una «legally and politically unconstrained expertocracy» e M.W. BAUER – S. BECKER, *The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance*, in *Journal european integration*, 2014, 213 ss.

Consiglio<sup>14</sup>. Tuttavia tale apparato sanzionatorio non è stato, ad oggi, ancora attivato, probabilmente anche perché l'applicazione di rilevanti sanzioni pecuniarie potrebbe innescare delle reazioni ostili da parte dei cittadini dello Stato verso cui queste sono dirette. Pertanto, alla luce del paradosso per cui al rafforzamento (formale) dei poteri sanzionatori della Commissione, nell'ambito della MIP, è seguita una sostanziale ineffettività di questi, pare legittimo chiedersi se questa si presenti non tanto come mezzo di coercizione giuridica, quanto più quale strumento di pressione politica nelle mani della Commissione.

### **3. MIP e riforme nazionali nei Paesi GIPSI: un “cortocircuito” della rappresentanza politico democratica?**

Nonostante i descritti limiti intrinseci alla procedura, le relative raccomandazioni sembrano aver trovato pronto riscontro nei Piani di riforma nazionali post 2011, almeno con riguardo ai Paesi c.d. GIPSI. Limitando la prospettiva di analisi al settore giuslavoristico, si può notare come la Commissione abbia più volte affermato, nell'ambito della MIP, che per far fronte alle conseguenze sociali della crisi e ai crescenti livelli di disoccupazione, fosse necessario mettere in atto riforme volte: (i) ad una riduzione del costo del lavoro per unità di prodotto nei diversi Stati membri maggiormente colpiti dalla perdita di competitività e dalla disoccupazione; (ii) a fissare i salari in funzione dell'andamento della produttività; (iii) ad aumentare la flessibilità del mercato del lavoro; (iv) ad una modernizzare dei relativi sistemi previdenziali nazionali<sup>15</sup>.

In linea con tali raccomandazioni si può quindi osservare come i succedutisi governi italiani abbiano adottato delle rilevanti riforme nell'ambito del diritto del lavoro; in particolare, il riferimento è alla L. 92/2012 e al Jobs Act (D.lgs. 23/2015), i cui contenuti sono già stati ampiamente descritti in precedenza. Nella riforma del lavoro del governo Renzi, come del resto nella precedente riforma a opera del ministro Fornero, la principale innovazione all'ordinamento è infatti rappresentata dalla sostanziale abolizione del reintegro a seguito del licenziamento per motivi economici, posto che la strategia politica dei due esecutivi sembra essere stata la medesima. Entrambi i suddetti interventi normativi hanno infatti seguito le stesse finalità, venendo così a costituire indispensabili riforme strutturali chieste dall'Europa per rendere più flessibile il mercato del lavoro in Italia.

Peraltro, con riguardo ad entrambi i suddetti interventi normativi le procedure parlamentari sono state accelerate e distorte al fine di consentire ai rispettivi governi Monti e Renzi di

---

<sup>14</sup> Art. 3 comma 3 Regolamento 1174/2011.

<sup>15</sup> Vedasi, in particolare, Commissione europea, Semestre europeo 2015: valutazione delle sfide per la crescita, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011, Bruxelles, 26.2.2015 COM(2015) 85 final.

presentarsi ai vertici dei capi di governo dell'UE con le riforme del mercato del lavoro approvate il prima possibile. La MIP, in questo senso, sembra quindi diventare emblema di come la *governance* economica europea si mostri, specie nel caso del Jobs Act, quale fonte di legittimazione dell'azione di governo compensativa del carente consenso democratico-parlamentare e, al tempo stesso, quale leva per svilire le procedure parlamentari interne<sup>16</sup>, anche in nome di una non procrastinabile risposta alla perdurante crisi economico finanziaria<sup>17</sup>.

In linea con quanto avvenuto in Italia, anche in Spagna – altro Paese periferico dell'eurozona, il quale necessitava, secondo la Commissione, di importanti riforme strutturali al fine del rilancio della propria competitività esterna – rilevanti riforme nel settore giuslavoristico sono state adottate. Le innovazioni introdotte in Spagna dal 2010 al 2012 hanno infatti previsto diverse misure all'insegna della flessibilità e della riduzione dei costi di fine rapporto lavorativo del prestatore. In particolare, con il Real decreto ley 3/2012, approvato dal governo a maggioranza del partito popolare, sono state adottate modifiche in materia di: contratto di lavoro, collocamento, formazione professionale, assunzioni, flessibilità interna, licenziamenti, contrattazione collettiva. Gli effetti perseguiti dalla suddetta riforma sono stati quindi: facilitazione dei licenziamenti, promozione di un lavoro più flessibile e conseguente sbilanciamento degli equilibri di potere a favore del datore di lavoro<sup>18</sup>. Al riguardo, parte della dottrina ha accolto il Real decreto ley 3/2012 come un testo legislativo che introduce numerosi elementi emblematici della deregolamentazione delle relazioni industriali. Il Real decreto ley 3/2012 avrebbe infatti modificato in modo sostanziale l'architettura degli equilibri che caratterizzano la relazione tra capitale e lavoro, tra libera impresa e diritto al lavoro, contrassegnandosi infine per uno svilimento delle procedure democratiche<sup>19</sup>. Tale legge

---

<sup>16</sup> A tal riguardo osserva F. ANGELINI, *Il governo, il lavoro e la Costituzione nel c.d. "Jobs Act"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015 come: «alla luce del procedimento di approvazione deve essere sottolineato che, nella sostanza, la legge delega sul Jobs Act ha completamente rivoluzionato le fondamenta del diritto del lavoro, eliminando del tutto alcune storiche protezioni, considerate il cuore dello Statuto dei lavoratori [...] Certamente una trasformazione così importante, che chiama in causa e mette in gioco, non solo i diritti fondamentali, ma la stessa idea costituzionale di "dignità" sociale e di "libertà", avrebbe dovuto, anche se messa potenzialmente in discussione dalle condizioni oggettive della crisi economica, richiedere una decisione consapevole e ponderata del Parlamento, piuttosto che affermarsi attraverso le manifestazioni di forza del "decisionismo" governativo che passano per il voto di fiducia. Inoltre, anche l'adozione dei relativi decreti legislativi attuativi mostra un esecutivo, che, totalmente indifferente al ruolo del Parlamento, decide in maniera solitaria anche sul contenuto di questi. [...] Dare ascolto alle minoranze parlamentari e alle parti sociali non avrebbe dovuto essere solo auspicabile, ma necessario; quando si ha a che fare con i diritti, soprattutto con i diritti dei più deboli, non possono essere le logiche maggioritarie a prevalere».

<sup>17</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2014.

<sup>18</sup> Vedasi, al riguardo, S. FRANCO TOMAS, *La última reforma laboral en España: comentario de urgencia al real decreto ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, n. 1-2/2012, 7 ss.

<sup>19</sup> Quanto all'ultimo punto evidenziato il real decreto ley 3-2012 non avrebbe rispettato il diritto di previa informazione e consultazione dei sindacati rappresentativi che in materia di politica sociale svolgono un compito di garanzia, sia nel nostro ordinamento sia in quello europeo. Non avrebbe altresì rispettato i requisiti di necessità ed urgenza che la Costituzione esige affinché il Governo possa legiferare attraverso questo canale, ed infine si presenterebbe come un testo chiuso, la cui principale caratteristica risiede nell'ostilità verso l'azione sindacale e le condizioni occupazionali e di lavoro. Cfr. A. BAYLOS, *Crisi del diritto del lavoro o diritto del lavoro in crisi: la riforma del*

implicherebbe quindi un generale ridimensionamento della “valenza garantistica” del diritto al lavoro, così come riconosciuto a livello costituzionale.

Si può pertanto concludere come l’esperienza riformatrice dell’ordinamento spagnolo e di quello italiano post 2011, nell’ambito del mercato del lavoro, sia comunemente ispirata all’orientamento generale sulla *flexicurity*, così come raccomandato dalla Commissione nell’ambito della MIP<sup>20</sup>. In particolare, la legislazione lavoristica sembra essere stata considerata dalle istituzioni europee e, di riflesso, dai vari esecutivi nazionali succedutisi, come un vero e proprio strumento macroeconomico attraverso il quale rilanciare la competitività sul mercato intra europeo dei due Stati in esame (e, più in generale, di tutti quelli periferici dell’eurozona).

La figura del lavoratore sembra quindi aver subito una forte svalutazione, divenendo un mero “input” o, ancora più significativamente, un costo da abbattere al fine di rendere maggiormente competitivo il sistema produttivo, con un evidente “tramonto” del valore e della centralità che il lavoro assume (ancora oggi) nella Costituzione italiana.

Emblematica di questa “torsione” del principio democratico della dignità del lavoratore la (esigua) monetizzazione, in luogo alla reintegrazione – che il legislatore italiano ha previsto nel 2012 e successivamente esteso con il Jobs Act nel 2015 – in caso di licenziamento illegittimo. Alla luce di quanto suesposto, non deve quindi stupire la recente presa di posizione critica della Corte costituzionale sul punto. Il giudice delle leggi ha invero affermato al riguardo che poiché l’art. 3, comma 1, del D.lgs. n. 23 del 2015, prevede una tutela economica che non costituisce né un adeguato ristoro del danno prodotto, nei vari casi, dal licenziamento, né un’adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare ingiustamente, risulta evidente che una siffatta tutela dell’interesse del lavoratore alla stabilità del posto di lavoro non può ritenersi rispettosa degli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma della Costituzione che tale interesse, appunto, proteggono. In particolare, mutuando le parole della Corte, «l’irragionevolezza del rimedio previsto dall’art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 assume, in realtà, un rilievo ancor maggiore alla luce del particolare valore che la Costituzione attribuisce al lavoro per realizzare un pieno sviluppo della personalità umana<sup>21</sup>».

Da uno sguardo sulle recenti riforme lavoristiche dei Paesi c.d. GIPSI emerge quindi che l’indirizzo politico degli esecutivi nazionali di tali Stati è generalmente orientato sulle stesse

---

*lavoro spagnola nel 2012*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2/2012, 353 ss. Per un raffronto tra Italia e Spagna in materia di riforme giuslavoristiche post crisi si rimanda altresì a: T. TREU, *Le riforme del lavoro: Spagna e Italia*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3/2015, 601 ss.

<sup>20</sup> Secondo il report della Commissione, 2016 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011, Brussels, 7.4.2016 COM(2016) 95 final/2, 10 «in the 2016 Annual Growth Survey, the Commission placed emphasis on effective coordination between Member States, aiming at higher productivity and upward convergence; the need to balance flexibility and security in labour market policies; and the need for more integrated and competitive product and services markets».

<sup>21</sup> Corte Costituzionale, sentenza 14 novembre 2018, n. 194.

posizioni delle raccomandazioni nell'ambito della procedura per squilibri macroeconomici. Altrimenti detto, sembra esservi un generale allineamento tra i Piani nazionali di riforma dei Paesi periferici dell'eurozona e le "richieste" di riforma promanate dalle istituzioni dell'Unione, in particolare dalla Commissione, la quale non manca di fornire altresì un giudizio critico sulle innovazioni apportate nei vari ordinamenti in esame<sup>22</sup>. Non si può quindi astenersi dal considerare, a tale riguardo, come la descritta "interferenza" delle istituzioni europee sulle riforme nazionali dei Paesi GIPSI<sup>23</sup> comporti un ampliamento surrettizio delle competenze dell'Unione, posto che le raccomandazioni della MIP vanno ad incidere su materie che ex art. 5 TUE sarebbero riservate alla competenza esclusiva dei singoli Stati membri.

Ad esempio, quanto alla disciplina riguardante i licenziamenti individuali, tale materia afferisce alla legislazione esclusiva dei governi nazionali, posto che l'Unione, ex art. 153 TFUE, dovrebbe limitarsi ad un mero sostegno e completamento dell'azione degli Stati membri. Diversamente, invece, le raccomandazioni MIP vertono, con un deciso potere di influenza, su settori ed ambiti nazionali quali (oltre al già menzionato mercato del lavoro): pubblica amministrazione, ricerca e sviluppo, previdenza, fisco, sanità, politiche sociali, fino a spingersi addirittura a sviluppare un giudizio con riguardo alle riforme costituzionali. Con riguardo a queste ultime, la Commissione non ha quindi mancato di esprimere un giudizio positivo sul d.d.l. costituzionale Renzi Boschi che, secondo il parere di tale istituzione, avrebbe reso più efficiente il nostro sistema istituzionale, rendendo più agevole e spedito il processo legislativo, maggiormente accentrato nelle mani dell'esecutivo. Trattasi di un'evidente invasione di campo da parte delle istituzioni dell'Unione che, anche grazie alla MIP, sembrano condizionare le scelte

---

<sup>22</sup> A riscontro di quanto affermato, lo stesso report *in depth reviews* 2016 relativo all'Italia – ma lo stesso si potrebbe affermare con riguardo alla Spagna negli anni post 2012 – ha significativamente evidenziato, *inter alia*, come: «il Jobs Act ha profondamente riformato le istituzioni italiane del mercato del lavoro. In linea con le raccomandazioni 2016 del Consiglio per la zona euro, la riforma affronta i principali punti deboli del mercato italiano del lavoro, quali il dualismo, l'incertezza giuridica nei rapporti di lavoro e le carenze per quanto riguarda l'elaborazione delle politiche attive e passive del mercato del lavoro. In linea con le raccomandazioni 2016 del Consiglio per la zona euro, la riforma affronta i principali punti deboli del mercato italiano del lavoro, quali il dualismo, l'incertezza giuridica nei rapporti di lavoro e le carenze per quanto riguarda l'elaborazione delle politiche attive e passive del mercato del lavoro, le loro interconnessioni e il loro ruolo [...] La revisione delle norme che disciplinano il licenziamento senza giusta causa aumenta la flessibilità all'uscita e migliora notevolmente la certezza giuridica». Commissione europea, Relazione per paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 26.2.2016 SWD(2016) 81 final, 40.

<sup>23</sup> A tal riguardo pare opportuno riportare il pensiero di autorevole dottrina, secondo cui le tematiche riguardanti la forma di governo degli Stati membri non possono essere considerate al di fuori della prospettiva europea. In particolare, secondo N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2019, 178 «ancorché nelle dichiarazioni pubbliche si continui spesso ad affermare il tradizionale principio di "non ingerenza" da parte delle istituzioni europee e di quelle degli altri Stati membri nei confronti delle principali opzioni politiche compiute a livello nazionale, il quadro giuridico-istituzionale disegnato dall'art. 10, par. 2, TUE presuppone appunto quell'intreccio e richiede perciò, all'esatto contrario, un certo livello di "ingerenza" e di coordinamento reciproci. Il principio di "non ingerenza" appare più che altro un residuo di antiche ma persistenti logiche internazionalistiche, del tutto inidoneo a rappresentare il quadro effettivo di forme di governo ormai strettamente intrecciate e quotidianamente interrelate tra di loro». Tale Autore sostiene altresì che, ad oggi, non sarebbe possibile ragionare di "indirizzo politico" e di "circuito dell'indirizzo politico" senza tenere in considerazione il ruolo che le istituzioni dell'Unione europea giocano nel concorrere a determinare la scelta delle finalità da conseguire e, nelle linee più generali, dei mezzi a ciò reputati più idonei.

di riforma nazionali, quantomeno con riguardo agli ordinamenti dei Paesi periferici dell'eurozona.

Dalle suddette considerazioni si evince allora la ragione del titolo del presente Lavoro: “la tecnocrazia in luogo della politica”. Ciò che si è cercato di dimostrare, guardando in particolare alle raccomandazioni della MIP, è che le scelte dei governi dei Paesi GIPSI in tempi di crisi sembrano porsi in linea più con gli indirizzi promanati dalle istituzioni europee che non con le istanze politico democratiche nazionali<sup>24</sup>.

