



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale In Economia – economics curricula economia e diritto

—

Tesi di Laurea

Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

Stabilità e crescita: l'Unione Europea tra scelte costituzionali economiche e sociali

Relatore

Ch. Prof. Carmela Camardi

Laureando

Veronica Friso
Matricola 833349

Anno Accademico
2015 / 2016

Indice

Introduzione.....	5
1. L'evoluzione della disciplina comunitaria delle politiche di stabilità e crescita	8
1.1 Ruolo dei fattori positivi di stabilità e crescita nei trattati istitutivi e di emendamento dell'Unione europea.....	10
1.1.1. Trattato di Maastricht.....	11
1.1.2. Protocollo sulla politica sociale.....	21
1.1.3. Modifiche apportate al Trattato di Maastricht.....	22
1.2. Il Patto di Stabilità e Crescita. Rientra nella III fase dell'Unione economica e monetaria (UEM)	28
1.2.1. Risoluzione 17 giugno 1997 del Consiglio Europeo	29
1.2.2. Aspetti preventivi. Reg. n.1466/97 e modifiche: Reg. n.055/2005, n.1175/2011	30
1.2.3. Aspetti correttivi. Reg. n. 1467/97 e modifiche: Reg. n.1056/2005, n.1177/2011	35
1.2.4. Consolidamento regole di governance economica dell'Unione europea	38
2. Sovranità nazionale – Costituzione economica	57
2.1. Il Fiscal Compact e la sovranità nazionale	57
2.1.1. Metodo comunitario.....	59
2.1.2. Metodo intergovernativo e teoria dei controlimiti.....	61
2.1.3. Difesa della sovranità nazionale da parte degli Stati Membri	67
2.2. Il ruolo del Parlamento	73
2.2.1. Parlamento europeo	73
2.2.2. Parlamenti nazionali	78
2.3. Costituzionalità e principi democratici nell'UE.....	87
2.3.1. <i>Deficit</i> democratico.....	96
2.3.2. La legittimità democratica e il tribunale costituzionale tedesco.....	100
2.4. Art. 81 della Costituzione italiana: il pareggio di bilancio	103
2.5. Democrazia	109
3. Diritti fondamentali dell'uomo- Costituzione sociale.....	114
3.1. Evoluzione storica dei diritti fondamentali dell'uomo	116
3.1.1. Diritti umani e obblighi internazionali: ONU e UE soluzioni a confronto	118
3.1.2. Patto delle Nazioni Unite sui Diritti economici, sociali e culturali	129
3.2. Ripercussioni dell'applicazione delle direttive del Patto di stabilità sui diritti fondamentali dell'uomo negli Stati membri	134
3.2.1. <i>Fiscal compact</i> e diritti sociali	135
3.2.2. Il fine economico a discapito dei diritti sociali.....	139

3.3. Misure di austerità: <i>input</i> o freno alla crescita?	146
3.3.1 Tutela dei diritti economici e sociali in caso di crisi	146
3.3.2. Tutela dei diritti fondamentali negli ordinamenti degli Stati membri dell'UE. Alcuni casi recenti	149
3.3.3. Equità.....	158
3.4. Conclusioni	159
Conclusione	163
Bibliografia.....	165
Monografie e articoli.....	165
Normativa Europea	169

Introduzione

Lo scenario economico mondiale viene presentato, tanto dai *mass-media* quanto dalle voci più autorevoli del mondo dell'industria e dell'accademia, come in uno stato di crisi. Continue e molteplici sono le soluzioni proposte per condurre le economie degli Stati, in particolare dei Paesi occidentali, verso una situazione che promuova stabilità e crescita.

Risulta legittimo aprire interrogativi su più fronti: quali potrebbero essere gli obiettivi in termini di crescita a cui sarebbe opportuno ambire? Quali gli strumenti e le modalità adeguati a tale scopo? Chi sono soggetti che dovranno assumersi la responsabilità di promuovere e tutelare meccanismi di sviluppo e chi li sceglie? Quali sono i profili strategici da rafforzare e introdurre, o quelli da eliminare?

Andare a studiare e approfondire questi aspetti appena citati significa aver preliminarmente individuato quali siano gli spazi geografici e istituzionali a cui far riferimento.

In questo lavoro di tesi presenteremo, in particolare, le dinamiche legate agli Stati membri dell'Unione europea; partendo dal presupposto che l'UE dovrebbe essere intesa quale sistema aperto, condizionato da decisioni provenienti da entità esterne e che, a sua volta, ha la capacità di influenzare, con le proprie scelte, parti terze.

Quali siano le politiche che aspirano a promuovere stabilità e crescita a livello europeo è analisi che non può prescindere dal prendere in esame strategie adottate nel passato, attive nel presente e programmate per il futuro. Questo studio, rappresenterà il filo rosso delle argomentazioni affrontate nell'arco di tutto il presente elaborato. Particolare attenzione sarà posta nell'andare ad analizzare le origini delle politiche di stabilità e crescita, partendo dai trattati dell'UE, fino ad arrivare al Patto di Stabilità e Crescita e alle implicazioni, ad esso connesse, negli ambiti del Semestre europeo e delle attuali politiche di investimento per l'Europa.

Nello specifico si analizzerà quali siano state le conseguenze dell'introduzione del *Fiscal Compact*, riconoscendo quali sono i limiti e le critiche mosse contro l'adozione di tali misure. Questi aspetti che saranno definiti come costituzione economica, avendo il *Fiscal Compact* adottato soluzioni attinenti ad una sfera per l'appunto economica.

Nell'affermarsi di politiche ideate, promosse, introdotte e imposte dall'UE ne è conseguita una problematica che ha trovato d'accordo tutti gli Stati membri, seppure con livello di percezione della minaccia diverso: attacco al principio di sovranità nazionale, se non alla stessa democrazia.

Dall'esigenza di difesa della sovranità nazionale, in cui vedremo quali ruoli distinti abbiano mantenuto Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, passeremo ad affrontare una questione, sorta proprio nella corrente analisi: il *deficit* democratico dell'UE.

Rilevando segni di crisi, non solo economica ma anche istituzionale all'interno dell'UE, andremo a capire quale forte ruolo, in questo gioco forza, hanno le istituzioni. Organismi, questi a cui abbiamo ora alluso, che si avvalgono della legittimità democratica per ottenere consenso politico e permesso di applicazione ed esecuzione delle direttive. Liceità che viene riconosciuta dagli Stati membri a denti stretti, tanto più se attinente temi disciplinati direttamente dalle proprie costituzioni interne; per questo cercheremo di indagare le cause di diffuso malessere non solo attraverso l'analisi della letteratura esistente, ma anche attraverso la presentazione di due esempi di introduzione di provvedimenti europei senza basi democratiche in altrettanti Stati membri: Germania e Italia.

Al contempo approfondiremo gli impatti delle disposizioni dell'UE che hanno colpito la sfera sociale dell'individuo europeo; poiché, se finora abbiamo parlato di costituzione economica, ora è sempre più necessario ragionare sulla costituzione sociale dell'UE, anch'essa influenzata dalle decisioni prese a livello di istituzioni europee. A tal proposito il terzo capitolo, partendo dalla constatazione che le politiche economiche hanno ripercussioni su aspetti sociali della vita dei cittadini dell'UE, indagherà i diritti fondamentali dell'uomo, e tra questi, quali in particolare siano difesi a livello internazionale, per poi andare a focalizzare l'attenzione su specifici diritti fondamentali: i diritti economici, sociali e culturali.

Prima tutelati da istituzioni internazionali, i diritti ora menzionati, sono stati riconosciuti essere rilevanti anche dall'UE; andremo, quindi, a indagare quali siano stati gli impatti delle disposizioni contenute nel Fiscal Compact nel campo dei diritti sociali e per quale motivo sembra siano stati sacrificati i diritti sociali nel tentativo di perseguire il fine economico, inteso come unica soluzione per uscire da una crisi che sembra non lasciare spazio alla crescita.

Se è di crescita che si andrà a parlare, quali disposizioni europee sono state imposte agli Stati membri per raggiungerla? Vedremo i casi di Portogallo, Lettonia e Grecia che si sono ritrovati a dover imporre ai propri cittadini disposizioni europee relative, rispettivamente, a obiettivi di budget, previdenza sociale e risanamento delle finanze pubbliche.

1. L'evoluzione della disciplina comunitaria delle politiche di stabilità e crescita

Affrontare il tema “crisi economica” pone il soggetto inquisitore di fronte ad uno scenario multiforme ed in continuo divenire. Comunemente ritenuta causa ed insieme conseguenza di austere politiche, la crisi economica viene non di rado considerata in maniera superficiale. Un'analisi più approfondita porta sia a distinguere le politiche se imposte da istituzioni nazionali o internazionali; sia a notare in quale misura incidano sulle consuetudini dei cittadini. Anche il meno accorto degli interessati si trova a dover considerare vari scenari, da cui, a loro volta, scaturiscono diversi e nuovi interrogativi. Cercare di comprendere un fenomeno tale e tanto grande utilizzando un metodo investigativo basato su un susseguirsi naturale e disordinato di domande, può risultare insufficiente, se non addirittura fuorviante.

Adottare la tecnica di studiare analiticamente il fenomeno può essere alternativa valida, se non fosse per un particolare non facilmente trascurabile: nel tentativo di affrontare il tema crisi economica, sono state condotte analisi più o meno approfondite e con strumenti provenienti da aree scientifiche diverse, a tal punto da risultare talvolta contrapposte. Ad esempio: giurisprudenza, economia, lettere, psicologia.

Date tali premesse, quale metodologia di analisi è la più idonea per affrontare il tema “crisi economica”?

Se di crisi economica si deve trattare, e se è comune l'obiettivo di voler vivere in un tempo e luogo senza di essa, analizzare quali sono state le misure volte ad una sua eliminazione permette di meglio comprenderne gli elementi originari, che saranno poi i punti cardine su cui operare per contrastarne la multiformità e l'evoluzione continua.

Le azioni per far fronte a questo fenomeno sono proposte ed intraprese da organismi che operano sul territorio a diversi livelli. Nel caso dell'Italia, quale Stato membro dell'Unione europea, sarà necessario considerare, e prendere come punto di riferimento, quanto viene proposto, ed imposto, dall'Unione europea.

Come in ogni ordinamento giuridico, l'organo che si trova al vertice emana disposizioni, aventi la proprietà di produrre effetti a cascata su tutte le entità che ad essa

fanno capo. Istruzioni che verranno recepite dagli Stati membri in maniera più o meno diretta o immediata.¹

L'Unione europea ha tentato di agire nella maniera che ha ritenuto migliore, avvalendosi, *in primis*, del Patto di stabilità e crescita, accordo tra gli Stati membri² risalente all'anno 1997.

Si tratta di uno strumento concesso all'UE nonostante sia stata, fin dalle origini delle Comunità europee, prerogativa importante degli Stati membri mantenere la potestà diretta su argomenti delicati quali possono essere le politiche economiche. Proprio tale sovranità permetteva di tentare di differenziarsi rispetto agli altri Stati, non potendo più agire nel quadro delle politiche monetarie³.

Il fine ultimo del Patto di stabilità e crescita è il raggiungimento del pareggio di bilancio nazionale, tramite cui rafforzare i parametri previsti dal trattato di Maastricht.⁴ Patto tra Stati membri che ha l'ambizione di essere uno strumento flessibile e in continuo divenire, capace sia di ergersi a scudo di fronte ad eventi negativi, sia di farsi promotore di iniziative innovative e di rilancio.

Cercando di analizzare il momento di crisi che le economie europee stanno vivendo, il punto di partenza è chiedersi se tali cambiamenti siano dovuti ad una «congiuntura sfavorevole di alcuni elementi negativi»⁵; oppure, come sostenuto da Paolo Bargiacchi, siano «conseguenza di un generale riassetto di portata strutturale degli equilibri e dei rapporti economici e finanziari internazionali, determinato dalla sempre maggiore interdipendenza e liberalizzazione commerciale e finanziaria a livello globale»⁶, osservazione che va letta non trascurando che il contesto attuale non è promotore di crescita in senso assoluto. Per tale ragione si riconosce che la «difficile situazione

¹ POCAR F., *Diritto dell'unione e delle comunità europee*, V, Milano, 1997, p.227. «Deve subito premettersi, nel parlare della normativa emanata dalle istituzioni comunitarie, che non tutti gli atti che queste hanno il potere di emettere in virtù dei trattati rivestono un carattere normativo».

² Quindici complessivamente gli Stati membri dell'Unione europea nel 1997: Repubblica d'Austria, Regno del Belgio, Regno di Danimarca, Repubblica di Finlandia, Repubblica Francese, Repubblica federale di Germania, Democrazia ellenica, Eire-Irlanda, Repubblica Italiana, Granducato di Lussemburgo, Regno dei Paesi Bassi, Repubblica Portoghese, Regno Unito di Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord, Regno di Spagna, Regno di Svezia.

³ Art. 3 (1) TFUE , «L'Unione ha la competenza esclusiva nei seguenti settori: [...]c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro».

⁴ Cinque sono i criteri di convergenza che gli Stati membri devono dimostrare di possedere per poter introdurre l'euro, relativi a: debito pubblico, disavanzo, inflazione, tasso di interesse a lungo termine, tasso di cambio della moneta nazionale.

⁵ BARGIACCHI P., *Collana di diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea*, IV *Diritto dell'Unione Europea. Istituzioni, norme, politiche*, Roma, 2015, p. 329.

⁶ *Ibidem*.

europea è la conseguenza più di una planetaria e fisiologica “transizione di fase” economico-finanziaria, in gran parte indotta dalla caratterizzazione in senso neoliberista dell’economia internazionale a partire dalla crisi del 1929, che un contingente e patologico momento di difficoltà di uno o più Stati o regioni del mondo».⁷

Giuseppe Guarino, parlando della situazione economica di alcuni Stati europei valuta come essa non dipenda dalla mancanza di fattori produttivi, bensì sia una diretta conseguenza di una mancata valorizzazione di questi⁸.

1.1 Ruolo dei fattori positivi di stabilità e crescita nei trattati istitutivi e di emendamento dell’Unione europea

La capacità dell’Unione europea di individuare fattori positivi esistenti e di riconoscere nuove opportunità di crescita, è caratteristica importante per tracciare le linee guida cui attenersi nella stesura dei trattati.

Tanto più rilevante diventa, per gli organismi sovranazionali, comprendere i limiti insiti nelle soluzioni che si intendono adottare nei confronti, in particolare, di una problematica che si ripresenta spesso: la discriminazione. Difficoltà che si verifica quando si riconosce l’esistenza di un rischio simile e per evitarlo si procede, sin dal principio, a formulare una regolamentazione differenziata in base a determinati criteri considerati oggettivi⁹.

⁷ BARGIACCHI P., op.cit., p. 330.

⁸ GUARINO G., *Salvare l’Europa salvare l’euro*, Firenze, 2013, p. 147: «La condizione attuale dei tre Paesi euro non dipende dalla assenza di fattori produttivi. È una conseguenza della loro mancata valorizzazione. [...] la crescita può essere provocata non solo dall’apporto di nuovi fattori ma anche da una migliore combinazione dei fattori esistenti». Dello stesso avviso anche Michele Salvati: «non sappiamo come ci troveremmo oggi se non fossimo entrati nel sistema monetario europeo: potremmo trovarci in una situazione simile o peggiore, perché il ristagno in cui siamo immersi dipende più dalla nostra incapacità di attuare le riforme strutturali che ci consentirebbero di crescere che dai vincoli macroeconomici imposti dalla partecipazione al sistema monetario europeo». SALVATI M., *Presentazione*, in OFFE C., *L’Europa in trappola. Riuscirà l’Ue a superare la crisi?*, Bologna, 2014, pp. 7-8.

⁹ Il Trattato di Amsterdam rafforza il concetto di non discriminazione tramite due integrazioni: modifica art. 2 TUE in cui diventa finalità dell’Unione l’uguaglianza tra uomini e donne: «L’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persona appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini»; aggiunta del par.3, art.3 TUE, in cui si prevede che sia l’Unione stessa a dover provvedere all’eliminazione delle discriminazioni che si possono creare tra uomini e donne: «3. [...] L’Unione

Il processo di integrazione europea richiede a monte coordinamento e una sorveglianza, da parte dell'Unione, che sia preventiva, correttiva e rafforzata sulle politiche economiche, occupazionali e di bilancio degli Stati membri, affinché si possa «rafforzare, sviluppare e consolidare, mediante la stabilità, la sostenibilità, la coerenza e la convergenza delle politiche macrostrutturali e microfinanziarie dei singoli Stati membri».¹⁰

1.1.1. Trattato di Maastricht

Il Trattato sull'Unione europea (TUE), formato da 55 articoli, è stato firmato nel 1992 a Maastricht, da cui la denominazione alternativa dello stesso, ed è il trattato istitutivo dell'Unione europea (UE) per eccellenza.

Tappa nella storia dell'UE, a tal punto di rilievo da essere stata equiparata alla firma a Parigi del trattato CECA, nel 1951, e a quella dei trattati CEE (Comunità economica europea) ed EURATOM (Comunità Europea dell'Energia Atomica), in Campidoglio nel 1957¹¹.

Il trattato chiama l'UE a disciplinare la cooperazione politica tra gli Stati membri, sia in materia di PESC / PSDC (Politica estera e di sicurezza e difesa comune), sia in materia di giustizia e affari interni (GAI), e i suoi obiettivi sono riassunti nell'art. 3, TUE¹². Le istituzioni preposte al perseguimento di tali obiettivi, in gran parte quelle già create dal Trattato di Roma nel 1957¹³, rivestono ruoli importanti; due istituzioni nuove ma non

combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela del minore. [...]».

¹⁰ BARGIACCHI P., op.cit., p. 327.

¹¹ CURTI GIALDINO C. (a cura di), *Trattato di Maastricht sull'Unione Europea. Genesi – struttura – contenuto – processo di ratifica*, Roma, 1993, p. XIX.

¹² L'art. 3, TUE evoca l'instaurazione del mercato interno e lo sviluppo sostenibile dell'Europa. «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. [...] Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo» (art. 3, TUE).

¹³ «Il Trattato di Roma del 1957, nell'edificare la struttura burocratico-istituzionale della CEE, creò anche una pletera di Istituzioni, organi ed organismi attribuendo ad alcuni di questi (detti inizialmente «istituzioni comunitarie» ed ora «istituzioni dell'Unione») un ruolo chiave e fondamentale nel funzionamento della struttura e nel raggiungimento degli obiettivi. Ai sensi dell'art. 13 TUE, queste Istituzioni sono attualmente sette: il Consiglio, la Commissione europea, la Corte di Giustizia dell'Unione

secondarie per rilevanza sono il Consiglio Europeo¹⁴ e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

1.1.1.1. Novità e conseguenti reazioni

Quando fu redatto e introdotto tale trattato vi fu un vivo e diffuso interesse e numerose furono le reazioni, maggiori rispetto a quanto non fosse avvenuto al suo diretto predecessore: l'Atto Unico Europeo (AUE) del 1986.¹⁵ Ciò è dovuto, anche, alla contingenza secondo la quale il tentativo di integrazione europea è tema che si presta ad analisi che possono assumere toni sia di esaltazione che di pessimismo, portando l'elaborazione teorica ad essere soggetta a correnti diverse.

Come osservato da Antonio Tizzano, «tra esaltazioni eccessive e ingenerose stroncature non sempre è stato facile trovare la giusta misura. [...] gli avversari del Trattato ne hanno spesso, e di molto, accentuato l'importanza e le potenziali implicazioni per poter denunciare i rischi che, dal loro punto di vista, ciò avrebbe comportato per la sovranità¹⁶ e l'identità nazionale. Dal fronte c.d. europeista, invece, e cioè da parte di quanti, sia pure con diverse motivazioni, da sempre auspicano uno sviluppo in senso federale e sovranazionale del processo d'integrazione europea, sono piovute critiche molto severe per quella che veniva giudicata una risposta parziale ed insoddisfacente ad aspirazioni che proprio da Maastricht attendevano formale consacrazione».¹⁷ L'introduzione di

europea, la Corte dei Conti, il Parlamento europeo (PE) e, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, anche il Consiglio europeo e la Banca centrale europea (BCE)». BARGIACCHI P., op.cit., p. 36-37.

¹⁴ Il Trattato di Lisbona aveva riconosciuto la natura istituzionale del Consiglio europeo. Dal 1961 si cominciarono a tenere vertici informali tra capi di Stato e Governo, diventando il prototipo su cui si sarebbe creato, nel 1974, il Consiglio europeo.

¹⁵ TIZZANO A., *Codice dell'Unione Europea. Il Trattato di Maastricht, il Trattato C.E. e i testi collegati*, II, Padova, 1998, p. XXI.

¹⁶ Riguardo il concetto di sovranità Giovanni Guzzetta si sofferma introducendone la discussione come segue: «Tra le questioni che più affascinano i giuristi che osservano lo sviluppo dell'Unione europea c'è quella relativa al destino della sovranità. Innanzitutto quella rivendicata dagli Stati che ne fanno parte, ma anche la sovranità come concetto teoretico. Cosicché alla frequente domanda se – nell'Unione europea – la sovranità appartenga ancora agli Stati, ci si potrebbe anche interrogare se abbia ancora senso utilizzare una nozione partorita dal pensiero politico all'apogeo dell'assolutismo e della dottrina dello Stato – Nazione». GUZZETTA G., *La contaminazione costituzionale del diritto europeo. Interrogativi su un ordinamento in divenire*, Torino, 2015, p. 13.

¹⁷ TIZZANO A., *Codice dell'Unione Europea*, p. XXII. Voce critica a cui si associa Claus Offe: «un simile peggioramento degli squilibri di potere internazionali all'interno dell'Ue e dell'Eurozona, l'unico "colpevole" che possiamo individuare è l'assetto istituzionale dell'Unione e il "deficit di attenzione" dei suoi artefici. Il loro progetto di Eurozona si è rivelato un colossale errore sin dall'inizio a causa dell'eterogeneità, sempre più marcata, delle economie che la compongono: il trattato di Maastricht non ha saputo definire meccanismi efficaci per sanzionare la violazione dei suoi parametri e il trattato di Lisbona non è riuscito a creare istituzioni europee in grado di realizzare politiche economiche, fiscali e sociali sovranazionali». OFFE C., cit., pp. 69-70.

innovazioni, prosegue Tizzano, non è mai facile, per questo è necessario trovare dei punti di equilibrio che permettano una transizione quanto più possibilmente armoniosa. Tuttavia i cambiamenti non sono totalmente inaspettati essendo tutti sul solco dell'integrazione europea; in questo senso immagine calzante è quella di «un albero (l'Unione europea) che ha una varietà di rami (i diversi settori della cooperazione), i quali, pur assumendo varietà di forme, restano comunque radicati in un unico tronco e da esso traggono origine e linfa».¹⁸

Una critica è stata esternata da Carlo Curti Gialdino nel momento in cui analizza il trattato cercando di dare un quadro generale: «Risultato di faticosi compromessi redatti in lingue differenti da molteplici negoziatori, le disposizioni del trattato sull'Unione mancano di quel nitore cui gli autori dei trattati di Roma ci avevano abituato. A ciò si aggiunge il fatto che la revisione finale dei testi denota purtroppo numerosi difetti di coordinamento, il che rende più difficile, soprattutto per quelle norme che costituiscono emendamenti dei trattati di Parigi e di Roma, la ricerca di una logica e di una interpretazione che ne valorizzi l'insieme».¹⁹

Nuove politiche e forme di cooperazione sono state auspicate per la costruzione di un'Unione europea contraddistinta da una forte identità sul piano internazionale. A tal fine, non solo sono stati allegati al corpo del trattato anche diciassette protocolli e trentatré dichiarazioni, ma anche è stata, in prima battuta, rinominata la Comunità economica europea (CEE) in Comunità europea (CE), quasi a voler sottolineare l'importanza di una integrazione su più livelli, che non si limiti cioè ad aspetti meramente economici.

Entrato poi in vigore il 1° novembre 1993, questo trattato concretizza l'idea di integrazione europea a livello sia politico che economico, essendo il risultato di conferenze, tenutesi in separata sede, sull'unione politica e sull'unione economica e monetaria. Sono conferenze al vertice di capi di Stato e di Governo convocate senza periodicità, ma che hanno rivestito un ruolo fondamentale nella creazione della fisionomia della nuova Comunità che andava delineandosi.

Nel 1965, a marzo, viene decisa la fusione degli esecutivi della CEE, dell'Euratom e della CECA proprio a seguito di questo genere di incontri. Successivamente, nel

¹⁸ TIZZANO A., *Codice dell'Unione Europea*, p. XXVII.

¹⁹ CURTI GIALDINO C. (a cura di), *op.cit.*, p. XIX.

dicembre 1969, durante il vertice dell'Aia²⁰ si apre la strada all'adesione britannica, gettando, così, le fondamenta per un futuro allargamento, e viene chiusa la fase transitoria di soppressione delle barriere tariffarie. A dicembre 1974 a Parigi si pongono le basi per l'elezione, a suffragio universale, del Parlamento europeo, attribuendo ad esso maggiori poteri in materia di bilancio, quindi sancendo l'entrata in vigore del Sistema Monetario Europeo. A Lussemburgo nel 1985, a dicembre, viene decisa una riforma istituzionale dell'«Atto Unico» necessario per la creazione del Mercato unico del 1993. La firma della Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori apposta a Strasburgo nel dicembre 1989 segna la nascita dell'Europa Sociale. Tutte le tappe qui richiamate rivestono un ruolo di importanza almeno pari a quella di Maastricht del 1991.

Le materie che vengono trattate dal TUE, Il Trattato di Maastricht, sono profondamente diverse da quelle trattate dal TFUE. Nel primo caso, nel TUE, l'impronta è principalmente economica e gli obiettivi, se raggiunti, permettono di ottenere benefici considerevoli per lo Stato membro. A tal fine, gli Stati che vi hanno aderito accettano di rimettere le decisioni pertinenti al voto a una maggioranza qualificata; in questo modo, partecipano al processo decisionale coloro che sono stati eletti dai cittadini europei: giudici, commissari indipendenti, eurodeputati. Nel secondo caso, nel TFUE, le materie si concentrano su aspetti di maggiore rilevanza politica: politica estera, sicurezza e difesa militare. A tal proposito Bargiacchi osserva: «È comprensibile, dunque, che su tali questioni gli Stati, nello scrivere le regole, non abbiano voluto dare troppa rilevanza ad Istituzioni dove non siedono i loro rappresentanti (PE, Corte di giustizia, Commissione) ed abbiano attribuito maggiori poteri a quelle invece composte da loro rappresentanti (Consiglio e Consiglio europeo), optando inoltre (e tendenzialmente) per il voto all'unanimità».²¹

Malgrado il TFUE e il TUE abbiano tali differenze, ciò non implica l'esistenza di un rapporto di subordinazione.

²⁰ Al vertice dell'Aia (Paesi Bassi), i capi di Stato e di governo ribadiscono la propria volontà di procedere alla graduale realizzazione di un'Unione economica e monetaria e alla conseguente armonizzazione delle politiche sociali. Essi confermano inoltre il loro accordo sul principio dell'allargamento della Comunità. Cfr. nel sito https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1960-1969/1969_it.

²¹ BARGIACCHI P., *Collana di diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea, IV Diritto dell'Unione Europea. Istituzioni, norme, politiche*, Roma, 2015, p. 41.

1.1.1.2. Politiche comunitarie

Le politiche comunitarie condivise si possono riassumere in sei diversi settori: reti transeuropee, politica industriale, tutela dei consumatori, istruzione e formazione professionale, gioventù, cultura.

Le politiche economiche possono essere invece riassunte in tre concetti principali: coordinamento politiche economiche dei Paesi membri, sorveglianza multilaterale di questo coordinamento, disciplina finanziaria e di bilancio a cui i Paesi aderenti sono soggetti.

Il Coordinamento è reso possibile grazie alla creazione – tramite l’Unione Economica e Monetaria (UEM) – della moneta unica, l’euro, valuta creata allo scopo di essere sostituita alle monete nazionali. Tale politica è stata attuata seguendo tre fasi successive delineate nel dettaglio dal Trattato di Maastricht: liberalizzazione della circolazione dei capitali (1° luglio 1990), convergenza delle politiche economiche dei Paesi membri (1° giugno 1994), creazione della moneta unica e costituzione della Banca Centrale Europea (BCE) (1° gennaio 1999).

Progetti, questi, resi possibili grazie ad un antecedente periodo di accurata preparazione, attuata prendendo come punto di riferimento le linee guida di unificazione monetaria, tracciate nell’aprile 1989 dal Rapporto del Comitato per lo studio dell’UEM: il piano Delors²².

Dopo due mesi il Consiglio europeo di Madrid ha programmato la data di inizio della prima fase dell’UEM indicando come data ultima il 1° luglio 1990, e ha convalidato la volontà dei capi di Stato e di governo di dare il via a due Conferenze intergovernative: sull’Unione Politica e sull’Unione Economica e Monetaria.

Questo primo punto si pone come scadenza ultima per porre le condizioni necessarie per il passaggio alla seconda fase: entro il 31 dicembre 1992 devono essere poste le basi per il completamento del mercato unico. Tali conferenze intergovernative trattano ciascuna

²² A proposito del piano Delors Paolo Giocoli Nacci spiega: «Come ha correttamente rilevato il presidente della Commissione C.E.E. Jacques Delors, la merce più necessaria che si dovrebbe esportare è la capacità di amministrare e di intraprendere, cioè gli strumenti con i quali le risorse interne possono essere valorizzate, colmando il pauroso vuoto che determina la scomparsa del partito unico e del capitalismo di Stato. Delors ha sottolineato in proposito che lo stato di benessere dei Paesi occidentali non è un puro prodotto economico, ma rappresenta il risultato di un insieme di valori, di regole e di diritti comunemente accettati che consentono l’esplicitazione della massima libertà individuale nel rispetto della analoga libertà degli altri individui.» GIOCOLI NACCI P., *Diritto allo sviluppo e diritto alla vita*, in *Giur. It.*, 1992, vol. 3.

un aspetto specifico, valutario o monetario. Se del primo tipo, valutario, vi deve essere «l'estensione a tutti i paesi di regimi di completa liberalizzazione dei movimenti di capitale e di applicazione della banda ristretta di oscillazione nel Sistema monetario europeo, SME, nonché l'allargamento dell'uso dell'unità di conto europea (*ECU European Currency Unit*) e la riduzione della possibilità della libertà di effettuare dei riallineamenti nell'accordo di cambio»²³; nel secondo, relativo al campo monetario, non è prevista alcuna possibilità di finanziare il tesoro e la pubblica amministrazione avvalendosi di entrate derivanti da indebitamento o da facilitazioni creditizie ottenute presso le banche Centrali, e neppure è permesso che l'amministrazione pubblica abbia accesso privilegiato al credito degli enti finanziari. La dicotomia esistente tra questi due aspetti affrontati dalle conferenze intergovernative costituisce la premessa ad un processo di convergenza che deve, dunque, avvenire a più livelli, istituzionale compreso, concentrando le forze nella ricerca sia di maggiore indipendenza della politica monetaria dall'autorità di politica fiscale, sia di una più forte deregolamentazione.