A riprova di quanto affermato – si fa riferimento, per ragioni di brevità, al solo caso italiano – si può notare come i partiti di governo cui afferisce la responsabilità delle riforme tanto richieste dalla Commissione europea nell'ambito del suo scrutinio sugli squilibri macroeconomici abbiano perso significativamente consenso. Il Governo Monti, ad esempio, all'inizio del suo mandato godeva di una fiducia pressoché unanime da parte dell'opinione pubblica. Tuttavia, dopo poco più di un anno alla guida del Paese, e nonostante il plauso europeo per le riforme adottate, ha visto un tracollo del suo consenso che, in termini elettorali, si è tradotto in appena il 10,56% delle preferenze alla Camera (9,13% al Senato) per la Lista (Scelta civica più altri alleati) che si poneva in continuità con l'azione del precedente esecutivo in carica. Parimenti, il governo Renzi – fautore del Jobs Act – che alle elezioni europee del 2014 aveva raccolto ben il 40,81% dei consensi tra il corpo elettorale, ha visto alle politiche del 2018, in costanza di leadership politica, più che dimezzati i voti ottenuti (18,76% delle preferenze alla Camera, 19,14% al Senato)<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> A tal riguardo S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *Astrid*, n. 5/2015 parla di «derive tecnocratiche del sistema costituzionale dell'Unione» che rendono tale sistema poco idoneo ad ampliare gli orizzonti della democrazia, in un contesto dove il costituzionalismo europeo tende ad assorbire con gradualità crescente i poteri e le competenze degli Stati nazionali. Vedasi anche, sul punto, F. BALAGUER CALLEJON, *Crisi economica y crisis constitucional en europa*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 98/2013, 102, 103, 104 secondo cui vi sarebbe stata un'imposizione (europea) incondizionata di una determinata corrente politica, volta (i) a limitare l'ambito del pluralismo costituzionale e (ii) alla impopolare realizzazione di misure restrittive dei diritti sociali. Altrimenti detto, le istituzioni europee avrebbero adottato delle decisioni, esorbitanti dal quadro istituzionale dell'Unione, le quali sarebbero state imposte ai governi nazionali degli Stati GIPSI, senza che questi potessero, in alcuna maniera, partecipare concretamente alla loro formazione. Pertanto, le istituzioni europee avrebbero interferito in spazi di decisione al di fuori delle proprie competenze tracciate nell'ambito dei Trattati, con un conseguente impoverimento del potere statale, ivi ricompreso quello dei relativi organi costituzionali

<sup>25</sup> I dati sono ricavati dal sito del Ministero dell'interno, all'indirizzo web: <https://elezionistorico.interno.gov.it>. In generale sembra comunque potersi osservare come, nella politica italiana, i principali partiti di governo tendano a perdere consenso a seguito delle riforme poste in essere, in virtù di forze di maggioranza. Questa è una tendenza visibile – senza andare troppo a ritroso – già prima degli anni 2000. Dopo infatti vari governi sostenuti da partiti di centro sinistra (1996-1998 Prodi I, 1998-1999 D'Alema I, 1999-2000 D'Alema II, 2000-2001 Amato II) vinse le elezioni la coalizione di centro destra guidata da Silvio Berlusconi, cui fu affidato il compito di formare il governo. (2001-2005 Berlusconi II, 2005-2006 Berlusconi III) Successivamente, nelle seguenti tornate elettorali si alternarono, nuovamente, centro sinistra e centro destra: dopo infatti la caduta del governo Prodi II (2006-2008), tornò al governo lo stesso Berlusconi, (2008-2011 Berlusconi IV). Tale alternanza fu quindi interrotta solamente dall'avvento della crisi e dalla scelta, comunque politica (in quanto presa dai partiti che votarono la fiducia a quell'esecutivo) di porre alla guida del Paese il governo tecnico guidato da Mario Monti. Lo stesso trend elettorale volto a “ridimensionare” i consensi dei partiti di governo è visibile anche nelle recenti tornate elettorali (i cui esiti sono già stati forniti in precedenza). In particolare, il Movimento 5 Stelle ha visto calare i propri consensi dal 32,7% (elezioni politiche 2018) al 17,1% (elezioni europee 2019), in quanto a tale partito sembrano attribuibili le principali

Sembra pertanto potersi affermare che le più rilevanti azioni riformatrici adottate dei recenti esecutivi degli Stati GIPSI non hanno riflettuto tanto i *desiderata* degli elettori, bensì si sono collocate nel diverso solco delle raccomandazioni MIP – oltre che nel più generale quadro della *governance* economica europea della crisi – trattandosi per lo più di scelte provenienti da istituzioni tecnocratiche, del tutto estranee al circuito politico democratico.

Paradigmatica, in tal senso, con riguardo all'ordinamento spagnolo, appare la genesi e il procedimento di riforma dell'art. 135 della Costituzione. Quanto alla prima, la BCE, nell'estate 2011, avvertì il governo di Zapatero che qualora non fosse stato introdotto il principio di *estabilidad presupuestaria* non avrebbe più rifinanziato i titoli di debito pubblico spagnolo, con un *modus agendi* che appare costituire una significativa interferenza di un'istituzione tecnocratica rispetto a scelte che dovrebbero essere riservate al più ampio dibattito politico democratico nazionale. Non stupisce pertanto che il primo ministro socialista giustificò la suddetta riforma costituzionale proprio con l'esigenza di salvaguardare la Spagna dal possibile rischio di default e, al contempo, di dare un segnale forte di fiducia ai mercati internazionali. Ne deriva, necessariamente, che la suddetta riforma costituzionale non fu affatto frutto di alcuna istanza politica interna, quanto piuttosto costituì l'esito di considerevoli "pressioni esterne", in grado di incidere sulla sovranità nazionale. Quanto quindi al procedimento, la riforma dell'art. 135 Cost. fu approvata dal Parlamento spagnolo grazie ad una procedura parlamentare accelerata<sup>26</sup> in un lasso di tempo decisamente ristretto, pari a mesi di un mese. Il dibattito parlamentare fu pertanto quasi del tutto assente, nonostante la forte portata innovatrice della riforma, visto che la discussione durò appena 2 ore e 40 minuti. Le principali forze politiche di minoranza non ebbero infatti voce, posto che la proposta di modifica costituzionale fu "blindata" dall'accordo tra i vertici dell'allora principale partito di governo, quello socialista, e il primo partito di opposizione, quello popolare<sup>27</sup>. La più volte richiamata urgenza derivante da una situazione di profonda recessione economica finanziaria funse pertanto da catalizzatore per uno svilimento del confronto tra le forze politiche e dello stesso dibattito parlamentare.

---

riforme poste in essere dal primo governo Conte, in particolare il reddito di cittadinanza, in quanto principale forza di maggioranza. La Lega, invece, pur da partito di governo (successivamente passato all'opposizione) ha visto invece, alle recenti elezioni europee, accrescere significativamente il proprio consenso, rispetto alle elezioni politiche del 2018 (dal 17,4% al 34,3% delle preferenze). Tuttavia, tale partito si è quasi sempre posto in linea critica con l'operato del premier Conte, anche sulle scelte in ambito europeo. Per esempio, il partito di Salvini, diversamente dal Movimento 5 Stelle, non ha appoggiato la candidatura della nuova presidente eletta della Commissione europea Ursula Von der Leyen. Allo stesso modo, Salvini si è discostato, anche mediaticamente, dalla riforma sul reddito di cittadinanza, rivendicando solo la riforma sulle pensioni c.d. Quota 100, peraltro particolarmente in vista alle istituzioni europee, come messo in luce nel corso del presente lavoro (vedi *infra*, capitolo III, paragrafo 8.1). Alla luce di tale ricostruzione, sembra quindi potersi affermare come, anche recentemente, l'elettorato italiano abbia premiato quei partiti che si sono posti quantomeno in chiave critica verso le istituzioni europee e abbiano patrocinato riforme da questi avversate.

<sup>26</sup> Tale procedura è prevista dall'art. 150 del Regolamento della Camera e dall'art. 129 del Senato spagnoli.

<sup>27</sup> I due maggiori partiti erano infatti in grado, da soli, di raggiungere in Parlamento la maggioranza dei 3/5 necessaria all'approvazione della riforma, secondo quanto previsto dall'art. 167 Cost.

Alla pari di quanto avvenuto per la riforma dell'art. 81 Cost. in Italia, si può quindi osservare come vi sia stato un forte impatto della crisi economico finanziaria in atto, nonché della relativa *governance* economica europea, sull'indirizzo e sul contenuto delle riforme (anche costituzionali) di uno Stato membro debitore quale la Spagna.

Diversamente, invece, la procedura per squilibri macroeconomici non sembra aver “impattato” sulle recenti scelte di riforma dei Paesi creditori, ovvero gli Stati core – Germania su tutti, per almeno tre ordini di ragioni: (i) il peso politico di tali Stati, quasi egemonico nel caso tedesco; (ii) la tendenziosità degli indicatori dello *scoreboard* che sembrano attribuire l'onere degli aggiustamenti macroeconomici all'interno dell'eurozona prevalentemente ai Paesi debitori; (iii) la (eccessiva) discrezionalità politica della Commissione nell'*enforcement* delle sanzioni MIP.

Del resto, anche da un più generale sguardo sulle reazioni dei singoli Paesi europei all'insieme di atti e misure in cui si è sostanziata la risposta dell'Unione europea e dell'UEM alla c.d. crisi dei debiti sovrani, si può notare come queste non possono che essere diverse. Ciò sia per via dell'ineguale impatto nel breve periodo delle regole europee su finanza pubblica e politica economica nazionali, legato all'andamento delle *performances* dei singoli sistemi economici, sia per la maggiore o minore affinità della cultura politica e costituzionale domestica al punto di vista sotteso alla costituzione finanziaria dell'UEM<sup>28</sup>.

L'esito di tutto questo? La Germania pare poter detenere la forza politica per continuare ad ignorare la richiesta della Commissione europea (tra le varie) di maggiori investimenti e di sostegno alla domanda interna<sup>29</sup>, mancando così di contribuire efficacemente alla risoluzione degli squilibri nell'Unione, obiettivo per il quale la MIP è sorta ma, sino ad oggi, invano.

Solo quindi un intervento correttivo sugli individuati “nodi” critici della procedura, a partire dalla tendenziosità degli indicatori dello *scoreboard*, fino ad arrivare ad un maggiore condizionamento di questa anche nei riguardi delle scelte politiche degli esecutivi degli Stati in surplus potrà invero permettere un maggiore equilibrio macroeconomico e una più forte stabilità dell'Unione, così contribuendo all'edificazione di un'area in grado di fare fronte, in modo migliore, ad eventuali ed ulteriori crisi sistemiche globali e a futuri *shock* asimmetrici<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Cfr. E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, n. 4/2013, 530.

<sup>29</sup> La Commissione ha recentemente rilevato Country Report Germany 2018 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Brussels, 7.3.2018 SWD(2018) 204 final, 1 come: «limited progress has been made towards achieving a sustainable upward trend in public investment, including public spending on education, research and innovation».

<sup>30</sup> Secondo il pensiero di J.M KEYNES, *The Collected Writings of John Maynard Keynes, XXV: Activities 1940-1944 Shaping the Post-War World - The Clearing Union*, Cambridge, 1980, 276, 277 «un Paese che si trovi in posizione di creditore netto rispetto al resto del mondo dovrebbe assumersi l'obbligo di disfarsi di questo credito e non dovrebbe permettere che esso eserciti nel frattempo una pressione contrattiva sull'economia mondiale e di rimando, sull'economia dello stesso paese creditore. Questi sono i grandi benefici che esso riceverebbe, insieme a tutti gli altri, da un sistema di clearing multilaterale. Non si tratta di uno schema umanitario filantropico e crocerossino, attraverso il quale i paesi ricchi vengono in soccorso ai poveri. Si tratta, piuttosto, di un meccanismo economico altamente necessario, che è utile al creditore tanto quanto al debitore».





## BIBLIOGRAFIA

- T. ABBIATE, Grecia – *La vittoria del “No” al referendum popolare sulla proposta di accordo presentata dai creditori internazionali*, in DPCE On line, n. 2/2015.
- M. ABRESCIA, *Le ricerche gius-economiche e la frontiera del diritto costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2001, 635 ss.
- S. ADAM – F.J. MENA PARRAS, *The European Stability Mechanism through the Legal Meanderings of the Union’s Constitutionalism: Comment on Pringle*, in *European Law Review*, n. 6/2013, 848 ss.
- D. ADAMSKI, *National Power Games and Structural Failures in the European Macroeconomic Governance*, in *Common Market Law Review*, n. 4/2012, 1319 ss.
- D. ADORNI –K. BALESTRIERI, *Un Lavoro su misura*, Milano, 2016.
- E. ALBEROLA – A. ESTRADA – F. VIANI, *Global imbalances from a stock perspective. The asymmetry between creditors and debtors*, BIS working papers, n. 707, marzo 2018.
- E. ALES, *Il modello sociale europeo dopo la crisi: una mutazione genetica*, in *Diritto lavoro mercato*, 2017, 485 ss.
- E. ALES, *La dimensione ‘costituzionale’ del Modello Sociale Europeo tra luci e ombre (con particolare riferimento ai diritti collettivi e al licenziamento)*, Working paper CSDLE “Massimo D’Antona”.INT – 129/2016.
- A. ALESINA – C.A. FAVERO – F. GIAVAZZI, *What do we know about the effects of austerity?*, NBER Working Paper No. w24246, 2018.
- G. ALLEGRI - G. BRONZINI, *Sogno europeo o incubo?*, Roma, 2014.
- V. ALVAREZ GARCIA, *La recentralización de competencias en España por imperativo del derecho europeo*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 18/2014, 30 ss.
- G. AMATO, *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2013, 1 ss.
- G. AMATO, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in *www.astrid.it*, n. 9/2011.
- M. AMATO - L. FANTACCI, *Fine della finanza, Da dove viene la crisi e come si può pensare di uscirne*, Roma, 2012.
- A. ANDREONI, *Diritti sociali fondamentali ed equilibrio di bilancio*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2/2017, 207 ss.
- F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.
- F. ANGELINI, *Il governo, il lavoro e la Costituzione nel c.d. “Jobs Act”*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015.

- A. ANTONELLI, *L'introduzione del "pareggio" di bilancio nella Costituzione: nuove prospettive per la governance della finanza pubblica*, in *Federalismi*, n. 26/2016.
- L. ANTONINI - M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato*, in *Federalismi*, n. 12/2018.
- L. ANTONINI, *Il requiem del federalismo fiscale*, in *Federalismi*, n. 16/2016.
- L. ANTONINI, *La «Caporetto» del federalismo fiscale*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, n. 3/2015.
- A.I. ARENA, *Reddito: di inclusione, di cittadinanza, come diritto (Profili costituzionali)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2018.
- A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, gennaio 2017.
- A. ARCURI, *La delegazione legislativa nella XVII legislatura: prassi e giurisprudenza alla luce del modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.
- P. AUER, *La flexicurity nel tempo della crisi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1/2011, 37 ss.
- R. T. AUSINA – F.S. ANDRES, *Spagna. La riforma dell'art. 135 della Costituzione introduce appositi limiti al deficit e al debito pubblico*, in *DPCE On line*, n. 4/2011.
- G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017.
- G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. V, sez. I, Della democrazia e delle sue dinamiche, Napoli, 2009, p. 1777 ss.
- L. AZZENA, *Stato di crisi e ricorsi alla delegazione legislativa: l'esperienza delle legislature XVI e XVII*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.
- A. BAGNAI, *Il tramonto dell'euro. Come e perché la fine della moneta unica salverebbe democrazia e benessere in Europa*, Reggio Emilia 2012.
- A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2011.
- F. BALAGUER CALLEJON, *Crisis economica y crisis constitucional en europa*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 98/2013, 91 ss.
- F. BALAGUER CALLEJON, *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, in *Nomos*, aprile 2016.
- E. BALBONI, *La forza dei principi, ovvero ultimi (?) bagliori costituzionalmente orientati. Commento alla sentenza n. 194 del 2018 intorno al "diritto al lavoro"*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, novembre 2018.
- R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in *Federalismi*, n. 4/2018.
- A. BARAGGIA, *Conditionality measures within the Euro Area Crisis: a challenge to democratic principle*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, Vol. 4, n. 2/2015, 268 ss.