Una convergenza economica è ora da ricercarsi nel medio lungo periodo grazie a programmi pluriennali adottati dai governi. L'idoneità dei progetti scelti potrà essere valutata in virtù di nuove procedure, progettate in modo da poter analizzare le singole politiche nazionali, con il proposito di salvaguardare la stabilità sia dei prezzi sia degli accordi di cambio.

Il secondo stadio, il cui inizio è il 1° gennaio 1994, segna l'ultima fase del periodo transitorio verso l'UEM, in cui verranno preparati, a livello tecnico e giuridico, gli strumenti e procedure necessari per l'attuazione di una politica monetaria unica. A tal fine il mercato dei cambi perderà man mano il ruolo, posseduto nel passato, di equilibratore di politiche monetarie asimmetriche a livello nazionale.

Una volta avviato questo secondo step, viene costituito l'Istituto Monetario Europeo (IME)²⁴, il suo consiglio direttivo è composto da un Presidente, eletto dai capi di Stato e di governo, e dai Governatori delle banche centrali nazionali.

Compito di tale istituzione è quello di gestire il processo attraverso il quale raggiungere la centralizzazione della politica monetaria. Funzione svolta attraverso il potenziamento della cooperazione tra le Banche centrali e il coordinamento delle politiche monetarie,

²³ POCAR F., *Il trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Milano, 1992, p. 18.

²⁴ Costituito il 1° gennaio 1994.

per ottenere da un lato la stabilità dei prezzi e, dall'altro lato, il controllo sul funzionamento dello SME.

L'IME in particolare ha il potere di:

- consultare, qualora lo ritenga opportuno, le competenti autorità nazionali, in materia di vigilanza prudenziale sugli enti e sui mercati finanziari; inizialmente di promuovere l'utilizzo, nelle transazioni economiche, dell'*ECU*, valuta virtuale dell'Unione europea sostitutiva dell'UCE, unità di conto europea adottata dall'anno 1975 e dismessa con l'introduzione dell'euro, il 1° gennaio 1999;
- formulare pareri e raccomandazioni ai Governi e al Consiglio in merito allo stato della moneta in ciascuno Stato membro, all'interno e all'esterno della Comunità e all'orientamento complessivo delle politiche della moneta e del cambio.

Sono tutte attività da intraprendere con l'avallo della maggioranza, andando esse a impattare sulla condotta delle autorità monetarie nazionali, e non sottovalutando il fatto che l'ammissione degli Stati membri alla fase definitiva viene permessa dal Consiglio sulla base delle relazioni della Commissione e, in passato, dell'IME. Commissione e IME hanno il compito di constatare quanti e quali progressi siano stati compiuti da ciascun Paese, e se questi posseggano le caratteristiche necessarie per rientrare nei criteri oggettivi fissati dalle istituzioni europee, richieste utili per garantire, da parte dello Stato, l'impegno a raggiungere e mantenere uno standard a cui adeguarsi per poter avere i punti indispensabili per affrontare la terza fase dell'UEM.

Tra questi si annoverano:

- la stabilità dei prezzi. Considerata idonea quando il tasso di inflazione dello Stato membro non si allontani più di 1,5 punto percentuali dalla media dei tassi di inflazione nazionali più bassi. Mentre la finanza pubblica si intende sostenibile qualora il debito pubblico non superi il 60% del PIL e il *deficit* pubblico, attuale o programmato, non ecceda il 3% del PIL;
- la stabilità del cambio. Ritenuta solida se negli ultimi due anni non vi sono stati interventi il cui obiettivo fosse quello di impedire alla valuta nazionale di oltrepassare i confini normali di oscillazione contemplati dallo SME. Stabilità e convergenza del sistema finanziario sussistono qualora vi sia un tasso di

interesse nominale su titoli a lungo termine non maggiore di due punti percentuali alla media degli stessi tassi nei tre Paesi a più bassa inflazione.

La fine del periodo transitorio che segna l'inizio della terza fase è stato deciso dal Consiglio, entro il 31 dicembre 1996, una volta che la maggioranza degli Stati membri abbia soddisfatto le condizioni imposte per l'adozione della moneta unica. Qualora ciò non si fosse verificato, cosa che avvenne, la scadenza sarebbe potuta essere posticipata, infatti la data di inizio della terza fase fu fissata per il 1° gennaio 1999. In tale situazione sono stati ammessi solo i Paesi membri giudicati idonei dal Consiglio dei capi di Stato, entro il 1° luglio 1998²⁵.

Qualsiasi, dunque, fosse lo scenario che si fosse verificato, il processo verso l'UEM era da considerarsi irreversibile. Se alcuni Stati fossero rimasti esclusi dall'UEM a causa della mancanza di requisiti minimi, questi potevano sperare di entrarvi grazie al meccanismo secondo il quale ogni due anni era programmato un controllo delle richieste di adesione, accettate solo una volta che l'economia interna avesse raggiunto i requisiti di convergenza richiesti.

In quest'ultima fase le autorità monetarie nazionali si videro sottrarre competenze fino ad allora detenute in materia di politica monetaria, pratiche trasferite al Sistema europeo di banche centrali (SEBC). Da precisare, però, che, grazie al SEBC, la BCE non si sostituisce alle banche centrali dei diversi Paesi membri, dal momento che tutti questi organismi insieme formano lo stesso SEBC.

Il trattato di Maastricht impone vincoli stringenti affinché il SEBC sia e continui ad essere indipendente. In tale maniera si viene a creare un'autorità monetaria ritenuta credibile, credito ottenuto grazie alle politiche di rigore antinflazionistico attuate, e capace di disciplinare le politiche fiscali degli Stati membri e di farle rispettare anche ai governi nazionali più restii.

Il nucleo centrale del SEBC è la BCE che, come sopra accennato, si relaziona con le banche dei diversi Stati membri; per capire dunque il funzionamento del sistema è necessario comprendere la composizione, le funzioni e i poteri della BCE.

²⁵ Il 3 maggio 1998, il Consiglio dell'Unione europea con decisione 1998/317/CE sancì l'adempimento dei parametri di Maastricht da parte di: Repubblica d'Austria, Regno del Belgio, Repubblica di Finlandia, Repubblica Francese, Repubblica Federale di Germania, Eire-Irlanda, Repubblica Italiana, Granducato di Lussemburgo, Regno dei Paesi Bassi, Repubblica Portoghese, Regno di Spagna.

Un Consiglio direttivo e un Comitato esecutivo compongono la BCE.

Il Consiglio direttivo, formato da membri del Comitato esecutivo e Governatori delle Banche centrali nazionali, ricopre i seguenti ruoli:

- segue gli indirizzi di massima del Consiglio dei ministri finanziari per elaborare la politica monetaria dell'Unione;
- stabilisce gli obiettivi intermedi;
- cerca di individuare gli strumenti opportuni per conseguire i fini fissati.

Il Comitato esecutivo è invece formato dal Presidente, il Vice-presidente e da altri quattro membri di riconosciuta autorevolezza in campo monetario.

La BCE gestisce il cambio della moneta unica rispetto alla valuta dei Paesi terzi, amministra le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri, e promuove anche il funzionamento regolare dei sistemi di pagamento.

Nonostante l'importanza che riveste la BCE, le Banche centrali nazionali rivestivano ancora un ruolo di primo piano, infatti:

- disponevano le modalità di applicazione delle istruzioni attuative del Comitato esecutivo a proposito dell'emissione di banconote in Ecu, che avevano corso legale nella Comunità;
- gestivano le riserve obbligatorie degli istituti di credito;
- si occupavano di operazioni di mercato aperto sui mercati finanziari e di utilizzo di altri strumenti di controllo monetario.

Il quadro appena descritto avrebbe dovuto «assicurare credibilità ed indipendenza alla politica monetaria; la forte centralizzazione dovrebbe eliminare a priori i conflitti».²⁶

Tuttavia il controllo della base monetaria può avvenire sia a livello comunitario, ad opera della BCE, sia a livello nazionale, tramite l'operato delle Banche centrali nazionali. Nello specifico la BCE può condurre, però, operazioni anche esterne rispetto ai Paesi membri, stringendo accordi e stabilendo relazioni con Paesi terzi, al fine di attuare operazioni di mercato aperto con attività in valuta estera.

L'uso della moneta unica permette di ridurre i costi connessi alla conversione delle valute e ai rischi di cambio nelle transazioni internazionali, portando, così, il tasso di rendimento del capitale, al netto del rischio di cambio, a crescere; ciò, a sua volta,

²⁶ POCAR F., *Il trattato di Maastricht*, cit., p. 21.

permetterà un rinforzo dell'evoluzione degli investimenti. Così l'autorità monetaria assumerà impegni credibili dal punto di vista macroeconomico, poiché sarà in grado di controllare l'inflazione garantendo la stabilità al sistema economico generale. Conseguentemente si auspicava, nel momento della sua ideazione, un aumento della competitività e la riduzione dei costi, permettendo maggiore efficienza e crescita dell'economia; il rigore che risultava essere imposto alle finanze pubbliche avrebbe dovuto permettere di creare presupposti solidi a tal punto da ridurre al minimo effetti distorsivi, prodotti dalla gestione di elevati ammontari di debito pubblico sui mercati finanziari e sui tassi di interesse. Altra contrazione si sperava avvenisse nei confronti dei tassi di mercato, grazie all'annullamento dei rischi di cambio e dei costi di transizione nei mercati finanziari; ciò avrebbe così permesso anche un taglio del costo della gestione del debito e la riduzione dei conseguenti effetti redistributivi.

A distanza di alcuni anni, si può affermare che la creazione dell'UEM è il tramite che ha permesso di rafforzare e completare gli effetti del mercato unico, il quale può definirsi tale solo quando anche il mezzo di scambio al suo interno è affidabile, elemento senza il quale non sarebbero potuti essere pienamente sfruttati i vantaggi derivanti da una unione economica. Questo meccanismo comune a tutti gli Stati della zona euro conduce ad una centralizzazione della politica monetaria, comportando una inevitabile perdita di sovranità a livello nazionale. Infatti i governi degli Stati membri che vi hanno aderito non potranno più avvalersi dei vantaggi legati alla moneta nazionale per attuare interventi di carattere discrezionale che promuovano il proprio sistema economico.

Si delinea così un nuovo schema istituzionale in cui l'efficacia dell'azione è imperativo, che assume la stessa importanza del mantenimento di sistemi democratici nei processi decisionali a livello internazionale. Tema critico e ampiamente dibattuto negli ultimi decenni, di cui si tratterà nel secondo capitolo.

1.1.1.3. Struttura dell'Unione europea: “I tre pilastri”

Le politiche monetarie attuate dall'Unione europea sono attuabili grazie al sistema che fu delineato a Maastricht e che si può schematizzare facilmente, poiché si regge su tre insiemi, i cosiddetti pilastri, di norme giuridiche che in modo organico disciplinano una o più materie: Comunità europee, Politica estera e di sicurezza comune (PESC), cooperazione di polizia e cooperazione giudiziaria in materia penale (JAI).

Il primo pilastro definisce come Comunità europee: la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)²⁷, la Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEa o Euratom)²⁸, la Comunità Europea (CE)²⁹.

Il coordinamento tra i “tre pilastri” è garantito dalle disposizioni contenute nel TUE.

I fattori positivi che sono stati introdotti dal Trattato UE sono stati giudicati insufficienti da diverse scuole di pensiero, tra le cui fila si può annoverare anche Giuseppe Guarino, il quale si chiede se sia possibile, per i parametri fissati da Maastricht, ricondurre alla normalità l'eurozona³⁰.

1.1.2. Protocollo sulla politica sociale

Alla luce di quanto accaduto alla conferenza intergovernativa (CIG) del 1992 sull'Unione politica, cioè la conclusione di un accordo sociale a cui il Regno Unito non partecipò, gli allora restanti 11 Stati membri adottarono un protocollo, allegato al Trattato di Maastricht, sulla politica sociale. A questo allegarono un accordo sulla politica sociale, che istituzionalizzava il dialogo fra le parti sociali degli Stati membri, ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, e della Comunità europea. Questo accordo è da leggere come metodo con cui di fatto viene ignorato il veto imposto dal Regno Unito in materia.

Questa novità si articola in sei punti: incentivi per l'occupazione, incremento delle condizioni di vita e di lavoro, miglioramento della protezione sociale, promozione del dialogo sociale, formazione delle risorse umane destinate ad essere chiave per un incremento dell'occupazione, garantire la reintegrazione nel mercato del lavoro degli esclusi.

Molte furono le critiche nei riguardi di tale accordo, una fra tutte fu quella relativa alla clausola di *opting out*³¹ per il Regno Unito che avrebbe potuto provocare effetti

²⁷ Istituita dal Trattato di Parigi, 18 aprile 1951.

²⁸ Istituita dal Trattato di Roma, 25 marzo 1957.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ GUARINO G., *Salvare l'Europa salvare l'euro*, Firenze, 2013, p. 174: «È da ritenere che la situazione attuale corrisponde ad una specifica condizione di emergenza. Non è più sicuro che i parametri di Maastricht (art. 126 TFUE) siano sufficienti a ricondurre alla normalità l'eurozona e l'Unione. Si cominci a maggior ragione “da subito” a rispettare l'art. 126 TFUE. Saranno poi le autorità politiche dei singoli Stati e dell'Unione a stabilire quanto altro si dovrà e si potrà fare».

³¹ Clausola di esenzione.

distorsivi della concorrenza, potendo essere applicate politiche meno severe rispetto a quanto previsto dall'accordo comunitario.

1.1.3. Modifiche apportate al Trattato di Maastricht

Consapevoli della limitatezza insita nei parametri contenuti nel trattato di Maastricht, si è proceduto ad apportare, negli anni, modifiche tali da permettere di affrontare l'evolversi delle situazioni a cui gli Stati membri sono sottoposti e a cui devono far fronte, usufruendo del bagaglio di esperienze accumulate nel passare del tempo.