- A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati*, Torino, 2017.
- R. BARATTA, *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, in *Federalismi*, n. 17/2014.
- R. BARATTA, *La maggioranza qualificata inversa nella recente prassi dell'Unione europea*, in *Scritti in onore di Laura Forlati Picchio*, Torino, 2014, 267 ss.
- R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Diritto dell'unione europea*, n. 3/2010, 517 ss.
- R. BARATTA, *Norme comunitarie sui movimenti di capitali e legislazione valutaria italiana*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1996, 443 ss.
- A. BARBA – M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa*, Reggio Emilia, 2016.
- A. BARBERA, *La nuova legge elettorale e la forma di governo parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, 645 ss.
- A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2008, 853 ss.
- A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015.
- M. BARBERO, *Il nuovo patto europeo di stabilità e crescita alla prova dei fatti: i recenti casi di Francia, Germania e Italia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6/2007, 1315 ss.
- M. BARBERO, *Rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di diritto tributario, diritto pubblico dell'economia e finanza pubblica (gennaio-giugno 2015)*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 3/2015, 449 ss.
- C. BARNARD, *EU Employment Law and the European Social Model: The Past, the Present and the Future*, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 43/2014.
- C. BARNARD, *The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer's Perspective*, in *Industrial Law Journal*, Vol. 41, n. 1/2012, 98 ss.
- S. BARONCELLI, *L'Unione bancaria europea e il meccanismo di risoluzione delle crisi*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2014, 447 ss.
- L. BARRA CARACCILOLO, *La Costituzione nella palude*, Reggio Emilia, 2015.
- M. BARTL, *Contesting Austerity: On the Limits of EU Knowledge Governance*, in *Journal of law and society*, n. 1/2017, 150 ss.
- S. BARTOLE, *International constitutionalism and conditionality. The experience of the Venice Commission*, in *Rivista AIC*, n.4/2014.
- L. BARTOLUCCI, *La legge rinforzata n. 243/2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.
- L. BARTOLUCCI, *Osservazioni sparse sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018*, in *Forum quaderni costituzionali*, ottobre 2018.

- L. BARTOLUCCI, *Osservazioni a prima lettura sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 6/2019.
- C. BASSU, *Le nuove frontiere della rappresentanza politica*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2017, 13 ss.
- S. BATTINI, *La globalizzazione del diritto pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.2/2006, 325 ss.
- M.W. BAUER – S. BECKER, *The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance*, in *Journal europea integration*, 2014, 213 ss.
- U. BECK, *Europa tedesca. La nuova geografia del potere*, Roma-Bari, 2013.
- R. BELLAMY, *An Ever Closer Union among the Peoples of Europe': Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation within the EU*, in *Journal of European integration*, V. 5/2013, 499 ss.
- S. BEKKER – S. KLOSSE, *EU Governance of Economic and Social Policies: Chances and Challenges for Social Europe*, in *European Journal of Social Law*, n. 2/2013, 103 ss.
- M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana". Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi*, n. 6/2013.
- C. BERGONZINI, *Il nuovo principio dell'equilibrio di bilancio: le prime ricadute sull'ordinamento italiano*, in C. Bergonzini, A. Guazzarotti, S. Borelli, *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, 147 ss.
- C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *Federalismi*, n. 9/2017.
- C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014.
- G. BERTOCCO, *La crisi e la responsabilità degli economisti*, Milano, 2015
- F. BERTON – M. RICHIARDI – S. SACCHI, *Flessibilità del lavoro e precarietà dei lavoratori in Italia: analisi empiriche e proposte di policy*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1/2009, 33 ss.
- L. BESSELINK – J.H. REESTMAN, *The Fiscal Compact and the European constitutions: 'Europe speaking German'*, in *European Constitutional Law Review*, n. 1/2012, 5 ss.
- T. BEUKERS - B. DE WITTE - C. KILPATRICK, *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge, 2017.
- G. BIANCO, *Noterelle in tema di Commissione Europea e deficit democratico*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario.*, n.3/4 2005, 1149 ss.
- C.J. BICKERTON, *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford, 2012.
- C.J. BICKERTON – D. HODSON, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, in *Journal of common market studies*, n. 4/2015, 703 ss.
- R. BIFULCO – O. ROSELLI, *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013.

- R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011.
- R. BIFULCO, *Le sfide della crisi economica alla Costituzione: differenziazione e globalizzazione*, in *Parolechiave*, n. 2/2012, 41 ss.
- F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista AIC*, 2/2014.
- F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2014, 51 ss.
- P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi*, n. 1/2017.
- P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014.
- P. BILANCIA, *Il sistema europeo di regolamentazione dei servizi finanziari*, in *Diritto dell'economia*, 2008, 45 ss.
- P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi*, n. 23/2012.
- R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2007, 11 ss.
- R. BIN, *Chi governa i servizi pubblici?*, in G. Citroni - N. Giannelli - A. Lippi (a cura di), prefazione a *Chi governa l'acqua*, Catanzaro, 2008.
- R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 1992.
- R. BIN, *Perché votare sì alla riforma*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, giugno 2016.
- R. BIN – P. CARETTI – G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione Europea*, Bologna, 2015.
- L. BINI SMAGHI, *Morire di austerità. Democrazie europee con le spalle al muro*, Bologna, 2013.
- O. BLANCHARD, *The Crisis: Basic Mechanisms, and Appropriate Policies*, IMF working paper, 2009/80.
- F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in *Federalismi*, n. 10/2017.
- A. BLUNDELL-WIGNAL, *Solving the Financial and Sovereign Debt Crisis in Europe*, in *OECD Journal: financial market trend*, n.2/2011, 1 ss.
- M. BLYTH, *Austerity, the history of a dangerous idea*, Oxford, 2013.
- A. BOLAFFI – P. CIOCCA, *Germania/Europa. Due punti di vista sulle opportunità e i rischi dell'egemonia tedesca*, Roma, 2017.
- O. BONARDI, *La corta vita dei contributi di solidarietà*, in *Forum Quaderni Costituzionale*, 2012.
- O. BONARDI, *La nuova governance sociale europea*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2/2014, 257 ss.

- M. BONINI, *Il "BVerfG", giudice costituzionale o "signore dei trattati"? Fondo "salva - stati", democrazia parlamentare e rinvio pregiudiziale nella sentenza del 12 settembre 2012*, in *Rivista AIC*, 4/2012.
- M. BONINI, *Il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria e la crisi ellenica*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3/4 2010, 1080 ss.
- M. BONINI, *La Banca centrale europea tra forma di governo parlamentare, democrazia "a la UE" e "costituzionalismi intrecciati?"*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.
- V. BORGER, *Outright Monetary Transactions and the Stability Mandate of the ECB: Gauweiler*, in *Common Market Law Review*, n. 1/2016, 139 ss.
- V. BORGER, *The ESM and the European Court's predicament in Pringle*, in *German Law Journal*, n. 1/2013, 113 ss.
- A. BRANCASI, *Il bilancio dell'Unione dopo Lisbona: l'apporto delle categorie del nostro ordinamento nazionale alla ricostruzione del sistema*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2010, 675 ss.
- A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2016, 1541 ss.
- A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012.
- A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2016, 1541 ss.
- A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2012, 108 ss.
- B. BRANCATI, *I confini sfumati del diritto e le loro ripercussioni sull'attività delle corti. Il caso delle misure anticrisi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018.
- E. BREMS, *Protecting Fundamental Rights During Financial Crisis: Supranational Adjudication in the Council of Europe Context*, in T. Ginsburg – M. Rosen – G. Vanberg (a cura di), *Liberal Constitutionalism in Times of Financial Crisis*, 2018, 163 ss.
- C. BRESCIA MORRA, *Nuove regole per la gestione delle crisi bancarie: risparmiatori vs contribuenti*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 2/2016, 279 ss.
- G. BRONZINI, *Corte di Giustizia: verso la sindacabilità delle misure di austerità*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 1/2017, 220 ss.
- G. BUCCI, *Crisi della mediazione politica e questione sociale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017.
- G. BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012.
- G. BUCCI, *Parlamentarismo senza Parlamento: a proposito dell'attacco al bicameralismo perfetto*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, 24 novembre 2014.
- J. BUCHANAN, *The domain of Constitutional economics*, in *Constitutional political economy.*, 1990, 1 ss.
- L. BUFFONI, *La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso 'decisivo'*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

- S. BULMER, *Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics*, in *West European Politics*, 2014, 1244 ss.
- K. BUSCH – C. HERMANN – K. HINRICHS – T. SCHULTEN, *Euro crisis, austerity policy and the European Social Model*, paper International Policy Analysis Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlino, 2013.
- D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2016.
- D. BUTTURINI, *Portogallo: Le norme nazionali imposte dall'austerità europea, di fronte al giudizio di costituzionalità*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, maggio 2013.
- C. BUZZACCHI, *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità: il tema del debito*, in *Forum Quaderni Costituzionale*, aprile, 2016.
- C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n.2/2016, 421 ss.
- D. CABRAS, *L'impatto della nuova governance economica europea sull'ordinamento italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2011, 387 ss.
- D. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2012, 111 ss.
- D. CABRAS, *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2013, 124 ss.
- S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano, 2001.
- G. CALABRESI, *Cosa è l'analisi economica del diritto?*, in *Rivista diritto finanziario*, n. 3/2007, 343 ss.
- E. CALANDRI – M.E. GUASCONI - R. RANIERI, *Storia politica e economica dell'integrazione europea: dal 1945 ad oggi*, Napoli, 2015.
- R. CALVANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e la perdita sensibilità costituzionale della Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2013, 2426 ss.
- R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2013.
- R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2014.
- F. CALZAVARA, *La sentenza della Corte cost. n. 223 del 2012 e la sua implicita potenzialità espressiva*, in *Federalismi.it*, n. 8/2013.
- Q. CAMERLENGO – L. RAMPA, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2015, 60 ss.
- Q. CAMERLENGO, *Il decreto-legge e le disposizioni "eccentriche" introdotte in sede di conversione*, in *Rassegna Parlamentare.*, 2011, 110 ss.

- P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'art. 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impatto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *Federalismi*, n. 13/2012.
- A. CANEPA, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015.
- D. CANALE, *Forme e usi della Law and Economics*, in *Ars interpretandi*, n. 2/2013, 27 ss.
- P. CANOFARI – P. ESPOSITO – M. MESSORI – C. MILANI, *In search of the new equilibrium. Economic imbalances in the Eurozone*, IAI research paper, Roma, 2014.
- U. CARABELLI, *Europa dei mercati e conflitto sociale*, Bari, 2009.
- B. CARAVITA DI TORITTO, *La riforma Renzi Boschi: le ragioni del sì*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.
- M. CARDI, *Quantitative Easing e ruolo istituzionale operativo della BCE alla luce delle recenti deliberazioni del Consiglio direttivo*, in *Federalismi*, n. 24/2015.
- A. CARDONE, *L'Obliterazione dello stato di crisi: la corte UE riconduce le misure non convenzionali della BCE al diritto ordinario dei Trattati*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2015, 1533 ss.
- M. CAREDDA, *La tutela del diritto costituzionale alla salute in Spagna e in Italia: brevi riflessioni a partire da STC n. 139/2016*, in C. Colapietro – M. Atripaldi – G. Fares – A. Iannuzzi (a cura di), *I modelli di Welfare sanitario tra qualità e sostenibilità. Esperienze a confronto*, 2018, 75 ss.
- L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalidabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/2016, 2339 ss.
- L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015.
- F. CARLUCCI – F. CAVONE, *La grande Europa. Allargamento, integrazione, sviluppo*, Milano, 2004.
- P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale "differita" tra l'esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell'auto-attribuzione di potere da parte del giudice delle leggi*, in *Diritto pubblico*, 2015, 389 ss.
- A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.
- A. CAROSI, *La Corte Costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017.
- M. CARTABIA, *Diritti, giudizi e conflitti*, in *Ars interpretandi*, 2015, 44 ss.
- L. CASALE, *Decreti legge e misure di contenimento della spesa pubblica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.
- B. CARUSO – C. MASSIMIANI, *Prove di democrazia in Europa: la Flessicurezza nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione europea*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT - 59/2008.
- C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economicomonetaria e il mito dell'unità politica europea*, in *Diritti Comparati*, n. 1/2018.
- C. CARUSO, *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, luglio 2015

- R. CASELLA, *Il Consiglio costituzionale francese e il trattato sul Fiscal compact*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, ottobre 2012.
- S. CASSESE, *Chi governa il mondo?*, Bologna, 2013.
- S. CASSESE, *Dimensione non nazionale del diritto amministrativo, erosione della sovranità, globalizzazione*, Intervento alla giornata in onore di Mario P. Chiti, Istituto Sturzo, Roma, 25 settembre 2015, disponibile all'indirizzo web: <https://irpa.eu>.
- S. CASSESE, *L'Unione europea e il giunzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9/2009, 1003 ss.
- S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2001, 79 ss.
- S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, 2017.
- R. CASTALDI, *The failure of intergovernmentalism in tackling the EU crisis and the European Parliament's initiative*, in *Perspective on Federalism*, Volume 8, n. 3/2016.
- E. CASTORINA, *Gli istituti di democrazia diretta nella legge di riforma costituzionale Renzi-Boschi: cosa cambia sul versante della "democrazia partecipativa"?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.
- M. CATALDI, *Jobs Act: l'incerto equilibrio tra flessibilità e sicurezza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2014.
- M. CAVINO, *Il contratto di lavoro a tutele crescenti al vaglio della Corte costituzionale*, Relazione al seminario in previsione dell'udienza pubblica della Corte di costituzionale del 25 settembre 2018 sul D.lgs 23/2015 Ferrara, 28 giugno 2018, disponibile in *Forum Quaderni Costituzionali*.
- S. CECCANTI, *Decreti obesi e crisi economica, ovvero la vittoria strisciante dell'assemblearismo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2014, 109 ss.
- G. CERRINA FERONI – G.F. FERRARI, *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato: modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012.
- G. CERRINA FERONI, *Verso il Meccanismo Unico di Vigilanza sulle Banche. Ruolo e prospettive dell'European Banking Authority (EBA)*, in *Federalismi*, n. 17/2014.
- A. CERRUTI, *Il senno di poi è una scienza esatta. Flessibilità e informalità nelle decisioni di bilancio*, in G. Grasso (a cura di) *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale del Gruppo di Pisa - Como, 20.11.2015, Napoli, 2016, 211 ss.
- A. CERRUTI – I. MASSA PINTO, *I conflitti nella prospettiva della teoria generale delle fonti del diritto nel caso della disciplina eurounitaria della finanza pubblica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016.
- F. CESARANO, *Gli Accordi di Bretton Woods*, Roma-Bari, 2001.
- S. CESARATTO, *Chi non rispetta le regole, Italia e Germania, le doppie morali dell'euro*, Reggio Emilia, 2018.
- S. CESARATTO – A. STIRATI, *Germany and the European and Global Crises*, in *International journal of political economy*, 2010, 56 ss.

- S. CESARATTO, *L'organetto di Draghi. Terza lezione: LTRO, Target 2, OMT (2011-2012)*, giugno 2015.
- S. CESARATTO, *Sei Lezioni di economia*, Reggio Emilia, 2016.
- S. CESARATTO, *Una nessuna centomila – Le molte verità di Target2*, Quaderni del dipartimento di economia politica e statistica, Università di Siena, n. 751, aprile 2017.
- D. CHALMERS, *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, in *European Law Journal*, n. 18/2012, 667 ss.
- G. CHIARA, *Equilibrio di bilancio ed evoluzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, giugno 2018.
- P. CHIARELLA, *Società a solidarietà limitata. Lo stato sociale in Europa*, in *Politica del diritto*, n. 4/2017.
- P. CHIASSONI, *Modelli economici e scienza del diritto: considerazioni introduttive*, in *Ars interpretandi*, n. 2/2013, 7 ss.
- P. CHIECO, *Riforme strutturali del mercato del lavoro e diritti fondamentali dei lavoratori nel quadro della nuova governance economica europea*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 4/2015, 459 ss.
- O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, Napoli, 2016.
- O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2016, 455 ss.
- P. CHIARELLA, *Società a solidarietà limitata. Lo stato sociale in Europa*, in *Politica del diritto*, n. 4/2017, 698 ss.
- E. CHITI, *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2013, 148 ss.
- E. CHITI, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n.7/2012, 783 ss.
- E. CHITI – P.G. TEIXEIRA, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, in *Common market law review*, 2013, 683 ss.
- M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri e pubbliche amministrazioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n.1/2013, 1 ss.
- A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, 3/2016.
- C.A. CIARALLI, *Límites del principio de estabilidad presupuestaria respecto de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas españolas*, in *Nueva Época*, n. 9/2018, 60 ss.
- A. CIERVO, *Con la scusa della crisi: il neo liberismo e le trasformazioni dello Stato Costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015.
- I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012.
- I. CIOLLI, *I diritti sociali «condizionati» di fronte alla Corte Costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2017, 353 ss.