1.1.3.1. Trattato di Amsterdam

Il Trattato di Amsterdam, stipulato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, si definisce come un trattato di emendamento, in quanto provvede ad arrecare aggiunte, modifiche o abrogazioni ai trattati istitutivi ai quali rinvia, cioè ai trattati di Roma e di Maastricht. Per questa ragione, sostiene Bargiacchi, «Non è, dunque, corretto affermare che oggi è in vigore il Trattato di Lisbona: è piuttosto in vigore la versione consolidata del Trattato di Roma e di quello di Maastricht come da ultimo modificate dal Trattato di Lisbona».³²

Risposta a diverse polemiche che erano state rivolte al Trattato di Maastricht, questo nuovo trattato è stato considerato da molti intervento non decisivo e soprattutto dispersivo: «È difficile in effetti negare che quella operata ad Amsterdam si presenti, tra le varie finora portate a termine, come la revisione che ha dato i frutti più modesti».³³ Ma tuttavia non va minimizzato il ruolo per il quale è stato redatto, e cioè quello di riorganizzare i temi e le novità introdotte da Maastricht, quasi fosse una sorta di revisione, pur cancellando elementi che si era notato avrebbero creato confusione.

Infatti viene mantenuta la struttura a pilastri introdotta nel precedente Trattato di Maastricht, sistema con il quale si vuole continuare ad evidenziare le distanze prese dal tradizionale sistema a corpo unico dei trattati comunitari; tuttavia si perde quell'elemento di enigmaticità che si era presentato nel momento della sua introduzione.

³² BARGIACCHI P., op.cit., p. 47.

³³ TIZZANO A., *Il Trattato di Amsterdam. Con i testi coordinati del Trattato di Maastricht e del Trattato della Comunità Europea*, Padova, 1998, p. 3.

Il Trattato di Amsterdam permette di superare l'anomalia che si era venuta a creare con il Protocollo sulla politica sociale introdotto dal Trattato di Maastricht, in base alla quale il solo Regno Unito non aderiva ad una comune politica sociale: ora anche il Regno Unito vi aderisce. A tal fine fu eliminato il Protocollo n. 14 allegato al TUE e inserito quanto vi era lì predisposto negli artt. 136-145 del Trattato di Amsterdam.

La semplicità del testo si perde a causa delle numerose sostituzioni ed eliminazioni di Titoli, Capi e articoli, emendamenti, integrazioni, semplificazioni, oltre alla presenza di numerosi allegati: quindici protocolli, circa sessanta dichiarazioni e molte deroghe di varia natura.

Una prima variazione tenta di delineare una politica comunitaria in tema di occupazione. Prosegue poi assegnando alla sola competenza comunitaria alcune materie prima gestite dal settore della giustizia e degli affari interni. Altre innovazioni puntano ad avvicinare i cittadini all'Unione e a favorire una maggiore cooperazione tra Stati membri, con le cosiddette cooperazioni rafforzate, motivo per il quale vengono introdotte procedure di codecisione e di voto a maggioranza qualificata. In questo modo si riducono le aree in cui il Consiglio deliberava all'unanimità. Da ultimo si è tentato di riorganizzare i trattati semplificandoli e rinumerando gli articoli.

1.1.3.2. Trattato di Nizza

Il Trattato di Nizza del 2001, firmato il 26 febbraio, si focalizzò sulla modifica della struttura istituzionale dell'Unione europea³⁴, in quel momento formata da quindici Stati membri, in vista dell'ampliamento ai Paesi dell'Est previsto e poi verificatosi in due fasi successive: una prima nel 2004 con l'entrata di dieci nuovi Paesi³⁵ e poi nel 2007 con la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Romania.³⁶

Il Trattato focalizzò il proprio impegno nell'attuare diverse azioni:

³⁵ Repubblica di Cipro, Repubblica Ceca, Repubblica d'Estonia, Repubblica di Ungheria, Repubblica di Lettonia, Repubblica di Lituania, Repubblica di Malta, Repubblica di Polonia, Repubblica Slovacca, Repubblica di Slovenia.

³⁶ A tal fine venne convocata dai Consigli europei di Colonia (giugno 1999) ed Helsinki (dicembre 1999) una Conferenza intergovernativa dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri, affinché provvedesse a rivedere ed emendare, nei casi in cui lo ritenesse necessario, il testo dei Trattati in vigore. A febbraio 2000, a Parigi, la Conferenza iniziò i lavori e presentò il proprio progetto di trattato al Consiglio europeo (Nizza, dicembre 2000). Gli Stati membri raggiunsero un accordo politico sul testo finale, firmato a Nizza il 26 febbraio 2001, in seguito a numerose discussioni e negoziazioni che portarono ad ulteriori emendamenti al progetto. In seguito a diverse ratifiche apportate dagli Stati membri, entrò in vigore il 1° febbraio 2003.

- ripartire i seggi in istituzioni, organi e organismi;
- ricalcolare la ponderazione dei voti di ciascuno Stato membro nel Consiglio;
- ampliare i poteri della Commissione;
- estendere la competenza del Tribunale, in previsione della possibilità di istituire gli attuali Tribunali specializzati;
- semplificare i meccanismi e le procedure di cooperazione rafforzata;
- ridenominare la gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee (GUCE) in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE)³⁷;
- modificare diversi documenti: trattati sull'Unione europea (art.1), trattati della Comunità europea (art.2), trattati dell'Euratom (art.3), trattati della CECA (art.4); protocolli sullo statuto del Sistema europeo di Banche centrali e della Banca centrale europea (art.5) e sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee (art.6).

Per attuare tutti questi cambiamenti appena elencati, il trattato di Nizza presenta una struttura molto articolata, infatti si compone di 15 articoli modificativi del TUE e di 47 articoli modificativi del TCE; ad esso sono allegati 4 protocolli, 24 Dichiarazioni comuni e 3 Dichiarazioni di uno o più Stati.

Il Consiglio europeo di dicembre 2000 completa, dopo otto mesi, l'impostazione strategica delle riforme strutturali dell'Unione delineate in precedenza a Lisbona. Così operando permette di risolvere due problemi politici, che si protraevano da tempo:

- le misure di coordinamento fiscale nell'UE;
- lo statuto della società europea, in materia di funzionamento del mercato interno.

Prevedendo ripetuti ampliamenti della comunità, fu ipotizzata per la CIG un ruolo rilevante, dovendosi occupare di riforme capaci di mantenere i livelli di efficienza delle istituzioni presenti e anche di preservare la legittimità democratica di un'Unione di Stati e di popoli.

L'orientamento del trattato è impostato in maniera tale da appianare le situazioni rimaste insolute dal trattato di Amsterdam, come indicato chiaramente nel Preambolo del Trattato di Nizza: «desiderosi di completare il processo avviato dal trattato di Amsterdam, volto a preparare il funzionamento delle istituzioni dell'Unione europea in

³⁷BARGIACCHI P., op. cit., p. 48.

un'Unione allargata, determinati a portare avanti, su tale base, i negoziati di adesione per giungere ad una conclusione positiva».

1.1.3.3. Trattato di Lisbona

Il 13 dicembre 2007 viene firmato a Lisbona un Trattato che avrebbe introdotto, una volta entrato in vigore il 1° dicembre 2009, significative modifiche ai Trattati di Roma e di Maastricht, tra le quali:

- il riconoscimento al Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), trattato con il quale viene ridenominato il Trattato di Roma, dello stesso valore giuridico del Trattato istitutivo dell'Unione europea;
- la sostituzione della dicitura Comunità europea con Unione europea;³⁸
- l'individuazione dei caratteri fondamentali dell'Unione³⁹;
- l'aumento delle tipologie di meccanismi di coinvolgimento dei parlamenti nazionali nell'attività normativa e politica dell'Unione⁴⁰.

Riguardo la prima rettifica, cioè il cambiamento terminologico, Bargiacchi⁴¹ nota come ciò non abbia cambiato, insieme alla forma nella stessa misura, anche la sostanza delle cose⁴²; infatti non tutte le materie in cui l'Unione interviene sono regolate nella stessa maniera. Resta così viva la distinzione tra «diritto comunitario» e «diritto dell'Unione europea».

³⁸ Art. 1, TUE: «Con il presente trattato, le alte parti contraenti istituiscono tra loro un'Unione europea, in appresso denominata «Unione», alla quale gli Stati membri attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni. Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini. L'Unione si fonda sul presente trattato e sul trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso denominati «i trattati»). I due trattati hanno lo stesso valore giuridico. L'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea».

³⁹ Art. 2, TUE: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

⁴⁰ «Nonostante il Trattato di Lisbona attribuisca la titolarità della politica economica sia all'Unione che agli Stati, l'intera attività di controllo e monitoraggio sull'andamento macroeconomico e sui bilanci degli Stati membri è di pertinenza delle istituzioni europee ed in particolare degli apparati della Commissione europea». MELICA L., *L'Unione incompiuta*, Napoli, 2015, p. 85.

⁴¹ BARGIACCHI P., op. cit., 2015, p. 43.

⁴² Motivazione che può essere individuata grazie ad una osservazione fatta da Giovanni Guzzetta: «Il tratto di Lisbona costituisce senz'altro un tentativo di riduzione della complessità del diritto europeo e conseguentemente delle relazioni tra questo e gli ordinamenti degli Stati membri. Esso ha scelto una strada intermedia tra il mantenimento della situazione precedente e la creazione di un vero e proprio catalogo delle competenze». GUZZETTA G., cit., p. 71.

L'entrata in vigore di tale trattato porta a sottrarre alla disciplina dell'UE la cooperazione in materia di giustizia e affari interni (GAI), disciplinandola direttamente dal Titolo V del TFUE. Questa è la ragione per la quale l'entrata in vigore è stata rimandata rispetto alle scadenze preventivamente assegnate (ratifiche da effettuarsi nel corso del 2008 e entrata in vigore il 1° gennaio 2009). Infatti, nonostante molti Stati membri avessero già ratificato, il *referendum* tenutosi in Irlanda nel giugno 2008 ebbe esito negativo, evento che impedì un lineare processo di ratifica. Venivano a mancare poi, oltre alla ratifica dell'Irlanda, anche quelle di Polonia, Germania⁴³ e Repubblica Ceca⁴⁴, che si ottennero però con più facilità rispetto alla prima. Infatti in seguito al No del *referendum* in Irlanda, furono avviate consultazioni tra il Governo irlandese e gli altri Stati membri, al fine di ottenere una soluzione politica condivisa. L'accordo politico si troncò durante il Consiglio europeo di Bruxelles del giugno 2009, pur prevedendo l'offerta all'Irlanda di garanzie giuridiche su tre materie considerate sensibili dall'opinione pubblica e dal Governo irlandese: fiscalità, neutralità militare, diritto alla vita ed aborto. In più l'Irlanda si vide anche confermato il criterio di formazione della Commissione richiesto: l'istituzione continua ad essere composta da un cittadino per ciascuno Stato membro, nonostante quanto sarebbe stato previsto dal nuovo art. 17, par. 5, TUE⁴⁵. In virtù di tali modifiche, il 2 ottobre 2009 l'Irlanda tenne un secondo *referendum* inerente alla ratifica del Trattato di Lisbona, e quest'ultimo ebbe esito positivo.

⁴³ La Corte Costituzionale federale di Karlsruhe, tramite sentenza del 30 giugno 2009, ritenne che il Trattato di Lisbona fosse compatibile con la Legge fondamentale tedesca dal momento che, anche dopo la sua entrata in vigore, la Repubblica federale della Germania rimane uno stato sovrano. Conclusione a cui è giunta solo dopo aver richiesto di apportare le opportune modifiche affinché il Parlamento potesse preservare le prerogative costituzionali del Parlamento. Le misure legislative richieste dalla Corte Costituzionale furono approvate in una prima fase dal *Bundestag*, l'8 settembre 2009, e in un secondo tempo dal *Bundesrat*, il 18 settembre 2009; ciò permise il successivo 25 settembre 2009 il deposito dello strumento di ratifica tedesco.

⁴⁴ La corte Costituzionale della Repubblica Ceca, nel novembre 2008 e nel novembre 2009, aveva dichiarato la compatibilità del Trattato di Lisbona con la sovranità ceca.

⁴⁵ L'art. 17, par. 5, TUE, prevede la riduzione del numero dei Commissari: «A decorrere dal 10 novembre 2014, la Commissione è composta da un numero di membri, compreso il presidente e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri, a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decida di modificare tale numero. I membri della Commissione sono scelti tra i cittadini degli Stati membri in base ad un sistema di rotazione assolutamente paritaria tra gli Stati membri che consenta di riflettere la molteplicità demografica e geografica degli Stati membri. Tale sistema è stabilito all'unanimità dal Consiglio europeo conformemente all'articolo 244 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

Sistemata la questione Irlanda, si presentò un nuovo veto da parte del Presidente della Repubblica Ceca, Klaus⁴⁶, il quale si rifiutava di firmare il Trattato, anche se già approvato dalla Camera dei Deputati e dal Senato della sua stessa nazione, adducendo la questione dell'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione al proprio Stato, che sarebbe dovuta entrare in vigore insieme al Trattato di Lisbona. In seguito a nuove trattative si raggiunse un accordo, in sede di Consiglio europeo del 29-30 ottobre 2009. In conseguenza a ciò il 1° dicembre 2009 entrarono in vigore le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona ai Trattati di Roma e di Maastricht.

Le modifiche introdotte da questo Trattato hanno portato alla scomparsa del «terzo pilastro» contenente inizialmente le disposizioni del TUE in materia GAI dal 1992 al 1997 e poi solo quelle attinenti la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale dal 1997 al 2009. Per tale ragione, più di una voce si è levata a criticare il continuo parlare di struttura a pilastri, anche se «parlare di “struttura a pilastri” con riguardo all'Unione europea ci sembra questione più terminologica che sostanziale».⁴⁷

«I “pilastri”, il metodo intergovernativo e comunitario, l'Unione e la Comunità europea non sono, e non sono stati, altro che il riflesso normativo, la traduzione giuridica di volontà politiche statuali che, al momento, continuano a configurarsi diversamente in ragione delle materie da regolamentare».⁴⁸

Il sistema europeo che si delinea una volta entrato in vigore il Trattato di Lisbona pone sullo stesso piano il Parlamento europeo (PE) ed il Consiglio per quanto riguarda l'adozione degli atti legislativi, ed assegna ai cittadini il potere di iniziativa legislativa. Al fine di coinvolgere in maniera più importante il cittadino nel funzionamento dell'Unione viene introdotto il nuovo art. 12 TUE, dedicato al ruolo dei Parlamenti nazionali⁴⁹.

⁴⁶ Václav Klaus, Presidente della Repubblica Ceca dal 2003 al 2013.

⁴⁷ BARGIACCHI P., op. cit., p. 42.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Art. 17 TUE: «I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione:

- a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea;
- b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
- c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato;

1.2. Il Patto di Stabilità e Crescita.

Rientra nella III fase dell'Unione economica e monetaria (UEM)

«Il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri è in funzione delle esigenze di sviluppo e rafforzamento della politica economica dell'Unione nel suo complesso tanto quanto la disciplina delle politiche di bilancio che garantisca bilanci stabili nel breve periodo e sostenibili nel lungo periodo, la gestione coordinata della politica monetaria tra la BCE e le Banche centrali degli Stati membri e l'adozione di programmi nazionali di riforma che supportino le strategie europee per la crescita e l'occupazione rafforzano la stabilità e la competitività dell'intera Europa nelle relazioni economiche internazionali».⁵⁰

Mentre nel Preambolo del TUE si sottolinea l'importanza di rafforzare e far convergere le economie degli Stati membri, l'istituzione dell'Unione economica e monetaria fondata sulla stabilità della moneta unica, la promozione del progresso sociale ed economico connessa la realizzazione del mercato interno; nel Preambolo del TFUE l'azione comune è la protagonista di una serie di obiettivi comuni: progresso economico e sociale dell'area euro grazie ad uno sviluppo armonioso di economie di Stati diversi e al miglioramento di tassi di occupazione in vista di un innalzamento dei livelli delle condizioni di vita dei cittadini europei.

Nel 1997 viene stipulato il Patto di stabilità e crescita (*Stability and Growth Pact*), PSC, tra gli Stati membri, il cui obiettivo principe è il controllo delle politiche di bilancio di ciascuno Stato; la strada adeguata per raggiungere tale traguardo è stata individuata non tanto nell'eliminare gli strumenti rivelatisi inadeguati, quanto nel correggere e sistemare quelli già esistenti. Nel caso in esame si è proceduto all'integrazione del Trattato di Maastricht.

Il PSC, entrato in vigore il 1° gennaio 1999, viene poi riformato incisivamente nel 2011 e nel 2013. Oggi si articola in una serie di Regolamenti, Direttive, Risoluzioni, relazioni

-
- d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato;
 - e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato;
 - f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea».

⁵⁰ BARGIACCHI P., op. cit., p. 327.

e Codici di Condotta del Consiglio europeo, del Consiglio ECOFIN e della Commissione, ed è applicabile a tutti gli Stati membri.

I principali aspetti migliorati sono due:

- entrata in vigore dell'euro ai soli Paesi, parte dell'Unione europea, che fossero riusciti a dimostrare di rispettare determinati limiti (disavanzo pubblico massimo di 3 punti percentuali e debito pubblico non superiore al 60%);
- attribuzione di nuovi poteri alla Commissione europea.

La Commissione europea, qualora sia dell'avviso che uno Stato membro non sia in condizioni di bilancio sostenibili o si trovi ad avere indici negativi troppo vicini ai livelli massimi precedentemente fissati, può e deve produrre "avvertimenti preventivi". Se invece si fosse già verificata l'esistenza di uno sforamento, la Commissione propone raccomandazioni idonee ad un rientro al di sotto dei limiti, la cui inosservanza darà adito a possibilità di sanzioni.

Lo scopo di misure così estreme deve essere letto in chiave razionale, quale incentivo tangibile al rispetto dei limiti imposti a livello sovranazionale; ragion per cui è prevista una sanzione, se dopo un periodo di due anni non fossero state apportate modifiche, di fatto in contrasto al *deficit* eccessivo. Tale sanzione non vuole essere causa aggiuntiva di crisi per lo Stato in difficoltà: per questa ragione è previsto un tetto massimo del valore della stessa da identificarsi nella percentuale del 0,5 del PIL.

1.2.1. Risoluzione 17 giugno 1997 del Consiglio Europeo

Il 17 giugno 1997, ad Amsterdam⁵¹, il Consiglio europeo sottoscrive una risoluzione di fondamentale importanza per l'assetto politico europeo, fornendo agli Stati membri, al Consiglio e alla Commissione strumenti chiave per un'attuazione più efficace del PSC.

Agli Stati membri viene richiesto di rispettare un saldo di bilancio nazionale in pareggio o in attivo nel medio periodo, per questo sono tenuti a rendere pubbliche le raccomandazioni ricevute dal Consiglio, adottare provvedimenti correttivi di bilancio, non considerare un disavanzo eccezionale dovuto ad un calo annuo del PIL inferiore al

⁵¹ Risoluzione del Consiglio Europeo *relativa al Patto di Stabilità e Crescita*, Amsterdam, 17 giugno 1997, in G.U.C.E. C 236 del 02.08.1997.

2% come espediente per evitare di attenersi ai patti conclusi a livello europeo, fatti salvi i casi in cui si sia di fronte ad una recessione grave⁵².

Alla Commissione continua ad essere attribuito, come stabilito dal Trattato di Maastricht, il diritto di iniziativa, presentando relazioni, pareri e raccomandazioni tali da permettere al Consiglio di adottare decisioni; essa è tenuta a redigere relazioni anche qualora uno Stato presenti un disavanzo eccessivo o il suo debito pubblico minacci di superare, o realmente superi, il valore di riferimento del 3% del PIL; se invece tali circostanze si verificassero ma la Commissione decidesse di non intervenire, è necessario comunicarne i motivi, per iscritto, al Consiglio. Caso analogo qualora la Commissione non agisse pur se tale azione risultasse essere in contrasto con il Comitato economico e finanziario; se il Consiglio lo richiedesse, deve elaborare una raccomandazione che contenga le informazioni sufficienti perché il Consiglio possa decidere se il disavanzo sia eccessivo o meno.

Al Consiglio, a sua volta, viene richiesto di assolvere a determinati compiti: leggere, nella procedura per sanare disavanzi eccessivi, come termini massimi le scadenze in essa contenute; decidere quando sia il caso di infliggere sanzioni per disavanzo eccessivo; esporre per iscritto le ragioni delle decisioni di non azione prese.

Nel settembre del 2004, in seguito ad alcune discussioni in merito al PSC, la Commissione si è adoperata affinché vi fosse un rafforzamento della *governance* economica e una maggior comprensione del patto stesso, adottando una comunicazione apposita. Attenzione particolare è stata posta sui fattori economici, sul loro evolversi nei diversi Stati membri e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine.

Il 20 marzo 2005 il Consiglio ECOFIN ha integrato e modificato la Risoluzione del 17 giugno 1997 con la Relazione «*Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita*», poi adottata dal Consiglio Europeo nelle sue Conclusioni il 22 marzo 2005. In tali circostanze protagonisti sono i ministri delle Finanze degli Stati membri.

1.2.2. Aspetti preventivi. Reg. n.1466/97 e modifiche: Reg. n.055/2005, n.1175/2011

La struttura del Patto di stabilità e crescita prevede decisioni il cui scopo è di riparazione rispetto ad eventi avvenuti o previsti nel futuro, per questo è necessario

⁵² Calo annuo del PIL reale di almeno lo 0,75%.

considerare sia aspetti preventivi che correttivi. I primi sono stati affrontati dal Regolamento (CE) n. 1466/ 1997 del Consiglio, del 7 luglio 1997, integrato successivamente da modifiche importanti con il Regolamento n. 1055/ 2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005⁵³, e dal Regolamento n. 1175/2011 del PE e del Consiglio, del 16 novembre del 2011.

La principale prevenzione che può essere stata messa in campo dall'ordinamento europeo è senza dubbio l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT)⁵⁴, i cui disavanzi e avanzi sono definiti in termini strutturali, tralasciando cioè di considerare quei fattori rari, temporanei ed imprevedibili che si possono verificare nel ciclo economico. Tale obiettivo non può essere considerato individualmente, ma nella cornice del coordinamento anche con le politiche economiche degli altri Stati membri.

Per ambire ad un disegno così importante è necessario considerare le peculiarità che ciascuna nazione possiede e tentare di applicarvi logiche economiche idonee alle circostanze.

La previsione di differenziati programmi di organizzazione per raggiungere obiettivi di medio termine in base all'adesione degli Stati membri alla moneta unica, programmi di stabilità, o meno, programmi di convergenza è a tal punto importante da necessitare di una valutazione da parte sia della Commissione Europea, sia dei governi degli Stati membri durante il Semestre europeo.

Il Regolamento n. 1466/ 97 introdusse come strumento di:

- i) valutazione: i «programmi di stabilità» per gli Stati membri la cui moneta è l'euro⁵⁵;

⁵³ Regolamento (CE) n. 1055/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005 *che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*, in G.U.U.E. L 174/1 de 7 luglio 2005.

⁵⁴ L'OMT ha il fine di assicurare «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». Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 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 G.U.U.E. L 306/12 del 23 novembre 2011, art. 2 bis, co. 3.

⁵⁵ Art. 3-5, Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 *per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*, in G.U.C.E. L 209 del 2 agosto 1997. (Art. 3) «1. Ciascuno Stato membro partecipante presenta al Consiglio e alla Commissione le informazioni necessarie ai fini dell'esercizio periodico della sorveglianza multilaterale di cui all'articolo 103 del trattato nella forma di un programma di stabilità, che costituisce una base essenziale per la stabilità dei prezzi e per una crescita vigorosa, sostenibile e

- ii) valutazione: i «programmi di convergenza» per gli Stati membri la cui moneta non è l'euro⁵⁶;

favorevole alla creazione di posti di lavoro. 2. Il programma di stabilità contiene le seguenti informazioni: a) l'obiettivo a medio termine di una situazione di bilancio della pubblica amministrazione, con un saldo prossimo al pareggio o in attivo e il percorso di avvicinamento a tale obiettivo nonché l'andamento previsto del rapporto debito pubblico/PIL; b) le principali ipotesi sul previsto andamento dell'economia, nonché sulle altre principali variabili economiche rilevanti per la realizzazione del programma di stabilità, quali le spese per investimenti pubblici, la crescita reale del PIL, l'occupazione e l'inflazione; c) la descrizione dei provvedimenti di bilancio e delle altre misure di politica economica adottati o proposti per conseguire gli obiettivi del programma nonché, per le misure più importanti della manovra di bilancio, una stima dei loro effetti quantitativi sui conti pubblici; d) l'analisi delle ripercussioni di eventuali modifiche delle principali ipotesi economiche sulla posizione di bilancio e sul debito. 3. Le informazioni concernenti l'evoluzione del rapporto tra il saldo di bilancio della pubblica amministrazione e PIL come pure del rapporto tra debito pubblico e PIL nonché delle principali ipotesi economiche di cui al paragrafo 2, lettere a) e b) sono espresse su base annua ed includono, oltre all'anno in corso e a quello precedente, almeno i tre anni successivi». (Art. 4) «1. I programmi di stabilità sono presentati prima del 1° marzo 1999. Successivamente sono presentati programmi aggiornati ogni anno. Gli Stati membri che abbiano adottato la moneta unica in un momento successivo presentano il loro programma di stabilità entro sei mesi dalla decisione del Consiglio relativa alla loro partecipazione alla moneta unica. 2. Gli Stati membri rendono pubblici i programmi di stabilità ed i programmi aggiornati». (Art. 5) «1. Sulla base della valutazione della Commissione e del comitato di cui all'articolo 109 C del trattato, il Consiglio esamina, nell'ambito della sorveglianza multilaterale di cui all'articolo 103, se l'obiettivo di bilancio a medio termine di ciascun programma di stabilità preveda un margine di manovra per evitare il determinarsi di un disavanzo eccessivo, se le ipotesi economiche sulle quali il programma è fondato siano realistiche e se le misure adottate e/o proposte siano adeguate per la realizzazione del percorso prospettato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine. Il Consiglio esamina inoltre se il programma di stabilità faciliti un più stretto coordinamento delle politiche economiche e se le politiche economiche dello Stato membro interessato siano coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche economiche. 2. Il Consiglio procede all'esame di ciascuno dei programmi di stabilità di cui al paragrafo 1 entro al massimo due mesi dalla presentazione del programma. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione e previa consultazione del comitato di cui all'articolo 109 C, formula un parere sul programma. Se, conformemente all'articolo 103, ritiene che gli obiettivi e i contenuti del programma debbano essere rafforzati, il Consiglio invita, nel suo parere, lo Stato membro interessato ad adeguare il suo programma. 3. I programmi di stabilità aggiornati sono esaminati dal comitato di cui all'articolo 109 C sulla base della valutazione della Commissione; se necessario i programmi aggiornati possono essere esaminati anche dal Consiglio secondo la procedura di cui ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo».

⁵⁶ Regolamento n.1466/ 97, art. 7-9. (Art. 7) «1. Ciascuno Stato membro non partecipante presenta al Consiglio e alla Commissione le informazioni necessarie ai fini dell'esercizio periodico della sorveglianza multilaterale di cui all'articolo 103 nella forma di un programma di convergenza, che costituisce una base essenziale per la stabilità dei prezzi e per una crescita vigorosa, sostenibile e favorevole alla creazione di posti di lavoro. 2. Il programma di convergenza contiene le seguenti informazioni, in particolare le variabili relative ai criteri di convergenza: a) l'obiettivo a medio termine di una situazione di bilancio della pubblica amministrazione, con un saldo prossimo al pareggio o in attivo e il percorso di avvicinamento a tale obiettivo; l'andamento previsto dal rapporto debito pubblico/PIL; gli obiettivi a medio termine di politica monetaria; le relazioni tra tali obiettivi e la stabilità dei prezzi e dei cambi; b) le principali ipotesi sul previsto andamento dell'economia, nonché sulle altre principali variabili economiche rilevanti per la realizzazione del programma di convergenza, quali le spese per investimenti pubblici, la crescita reale del PIL, l'occupazione e l'inflazione; c) la descrizione dei provvedimenti di bilancio e delle altre misure di politica economica adottati o proposti per conseguire gli obiettivi del programma nonché, per le misure più importanti della manovra di bilancio, una stima dei loro effetti quantitativi sui conti pubblici; d) l'analisi delle ripercussioni di eventuali modifiche delle principali ipotesi economiche sulla posizione di bilancio e sul debito. 3. Le informazioni concernenti l'evoluzione del rapporto tra il saldo di bilancio della pubblica amministrazione e PIL come pure del rapporto tra debito pubblico e PIL nonché le principali ipotesi economiche di cui al paragrafo 2, lettere a) e b) sono espresse su base annua e includono, oltre all'anno in corso e a quello precedente, almeno i tre anni successivi». (Art. 8) «1. I programmi di convergenza sono presentati prima del 1° marzo 1999. Successivamente sono presentati programmi aggiornati ogni anno. 2. Gli Stati membri rendono pubblici i programmi di convergenza ed i programmi aggiornati.» (Art. 9) «1. Sulla base della valutazione della Commissione e del comitato di cui

iii) controllo: la «procedura di allarme preventivo»⁵⁷.

I programmi di stabilità e convergenza devono contenere sia l'OMT che le informazioni indicate dall'art. 3, par. 2.

all'articolo 109 C del trattato, il Consiglio esamina, nell'ambito della sorveglianza multilaterale di cui all'articolo 103, se l'obiettivo di bilancio a medio termine di ciascun programma di convergenza preveda un margine di manovra per evitare il determinarsi di un disavanzo eccessivo, se le ipotesi economiche sulle quali il programma è fondato siano realistiche e se le misure adottate e/o proposte siano adeguate per la realizzazione del percorso prospettato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine e per conseguire una convergenza durevole. Il Consiglio esamina inoltre se il programma di convergenza faciliti un più stretto coordinamento delle politiche economiche e se le politiche economiche dello Stato membro interessato siano coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche economiche. 2. Il Consiglio procede all'esame di ciascuno dei programmi di convergenza di cui al paragrafo 1 entro al massimo due mesi dalla presentazione del programma. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione e previa consultazione del comitato di cui all'articolo 109 C, formula un parere sul programma. Se, conformemente all'articolo 103, ritiene che gli obiettivi e i contenuti del programma debbano essere rafforzati, il Consiglio, nel suo parere, invita lo Stato membro interessato ad adeguare il suo programma. 3. I programmi di convergenza aggiornati sono esaminati dal comitato di cui all'articolo 109 C sulla base della valutazione della Commissione; se necessario i programmi aggiornati possono essere esaminati anche dal Consiglio secondo la procedura di cui ai precedenti paragrafi 1 e 2 del presente articolo».