- I. CIOLLI, *Il Senato della riforma tra forma e sostanza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.
- I. CIOLLI, *L'equilibrio di bilancio è il convitato di pietra nelle sentenze n. 10 e 70 del 2015*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2015, 702 ss.
- I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012.
- I. CIOLLI, *The constitutional consequences of financial crisis and the use of emergency powers: flexibility and emergency sources*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015.
- S. CIPOLLINA, *Armonizzazione vs. competizione*, in *Rivista di Diritto finanziario.*, 2004, 93 ss.
- R. CISOTTA, *Democrazia e diritti sociali: forma della governance economica e scelte dell'UE*, in *Politiche Sociali*, n. 1/2015, 172 ss.
- M. CLARICH, *La governance del Single Supervisory Mechanism e gli Stati membri non aderenti all'Euro*, in *Federalismi*, n. 17/2014.
- M. CLARICH – B.G. MATTARELLA, *Un nuovo sistema regolatorio per lo sviluppo economico*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 2/2013, 363 ss.
- R. COASE, *The Problem of Social Cost*, in *Journal Law of Economics*, n.3/1960, 1 ss.
- G. COCCO, *L'Europa dei tre disincanti*, in *Politica del diritto*, n. 1/2000, 84 ss.
- F. COLASANTI, *Financial assistance to Greece: Three programmes*, *European policy center*, Discussion paper, febbraio 2016.
- M. COLUCCI, *L'Unione Europea in un delicato equilibrio fra libertà economiche e diritti sindacali nei casi Laval e Viking: quando il fine non giustifica i mezzi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1/2008, 239 ss.
- G. CONTALDI, *Il nuovo ruolo della BCE nel funzionamento dell'Unione economica e monetaria dopo le decisioni nel caso Gauweiler*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2017.
- D. CONTE, *La nuova governance economica europea e la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio: il Parlamento nazionale tra partecipazione al funzionamento dell'Unione europea e spinte autonomistiche*, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, 239 ss.
- G. CORSO, *La riorganizzazione della P.A. nella Legge Madia: a survey*, in *Federalismi*, n. 20/2015.
- A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, 2018.
- F. COSTAMAGNA, *Coordinamento delle politiche economiche e dimensione sociale europea: quali prospettive dopo un inizio difficile?*, in *Politiche Sociali*, n. 2/2014, 303 ss.
- F. COSTAMAGNA, *Il coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del Semestre europeo*, in A. Porchia (a cura di) *Governance economica europea. Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Torino, 2015, 127 ss.

- F. COSTAMAGNA, *The Impact of Stronger Economic Policy Coordination on the European Social Dimension: Issues of Legitimacy*, in M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (a cura di) *The Constitutionalization of European Budget Constraints*, Oxford, 2014, 359 ss.
- S. COUTTS – L. DÍEZ SÁNCHEZ – A. MARKETOU – L. PIERDOMINICI, *Legal manifestations of the emergency in national Euro crisis law*, European University Institute, 2015/14.
- L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità al tempo della crisi*, *Relazione al convegno “Politiche attive e ruolo dei servizi di impiego”*, Urbino, 10 maggio 2013, in *Giornale del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2013, fasc. 139, 489 ss.
- F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in *Federalismi*, n. 5/2012.
- A.O. COZZI, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2018, 516 ss.
- P. CRAIG, *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, in *Maastricht Journal European & Comparative Law*, 2013, 1 ss.
- M. CREMONA – C. KILPATRICK, *EU Legal Acts, Challenges and Transformation*, Oxford, 2018.
- C. CROUCH, *Entrenching Neo-liberalism: The Current Agenda of European Social Policy*, in N. Countouris, M. Freedland (a cura di), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge, 2013, 41 ss.
- C. CROUCH, *Il potere dei giganti, perché la crisi non ha sconfitto il neoliberismo*, Roma – Bari, 2014.
- D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *Modern Law Review*, n. 1/2014, 1 ss.
- L. D’ALESSANDRO – A. MONTANARI, *Disuguaglianze e crisi della fiducia. Diritto, economia, politica nella società contemporanea*, Milano, 2018.
- M. D’AMICO – G. GUIGLIA - B. LIBERALI (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali*, Atti del convegno del 18 gennaio 2013, presso l’Università degli Studi di Milano, Napoli, 2013.
- P. DAVIGO – G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma-Bari, 2007.
- F. DAL CANTO, *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del Governo e qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.
- M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella dimensione dei conflitti*, Padova, 2013.
- M. DANI, *Il ruolo della Corte costituzionale italiana nel contesto della governance economica europea*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2018, 147 ss.
- M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. Bergonzini, S. Borelli, A. Guazzarotti (a cura di), *La legge dei numeri*, Napoli 2016, 107 ss.

- M. DANI, *Rehabilitating social conflict in european public law*, in *European Law Journal*, n.5/2012, 621 ss.
- M. DANI, *The EU Transformation of the Social State*, in D. Ferri, F. Cortese (a cura di), *The EU Social Market Economy and the Law - Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the EU*, New York, 2019, 31 ss.
- M. DANI, *The rise of the supranational executive and the post political drift of European public law*, in *Indiana Journal of global legal studies*, Vol. 24, n. 2/2017.
- P. DARDOT – C. LAVAL, *La nuova ragione del mondo. Critica alla razionalità neoliberista*, Roma, 2013.
- M. DAWSON – F. DE WITTE, *Constitutional Balance in the EU after the Euro crisis*, in *Modern Law Review*, Vol. 76, n. 5/2013, 817 ss.
- M. DAWSON, *New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester*, in *European Constitutional Law Review*, n. 1/2018, 191 ss.
- M. DE CECCO, *Origins of the Post-War Payments System*, in *Cambridge Journal of Economics*, n. 3/1979, 49 ss.
- P. DE GRAUWE, *A Fragile Eurozone in Search of a Better Governance*, in *The Economic and Social Review*, Vol. 43, n.1/2012, 1 ss.
- P. DE GRAUWE, *From Panic-Driven Austerity to Symmetric Macroeconomic Policies in the Eurozone*, in *Journal of common market studies*, 2013, 31 ss.
- P. DE GRAUWE, *How much fiscal discipline in a monetary union?* in *Journal of Macroeconomics*, Volume 39, 2014.
- P. DE GRAUWE, *In search of symmetry in the eurozone*, CEPS Policy Brief, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2012.
- P. DE GRAUWE, *Economia dell'Unione monetaria*, Bologna, 2016.
- T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *El Estado Autonómico y la reforma del artículo 135 de la Constitución*, ponencia con motivo de la celebración del VI Foro de la Autonomía el 15 de marzo de 2017 en el Palacio del Senado, Madrid.
- T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *El Estado autonómico social. El efecto de irradiación de los derechos sociales sobre el modelo constitucional de distribución de competencias*, in *Revista general de derecho administrativo*, n. 46/2017, 1 ss.
- T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *La incidencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución sobre el Estado autonómico*, in *Informe comunidades autonomas*, 79 ss.
- T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *¿Se ha transformado la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas tras la Reforma Constitucional del Artículo 135 y la adopción de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera?*, in *Cuadernos Manuel Gimenez Abad*, n. 6/2013, 59 ss.

- P. DE JOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in A. Cantaro (a cura di) *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*. Atti delle giornate di studio, promosse dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, tenutesi il 9 e il 10 ottobre 2014, 84 ss.
- P. DE JOANNA, *La nuova cornice istituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in AA.VV. *Costituzione e pareggio di bilancio*, il Filangieri (quad), Napoli, 2011, 45 ss.
- C. DELL'ACQUA, *Sulla crisi del Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 113-114/1996, 5 ss.
- F.R. DE MARTINO, *Aspetti e problemi del nuovo Senato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.
- A. DE PETRIS, *Un compromesso responsabile: la risposta del Tribunale Costituzionale Federale tedesco alla sentenza della Corte di Giustizia sul rinvio pregiudiziale di Karlsruhe*, in *Federalismi*, n. 13/2016.
- A. DE PETRIS, *Un rinvio pregiudiziale sotto condizione? L'ordinanza del Tribunale costituzionale federale sulle Outright Monetary Transactions*, in *Federalismi*, n. 4/2014.
- A. DE PRETIS – R. MICCU', *Una nuova Germania per una nuova Europa? Le elezioni per il Bundestag del 24 settembre 2017 tra riassetto politico interno e necessario riequilibrio europeo*, in *Federalismi*, n. 18/2017.
- N.M. DE SADELEER, *The New Architecture of the European Economic Governance: A Leviathan or a Flat-Footed Colossus*, in *Maastricht Journal of Comparative and EU Law*, n. 3/2012, 354 ss.
- P. DE SCHOUTHEETE – S. MICOSSI, *On political Union in Europe: the changing landscape of decision-making and political accountability*, CEPS ESSAY, N. 4/21, febbraio 2013.
- M. DEGNI – P. DE JOANNA, *Il vincolo stupido: Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Roma, 2015.
- M. DEL CONTE, *Premesse e prospettive del Jobs Act*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4/2015, 939 ss.
- S. DEL GATTO, *Il problema dei rapporti tra la banca centrale europea e l'autorità bancaria europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2015, 1221 ss.
- R. DEL PUNTA, *Il lavoro difficile. Prime riflessioni sulla riforma Fornero*, in *Lavoro e diritto*, n. 2/2012, 229 ss.
- G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario.*, n. 4/2001, 661 ss.
- L. DELLA LUNA MAGGIO, *Il risparmio tra tutele costituzionali e interventi legislativi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015.
- G. DELLE DONNE, *Le corti costituzionali di fronte alle trasformazioni dell'Unione economica e monetaria: consonanze e dissonanze tra Karlsruhe e la rue de Montpensier*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. 1/2013, 190 ss.
- A. DEMMING, *La Corte Costituzionale è ferma sui controlimiti, ma rovescia sulla Corte europea di giustizia l'onere di farne applicazione, bilanciando esigenze europee ed istanze identitarie degli Stati membri*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2017, 507 ss.

- N.M. DE SADELEER, *The New Architecture of the European Economic Governance: A Leviathan or a Flat-Footed Colossus*, in *Maastricht Journal of Comparative and EU Law*, n. 3/2012, 354 ss.
- B. DE WITTE – T. BEUKERS, *The Court of Justice Approves the Creation of the European Stability Mechanism Outside the EU Legal Order: Pringle*, in *Common market law review* n.3/2013, 805 ss.
- B. DE WITTE, *EU Law, Politics, and the Social Question*, in *German Law Review*, 2013, 581 ss.
- B. DE WITTE, *Euro crisis responses and the EU Legal order: increased institutional variation or constitutional mutation?*, in *European constitutional law review.*, 2015, 434 ss.
- B. DE WITTE, *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, in *European Policy Analysis*, n. 6/2011, 1 ss.
- A. DEL MONACO, *Sud colonia tedesca, la questione meridionale oggi*, Roma 2017.
- E. DENNINGER, *L'identità costituzionale tedesca e l'Unione europea: riflessioni a partire dalla pronuncia sulle OMT*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2016, 261 ss.
- A. DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Osservatorio costituzionale*, settembre 2015.
- F. DENOZZA, *Il modello dell'analisi economica del diritto: come si spiega il tanto successo di una tanto debole teoria*, in *Ars interpretandi*, n. 2/2013, 43 ss.
- P. DERMINE, *The end of impunity? The legal duties of 'borrowed EU institution under the european stability mechanism framework*, in *European Constitutional law review*, n. 13/2017, 369 ss.
- V. DE ROMANIS, *L'austerità fa crescere, quando il rigore è la soluzione*, Venezia, 2017.
- R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *Federalismi*, n. 6/2013.
- R. DICKMAN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi*, n. 4/2012.
- G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia? Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, 2014.
- G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, giugno 2016.
- F. DI CRISTINA – A. TONETTI, *La flessibilità europea e gli investimenti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2016, 191 ss.
- F. DI DONATO, *Crisi economica, sovranità statale e diritti sociali nell'era dell'austerità di bilancio e del neoliberalismo europeo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2017.
- G. DI GASPARE, *Anamorfofi dello «spread». Globalizzazione finanziaria, guerre valutarie e tassi di interesse dei debiti sovrani*, in *Amministrazione in cammino*, 10 gennaio 2013.
- G. DI GASPARE, *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?*, in *Amministrazione in cammino*, dicembre 2014.

- G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria, dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova 2011.
- L. DI STEFANO, *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.
- A. DIMOPOULOS, *EU Foreign Investment Law*, Oxford, 2011.
- A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi*, n. 18/2012.
- M. DI SIMONE, *L'integrazione del Meccanismo europeo di stabilità e del Trattato sul Fiscal Compact nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2018.
- N. DOGING – H. HERR, *EU policies addressing current account imbalances in the EMU: An assessment*, Institute for International Political Economy, Berlin working paper, n. 46/2015.
- E. DOLCINI, *Appunti su corruzione e legge anti-corruzione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale.*, n. 2/2013, 527 ss.
- C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Napoli, 2018.
- F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, n.2/2013, 337 ss.
- M. D'ONGHIA, *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, passa dalle parole (i moniti) ai fatti*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2015, 319 ss.
- M. D'ONGHIA, *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2018, 93 ss.
- P. ECOCHARD, *Governance economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il "semestre europeo"*, in *Istituzioni del federalismo*, n. S1/2015, 55 ss.
- B. EICHENGREEN, *La nascita dell'economia europea, Dalla svolta del 1945 alla sfida dell'innovazione*, Milano, 2009.
- E.O ERIKSEN – J.E. FOSSUM, *Bringing European Democracy Back In-Or How to Read the German Constitutional Court's Lisbon Treaty Ruling*, in *European Law Journal*, 2011, Vol 17(2), 153 ss.
- B. EVANS – D. PLEHWE – M. NEUJEFFFSKI – S. MCBRIDE, *Austerity: 12 Myths Exposed*, Friedrich ebert stiftung, 2019.
- S. FADDA, *Unione europea. Una governance economica da cambiare*, in *Argomenti*, n. 41/2014, 5 ss.
- M. FAIOLI, *Il costo dei diritti previdenziali tra sostenibilità finanziaria ed equilibrio intergenerazionale*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 1/2018, 137 ss.
- C. FALERI, *Flessibilità del lavoro e precarietà dei lavoratori dopo la riforma Fornero*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/4 2012, 515 ss.

- L. FANTACCI – A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della Governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2013.
- S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Limits. Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, in *Comparative political issue*, n.3/2013, 1003 ss.
- S. FABBRINI, *La crisi dell'euro e le sue conseguenze*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3/2016, 651 ss.
- F. FABBRINI, *The European Court of Justice, the European Central Bank, and the Supremacy of EU Law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 1/2016, 3 ss.
- F. FABBRINI, *The Fiscal Compact, the "Golden Rule" and the paradox of European federalism*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, n.1/2013, 1 ss.
- S. FABBRINI, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge, 2015.
- P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n.2/2016, 431 ss.
- P. FARAGUNA, *Il sospettoso cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange a Gauweiler*, in *La Cittadinanza europea*, Milano, 2016, 231 ss.
- Cfr. P. FARAGUNA, *La Corte di Giustizia strizza l'occhio alla Corte di Karlsruhe nel caso Gauweiler (OMT)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, 798 ss.
- P. FARAGUNA, *La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di Giustizia e Tribunali Costituzionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2017, 567 ss.
- C. FASONE, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, in *European Law Journal*, Vol. 20, No. 2/2014, 163 ss.
- C. FASONE, *National parliaments under external fiscal constraints, the case of Italy, Portugal, and Spain facing the eurozone crisis*, Sog-Wp n. 19/2014.
- G. FERRARA, *Regressione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 18 aprile 2012.
- G. FERRARINI – F. CHIODINI, *Nationally fragmented supervision over multinational banks as a source of global systemic risk: a critical analysis of recent EU reforms*, in E. Wymeersch e altri (a cura di), *Financial Regulation and Supervision – A Post Crisis Analysis*, Oxford, 2012, 195 ss.
- C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018.
- G.F. FERRARI, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2013.
- M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro Welfare*, Roma – Bari, 2016.
- M. FERRERA, *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, in *Stato e mercato*, n. 3/2007, 341 ss.
- F. FERRI, *Il diritto dell'Unione europea post Europa 2020: alterazioni nei rapporti giuridici tra ordinamenti e possibili effetti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/2018, 723 ss.

- M. FIORAVANTI, *La trasformazione costituzionale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/2014, 295 ss.
- A. FISCHER LESCANO, *Competencies of the Troika. Legal limits of the institutions of the European Union*, in I. Schoemann e Altri (a cura di) *Economic and financial crisis and collective labour law in Europe*, Oxford, 2014, 55 ss.
- J-P. FITOUSSI – F. SARACENO, *European economic governance: the Berlin – Washington Consensus*, in *Cambridge Law Journal*, n. 3/2013, 479 ss.
- G.M. FLICK, *Lavoro, dignità, costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018.
- L. FLORES ANARTE, *El Ataque constitucional al estado social: una analisis critico de la reforma del articulo 135 de la constitucion española*, in *Revista internacional de pensamiento político*, n. 9/2014, 325 ss.
- A. FOLLESDAL – S. HIX, *Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik*, in *Journal of common market studies*, n. 3/2006, 533 ss.
- G. FONDERICO – G. VESPERINI, *Il salvataggio pubblico delle banche*, in A. Napolitano (a cura di) *Uscire dalla crisi: politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, 17 ss.
- G. FONTANA, *I giudici europei di fronte alla crisi economica*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, INT n. 114/2014.
- G. FONTANA, *La riforma del lavoro, i licenziamenti e la Costituzione. Riflessioni critiche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016.
- S. FORLATI, *Corte costituzionale e controllo internazionale: quale ruolo per la «giurisprudenza» del Comitato europeo per i diritti sociali nel giudizio di costituzionalità delle leggi?*, in Atti del Seminario “La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea”, Ferrara del 28 giugno 2018, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 73 ss.
- M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d’urgenza nell’esperienza del Governo Monti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.
- C. FRANCHINI, *Le fasi e i caratteri del processo evolutivo dell’organizzazione amministrativa europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2/2017, 375 ss.
- J. FRANCISCO SANCHEZ BARRILAO, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del articulo 135 de la constitucion española*, in *Boletin Mexicano de Derecho Comparado*, n. 137/2013, 679 ss.
- J.A FRANKEL – A.K. ROSE, *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, in *The Economic Journal*, 1998, 1009 ss.
- D. FROMAGE, *The European Parliament in the post-crisis era: an institution empowered on paper only?*, in *Journal of European Integration*, Volume 40, n. 3/2018, 281 ss.
- L. FROSINA, *La crisi esistenziale dell’Unione europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, in *Nomos*, n. 2/2018.
- F. GAMBARDELLA, *Diritto all’istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Nomos*, n. 1/2017.

- S. GABRIELE, *L'austerità: un caso di eterogenesi dei fini?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2013, 61.
- F. GABRIELE – A.M. NICO, *Osservazioni “a prima lettura” sulla sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015: dalla illegittimità del “togliere ai ricchi per dare ai poveri” alla legittimità di “chi ha avuto, ha avuto...scordiamoci il passato”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015.
- D.U. GALETTA, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali, in particolare) nel diritto UE, dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario.*, n.5-6, 2013, 1175 ss.
- L. GALLINO, *Finanzcapitalismo*, Torino, 2011.
- L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi*, Torino, 2013.
- F. GALLO, *Giustizia sociale e giustizia fiscale nella prospettiva dell'unificazione europea*, in *Rivista di diritto e pratica tributaria.*, 2014.
- A. GAMBARO, *Misurare il diritto?*, in *Annuario di diritto comparato*, 2012, 17 ss.
- E. GAMBARO – F. MAZZOCCHI, *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, n.2/2013, 545.
- S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *Astrid*, n. 5/2015.
- S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, costituzionalismo e crisi economica*, in S. Gambino (a cura di) *Diritti sociali e crisi economica Problemi e prospettive*, Torino, 2015, 3 ss.
- S. GAMBINO, *Effettività dei diritti (sociali e non solo) e Governance europea*, in *Diritti Comparati.it*, 30 giugno 2016.
- S. GAMBINO, *Identità costituzionali nazionali e primauté eurounitaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2012, 533 ss.
- S. GAMBINO, *Le riforme istituzionali tra Patto Costituzionale e crisi dei partiti*, in *Politica del diritto*, n. 1/1991.
- A. GARDELLA, *Bail-In and the Financing of Resolution within the SRM Framework*, in D. Busch, G. Ferrarini (a cura di), *European Banking Union*, Oxford, 2015.
- P.L. GETI, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, in *Nomos*, maggio 2015.
- G. GERBASI, *Convergenze e divergenze tra dottrine economiche, ‘diritto europeo della crisi’ economico-finanziaria e prospettive future dell'unione alla prova dei fatti*, in *Federalismi*. n. 12/2018.
- L. GIANNITI, *La riforma del meccanismo europeo di stabilità. Un nodo critico nello sviluppo del processo di integrazione europea*. in *Nomos*, n. 2/2017.
- L. GIANNITI – C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.1/2 2013, 81 ss.

- F. GIAVAZZI – A. AMIGHINI, *La crisi del 2007-2010*, paper Blanchard, Macroeconomia, Bologna, 2009.
- V. GIACCHE', *Costituzione italiana contro trattati europei. Il conflitto inevitabile*, Reggio Emilia, 2015.
- V. GIACCHE' *Anschluss. L'annessione. L'unificazione della Germania ed il futuro dell'Europa*, Reggio Emilia, 2013.
- A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2013, 933 ss.
- S. GIUBBONI, *Ascesa e caduta del diritto del lavoro dell'Unione Europea*, in *Sociologia del diritto*, n. 3/2017, 7 ss.
- S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2017, 953 ss.
- S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, 2013, 491 ss.
- S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa, I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012.
- S. GIUBBONI, *La perequazione automatica delle pensioni tra legislatore e giudice costituzionale*, in *Politiche sociali*, n. 3/2015, 523 ss.
- S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 46/2017, 553 ss.
- F. GIUFFRE', *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, in *Federalismi*, n. 23/2016.
- T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni Costituzionali*, n.1/2014, 51 ss.
- M. GNES – E. CHITI, *Cronache europee 2015*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2016, 1113 ss.
- C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio : evoluzione e prospettive*, Padova, 2013.
- J. N. GORDON – W. RINGE SOURCE, *Bank resolution in the European banking union: a transatlantic perspective on what it would take*, in *Columbia Law Review*, 2015, 1297 ss.
- L. GORI, *Decreto-legge e legge-delega: intrecci e sovrapposizioni al tempo della "crisi"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.
- D. GOTTARDI, *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno*, in *Lavoro e diritto* n. 2/2015, 239 ss.
- M. GRANDI, *Il diritto del lavoro europeo. Le sfide del XXI secolo.*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4/2007, 1022 ss.
- G. GRASSO, *Alle radici del costituzionalismo: la Corte, il Governo e la sentenza n. 70/2015*, disponibile all'indirizzo web: <https://www.eticaeconomia.it>.

- G. GRASSO, *Equilibrio di bilancio e godimento dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (gli anni 2015-2017)*, in L. Dorato – G. Grasso (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella lunga crisi economica. La questione pensionistica come caso emblematico*, Napoli, 2017, 109 ss.
- G. GRASSO, *Giudicato costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva della perequazione dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017 della Corte costituzionale. Qualche spunto di riflessione critica*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2018,
- G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.
- G. GRASSO, *Il Costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012.
- G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Osservatorio Costituzionale*, febbraio 2016
- G. GRASSO, *Rating dei debiti sovrani e diritto costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2015, 87 ss.
- A. GRAZIANI, *La moneta al governo*, in *La Rivista del Manifesto*, luglio-agosto 2002.
- L. GRIMALDI, *Costituzionalizzazione del principio di equilibrio dei bilanci e possibile rilancio del ruolo dello Stato nell'ordinamento composito europeo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015.
- D. GRIMM, *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, in *European Law Journal*, n. 4/2015, 460 ss.
- D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, in F. Lanchester (a cura di) *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, 2016, 19 ss.
- T. GROPPI, «Fondata sul lavoro», *origini, significato, attualità della scelta dei Costituenti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico.*, n.3/2012, 665 ss.
- D. GROS, *Greece and Portugal Similar fundamentals but Different Outcomes?*, CEPS Commentary, febbraio 2012.
- E. GROSSO, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di un'interminabile rapsodia?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2015, 79 ss.
- G. GUARINO, *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Milano, 2006.
- G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quaderni Costituzionali*, n.1/1992, 47 ss.
- A. GUAZZAROTTI, *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)confittuale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018.
- A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e guerra delle razze. Strategie di riattivazione del conflitto in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015.
- A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016.
- A. GUAZZAROTTI, *Giustizia costituzionale e regime economico: fluidificare o resistere?* in *Lavoro e diritto*, n. 1/2018, 54 ss.

- A. GUAZZAROTTI, *Irreversibile o irrevocabile? La sovranità funzionale dell'euro e i giochi di parole del suo custode*, in *Quaderni Costituzionali*, n.2/2017, 400 ss.
- A. GUAZZAROTTI, *La fiducia sulla legge delega "in bianco" del Jobs Act: il diritto del lavoro emigra verso logiche tecnocratiche?*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, ottobre 2014.
- A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e l'illusione europea della forza ammodernata*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 400 ss.
- A. GUAZZAROTTI, *La subordinazione degli Stati al potere dei mercati finanziari attraverso la misura competitiva del diritto*, in *Politica del diritto*, n. 3/2018, 387 ss.
- A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la costituzione economica europea? Si prega di riformulare la domanda*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.
- A. GUAZZAROTTI, *Riforme del lavoro e riforme costituzionali unite da un comune, tecnocratico, destino*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, dicembre 2017.
- A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 3/2017.
- A. GUAZZAROTTI, *Sovranità statale e vincolo finanziario. Potere pubblico e potere privato nel governo degli Stati europei*, in *Diritto Costituzionale*, n. 2/2018, 85 ss.
- A. GUAZZAROTTI, *Unione Europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016.
- A. GUERRA – A. MARCHILI, *Europa Concentrica: Soggetti, città, istituzioni fra processi federativi e integrazione politica dal XVIII al XXI secolo*, Roma, 2016.
- G. GUIGLIA, *Il ruolo del comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.
- G. GUIGLIA, *La giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica: le decisioni concernenti la Grecia*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *La carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Atti del Convegno di studi Reggio Calabria, 26 febbraio 2016, Napoli, 2016, 96 ss.
- J. HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in G. BONACCHI (a cura di) *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, 145 ss.
- J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, in *European Journal of International Law*, Vol. 23, n.2/2012, 335 ss.
- M. HALLERBERG – B. MARZINOTTO – G.B. WOLFF, *An Assessment of the European Semester*, Study for the European Parliament's Committee on Economic and Monetary affairs, 2012.
- H.J. HARN, *The stability pact for European Market monetary Union, Compliance with deficit limits as a constitutional legal duty*, in *Common market law review* 1998, 77 ss.
- R.J. HERRING – R.C. MARSTON, *Sterilization policy: The trade-off between monetary autonomy and control over foreign exchange reserves*, in *European Economic Review*, n.3/1977. 325 ss.

- J. HIEN – C. JOERGES, *Dead man walking: Current European interest in the ordoliberal tradition*, EUI Working paper, n.3/2018.
- A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis and Constitutional Limits to Fiscal Integration*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2012, 243 ss.
- S. HINDELANG, *The Free Movement of Capital and Foreign Direct Investment*, Oxford, 2009.
- S.B. HOBOLT – J. TILLEY, *Blaming europe? Responsibility without accountability in the European Union*, Oxford, 2017.
- M.P. IADICICCO, *Jobs act e riforma costituzionale riflessioni su alcune linee di congiunzione*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 2/2016, 337 ss.
- M. P. IADICICCO - V. NUZZO, *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Napoli 2016, 289 ss.
- A. IANNELLA, *Conseguenze della crisi economico-finanziaria sulle istituzioni della Spagna*, in *Federalismi*, n. 26/2016.
- C. IANNELLO, *Il Non Governo dell'economia e la crisi dello Stato sociale in Diritto pubblico europeo Rassegna Online*, 2/2015.
- A. IANNI, *L'insolvenza sovrana come fenomeno di mutazione giuridica imposta*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. 3/2016, 735 ss.
- R. IBRIDO, *Governo del credito e integrazione europea alla luce del prisma delle sovrapposizioni*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, maggio 2017.
- R. IBRIDO, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in *Federalismi*, n. 5/2017.
- R. IBRIDO – N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista Trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2/2017, 206 ss.
- R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili Costituzionali*, Torino, 2017.
- J. IGNACIO FONT GALAN, *Apogeo de racionalidad económica y disenso constitucional*, in *Revista de Fomento Social*, n. 69/2014, 247 ss.
- P. IGNAZI, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari, 2012.
- N. IRTI, *Economia di mercato e interesse pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 2/2000, 435 ss.
- S. IZZO, *Il ruolo del Consiglio europeo nella crisi dell'euro*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 4/2016, 690 ss.
- J.P. JACQUE, *The principle of institutional balance*, in *Common market law review*, 2004, 383 ss.
- C. JOERGES, *Brother, can you paradigm?*, in *International Journal of Constitutional Law*, n.12/2014, 769 ss.
- C. JOERGES, *Europe's Economic Constitution in Crisis and the Emergence of a New Constitutional Constellation*, in *German Law Journal*, n. 5/2014, 985 ss.

- C. JOERGES, *Il diritto privato nella politica economica europea dopo la crisi finanziaria*, in *Politica del diritto*, n. 2/2017, 216 ss.
- C. JOERGES, *Pereat Iustitia, Fiat Mundus: What Is Left of the European Economic Constitution after the Gauweiler Litigation, The European Court of Justice, the European Central Bank, and the Supremacy of EU Law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 1/2016, 99 ss.
- C. JOERGES, *What is Left of the European Economic Constitution?* In EUI Working Paper-Law, n.13/2014.
- C. KAUPA, *Has (Downturn-)Austerity Really Been ‘Constitutionalized’ in Europe? On the Ideological Dimension of Such a Claim*, in *Journal of law and society*, n. 1/2017, 32 ss.
- C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Londra, 2016.
- J.M KEYNES, *The Collected Writings of John Maynard Keynes, XXV: Activities 1940-1944 Shaping the Post-War World - The Clearing Union*, Cambridge, 1980.
- C. KILPATRICK, *Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge because They Are Not EU Law?*, in *European Constitutional Law Review.*, 2014, 393 ss.
- C. KILPATRICK, *Constitutions, social rights and sovereign debt states in Europe: a challenge new area of constitutional inquire*, WP IUE, n. 34/2015.
- C. KILPATRICK, *On the Rule of Law and Economic Emergency: The Degradation of Basic Legal Values in Europe's Bailouts*, in *Oxford journal legal studies*, 2015, 325 ss.
- C. KILPATRICK, *The displacement of Social Europe: a productive lens of inquiry*, in *European Constitutional Law Review*, n. 1/2018, 62 ss.
- T. KNEDLIK, *Macroeconomic Imbalances as Indicators for Debt Crises in Europe*, in *Journal of common market studies*, n. 5/2012, 726 ss.
- A. KOUKIADAKI, *Strategie di contenzioso contro le misure di austerità sulla base del diritto dell'Unione europea: i casi di Grecia e Portogallo*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2/2015, 411 ss.
- P. KRUGMAN – M. OBSEFELD, *International economics: Theory and Policy*, Boston, 2003
- S. LAFORGIA, *Spunti per un'antropologia del lavoratore degno*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1/2016, 111 ss.
- M. LALATTA COSTERBOSA, *La democrazia assediata. Saggio sui principi e sulla loro violazione*, Roma, 2014.
- M. LAMANDINI, *Golden share e libera circolazione dei capitali in Europa e in Italia*, in *Giurisprudenza Commerciale*, n. 5/2016, 671 ss.
- P.R. LANE, *The European Sovereign Debt Crisis*, in *Journal of Economic Perspectives*, n.3/2012, 49 ss.
- G. LANEVE, *La riforma Renzi Boschi e la Corte Costituzionale: alcune riflessioni sulla diversa elezione dei giudici “parlamentari” e su possibili scenari relativi al nuovo procedimento legislativo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.