⁵⁷ Regolamento n. 1466/97, art. 6 e 10. (Art. 6) «1. Nell'ambito della sorveglianza multilaterale di cui all'articolo 103, paragrafo 3, il Consiglio verifica l'applicazione dei programmi di stabilità, fondandosi sulle informazioni fornite dagli Stati membri partecipanti e sulle valutazioni della Commissione e del comitato di cui all'articolo 109 C, in particolare allo scopo di individuare scostamenti sensibili, in atto o prevedibili, della posizione di bilancio rispetto all'obiettivo a medio termine o al percorso di avvicinamento a tale obiettivo definito nel programma per il saldo di bilancio della pubblica amministrazione. 2. Qualora individui uno scostamento sensibile della posizione di bilancio dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, il Consiglio, allo scopo di prevenire tempestivamente il determinarsi di un disavanzo eccessivo, rivolge allo Stato membro interessato una raccomandazione, a norma dell'articolo 103, paragrafo 4, perché adotti le necessarie misure di aggiustamento del bilancio. 3. Qualora ritenga, nell'esercizio della successiva sorveglianza, che lo scostamento della posizione di bilancio dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo persista o si aggravi, il Consiglio rivolge allo Stato membro interessato, a norma dell'articolo 103, paragrafo 4, una raccomandazione perché adotti prontamente misure correttive e può, come previsto da tale articolo, rendere pubblica la propria raccomandazione». (Art. 10) «1. Nell'ambito della sorveglianza multilaterale di cui all'articolo 103, paragrafo 3, il Consiglio verifica l'applicazione dei programmi di convergenza, fondandosi sulle informazioni fornite dagli Stati membri non partecipanti conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, lettera a), e sulle valutazioni della Commissione e del comitato di cui all'articolo 109 C del trattato, in particolare allo scopo di individuare scostamenti sensibili, in atto o prevedibili, della posizione di bilancio rispetto all'obiettivo a medio termine o al percorso di avvicinamento a tale obiettivo definitivo nel programma per il saldo di bilancio della pubblica amministrazione. Inoltre il Consiglio verifica le politiche economiche degli Stati membri non partecipanti alla luce degli obiettivi del programma di convergenza, al fine di garantire che tali politiche siano compatibili con la stabilità e di evitare quindi disallineamenti del tasso di cambio reale e fluttuazioni eccessive del tasso di cambio nominale. 2. Qualora individui uno scostamento sensibile della posizione di bilancio dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, il Consiglio, allo scopo di prevenire tempestivamente il determinarsi di un disavanzo eccessivo, rivolge allo Stato membro interessato una raccomandazione, a norma dell'articolo 103, paragrafo 4, perché adotti le necessarie misure di aggiustamento del bilancio. 3. Qualora ritenga, nell'esercizio della successiva sorveglianza, che lo scostamento della posizione di bilancio dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo persista o si aggravi, il Consiglio rivolge allo Stato membro interessato, a norma dell'articolo 103, paragrafo 4, una raccomandazione perché adotti prontamente misure correttive e può, come previsto da tale articolo, rendere pubblica la propria raccomandazione».

Esiste un obiettivo di bilancio di medio termine per ciascuno Stato membro, che deve essere calcolato sulla base della specifica posizione di bilancio e rivisto ogni tre anni, se non prima qualora si sia proceduto a riforme strutturali di tale importanza da aver colpito la sostenibilità delle finanze pubbliche⁵⁸. È possibile che il saldo non sia in pareggio o in attivo, purché venga mantenuto «un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo pubblico e PIL del 3%»⁵⁹. Diversamente, gli OMT per gli Stati membri che hanno adottato l'euro e per quelli che fanno parte dell'ERM II «sono indicati in un intervallo compreso tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum»⁶⁰.

Il Consiglio esamina l'OMT, basandosi sulla valutazione di Commissione e Comitato economico e finanziario, ed entro tre mesi dalla presentazione del programma da parte dello Stato membro; tale studio considera la situazione globalmente e focalizza l'attenzione sul «miglioramento annuo adeguato» del saldo di bilancio e sul «percorso di crescita»⁶¹ della spesa pubblica. Il Consiglio e la Commissione, al fine di definire il percorso di avvicinamento all'OMT o la misura della sua «deviazione temporanea», «tengono conto soltanto dell'attuazione di importanti riforme strutturali idonee a generare benefici finanziari diretti a lungo termine, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile. E che pertanto abbiano un impatto quantificabile sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche»⁶².

Il Consiglio adotta, in seguito a questo dialogo tra Stato membro e istituzioni, un parere sul programma di stabilità o di convergenza e, qualora lo ritenesse non idoneo, invita lo Stato ad adeguare il programma. A seguito di ciò comincia la fase di verifica dell'applicazione di tali programmi da parte del Consiglio e della Commissione, e nel contempo anche la sorveglianza preventiva sul bilancio. Qualora la Commissione noti un comportamento che possa condurre al verificarsi di un disavanzo eccessivo, rivolgerà allo Stato un avvertimento ai sensi dell'art. 121, par.4, TFUE; a questa azione può seguire la raccomandazione del Consiglio relativa agli interventi considerati necessari al fine di correggere la deviazione, ed una conseguente relazione redatta dallo Stato in risposta alla raccomandazione.

⁵⁸ Regolamento n. 1175/2011, art. 2 bis, co.3.

⁵⁹ *Ivi*, co.2.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Regolamento n.1175/ 2011, art. 5, par. I, co. 2-3.

⁶² *Ivi*, co.7.

Nel caso in cui lo Stato non si attenesse a quanto predisposto dalle istituzioni, la Commissione può raccomandare al Consiglio di adottare una «decisione in cui constata l'assenza di interventi efficaci»; qualora il Consiglio non agisse in tal senso entro un mese dalla raccomandazione inviata, la Commissione invia nuovamente quest'ultimo documento al Consiglio così che la «decisione si considera adottata dal Consiglio a meno che quest'ultimo, a maggioranza semplice, non decida di respingerla entro dieci giorni dalla sua adozione da parte della Commissione»; il Consiglio poi è tenuto a relazionare l'avvenuto al Consiglio europeo.

1.2.3. Aspetti correttivi. Reg. n. 1467/97 e modifiche: Reg. n.1056/2005, n.1177/2011

Tramite il regolamento 1467⁶³, nel 1997 si tenta di correggere quanto più possibile gli aspetti che risultano ambigui ad una attenta lettura ed applicazione del Patto di stabilità e crescita, poi nel 2005, con un secondo regolamento, numero 1056⁶⁴, si applicano elementi correttivi aggiuntivi con il fine di disincentivare al massimo comportamenti controproducenti, mentre un terzo, il n. 1177, è adottato nel 2011 *per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*.

Il “braccio correttivo” tende ad una correzione graduale dei disavanzi di bilancio, nel tentativo di meglio adeguarsi alle contingenze territoriali e temporali di applicazione, definendo essere eccessivo quel disavanzo di bilancio superiore al 60% del PIL che non dia segni di riduzione ad un tasso adeguato, elemento che si può definire come la capacità di ridurre l'eccesso di debito ad una percentuale del 5% all'anno nell'arco di tre anni.

I Paesi che non rispettassero queste norme, o le precedenti preventive, rischiano di essere sanzionati, ma in misura diversa in base al fattore appartenenza alla moneta unica. Se si potranno prima ricevere avvertimenti e solo in ultima istanza delle sanzioni finanziarie, che possono prevedere anche ammende fino allo 0,2% del PIL in base a norme preventive-correttive; se invece non sono rispettate le norme correttive per un tempo prolungato, si rischiano ammende dello 0,5% del PIL.

⁶³ Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 *per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*, in G.U.C.E. L 209 del 2 agosto 1997.

⁶⁴ Regolamento (CE) n. 1056/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005 *che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*, in G.U.U.E. L 174/5 del 7 luglio 2005.

O, ancora, tutti gli Stati membri, salvo il Regno Unito, rischiano la sospensione da parte dei fondi strutturali o di investimento dell'Unione europea.

Intervenire in caso di disavanzi eccessivi ha comportato, per il legislatore europeo, studiare e realizzare un sistema articolato che permettesse di prevenirli: il PDE (EDP, *Excessive Deficit Procedure*), disciplinato a più riprese, vista la complessità dell'oggetto affrontato, dall'art. 126, par. 2-13, dal Regolamento n. 1467/97 e successive modifiche⁶⁵ e dal Protocollo n. 12 *sulla procedura per i disavanzi eccessivi*⁶⁶.

La Commissione si occupa della PDE dovendo sorvegliare «l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti».⁶⁷ Per operare in tal senso si serve di due criteri definiti dal TFUE stesso:

- i) criterio del disavanzo: «se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che:
 - il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento,
 - oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento», rapporto che fu poi fissato nella misura del 3% ai prezzi di mercato⁶⁸;

⁶⁵Regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio del 25 maggio 2009 *relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea*, G.U.U.E. L 145/1 del 10 giugno 2009; Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio dell'8 novembre 2011 *che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*, G.U.U.E. L 306/33 del 23 novembre 2011; 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*, in G.U.U.E. L 140/1 del 27 maggio 2013.

⁶⁶ «la Commissione europea, nell'operare il controllo sul primo parametro deve accertare che il rapporto tra il disavanzo pubblico di ciascun Stato membro ed il rispettivo prodotto interno lordo non superi il valore del 3%, considerando, ai fini della determinazione del disavanzo, l'indebitamento netto imputabile alle spese delle amministrazioni statali, regionali o locali e ai fondi di previdenza sociale con esclusione delle spese commerciali». MELICA L., cit., pp. 94-95.

⁶⁷ Art. 126, par.2, TFUE.

⁶⁸ Art.1, Protocollo n.12, allegato TUE. La sua applicazione fu disciplinata dal Regolamento (CE) n. 3605/93 del Consiglio, del 22 novembre 1993 *relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea*, in G.U.C.E. L 332 del 31 dicembre 1993. Il successivo Regolamento (CE) n. 479/ 2009 fu redatto con lo scopo di riorganizzare quanto previsto dal precedente regolamento e dalle numerose modifiche ad esso apportate, ciò proponendo la definizione di alcune nozioni fondamentali e fornendo linee guida per valutare l'attendibilità di dati e statistiche utilizzate da Stati e da Eurostat.

- ii) criterio del debito: «se il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato», rapporto fissato poi nella misura del 60% ai prezzi di mercato⁶⁹.

Qualora un requisito, o entrambi i requisiti richiesti non fossero rispettati, la Commissione, in base a quanto previsto dall'art. 126, par.3, TFUE, procede alla stesura di una relazione tenendo conto:

- i) «dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti»;
- ii) «di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro».

Allo stesso modo la Commissione può agire «se ritiene che in un determinato Stato membro, malgrado i criteri siano rispettati, sussista il rischio di un disavanzo eccessivo».

Nel caso in cui vi sia anche un solo dubbio, da parte della Commissione, di un possibile futuro disavanzo eccessivo nel bilancio di uno Stato membro, questa è tenuta ad informarne il Consiglio, il quale sentito lo Stato interessato decide sulla fondatezza di tale preoccupazione. La valutazione del Consiglio deve essere globale, cioè considerare aspetti sia quantitativi che qualitativi dei fattori significativi, che possono influenzare la situazione economica e di bilancio dello Stato.

Qualora il Consiglio decidesse che si è in presenza di un debito eccessivo, la Commissione deve «senza indebito ritardo» adottare le raccomandazioni da inviare allo Stato interessato per «far cessare tale situazione entro un determinato periodo».⁷⁰

A questo punto lo Stato è obbligato a darvi un «seguito effettivo» provato dalla stesura di:

- i) una relazione che «comprende gli obiettivi stabiliti per le spese e le entrate pubbliche e per le misure discrezionali sul lato delle spese e delle entrate pubbliche coerenti con la raccomandazione del Consiglio, insieme ad informazioni sulle misure adottate e su quelle previste per raggiungere tali obiettivi»;⁷¹

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Art.126, par.7, TFUE.

⁷¹ Art.3, par. 4 *bis*, Regolamento 1467/ 1997.

ii) un programma di partenariato economico che «comprende una descrizione dettagliata delle riforme strutturali da definire ed attuare per una correzione effettiva e duratura del suo disavanzo eccessivo».⁷²

iii) un programma di stabilità che tenga «pienamente conto delle raccomandazioni del Consiglio relative all'attuazione degli orientamenti integrati per le politiche economiche e occupazionali dello Stato interessato».⁷³

Se lo Stato in *deficit* eccessivo non osservasse le raccomandazioni provenienti dal Consiglio, rischia di incorrere in sanzioni progressive, come da previsione dell'art. 126, par. 8-11, TFUE, che sono state rafforzate recentemente, sia dal diritto derivato dell'Unione, tramite il Regolamento 1173/ 2011⁷⁴, sia dal diritto internazionale, tramite il TSCG⁷⁵.

1.2.4. Consolidamento regole di governance economica dell'Unione europea

Il Patto di Stabilità e Crescita negli anni viene ripreso in maniera integrale e ampliato con l'obiettivo di renderlo più idoneo all'utilizzo chiarendone gli aspetti dubbi e poco trasparenti, migliorando le norme relative alla governance economica dell'UE tramite alcune proposte legislative.

1.2.4.1. Six-Pack

Nel 2011 vengono introdotte in tutto sei nuove norme, tra cui una direttiva e cinque regolamenti, miranti al miglioramento del PSC, questa l'origine della denominazione "six pack".

La cornice all'interno della quale viene inserito il monitoraggio delle politiche economiche e di bilancio è quella del Semestre europeo.

⁷² Art.5, par. 1, TSCG.

⁷³ Art.9, par.1, Regolamento n. 473/ 2013.

⁷⁴ Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 *relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro*, in G.U.U.E. L 3016/1 del 23 novembre 2011.

⁷⁵ Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*), approvato il 2 marzo 2012 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013.

Concetto importante introdotto è la “simmetria” indicante il compito della Commissione di valutare sia deficit sia surplus, provvedendo, in seconda istanza, a prendere provvedimenti a tal proposito.

Conseguenze che sono in parte automatiche per gli Stati membri, nella misura in cui rientrino tra i casi previsti. L'*iter* che viene seguito per questa procedura consiste in due principali passi successivi: avvertimento, tramite raccomandazione, da parte della Commissione al Paese soggetto a verifica, e adozione da parte del Consiglio della raccomandazione a maggioranza qualificata. Qualora quest'ultimo elemento mancasse la Commissione, dopo un mese, propone un avvertimento definitivo, elemento che conduce inevitabilmente ad una procedura di sanzione, bloccabile solo a causa di una maggioranza semplice contraria.

Particolari misure sono imposte agli Stati membri che presentano un rapporto debito/pil superiore al 60%, a cui viene imposta una riduzione del 5% annua della parte in eccesso; qualora non venissero rispettate tali misure si rischieranno ammende.

1.2.4.2. Two-Pack

Nel 2014 sono state apportate altre integrazioni al PSC con nuove disposizioni, denominate “Two pack”, il cui obiettivo principe è l'integrazione europea a livello di coordinamento economico, promosso delineando con maggior accuratezza gli strumenti di monitoraggio.