- A. LASA LOPEZ, *La ruptura de la constitucion material del estado social: la constitucionalizaci3n de la estabilidad presupuestaria como paradigma*, in *Revista de derecho politico*, n. 90/2014, 213 ss.
- M. LAZE, *La produzione normativa del Governo Monti tra decreti-legge, questioni di fiducia e spinte esterne. Ruolo della legge in un sistema delle fonti in transizione*, *Rivista AIC*, n. 4/2012.
- D. LEIGH - P. DEVRIES - C. FREEDMAN - D. LAXTON, A. PESCATORI, *Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation*, in *World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing*, IMF, Ottobre, 2010.
- P. LEINO – J. SALMINEM, *Going ‘belt and braces’ – domestic effects of euro crisis law*, European University Institute working press, Firenze, 15/2015.
- P. LEINO - T. SAARENHEIMO, *Sovereignty and subordination: on the limits of EU economic policy coordination*, in *European Law Review*, n. 2/2017, 166 ss.
- B. LIBERALI, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in *Federalismi.it*, n. 17/2017.
- P. LINDSETH, *Democratic legitimacy and the administrative character of supranationalism: The example of the European Community*, in *Columbia Law Review*, 1999, 628 ss.
- P. LINDSETH, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford 2010.
- L. LIONELLO, *L’attuazione del progetto di Unione bancaria europea. Problematiche e prospettive di completamento*, in *Diritto del commercio internazionale*, n. 3/2017, 650 ss.
- A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.*, n. 10/2017.
- E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Torino, 2017.
- M. LOSSANI, *Come si costruiscono gli indicatori dell’economia finanziaria*, in S. Borelli, C. Bergonzini, A. Guazzarotti ( a cura di), *La legge dei Numeri*, Napoli, 1 ss.
- F. LOSURDO, *La (ir)resistibile ascesa del principio del pareggio di bilancio*, in B. Andò, F. Vecchio (a cura di) *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, 2012, 397 ss.
- F. LOSURDO, *Il principio di condizionalità nella crisi dell’ordine di Maastricht*, in G.M. Teruel Lozano, A. Pèrez miras – E.C. Rafiotta (a cura di) *Sfide del costituzionalismo di fronte al processo di integrazione europea*, Seminario Italo Spagnolo, Murcia, 2015, 179 ss.
- F. LOSURDO, *L’Unione europea e il declino dell’ordine neoliberale*, in *Federalismi*, n. 6/2018.
- F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, Torino, 2016.
- A. LUCARELLI, *La riforma delle società pubbliche e dei servizi di interesse economico generale: letture incrociate*, in *Federalismi*, n.21/2016.
- B. LUCARELLI, *Intra-eurozone Payments Imbalances: Implications for the TARGET2 Payments System*, in *Review of Radical political economics*, n.3/2017, 343 ss

- M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione conclusiva al LVIII Convegno di studi amministrativi “Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità”, Varenna, 20-22 settembre 2012, 1 ss.
- M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto.*, n.3/2000, 367 ss.
- M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.
- M. LUCIANI, *Il futuro dell'Europa, note a margine*, in *Nomos*, n. 2/2018.
- M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di) *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, 109 ss.
- M. LUCIANI, *L'Antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista diritto costituzionale*, 1996, 124 ss.
- M. LUCIANI, *La riforma della presidenza del consiglio (e dei ministeri)*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2016, 253 ss.
- M. LUCIANI, *Sul partito politico oggi*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3/2010, 163 ss.
- M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, in *Annuario AIC 2011*, Napoli, 2014, 59 ss.
- R. LUIS BLANCO VALDES, *Spagna: La fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. 2/2018, 349 ss.
- J. LUIZ REY PEREZ, *La riforma del artículo 135: una alteración del título preliminar (estado social) por la puerta de atrás*, in *RJUAM*, n. 24/2011, 231 ss.
- N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2019.
- N. LUPO – G. RIVOSECCHI, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2016, 333.
- J. LUTHER, *Crisi economica ed impatto sulle istituzioni nazionali: i punti di vista della Germania*, in *Federalismi.it*, 26/2016.
- N. MACCABIANI, *Democrazia rappresentativa e solidarietà nella governance economica europea: una lettura alla luce delle previsioni del Two Pack*, in *Federalismi*, n. 19/2014.
- M.MACCHIA, *L'architettura europea dell'unione bancaria tra tecnica e politica*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6/2015, 1579 ss.
- P.K. MADSEN, *Flexicurity: A New Perspective on Labour Markets and Welfare States in Europe*, in *Tilburg Law Review*, n. 14/2007, 57 ss.
- A. MAIOCCHI, *L'armonizzazione delle politiche di bilancio in una Unione monetaria. Un'analisi critica del Rapporto Werner*, 2004, disponibile all'indirizzo web: <http://www.thefederalist.eu>.
- M. MANDATO, *La riforma che verrà. Conseguenze, criticità e auspici all'indomani del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Brevi considerazioni a partire da alcuni Volumi riguardanti il d.d.l. di revisione costituzionale Renzi-Boschi*, in *Nomos*, n. 1/2017, 2.

- S. MANGIAMELI, *Sorveglianza macroeconomica e crisi dell'integrazione politica*, in A. Cantaro (a cura di), *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, 33 ss.
- S. MANGIAMELI, *The consequences of the crisis on european integration and on the member States*, Roma, 2017.
- F. MANNELLA, *Concorrenza di competenze e potestà regolamentare nella disciplina del ticket sanitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2012, 3751 ss.
- L. MANTOVANI – L. MARATTIN, *Economia dell'integrazione europea*, Bologna, 2008.
- C. MARCHESE, *I diritti sociali nell'epoca dell'austerità: prospettive comparate*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2017, 141 ss.
- E. MARELLI, *Investimenti per uscire dalla stagnazione e nuove politiche europee*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, n. 2/2016, 151 ss.
- E. MARELLI, *Scuole macroeconomiche ed il dibattito di politica economica*, Torino, 1997.
- F. MARINELLI, *L'anno zero della giurisprudenza di merito sul giustificato motivo oggettivo di licenziamento: le prime ordinanze post riforma Fornero*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n.4/2013, 1027 ss.
- C. MARGIOTTA, *Europa: diritto della crisi e crisi del diritto. Austerità, diritti, cittadinanza*, Bologna, 2018.
- L. MARINI, *L'Unione economica e monetaria nella prospettiva della Federazione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3-4, 1999, 923 ss
- G. MARTINICO, *Born to Be Together: The Constitutional Complexity of the EU*, in *Review of Constitutional Studies*, Vol. 16, n. 1/2011, 63 ss.
- G. MARTINICO, *La fuga dai Trattati. Primo studio sull'elusione del diritto come tecnica di integrazione*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2016, 375 ss.
- P. MASALA, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.
- P. MASALA, *Ripercussioni della nuova governance europea collegata alla crisi economico-finanziaria sugli equilibri interni alla democrazia parlamentare, con particolare riferimento all'esercizio della funzione legislativa: il caso italiano*, in *Nomos*, 2015.
- M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quaderni Costituzionali.*, n. 1/2017, 73 ss.
- M. MASSA, *Previdenza, assistenza e vincoli di bilancio. Tre tesi sulla giurisprudenza costituzionale degli anni della crisi*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1/2018, 77 ss.
- I. MASSA PINTO, *Il giudicato costituzionale non comporta un "esproprio" della potestà legislativa: il principio di (non ir)ragionevolezza come tutela del contenuto essenziale dei diritti (e non come ricerca dell'ottima proporzione) nel bilanciamento tra diritti ed esigenze finanziarie (nota alla sent. n. 250 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Osservatorio Costituzionale* n. 2/2018.

- I. MASSA PINTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015 tra irragionevolezza come eccessivo sacrificio di un principio costituzionale: ancora un caso di ipergiurisdizionalismo costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.
- A. MAJOCCHI, *Nuove risorse per il finanziamento del bilancio europeo*, in *Rivista di diritto finanziario*, n. 4/2015, 467 ss.
- G. MAJONE, *Europe's «Democratic Deficit»: The Question of Standards*, in *European Law Journal*, 1998, 18 ss
- G. MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione, working paper, settembre 2010.
- G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe post crisis, Has the integration gone too far?*, Cambridge, 2014.
- M. MAZZIERO - A. LAWFORD, *La crisi economica e il macigno del debito*, Milano, 2018.
- R.I. MCKINNON, *Optimum Currency Areas and Key Currencies: Mundell I versus Mundell II*, in *Journal of common market studies*, n. 42/2004, 689 ss.
- M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoria y realidad constitucional*, n. 29/2012, 131 ss.
- M. MEGLIANI, *Verso una nuova architettura finanziaria europea: un percorso accidentato*, in *Diritto del commercio internazionale*, n.1/2013, 67 ss.
- L. MELICA, *Il sistema sanitario spagnolo e la tutela della salute degli immigrati: spunti di riflessione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017.
- L. MELICA, *Le "fatiche" europee del Governo Conte 2*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 5/2019.
- L. MELLACE, *La crisi dell'integrazione europea tra vincoli finanziari e crisi dell'Euro*, in *Federalismi*, n. 24/2016.
- V.C. MENARD – B. DU MARAIS, *Can we rank legal system according to their economic efficiency?*, in P. Nobel - M. Gets (a cura di): *New frontiers of law and economics*, Zurigo, 2006, 7 ss.
- A.J. MENENDEZ, *Another view of the Democratic Deficit "ovvero" No Taxation without Representation*, Jean Monnet Working Paper, n. 7/2000.
- A.J. MENENDEZ, *¿Constitución o camisa de fuerza? De las nuevas reglas fiscales al "Estado amortizador"*, in *Teoria Política*, n. 5/2015, 189 ss.
- A.J. MENENDEZ, *Editorial: A European union in constitutional mutation?*, in *European law journal*, Vol. 20, n. 2/2014, 127 ss.
- A.J. MENENDEZ – J.E. FOSSUM, *La peculiare costituzione dell'Unione europea*, Firenze 2013.
- A.J. MENENDEZ, *Taxing Europe: Two Cases for a European Power to Tax (With Some Comparative Observations)*, in *Columbia Journal of European Law*, Vol. 10, n. 2/2004, 297 ss.

- A.J. MENENDEZ, *The crisis of law and the european crises: from the social and democratic Rechtsstaat to the Consolidating State of (Pseudo)-technocratic governance*, in *Journal of law and society*, Vol 44, n. 1/2017, 56 ss.
- A.J. MENENDEZ, *The European Democratic Challenge: The Forging of a Supranational Volonté Générale*, in *European Law Journal.*, 2009, 207 ss.
- A.J. MENENDEZ, *The existential crises of the European Union*, in *German law journal.*, n. 5/2013, 453 ss.
- A.J. MENENDEZ, *The structural crisis of european law as a means of social integration, from the democratic rule of law to authoritarian governance*, Arena Working paper, n. 5/2016.
- A.J. MENENDEZ, *Whose Justice, Which Europe*, in D. Kochenov, G. De Burca, A. Williams (a cura di), *Europe Justice Deficit*, Londra, 2015, 137 ss.
- L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in L. Mengoni – U. Romagnoli – G. Giugni –T. Treu (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, 1998, 4 ss.
- A. MERINO, *Legal developments in the economic and monetary union during the debt crisis: the mechanism of financial assistance*, in *Common market law review*, n. 5/2012, 1613 ss.
- S. MERLER - J. PISANI-FERRY, *Sudden stop in the euro area*, in *Review of economic institution*, n. 3/2012, 97 ss.
- S. MERLINI, *Note sulla progressiva scomparsa della forma di governo parlamentare in Italia: dall'assemblea costituente al disegno di legge Renzi Boschi sul superamento del bicameralismo paritario*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2014, 3613 ss.
- F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2018, 81 ss.
- F. MERUSI, *Analisi economica del diritto e diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, n. 3/2007, 427 ss.
- F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano, il diritto nelle crisi economiche*, Torino, 2013.
- M. MESSINA, *La nuova governance economica e finanziaria dell'Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell'ordinamento giuridico UE*, in *Federalismi.it*, n. 23/2013.
- A. MICHIELI – F. PIZZOLATO, *La Corte garante della complessità; nel bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2018, 201 ss.
- F. MINNI – A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013.
- C. MIRABELLI, *Riflessioni di merito sul Rosatellum (al netto dalle polemiche politiche)*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017.

- F. MODUGNO – A. CELOTTO – M. RUOTOLO, *A mo' d'introduzione. Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in AA.VV., *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000.
- L. MOLA, *Le 'misure di austerità' adottate dalla Grecia davanti al Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2012, 419 ss.
- N. MOLONEY, *European Banking Union: Assessing its Risks and Resilience*, in *Common market law review*, n. 6/2014, 1649 ss.
- P.G. MONATERI, *Geopolitica del diritto*, Roma –Bari, 2013.
- A. MONTANARI, *Jobs Act e tutela contrattuale della persona: un'involuzione?*, in *Europa e Diritto Privato*, n.3/2016, 659 ss.
- D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2018.
- D. MORGANTE, *Note in tema di fiscal compact*, in *Federalismi*, n. 7/2012.
- A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2014, 79 ss.
- A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014.
- A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, Torino, 2014.
- A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2015, 575 ss.
- A. MORRONE, *Lo stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.
- A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2013, 357 ss.
- A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 10/2015.
- A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica, appunti su sovranità dello Stato e diritto costituzionale globale*, in *Quaderni Costituzionali.*, n. 4/2012, 829 ss.
- D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht. Cronache dall'Europa di fine secolo*, Bari, 1998.
- M. MOSCHELLA, *Monitoring Macroeconomic imbalances: is the european surveillance more effective than IMF surveillance*, in *Journal of common market studies*, 2014, 1273 ss.
- E. MOSTACCI, *Alla maniera di asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche della separazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2015, 126 ss.
- E. MOSTACCI – A. SOMMA, *Il caso Uber: La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, 2016.
- E. MOSTACCI, *Il fascino discreto della competizione. Legami di solidarietà e pressione competitiva nel processo di integrazione europea*, in *DPCE On line*, n. 4/2015.

- E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, n. 4/2013, 481 ss.
- E. MOSTACCI *Quanto è lontana Valmy: caratteri e limiti delle “contromisure” francesi alla crisi economica*, in G. Cerrina Feroni, G.F. Ferrari (a cura di) *Crisi economico finanziaria e intervento dello Stato*, Torino, 2012, 239 ss.
- E. MOSTACCI, *Sintomo, patologia, talora medicina: il partito antipartito e la multiforme crisi delle democrazie europee*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. 3/2015, 586 ss.
- F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler: i tormentati anni dell’unione monetaria e i loro effetti sull’ordinamento giuridico europeo*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, n. 4/2015, 733 ss.
- F. MUNARI, *Gli effetti del diritto dell’Unione europea sul sistema interno delle fonti*, in *Diritto dell’Unione Europea.*, n. 4/2013, 725 ss.
- S. MURGIA, *Alcuni paradossi dell’abuso della decretazione e gli effetti negativi sull’esercizio della funzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.
- G. NAPOLITANO, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009.
- G. NAPOLITANO – M. PERASSI, *La banca centrale europea e gli interventi per la stabilizzazione finanziaria: una nuova frontiera della politica monetaria?*, in G. Amato – R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, 2013, 41 ss.
- G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e le misure di riduzione dello Stato*, in *Il giornale di diritto amministrativo*, n.12/2010, 1303 ss.
- G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2012, 461 ss.
- G. NAPOLITANO, *L’assistenza finanziaria europea e lo Stato “co-assicuratore”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2010, 1085 ss.
- G. NAPOLITANO *Le misurazioni nel (e del) diritto amministrativo*, disponibile all’indirizzo web: <https://irpa.eu>, 2012.
- G. NAPOLITANO, *Le riforme amministrative in Europa all’inizio del ventunesimo secolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico.*, 2/2015, 611 ss.
- G. NAPOLITANO, *Uscire dalla crisi, politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012.
- D. NATALI, *Il modello sociale europeo è morto? Politiche sociali e relazioni industriali tra austerità e integrazione europea*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 2/2013, 236 ss.
- K. NICOLAÏDIS, *European Democracy and Its Crisis*, in *Journal of common market studies*, v. 51/2013, 351 ss.
- F. NUGNES, *I riflessi della nuova Governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, in *Nomos*, maggio 2015.
- F. NUGNES, *L’Unione europea di fronte alla crisi. L’impatto sulla disciplina fiscale e sull’assetto istituzionale*, in *Federalismi*, n. 26/2016.

- L. OBERNDORFER, *A New Economic Governance through Secondary Legislation? Analysis and Constitutional Assessment: From New Constitutionalism, via Authoritarian Constitutionalism to Progressive Constitutionalism*, in N. Bruun et al. (eds.), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Londra, 2016, 34 ss.
- M. OCCHIENA, *La riforma della vigilanza finanziaria dell'Unione europea*, in *Diritto dell'economia.*, n. 4/2010, 637 ss.
- C. OFFE, *Europe Entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis?*, in *European Law Journal*, n. 5/2013, 595 ss.
- M. OLIVETTI, *Osservazioni sparse e qualche numero sulla crisi di governo dell'agosto-settembre 2019, in prospettiva storica*, in *Federalismi*, n. 16/2019.
- B. OLIVI – R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, 2015.
- E. OLIVITO, *Crisi economico finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.
- V. ONIDA, *Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016.
- M. ORI, *La riforma del lavoro francese: al centro la flexisecurità*, in e-book *Crisi economica e riforma del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, Adapt University Press, 2014, 79 ss.
- S. ORTIS, *Il fatto e la sua qualificazione: dalla querelle della riforma Fornero ai nodi irrisolti del Jobs Act*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 1/2016, 145 ss.
- L. PACE, *La Corte costituzionale fa proprie le ragioni della crisi e rinnega sé stessa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2013, 4933 ss.
- A. PACE, *La riforma Renzi Boschi: le ragioni del no*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.
- A. PACE, *Le finalità accentratrici della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2016, 355 ss.
- A. PACELLA – R. RAELFONZO – E.G. TORTORELLA, *Flessibilità del lavoro e competitività in Italia*, in *Diritti lavori mercati*, n. 1/2014, 57 ss.
- R.B. PACKER, *Financial Liberalization and the Reconstruction of State market*, Londra, 1998.
- T. PADOA SCHIOPPA, *Che cosa ci ha insegnato lo Sme*, in *La lunga via dell'euro*, Bologna, 2004.
- T. PADOA SCHIOPPA, *Efficienza, stabilità ed equità. Una strategia per l'evoluzione del sistema economico della Comunità europea*, Bologna, 1987.
- A. PAJNO, *Crisi dell'amministrazione e riforme amministrative*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3/4, 2017, 549 ss.
- V. PALIOURAS, *Why Europe Should Say "No" to the Proposed Framework of Economic Governance: A Legal and Policy Analysis in Light of the Establishment of the European Stability Mechanism and the Euro Plus Pact*, in *Touro International Law Review*, 2012, 39 ss.

- F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio, ai vincoli "al" bilancio*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/2016, 2498 ss.
- R. PALMSTORFER, *The reverse majority voting under the 'Six Pack': a bad turn for Union?*, in *European law journal*, 2014, 186 ss.
- C. PANZERA, *Diritti ineffettivi? Gli strumenti di tutela della Carta sociale europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.
- C. PANZERA, *Per i cinquant'anni della Carta Sociale Europea*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 1/2012.
- E. PAPARELLA, *La Bce e l'ambivalente uso dell'indipendenza nella crisi della zona euro*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2/2016.
- F. PARMIGIANI, *Produzione normativa e "Governo tecnico": brevi note critiche*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.
- L. PATRUNO, *La "teologia economica" dell'Europa e il "banco da macellaio" (Schlachtbank) della Storia*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2011.
- L. PEDULLA', *Le "pensioni d'oro" quale paradigma del difficile bilanciamento tra diritti di prestazione sociale ed equilibrio economico-finanziario*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, settembre 2016.
- R. PEREZ, *Fiscal compact e diritti sociali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2013, 107 ss.
- R. PEREZ, *La chiusura della procedura d'infrazione per deficit eccessivi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8-9/2013, 882 ss.
- R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3/2016, 669 ss.
- R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2011, 95 ss.
- R. PEREZ, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2014, 197 ss.
- R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in S. Fabbrini. V. Lippolis, G.M. Salerno, G. Scaccia (a cura di), *Il Filangieri – Quaderno 2011*, Napoli, 2011, 18 ss.
- G. PERONI, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'Euro: considerazioni critiche*, in *Diritto dell'Unione europea.*, n. 4/2011, 971 ss.
- R. PERRONE, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n.2/2017, 929 ss.
- A. PERULLI, *La contrattazione collettiva di prossimità: teoria, comparazione e prassi*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 4/2013, 918 ss.
- A. PERULLI – V. SPEZIALE, *La contrattazione di prossimità e l'aziendalizzazione delle relazioni industriali*, in L. Fiorillo – A. Perulli (a cura di), *Le relazioni industriali*, Torino, 2014, 107 ss.
- A. PERULLI, *Una questione di "valore": il Jobs Act alla prova di costituzionalità*, in *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n.4/2017, 1059 ss.

- I. PIAZZA, *La redistribuzione nella disciplina dell'Unione e i limiti istituzionali a una politica di sviluppo europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario.*, n. 6/2016, 1761 ss.
- M. PICCHI, *La legittimazione del processo di integrazione costituzionale europea alla luce delle recenti strategie economico-finanziarie: riflessioni sulla composizione dei principi di omogeneità e del rispetto dell'identità nazionale attraverso il dialogo fra Corti*, in *Federalismi*, n. 19/2014.
- D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (riserva sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio, in ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2012, 3859 ss.
- G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" senato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.
- A. PIERINI, *Unione bancaria europea e mercato unico dei servizi finanziari. Dinamiche di integrazione e limiti del processo di federalizzazione delle funzioni in materia di vigilanza e risoluzione delle crisi bancarie*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016.
- C. PIETRO, *Governo forte versus Parlamento debole*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 136-137/2002, 17 ss.
- R. PINARDI, *La Consulta ed il blocco degli stipendi pubblici: una sentenza di «incostituzionalità sopravvenuta»?* , in *Forum Quaderni Costituzionali*, settembre 2015.
- C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in C. Pinelli, *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza*, Torino 2012, 269 ss.
- C. PINELLI, *I riflessi della crisi finanziaria sugli assetti delle istituzioni europee*, Relazione presentata presso l'Università del Salerno in occasione del convegno sul tema "La costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale", Lecce, 14-15 settembre 2012.
- C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, settembre 2012.
- C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2014.
- C. PINELLI, *The Discourses on Post-National Governance and the Democratic Deficit Absent an EU Government*, in *European Constitutional Law Review*, n.2/2013, 177 ss.
- G. PISARELLO, *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, Madrid, 2007.
- A. PISANESCHI, *Banca centrale europea, vigilanza bancaria e sovranità degli Stati*, in *Federalismi*, n. 17/2014.
- A. PISANESCHI, *Il programma OMT della BCE al vaglio della Corte di Giustizia: considerazioni sulle Conclusioni dell'Avvocato Generale*, in *Federalismi*, n. 4/2015.

- A. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi*, n. 13/2015.
- G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2012, 9 ss.
- G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, 29 ss.
- G. PITRUZZELLA, *La costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *Federalismi.it*, n. 16/2018.
- M. PIVETTI, *L'austerità, gli interessi nazionali e la rimozione dello Stato*, in S. Cesaratto, M. Pivetti (a cura di), *Oltre l'austerità*, Roma, 2012, 13 ss.
- F. POLACCHINI, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *Federalismi*, n. 5/2019.
- M. POLESE, *La delega legislativa nella crisi economica e le trasformazioni nella forma di Governo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, settembre 2017.
- J. PONCE SOLE', *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*. Madrid. Instituto national de Administracion Publica, 2013.
- R. POSNER, *The Economics of Justice*, Harvard, 1983.
- A. POULOU, *Austerity and european social rights: how can courts protect Europe's lost generation?*, in *German Law Journal*, n. 5/2014, 1145 ss.
- A. POULOU, *Austerity and european social rights: how can courts protect Europe's lost generation?*, in *German Law Journal*, n. 5/2014, 1145 ss.
- A. POULOU, *Financial assistance conditionality and human rights protection: what is the role of the EU Charter of fundamental rights?* in *Common market law review*, 2017, 991 ss.
- A. PREDIERI, *Economia sociale di mercato nell'Europa di Maastricht*, in *Diritto del commercio internazionale*, n.3/1995, 531 ss.
- A. PREDIERI, *Non di solo euro. Appunti sul trasferimento di poteri al Sistema europeo delle banche centrali e alla Banca centrale europea*, in *Diritto dell'Unione europea.*, n1 / 1998, 7 ss.
- L. PRINCIPATO, *Unione europea e diritti costituzionali: ossimoro o sineddoche?*, in *Giur.isprudenza costituzionale*, 2016, 815 ss.
- E. PSYCHOGIOPOULOU, *Welfare Rights in Crisis in Greece: The Role of Fundamental Rights Challenges*, in *European Journal of social law*, n. 1/2014, 12 ss.
- U. PUETTER, *Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, in *Journal of european public policy*, Volume 19, n. 2/2012, 161 ss.
- A. PUGIOTTO, *La rimozione della pregiudizialità costituzionale nella sentenza costituzionale n. 10/2015*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2015, 90 ss.
- S. PUGLIESE, *L'unione bancaria europea tra esigenze di coerenza interna e risposte alle sfide globali*, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 4/2014, 831 ss.

- J. RAFAEL RUIZ – P. STUPARIU – A. VILARIÑO, *The crisis of Spanish savings banks*, in *Cambridge Law Journal*, n. 1/2016, 1455 ss.
- P. RAMETTA, *I decreti legge nella XVII legislatura: il superamento della legislazione della crisi?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.
- M. REINHART – K.S. ROGOFF, *Growth in a Time of Debt*, in *American Economic Review*, n.2/2010, 573 ss.
- M. REVELLI, *Finale di partito*, Torino, 2013.
- J. RIDAURA MARTINEZ, *La reforma del artículo 135 de la constitucion española: pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, in *Teoria y Realidad Constitucional*, n. 29/2012, 237 ss.
- P. RIDOLA, *Karlsruhe locuta causa finita?" Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *Federalismi*, n. 18/2012.
- I. RIVERA, *Il coordinamento della finanza pubblica tra riforma istituzionale e giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/6 2016, 921 ss.
- G. RIVOCCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012.
- G. RIVOCCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2011.
- G. RIVOCCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012
- G. RIVOCCHI, *Il Trattato sul Mes e il Fiscal Compact al vaglio del Tribunale Costituzionale Federale e della Corte di giustizia*, in *il Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2014, 478 ss.
- G. RIZZONI, *Il semestre europeo tra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011.
- A. RIZZUTO, *L'Europa monetaria. Dall'età dell'oro all'età dell'euro*, Roma 2003.
- D. RODRIK, *Has the globalization gone too far?* New York, 1997.
- D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, (Traduzione in italiano di N. Cafiero), Bari, 2015.
- R. ROMBOLI, *L'obbligo per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in *Forum Quaderni Costituzionale*, aprile 2015.
- V. ROPPO, *Privatizzazioni e ruolo del "pubblico": lo Stato regolatore*, in *Politica del Diritto*, n. 4/1997, 627 ss.
- M. ROSS, *Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2009, 239 ss.
- L.S. ROSSI, *"Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Diritto dell'unione europea*, n. 2/2012, 293 ss.
- L.S. ROSSI, *L'Unione Europea e il paradosso di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 4/2013, 749 ss.

- M. RUFFERT, *The European debt crisis and the european union law*, in *Common market law review*, n. 6/2011, 1777 ss.
- G. RUGGE, *La competenza arbitrare della Corte di Giustizia UE e il Fiscal compact*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 1/2013, 199 ss.
- A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione, relazione conclusiva per l'Italia delle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale su La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Lecce, 14-15 settembre 2012, in AA.VV., *Studi in onore di A. D'Atena*, Milano, 2015, vol. IV, 2835 ss.
- A. RUGGERI, *La Corte costituzionale e la gestione sempre più "sregolata" dei suoi processi. Nota minima alla sentenza della Consulta n. 178 del 2015*, in *Questione Giustizia*, luglio 2015.
- A. RUGGERI, *La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudo-democrazia diretta delle piazze e del web*, in *Consulta On line*, 5 settembre 2019.
- G.M. RUOTOLO, *La Costituzione Economica Dell'Unione Europea Al Tempo Della Crisi Globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2/3 2012, 433 ss.
- V. RUIZ ALMENDRAL, *A Myopic economic constitution? Controlling the debt and the deficit without fiscal integration*, European university institute, 12/2015.
- A. SACCHI, *Sovranazionalismo illegittimo. La marginalizzazione del Parlamento Europeo nella crisi dell'Euro*, paper presentato alla 28° conferenza annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Perugia, disponibile all'indirizzo web: <https://www.sisp.it>.
- F. SAITTO, *Al di là dell'ordoliberalismo. Della ricerca di una «esatta misura» di correlazione tra politica ed economia nello stato costituzionale aperto*, in *Diritto Costituzionale*, n. 2/2018, 122 ss.
- F. SAITTO, *«Costituzione finanziaria» ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore»*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.
- F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale, contributo allo studio della Costituzione economica in Germania*, Milano, 2015.
- F. SAITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016.
- F. SAITTO, *La 'solitudine' delle corti costituzionali? Sindacato sulle misure di austerità e protezione dei diritti sociali tra giudici nazionali e Corte EDU*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2016, 421 ss.
- F. SAITTO, *«Risocializzare l'Europa». La dimensione sociale europea tra economia di mercato e integrazione sovranazionale*, in *Diritti comparati*, n. 3/2017.
- C. SALAZAR, *Alcune riflessioni su un tema démodé: il diritto al lavoro*, in *Politica del Diritto*, n. 1/1995, 3 ss.
- C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.
- C. SALAZAR, *La Carta sociale europea nella sentenza n. 120 del 2018 della Consulta: ogni cosa è illuminata?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2018, 905 ss.

- G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2012, 563 ss.
- G. M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2012, 123 ss.
- G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi.*, n. 10/2015.
- C. SALVI, *Democrazia e Stato sociale: dalla Germania buone notizie per l'Europa*, in *Europa e diritto privato.*, n.4/2009, 1009.
- F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria e Costituzione*, Padova, 2019.
- M.E. SALOMON, *Of Austerity, human rights, and international instruments*, LSE working paper, n. 2/2015.
- I. SANCHEZ-CUENCA, *From a deficit of democracy to a technocratic order: the postcrisis debate on Europe*, in *Annual review of political science*, 20/2017, 351 ss.
- P. SANDULLI, *Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2015, p. 559 ss.
- G. SANTORO PASSARELLI, *La funzione del diritto del lavoro*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 3/2018, 339 ss.
- G. SAPELLI, *Potere e Autorità in Italia*, in *Equilibri*, n. 2/2014, 277 ss.
- J. SAPIR, *Bisogna uscire dall'euro?*, Verona, 2012.
- J. SAPIR, *The EMU's twisted foundations: How to use and misuse economic theory*, nota pubblicata informalmente sul profilo dell'Autore in data 21 febbraio 2018.
- F. SAVASTANO, *Il fondo europeo di stabilità: un elemento propulsivo della nuova Europa*, in *Federalismi*, n. 3/2012.
- G. SAVINI, *Note brevissime sull'uso della questione di fiducia nell'esperienza del Governo Monti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2012.
- P. SAVONA - C. VIVIANI, *L'Europa dai piedi d'argilla: basi empiriche, fondamenti logici e conseguenze economiche dei parametri di Maastricht*, Milano, 1996.
- G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio tra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013.
- S. SCAGLIARINI, *Diritti e risorse: il ragionevole equilibrio raggiunto dalla Corte*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12/2015, 2705 ss.
- F.W. SCHARPF, *A perspective on multilevel European democracy*, MPIfG Discussion paper, 21/2014.
- F.W. SCHARPF, *Economic integration, democracy and the welfare state*, in *Journal european public. policy*, 1997, 18 ss.
- F.W. SCHARPF, *Governare l'Europa: Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna, 1999.