Nel 2013 sono state apportate integrazioni al PSC tramite:

1. il Regolamento (UE) n. 472/2013 del PE e del Consiglio, del 21 maggio 2013, *sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria*⁷⁶;
2. il Regolamento n. 473/ 2013, del PE e del Consiglio, del 21 maggio 2013, *sulle disposizioni comuni e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, che*

⁷⁶ Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, *sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria*, G.U.U.E. L 140/1 del 27 maggio 2013.

apporta modifiche al sistema di sorveglianza preventiva individuando come strumento essenziale il «calendario comune di bilancio»⁷⁷ e le disposizioni supplementari di monitoraggio dei bilanci.

In situazioni che hanno le caratteristiche descritte nel primo caso, numerose sono le deroghe subite dal PSC, ad esempio lo stato *de quo* può essere tenuto a partecipare ad un «programma di aggiustamento macroeconomico»⁷⁸ che lo esonera dal dover presentare il programma di stabilità, elemento questo fondamentale del PSC, dovendo già rispettare il contenuto di questo programma specifico.

Per garantire una correzione del disavanzo adeguata ed efficace, il Regolamento n. 473/2013, applicabile ai soli Stati la cui moneta è l'euro, ha introdotto novità al monitoraggio periodico preesistente, previsto dal Regolamento n. 1467/1997 e dal TFUE, attraverso obblighi di informativa a carico dello Stato membro:

⁷⁷ 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*, in G.U.U.E. L 140/1 del 27 maggio 2013, art. 4, «Calendario comune di bilancio. 1. Ogni anno, preferibilmente entro il 15 aprile e comunque non oltre il 30 aprile, gli Stati membri rendono pubblici, nel contesto del semestre europeo, i rispettivi programmi di bilancio nazionali a medio termine conformemente al quadro di bilancio a medio termine. Tali programmi comprendono almeno tutte le informazioni che devono essere fornite nei loro programmi di stabilità e sono presentati insieme ai programmi nazionali di riforma e ai programmi di stabilità. Detti programmi devono essere coerenti con il quadro di coordinamento delle politiche economiche nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza, che include, in particolare, le indicazioni generali fornite agli Stati membri dalla Commissione e dal Consiglio europeo all'inizio del citato ciclo. Essi devono essere coerenti anche con le raccomandazioni formulate nel contesto del PSC e, se del caso, con le raccomandazioni formulate nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza, compresa la procedura relativa agli squilibri macroeconomici istituita dal regolamento (UE) n. 1176/2011 e con i pareri sul programma di partenariato economico di cui all'articolo 9. I programmi di bilancio nazionali a medio termine e i programmi nazionali di riforma indicano in che maniera le riforme e le misure espone possono contribuire al conseguimento degli obiettivi e degli impegni nazionali fissati nel quadro della strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione. Inoltre, i programmi di bilancio nazionali a medio termine o i programmi nazionali di riforma contengono indicazioni circa la redditività economica prevista per progetti di investimenti pubblici in settori diversi dalla difesa aventi un significativo impatto sul bilancio. Il piano di bilancio nazionale a medio termine e il programma di stabilità possono essere contenuti nel medesimo documento. 2. Ogni anno, entro il 15 ottobre, sono resi pubblici il progetto di bilancio dell'amministrazione centrale per l'anno successivo e i parametri principali dei progetti di bilancio di tutti gli altri sottosettori delle amministrazioni pubbliche. 3. Il bilancio per l'amministrazione centrale è adottato o stabilito e reso pubblico ogni anno entro il 31 dicembre unitamente ai parametri principali di bilancio aggiornati degli altri sottosettori dell'amministrazione pubblica. Gli Stati membri dispongono di procedure di bilancio reversibili da applicare nei casi in cui, per ragioni oggettive che esulano dal controllo dell'amministrazione, il bilancio non sia adottato o stabilito e reso pubblico entro il 31 dicembre. 4. I programmi di bilancio nazionali a medio termine e i progetti di bilancio di cui ai paragrafi 1 e 2 si basano su previsioni macroeconomiche indipendenti e indicano se le previsioni di bilancio sono state elaborate o approvate da un ente indipendente. Tali previsioni sono rese pubbliche insieme ai programmi di bilancio nazionale a medio termine e ai progetti di bilancio che sostengono».

⁷⁸ Art. 7, Regolamento n. 473/2013. Partecipare ad un programma di aggiustamento significa che è «da escludere per i membri dell'Ue la possibilità di un aggiustamento monetario esterno, gli unici ambiti in cui è possibile un aggiustamento restano dunque il lavoro e il settore pubblico. I deficit commerciali e di bilancio devono essere compensati attraverso pressioni sui salari, le pensioni, la regolazione del mercato del lavoro, e sui servizi pubblici come la sanità e l'istruzione». OFFE C, cit., p. 34.

- i) invio di una «valutazione complessiva dell'esecuzione del bilancio nel corso dell'esercizio per le amministrazioni pubbliche e i relativi sottosectori. La valutazione contempla anche i rischi finanziari associati alle passività potenziali [...] che possono avere effetti rilevanti sui bilanci pubblici, nella misura in cui le stesse possono contribuire all'esistenza di un disavanzo eccessivo»;⁷⁹
- ii) stesura di relazioni periodiche più dettagliate e frequenti in risposta all'accertamento dell'esistenza del disavanzo ad opera del Consiglio «circa le amministrazioni pubbliche e i relativi sottosectori, l'esecuzione del bilancio nel corso dell'esercizio, l'impatto sul bilancio delle misure discrezionali adottate sul fronte delle spese e delle entrate, gli obiettivi della spesa e delle entrate pubbliche, nonché le misure adottate e la natura di quelle previste per conseguire gli obiettivi. La relazione è resa pubblica»;⁸⁰
- iii) miglioramento nell'invio di informazioni alla Commissione poiché lo Stato «a) effettua, in coordinamento con i più importanti istituti nazionali di controllo, un controllo complessivo ed indipendente dei conti pubblici di tutti i sottosectori delle amministrazioni pubbliche, inteso a valutare l'affidabilità, la completezza e l'esattezza di tali conti pubblici ai fini della PDE e presenta una relazione sui risultati di tale controllo; b) fornisce le informazioni supplementari disponibili ai fini del monitoraggio dei progressi realizzati nella correzione del disavanzo eccessivo»;⁸¹
- iv) contribuisce ad evitare la mancata osservanza del termine fissato per la correzione del disavanzo eccessivo.

Il Considerando 2 del Regolamento n. 473/2013 definisce il PSC come garante della «disciplina di bilancio di tutta l'Unione e stabilisce il quadro per la prevenzione e la correzione dei disavanzi pubblici eccessivi. Esso si fonda sull'obiettivo della solidità delle finanze pubbliche in quanto strumento atto a rafforzare le condizioni per la stabilità dei prezzi e per una crescita forte e sostenibile supportata dalla stabilità finanziaria e, quindi, a sostenere il conseguimento delle finalità dell'Unione in materia di crescita sostenibile e occupazione».

⁷⁹ Art.10, par.2, Regolamento n. 473/ 2013.

⁸⁰ Art. 10, par.3-5, Regolamento n. 473/ 2013.

⁸¹ Regolamento 473/ 2013, art. 10, par. 6.

1.2.4.3. TSCG e Fiscal Compact

Tra gli aspetti preventivi che sono stati affrontati a livello europeo non si può tralasciare il rafforzamento della governance economica realizzato grazie a un maggior coordinamento tra Stati membri che si avvale di un nuovo strumento: il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (TSCG), poi ridenominato *Fiscal Compact* anche se il patto di bilancio è solo una parte. Il TSCG fu firmato nel 2012 da 25 degli allora 27 Stati membri, poiché la Repubblica Ceca non lo firmò e la Gran Bretagna non prese parte ai negoziati; è poi entrato in vigore in date diverse: il 1° gennaio 2013 per 16 dei 25 Stati firmatari, tra cui l'Italia, poiché tutti rispettavano quanto richiesto dall'art. 14, par.2 richiedente il deposito dello strumento di ratifica da almeno dodici parti contraenti, la cui moneta è l'euro, entro la fine del 2012; mentre per gli altri 9 Stati che avevano firmato il TSCG entrò in vigore tra febbraio 2013 e aprile 2014. Le misure del TSCG non furono introdotte nei trattati istitutivi dell'Unione a causa del veto posto dalla Gran Bretagna, impedendone così la successiva adozione di atti giuridici di diritto derivato; questa la ragione della natura internazionale di tale trattato, sebbene l'art. 6 prevedesse che «al più tardi entro cinque anni [dall'entrata in vigore del TSCG], sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione» potranno essere attuate «le misure necessarie per incorporare il contenuto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea».

Una soluzione che poteva essere adottata, onde evitare di rimandare l'inclusione di tali misure all'interno dei trattati istitutivi, ricorrendo alla clausola di *opting-out* in favore della Gran Bretagna, ma ciò non avvenne a causa, come nota Tosato⁸², della presa di posizione del premier Cameron che «non si è limitato a chiedere l'esenzione dalle nuove misure; in cambio della partecipazione al trattato, [ma] ha chiesto altresì un potere di veto sulla legislazione europea in materia finanziaria e bancaria. Non era una condizione accettabile da parte degli altri governi, che difatti l'hanno rigettata in blocco. È divenuta in tal modo impraticabile la soluzione dell'*opting-out* e, di riflesso, anche il ricorso ad un trattato di revisione, che esige l'accordo di tutti gli Stati membri».

L'Euro Summit del 9 dicembre 2011 definì i contenuti del Trattato , che fu poi firmato in concomitanza della riunione del Consiglio europeo del 2 marzo 2012. Importante novità di questo Trattato è il presupposto che sta alla base dello stesso: l'«unione di

⁸² TOSATO, *Qualche riflessione sul nuovo trattato europeo, 21 dicembre 2011*, p.1: si veda il testo in www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1940.

stabilità fiscale» tra gli Stati parte; da considerare sono anche i tre obiettivi principali enunciati dall'art.1, par. 1 e i criteri di attuazione degli stessi:

- i) «rafforzare il pilastro economico dell'unione economica e monetaria adottando una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio»; il Titolo III del TSCG si occupa del «Patto di bilancio», in tal modo integrando il PSC nella definizione dei parametri di riferimento preventivo per le regole di bilancio e nella correzione dei disavanzi eccessivi;
- ii) «potenziare il coordinamento delle politiche economiche» degli Stati membri; il Titolo IV tratta il «Coordinamento delle politiche economiche e convergenza»;
- iii)«migliorare la *governance* della zona euro, sostenendo in tal modo il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale»; il Titolo V tratta la «*Governance* della zona euro».

Il Titolo IV (artt. 3-8) garantisce il «Coordinamento delle politiche economiche» e una migliore convergenza tramite una programmazione degli obblighi da far rispettare e di preventivo coordinamento tra gli Stati sia a livello interno-nazionale che in relazione con le Istituzioni dell'unione. Mentre il Titolo III elenca le «regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio» preventivamente e codifica in maniera schematica e vincolante a livello costituzionale la regola secondo cui il bilancio della pubblica amministrazione deve essere in pareggio o in avanzo⁸³ e definisce le caratteristiche necessarie per poter rientrare sotto queste categorie (art.3, par.1, lett. *b* e *d*). Di particolare rilievo è quanto viene dichiarato dall'art.3, par 2. : «Le regole enunciate al paragrafo 1 producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio». In conseguenza di ciò l'Italia ha provveduto a modificare l'art. 81 della Costituzione.

Il meccanismo di correzione automatico⁸⁴ è uno strumento tanto rigido quando necessario per garantire il pareggio di bilancio, che apporta modifiche parziali alla

⁸³ Art. 3, par.1, lett. *a*, TSCG. «a) la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente è in pareggio o in avanzo».

⁸⁴ *Ivi*, lett. *e*, TSCG: «qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, è attivato automaticamente un meccanismo di correzione. Tale

precedente procedura di correzione dei disavanzi eccessivi (PDE), in precedenza fondata sull'art. 126 TFUE e sul Regolamento n. 1467/ 97. Peculiarità è la sua automaticità «qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo [ed] include l'obbligo della parte contraente interessata di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito».⁸⁵

L'art. 3, par. 2, TSCG, sancisce l'obbligo degli Stati ad istituire tale meccanismo a livello nazionale⁸⁶; attuazione di obblighi che vengono controllati dalla Commissione , tenuta a sua volta tenuta a rispondere di tale supervisione di fronte agli altri Stati parte.

La sezione I bis, composta dall'unico articolo 2-*bis*, ricomprende nel Semestre europeo⁸⁷: «a) l'elaborazione e la sorveglianza sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (indirizzi di massima per le politiche economiche), in conformità all'art. 121, par. 2, TFUE; b) la formulazione e la verifica sull'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione di cui gli Stati membri devono tenere conto in conformità dell'art. 148, par. 2, TFUE; c) la presentazione e la valutazione dei programmi nazionali di riforma degli Stati membri a supporto della strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione, definiti in base [...] alle indicazioni generali fornite agli Stati membri dalla Commissione e dal Consiglio europeo all'inizio del ciclo annuale di sorveglianza; e) la sorveglianza di bilancio volta a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi».

Lo scopo del «calendario comune di bilancio»⁸⁸, come indicato dal Considerando 12 del Regolamento n. 473/ 2013 «dovrebbe portare a una migliore sincronizzazione delle principali fasi di elaborazione dei bilanci nazionali contribuendo quindi all'efficacia del PSC e del Semestre europeo [...] Essa dovrebbe portare a un rafforzamento delle sinergie grazie a un più facile coordinamento delle politiche tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro, nonché alla certezza che le raccomandazioni di Consiglio e

meccanismo include l'obbligo della parte contraente interessata di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito».

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ivi*, par.2. « Le parti contraenti istituiscono a livello nazionale il meccanismo di correzione di cui al paragrafo 1, lettera e), sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea, riguardanti in particolare la natura, la portata e il quadro temporale dell'azione correttiva da intraprendere, anche in presenza di circostanze eccezionali, e il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo dell'osservanza delle regole enunciate al paragrafo 1. Tale meccanismo di correzione deve rispettare appieno le prerogative dei parlamenti nazionali».

⁸⁸ Regolamento n. 473/2013, art.4.

Commissione siano adeguatamente integrate nella procedura di bilancio degli Stati membri. Tale procedura dovrebbe essere coerente con il quadro di coordinamento delle politiche economiche nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza, che comprende, in particolare le indicazioni generali fornite agli Stati membri dalla Commissione e dal Consiglio europeo all'inizio del ciclo. Le politiche di bilancio degli Stati membri dovrebbero essere coerenti con le raccomandazioni formulate nel contesto del PSC e, nel caso, con le raccomandazioni formulate nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza, che comprende anche la procedura relativa agli squilibri macroeconomici [...], e con i pareri sui programmi di partenariato economico».