- F.W. SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal crisis and the Preemption of Democracy*, MPIfG Discussion Paper 11/2011.
- F.W. SCHARPF, *Political legitimacy in a non-optimal currency area*, in O. Cramme, S.B. Hobolt (a cura di), *Democratic Politics in a European Union under stress*, Oxford, 2014, 19 ss.
- F.W. SCHARPF, *Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, MPIfG Working Paper 03/1, 2003.
- W. SCHARPF, *The Double asymmetry of European Integration – or: Why the EU cannot be a social market economy*, in *Community and Autonomy*, 2010, 353 ss.
- F.W. SCHARPF, *The European Social Model: Coping with the challenge of Diversity*, in *Journal common market studies.*, 2002, 645 ss.
- A. SCHILLACI, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea: appunti sul principio di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017.
- F. SCHIMMELFENNING, *Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis*, in *Journal of european public policy*, Volume 22, n. 2/2015, 177 ss.
- C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, Milano, 1981.
- W. SCHON, *Tax Competition in Europe -The Legal Perspective*, in *EC Tax Review*, 2000, 93 ss.
- H. SCHULZ-FORBERG, *On the historical origins of the EU's current crisis or the hypocritical turn of European integration*, in E. Chiti – A.J. Menéndez – P.G. Teixeira (a cura di), *The European rescue of the European Union? The existential crisis of the European political project*, Arena Report, n. 3/2012.
- M. SCHWARZ, *A memorandum of misunderstanding – the doomed road of european stability mechanism and a possible way out: enhanced cooperation*, in *Common market law review*, V. 51, n. 2/2014, 389 ss.
- S. SCIARRA, *Ci sarà una solidarietà europea?* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1/2016, 1 ss.
- S. SCIARRA, *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 3/2017, 347 ss.
- S. SCIARRA, *L'Europa e il Lavoro*, Roma, 2013.
- S. SCIARRA, *Solidarity and Conflict, European social law in crisis*, Cambridge, 2018.
- N. SCICLUNA, *European Union Constitutionalism in Crisis*, Abingdon, 2015.
- R. SCOGNAMIGLIO, *Commento alla legge 28 giugno 2012, n. 92 sulla riforma del diritto del lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 4/2013, 783 ss.
- G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, 21 ss.
- C.R. SEVILLA, *Explaining the September 1992 ERM Crisis: The Maastricht Bargain and Domestic Politics in Germany, France, and Britain*, South Carolina, 1995.

- L. SICA, *Genesi, applicazione e dichiarazione di incostituzionalità della Robin Hood Tax. Note a margine di alcune mutazioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2015, 581 ss.
- G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1/1996, 3 ss.
- R. SMITS, *The Crisis Response in Europe's Economic and Monetary Union: Overview of Legal Developments*, in *Fordham International Law Journal*, Vol. 38, n. 4/2015, 1135 ss.
- J. SNELL, *The trilemma of European and monetary integration and its consequences*, in *European law journal*, 2016, 157 ss.
- A. SOMEK, *Delegation and Authority: Authoritarian Liberalism Today*, in *European Law Journal*, n.3/2015, 340 ss.
- A. SOMEK, *Europe: political, not cosmopolitan*, in *European Law Journal*, n. 2/2014, 142 ss.
- A. SOMMA, *Contro il reddito di cittadinanza*, in A. Somma (a cura di) *Lavoro alla spina e welfare à la carte. Lavoro e Stato sociale ai tempi della gig economy*, Roma, 2019, 239 ss.
- A. SOMMA, *Economia di razza*, Verona, 2009.
- A. SOMMA, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismo*, in *DPCE Online*, n. 4/2015.
- A. SOMMA, *Il diritto del lavoro dopo i Trenta gloriosi*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2/2018, 307 ss.
- A. SOMMA, *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1/2018, 167 ss.
- A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014.
- V. SPEZIALE, *Il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti tra Costituzione e diritto europeo*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 1/2016, 111 ss.
- V. SPEZIALE, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, WP CSDL E "Massimo D'Antona".IT – 233/2014.
- V. SPEZIALE, *La mutazione genetica del diritto del lavoro*, in M.P. Iadicicco, V. Nuzzo (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Napoli, 2016, 34 ss.
- V. SPEZIALE, *La trasformazione del diritto del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4/2016, 719 ss.
- M. STARITA, *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2/2013, 385 ss.
- F. STEINBERG – M. VERMEIREN, *Germany's institutional power and the EMU regime after crisis: toward a germanised euro area?*, in *Journal of common market studies*, Vol. 54, n. 2/2015, 388 ss.
- S. STURNIOLO, *Una porta prima facie aperta ma in realtà ancora "socchiusa" per la Carta sociale europea*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, luglio 2018.
- A. SUPIOT, *Giustizia sociale e liberalizzazione del commercio internazionale*, in *Lavoro e diritto*, n. 2/2011, 502 ss.

- M. STEFANO, *Note sulla progressiva scomparsa della forma di governo parlamentare in Italia: dall'assemblea costituente al disegno di legge Renzi Boschi sul superamento del bicameralismo paritario*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2014, 3613 ss.
- W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, n. 1/2000, 13 ss.
- W. STREECK, *L'egemonia tedesca che la Germania non vuole*, in *Il Mulino*, n.4/2015, 601 ss.
- W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano 2013.
- M.E. STREIT – W. MUSSLER, *The Economic Constitution of the European Community: From «Rome» to «Maastricht»*, in *European Law Journal*, n.1/1995, 5 ss.
- E. TALARICO, *Vincoli europei e cessione di sovranità*, in *Federalismi.it*, 26/2016.
- L. TASCHINI, *Solidarietà ed equilibrio di bilancio al tempo della crisi economica. Riflessioni a margine delle sentenze 173 e 174 del 2016 della Corte Costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1/2017, 186 ss.
- P. TEDESCHI, *Una moneta comune in Europa? Dal Piano Werner all'Euro: un'integrazione incompiuta e quindi pericolosa*, in *Rivista di storia economica*, n. 3/2013, 319 ss.
- D. TEGA, *Welfare e crisi davanti alla Corte Costituzionale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2014, 303 ss.
- G. TESAURO, *Alcune riflessioni sul ruolo della Corte di giustizia nell'evoluzione dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 3/2013, 483 ss.
- S. THEODOROPOULOU, *Has the EU become more intrusive in shaping National welfare state reforms? Evidence from Greece and Portugal*, disponibile all'indirizzo web: [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu).
- H. THOMPSON, *The Crisis of the Euro: The Problem of German Power Revisited*, SPERI paper, n. 8/2013.
- A. TIZZANO, *Stabilimento e prestazione di servizi nella giurisprudenza comunitaria*, in *Foro it.*, 1977, V, 345 ss.
- L. TORCHIA, *La nuova governance economica dell'Unione europea e l'Unione bancaria*, in M. P. Chiti, V. Santoro, (a cura di) *L'unione bancaria europea*, Firenze, 2016, 55 ss.
- G. TOSATO, *How to Pursue a More Efficient and Legitimate European Economic Governance*, IAI working paper, 2016.
- G.L. TOSATO, *Il Parlamento europeo e la nuova governance economica dell'Unione europea*, in G. Bonvincini (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Quaderni IAI, aprile 2014, 21 ss.
- G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, n. 1/2014, 5 ss.
- G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3/2012, 681 ss.

- G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, n. 1/2014, 5 ss.
- G. TREMONTI, *Uscita di sicurezza*, Milano, 2012.
- T. TREU, *Ricerche, Istituzioni e regole del mercato del lavoro Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3/2017, 597 ss.
- M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3/4 2017, 623 ss.
- L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2012.
- F. TUCCARI, *Ritorno al futuro? La crisi dei partiti politici*, in *Storia del pensiero politico*, n. 1/2014, 133 ss.
- M.L. TUFANO – S. PUGLIESE, *Il nuovo strumento di convergenza e competitività: verso una governance negoziata per l'UEM?*, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2014, 317 ss.
- M.L. TUFANO, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 3/2002, 505 ss.
- P. TULLINI, *Opinioni a confronto sul reddito di cittadinanza. Un dialogo aperto*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4/2018, 687 ss.
- K. TUORI, *The european financial crisis – constitutional aspects and implications*, European university institute working paper, n. 28/2012.
- K. TUORI – K. TUORI, *The Eurozone crisis, a constitutional analysis*, Cambridge, 2013.
- A. TURSÌ, *Il nuovo articolo 18 post-riforma Fornero alla prima prova giudiziaria: una norma di applicazione impossibile?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4/2012, 1133 ss.
- G. TUZET, *Effettività, efficacia, efficienza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1/2016, 207 ss.
- L. TZOUKALIS, *La nuova economia europea*, Bologna 1994.
- T. VAN DEN BRINK, *National parliaments and EU economic performance policies. Impact defines involvement?*, in *Journal of European integration*, n. 3/2018.
- I. URRUTIA LIBARONA, *Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias*, in A. Noguera Lopez, M. I. Lois Gonzales, I. Diz Otero (a cura di.), *Crisis, Derechos Sociales e Igualdad*, Valencia, 2015, 9 ss.
- P.A. VAN MALLEGHEM, *Pringle: A paradigm shift in the European Union's monetary constitution*, in *German Law Journal*, n. 1/2013, 141 ss.
- Y. VAROUFAKIS, *Il minotauro globale, l'America, le vere origini della crisi e il futuro dell'economia globale*, Trieste, 2012.

- A. VERDE, *E' l'UEM un'area valutaria ottimale? Riflessioni e spunti per un approccio alternativo alle unioni monetarie*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3/2003, 375 ss.
- A. VERDE, *Unione monetaria e nuova governance europea*, Roma, 2012.
- A. VERDUN – J. ZEITLIN, *Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice*, in *Journal of European Public Policy*, n. 2/2018, 137 ss.
- P. VERONESI, *La Corte "sceglie i tempi": sulla modulazione delle pronunce d'accoglimento dopo la sentenza n. 10/2015*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, aprile 2015.
- P. VERONESI, *La coerenza che non c'è: sugli effetti temporali delle pronunce d'accoglimento (e sulla sorte dell'«equilibrio di bilancio») dopo le sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2015, 692 ss.
- S. VEZZANI, *Sulla responsabilità extracontrattuale dell'Unione Europea per violazione della Carta dei diritti fondamentali: riflessioni in margine alla sentenza della Corte di giustizia nel caso Ledra Advertising*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1/2017, 154 ss.
- M. VILLONE, *L'Europa: terra di diritti, crisi, diseguaglianze*, in *Diritto pubblico europeo*, Rassegna online, giugno 2015.
- M. VILLONE, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi: governo forte, costituzione debole*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016.
- A. VITERBO – R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 4/2010, 961 ss.
- A. VITERBO, *Verso l'allargamento dell'Unione economica e monetaria: l'exchange rate mechanism 2*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 4/2005, 761 ss.
- M. VIVANCOS COMES, *Austeridad economica, derechos sociales y politicas publicas de bienestar: balance de los años de la crisis*, in *Lex social*, n. 1/2017, 388 ss.
- A. WIGGER, *Debunking the Myth of the Ordoliberal Influence on Post-war European Integration*, in J. HIEN – C. JOERGES (a cura di), *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, 161 ss.
- C. WYPLOSZ, *Monetary Union and Fiscal Policy Discipline*, CEPR Discussion Papers 488, 1991.
- K. WOJCIK, *Bail-in in the Banking Union*, in *Common Market Law Review*, 2016, 91 ss.
- M. YANNAKOUROU, *Challenging austerity measures affecting work rights at domestic and international level. The case of Greece*, in *European Journal of Social Law*, n. 1/2014, 25 ss.
- B. YOUNG – W. SEMMLER, *The European Sovereign Debt Crisis: Is Germany to Blame?*, in *German politics and society*, 2011, 2 ss.
- G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, Torino, 2013.
- J. ZEITLIN, *Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020*, The Watson Institute for International Studies at Brown University Working Paper n. 17/2014.

- M. ZENEZINI, *Riforme economiche e crescita: una discussione critica*, in *Quaderni del Dipartimento di economia politica e statistica dell'Università di Siena*, n. 626, aprile 2014.
- M. ZENEZINI, *Riforme economiche e crescita: una nota critica* in *Economia & lavoro*, n. 3/2014, 99 ss.
- A. ZORZI GIUSTINIANI, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015.
- C. ZUCHELLI, *Corte Costituzionale 10 marzo 2015, n. 70. Illegittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 25 del decreto legge 6 giugno 2011, n. 201, convertito con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214*, in *Federalismi*, n. 21/2015.



Università  
degli Studi  
di Ferrara

Sezioni

## Dottorati di ricerca

Il tuo indirizzo e-mail

riccardo.cabazzi@unife.it

Oggetto:

Dichiarazione di conformità della tesi di Dottorato

Io sottoscritto Dott. (Cognome e Nome)

Cabazzi Riccardo

Nato a:

Arzignano

Provincia:

Vicenza

Il giorno:

19/09/1991

Avendo frequentato il Dottorato di Ricerca in:

Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali

Ciclo di Dottorato

32

Titolo della tesi:

LA TECNOCRAZIA IN LUOGO DELLA POLITICA: LA PROCEDURA PER SQUILIBRI  
MACROECONOMICI E LE RIFORME NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

Titolo della tesi (traduzione):

Tutore: Prof. (Cognome e Nome)

Guazzarotti Andrea

Settore Scientifico Disciplinare (S.S.D.)

IUS/08

Parole chiave della tesi (max 10):

Procedura per squilibri macroeconomici, crisi economico-finanziaria globale, bilance commerciali, Stati GIPSI, rappresentanza politica, equilibrio di bilancio, estabilidad presupuestaria

Consapevole, dichiara

CONSAPEVOLE: (1) del fatto che in caso di dichiarazioni mendaci, oltre alle sanzioni previste dal codice penale e dalle Leggi speciali per l'ipotesi di falsità in atti ed uso di atti falsi, decade fin dall'inizio e senza necessità di alcuna formalità dai benefici conseguenti al provvedimento emanato sulla base di tali dichiarazioni; (2) dell'obbligo per l'Università di provvedere al deposito di legge delle tesi di dottorato al fine di assicurarne la conservazione e la consultabilità da parte di terzi; (3) della procedura adottata dall'Università di Ferrara ove si richiede che la tesi sia consegnata dal dottorando in 2 copie di cui una in formato cartaceo e una in formato pdf non modificabile su idonei supporti (CD-ROM, DVD) secondo le istruzioni pubblicate sul sito: <http://www.unife.it/studenti/dottorato> alla voce ESAME FINALE – disposizioni e modulistica; (4) del fatto che l'Università, sulla base dei dati forniti, archiverà e renderà consultabile in rete il testo completo della tesi di dottorato di cui alla presente dichiarazione attraverso l'Archivio istituzionale ad accesso aperto "EPRINTS.unife.it" oltre che attraverso i Cataloghi delle Biblioteche Nazionali Centrali di Roma e Firenze; DICHIARO SOTTO LA MIA RESPONSABILITÀ: (1) che la copia della tesi depositata presso l'Università di Ferrara in formato cartaceo è del tutto identica a quella presentata in formato elettronico (CD-ROM, DVD), a quelle da inviare ai Commissari di esame finale e

alla copia che produrrò in seduta d'esame finale. Di conseguenza va esclusa qualsiasi responsabilità dell'Ateneo stesso per quanto riguarda eventuali errori, imprecisioni o omissioni nei contenuti della tesi; (2) di prendere atto che la tesi in formato cartaceo è l'unica alla quale farà riferimento l'Università per rilasciare, a mia richiesta, la dichiarazione di conformità di eventuali copie; (3) che il contenuto e l'organizzazione della tesi è opera originale da me realizzata e non compromette in alcun modo i diritti di terzi, ivi compresi quelli relativi alla sicurezza dei dati personali; che pertanto l'Università è in ogni caso esente da responsabilità di qualsivoglia natura civile, amministrativa o penale e sarà da me tenuta indenne da qualsiasi richiesta o rivendicazione da parte di terzi; (4) che la tesi di dottorato non è il risultato di attività rientranti nella normativa sulla proprietà industriale, non è stata prodotta nell'ambito di progetti finanziati da soggetti pubblici o privati con vincoli alla divulgazione dei risultati, non è oggetto di eventuali registrazioni di tipo brevettale o di tutela. PER ACCETTAZIONE DI QUANTO SOPRA RIPORTATO

Firma del dottorando

Ferrara, li 28/01/2020 Firma del Dottorando Riccardo Cabazzi

Firma del Tutore

Visto: Il Tutore Si approva Firma del Tutore \_Andrea Guazzarotti