La doppia scadenza prevista per gli Stati è dovuta dalla natura stessa del calendario: quella cioè di garantire coordinamento, coerenza e conformità tra le scelte nazionali e le direttive delle Istituzioni europee. La prima scadenza è fissata per il 30 aprile, data entro la quale gli Stati devono rendere pubblici i programmi di bilancio nazionali a medio termine, si noti che alla stessa data vanno adempiute anche le formalità richieste dal calendario del Semestre europeo: consegna dei programmi di stabilità e dei programmi nazionali di riforma. Una seconda scadenza è il 15 ottobre, entro cui gli Stati rendono pubblici i progetti di bilancio per l'anno successivo; a seguito di tale azione la Commissione potrà procedere ad effettuare il monitoraggio rafforzato, come prescritto dagli artt. 6-8 del Regolamento 473/ 2013.

Il monitoraggio si avvia con l'azione dello Stato di invio del progetto di bilancio alla Commissione e all'Eurogruppo, attenzione deve prestare lo Stato nel far sì che il progetto sia coerente con le raccomandazioni europee in tema di PSC e di sorveglianza multilaterale e contenere quanto richiesto dall'art. 6, par.3, lett *a-h*⁸⁹.

⁸⁹ Regolamento n. 473/2013, art. 6, par.3: «3. Il progetto di documento programmatico di bilancio contiene le seguenti informazioni per l'anno successivo: a) l'obiettivo di saldo di bilancio per le amministrazioni pubbliche, espresso in percentuale del prodotto interno lordo (PIL), ripartito per sottosettori delle amministrazioni pubbliche; b) le proiezioni delle entrate e della spesa a politiche invariate, espresse in percentuale del PIL per le amministrazioni pubbliche e le relative componenti principali, anche per quanto concerne gli investimenti fissi lordi; c) gli obiettivi di entrate e di spesa, espressi in percentuali del PIL per le amministrazioni pubbliche e le relative componenti principali, tenendo conto delle condizioni e dei criteri per definire il percorso di aumento della spesa pubblica, al netto di misure discrezionali sul fronte delle entrate ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97; d) le informazioni pertinenti riguardanti le spese delle amministrazioni pubbliche per funzione, anche per quanto concerne l'istruzione, la sanità e l'impiego, nonché, ove possibile, le indicazioni sull'effetto distributivo previsto delle principali misure sul fronte delle spese e delle entrate; IT L 140/18 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 27.5.2013; e) una descrizione e una quantificazione delle misure sul fronte delle spese e delle entrate da inserire nel progetto di bilancio per l'anno successivo per ogni sottosettore, al fine di colmare il divario tra gli obiettivi di cui alla lettera c) e le proiezioni a

Qualora vi siano scostamenti da tali linee guida l'art. 6, par.4 chiarisce che si gli obiettivi di bilancio «si scostano da quelli previsti dal più recente programma di stabilità, le differenze» debbano essere «debitamente motivate».

La Commissione entro il 30 novembre adotterà «un parere sul documento programmatico di bilancio»⁹⁰ conseguente all'esito della sua valutazione, che verrà reso pubblico e trasmesso all'Eurogruppo che lo esaminerà e lo renderà pubblico, se lo riterrà opportuno.⁹¹ La valutazione della Commissione ha valore globale, tenendo conto «della situazione di bilancio e delle prospettive nell'intera zona euro, sulla base delle prospettive di bilancio nazionali e delle relative interazioni in tutta la zona, fondate sulle previsioni economiche più recenti dei servizi della Commissione. La valutazione globale comprende analisi di sensibilità atte a indicare i rischi per la sostenibilità delle finanze pubbliche in caso di andamento finanziario, economico o di bilancio negativo. Essa delinea inoltre, ove appropriato, misure per rafforzare il coordinamento delle politiche macroeconomiche e di bilancio a livello della zona euro».⁹²

Il paragrafo 2 dell'art. 7 specifica come in presenza di casi particolari si possa derogare al paragrafo 1, «previa consultazione dello Stato membro interessato entro una settimana dalla presentazione del progetto di documento programmatico di bilancio» e nel caso in cui sia la Commissione ad aver riscontrato «un'inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel PSC», permettendo alla Commissione di adottare un «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 documento programmatico quanto prima e

politiche invariate di cui alla lettera b); f) le principali ipotesi riguardanti le previsioni macroeconomiche indipendenti e gli importanti sviluppi economici rilevanti per la realizzazione degli obiettivi di bilancio; g) un allegato contenente la metodologia, i modelli economici e le ipotesi, nonché ogni altro parametro pertinente alla base delle previsioni di bilancio e l'impatto stimato delle misure aggregate di bilancio sulla crescita economica; h) indicazioni sulle modalità con cui le riforme e le misure contenute nel progetto di documento programmatico di bilancio, tra cui in particolare gli investimenti pubblici, danno seguito alle raccomandazioni in vigore rivolte allo Stato membro interessato conformemente agli articoli 121 e 148 TFUE e contribuiscono al conseguimento degli obiettivi fissati dalla strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione».

⁹⁰ Regolamento 473/ 2013, art. 7, par. 1.

⁹¹ *Ivi*, par.3 e 5, «3. Il parere della Commissione è reso pubblico ed è presentato all'Eurogruppo. In seguito, su richiesta del parlamento dello Stato membro interessato o del Parlamento europeo, la Commissione presenta il proprio parere al parlamento che ne fa richiesta»; «5. L'Eurogruppo esamina i pareri della Commissione riguardanti i progetti di documenti programmatici di bilancio nonché la situazione e le prospettive di bilancio per l'intera zona euro basandosi sulla valutazione globale effettuata dalla Commissione conformemente al paragrafo 4. I risultati di tali esami da parte dell'Eurogruppo sono resi pubblici, ove appropriato».

⁹² Regolamento 473/ 2013, art. 7, par. 4, co. 1-2.

comunque entro tre settimane dalla data del suo parere. La richiesta della Commissione dev'essere motivata e resa pubblica.» Una volta ottenuto il nuovo progetto riveduto darà compito della Commissione adottare «un nuovo parere sul progetto riveduto di documento programmatico di bilancio quanto prima e comunque entro tre settimane dalla presentazione di tale documento».⁹³

Un riesame congiunto delle norme *Six-pack* e *Two-pack* ha permesso di notare il ruolo importante rivestito nel contribuire al progresso del consolidamento di bilancio nell'UE, potendo individuare i punti di forza e aspetti migliorabili.

In seguito il Consiglio ECOFIN ha adottato Codici di Condotta che contengono *guidelines* e *specifications* sull'attuazione del PSC e sul contenuto dei programmi di stabilità e convergenza (cfr. *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, 3 September 2012*) e sull'attuazione del *Two Pack* e sul contenuto dei documenti programmatici di bilancio (*Specifications in the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports, 9 July 2013, and amended on 7 November 2014*).

Il pareggio di bilancio è un argomento delicato anche a livello internazionale, infatti gli obiettivi, di medio termine, già presenti nel braccio preventivo del PSC sono integrati in disposizioni parte del trattato, intergovernativo, sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance (TSCG). Queste ultime miranti a rafforzare il Patto di stabilità, incluso nei trattati europei⁹⁴ fin da Maastricht, e le procedure per deficit eccessivo.⁹⁵

Gli obiettivi che devono essere perseguiti dai sottoscrittori sono: pareggio di bilancio, non superare la soglia del 0.5% di *deficit* strutturale, riduzione del 5% all'anno del debito pubblico per raggiungere il 60% sul PIL nell'arco di un ventennio, mantenere il

⁹³ *Ivi*, par.2, co.3.

⁹⁴ Trattati dell'Unione europea (TUE) e Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)

⁹⁵ TSCG, art.5: « 1.La parte contraente che sia soggetta a procedura per i disavanzi eccessivi ai sensi dei trattati su cui si fonda l'Unione europea predispone un programma di partenariato economico e di bilancio che comprenda una descrizione dettagliata delle riforme strutturali da definire e attuare per una correzione effettiva e duratura del suo disavanzo eccessivo. Il contenuto e il formato di tali programmi sono definiti nel diritto dell'Unione europea. La loro presentazione al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea per approvazione e il loro monitoraggio avranno luogo nel contesto delle procedure di sorveglianza attualmente previste dal patto di stabilità e crescita. 2.Spetterà al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea monitorare l'attuazione del programma di partenariato economico e di bilancio e dei piani di bilancio annuali ad esso conformi».

deficit pubblico al di sotto del 3% del PIL. Livelli da raggiungere in maniera non opzionale, ma obbligatoria, salvo incorrere in sanzioni che si attiveranno in maniera semi-automatica.

In una analisi complessiva, il TSCG tramite il *Fiscal Compact* ha rafforzato quanto disposto in materia di bilancio, dando vita così ad una regolamentazione parallela a quella analoga di diritti dell'Unione.

Funzioni del Patto di Stabilità e Crescita nell'ambito del Semestre europeo e l'attuale piano di investimenti per l'Europa

«Il tentativo di superare le considerevoli difficoltà economico-finanziarie (a cominciare dalla “crisi del debito sovrano”) che da alcuni anni l'Unione ed i suoi Stati membri affrontano in conseguenza del generale riassetto dell'equilibrio economico-finanziario a livello globale, legato alla sempre maggiore liberalizzazione commerciale e finanziaria, ha l'adozione di un quadro più solido ed efficace per il coordinamento e la vigilanza delle diverse politiche (in primis, di quelle di bilancio ma anche di quelle economiche ed occupazionali) degli Stati membri fondato su norme più stringenti e su un articolato e penetrante «meccanismo di sorveglianza multilaterale» che sono poi calati in un complesso e continuo processo di dialogo e controllo politico, istituzionale e normativo tra Unione e Stati membri denominato “Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche”».⁹⁶

Le funzioni perseguite dal Patto di Stabilità e Crescita possono essere lette tutte in un'unica chiave: la necessità di prevedere gli scenari ipotetici per poter preventivamente capire come far fronte a eventi negativi o sfruttare quelli positivi, a tal fine la difficoltà è riuscire a creare strumenti il più possibile flessibili. L'unico modo efficace per incentivare occupazione⁹⁷ e crescita consiste nel rafforzare i legami che sussistono tra riforme strutturali, investimenti e responsabilità di bilancio.

⁹⁶ BARGIACCHI P., op. cit., p. 329.

⁹⁷ Tema trattato dal Titolo IX, TFUE, in particolare dall'art. 145 « Gli Stati membri e l'Unione, in base al presente titolo, si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea».

Importante per una corretta applicazione della UEM è un aumento delle politiche di coordinamento e di vigilanza delle azioni intraprese dai diversi Stati. Variazione fondata su norme più restrittive e su un meccanismo di sorveglianza multilaterale. Il successivo susseguirsi di interazioni tra Unione europea e Stati membri negli ambiti politici, istituzionali e normativi è stato chiamato genericamente «Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche».

Il Titolo VIII del TFUE dedicato alla Politica economica e monetaria, in particolare al Capo I, relativo alla Politica economica, stabilisce in conformità ai «principi» enunciati all'art. 119⁹⁸ e agli «indirizzi di massima» di cui all'art. 121, par. 2⁹⁹, che gli Stati membri «attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti» dall'art. 3 TUE.

Le funzioni che riveste il Consiglio, coadiuvato dalla Commissione, all'interno del semestre europeo hanno una notevole importanza sia per quanto riguarda l'indirizzo¹⁰⁰ delle politiche stesse che a proposito della sorveglianza multilaterale¹⁰¹. Il Consiglio è tenuto ad elaborare in forma di «progetto» gli «indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione» che dovrà poi trasmettere al Consiglio

⁹⁸ «1. Ai fini enunciati all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. 2. 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. 3. Queste azioni degli Stati membri e dell'Unione implicano il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché la bilancia dei pagamenti che sia sostenibile» (art.119, TFUE).

⁹⁹ «Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo. Il Consiglio europeo, deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione. Sulla base di dette conclusioni, il Consiglio adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima. Il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito a tale raccomandazione» (art. 121, par. 2, TFUE).

¹⁰⁰ Art. 121, TFUE.

¹⁰¹ Art. 121, TFUE, co. 3 «Al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri, il Consiglio, sulla base di relazioni presentate dalla Commissione, sorveglia l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione, nonché la coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima di cui al paragrafo 2 e procede regolarmente ad una valutazione f. Ai fini di detta sorveglianza multilaterale, gli Stati membri trasmettono alla Commissione le informazioni concernenti le misure di rilievo da essi adottate nell'ambito della loro politica economica, nonché tutte le altre informazioni da essi ritenute necessarie».

europeo che, una volta analizzati e discussi, redigerà delle Conclusioni sulla base delle quali, in ultima battuta, «il Consiglio adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima» (art. 121, par. 2). Qualora gli indirizzi di massima del Consiglio riguardino la zona euro, questi ultimi non si potranno applicare agli Stati membri che non l'hanno ancora adottato (art. 139, par. 2, lett. *a*¹⁰²) o a quelli che non hanno l'obbligo di farlo, ad esempio Gran Bretagna e Danimarca.

La funzione di «sorveglianza multilaterale» svolta dal Consiglio non è da considerare secondaria rispetto a quella di indirizzo, dal momento che deve considerare la complessiva evoluzione economica «in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione, nonché [della] coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima [adottati precedentemente] e procede regolarmente ad una valutazione globale», coadiuvato sempre dalla Commissione, che gli trasmette sotto forma di relazioni le informazioni ricevute dagli Stati riguardanti «le misure di rilievo da essi adottate nell'ambito della loro politica economica, nonché tutte le altre informazioni da essi ritenute necessarie» (art. 121, par. 3).

Lo scopo ultimo della sorveglianza multilaterale è quello di «garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri» (art. 121, par. 3) attraverso il controllo accurato del disavanzo del bilancio degli Stati membri, affinché non si verifichino squilibri eccessivi.

«L'esigenza di interconnettere, rendere coerenti e reciprocamente utili tra loro le diverse politiche degli Stati membri [...] è il frutto dell'esperienza acquisita e degli «errori commessi nel corso dei primi dieci anni» della UEM e, quindi, dell'esigenza di rafforzare la governance economica dell'Unione (Considerando 8, Regolamento n. 1175/2011). In tale ottica, e solo per farne un primo esempio, il meccanismo del Semestre europeo permette che i programmi di stabilità e convergenza «siano presentati e valutati prima che siano adottate le decisioni chiave relative ai bilanci nazionali dell'esercizio successivo» (Considerando 7), in modo da garantire coerenza e coordinamento, sempre nell'interesse economico superiore dell'Unione, tra le diverse politiche dello Stato, da un canto, e tra queste e quelle dell'Unione, dall'altro».

¹⁰² Art. 139, par. 2, lett. *a*, TFUE. «Le disposizioni seguenti dei trattati non si applicano agli Stati membri con deroga: a) adozione delle parti degli indirizzi di massima per le politiche economiche che riguardano la zona euro in generale (articolo 121, paragrafo 2)».

Il c.d. Semestre europeo è un ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche, occupazionali¹⁰³, di stabilità o convergenza degli Stati membri, dei programmi nazionali di riforma, di sorveglianza del bilancio di ciascuno stato per evitare squilibri macroeconomici.

Quest'ultimo aspetto è stato introdotto dal Regolamento (UE) n. 1175/2011 del PE e del Consiglio del 16 novembre del 2011 come misura preventiva¹⁰⁴.

Le istituzioni europee possono servirsi dello strumento del Semestre europeo per mantenere sotto controllo il quadro generale ed in continuo divenire delle economie di ciascuno Stato membro, in tal modo avendo la possibilità di intervenire con strumenti e modalità sia preventive che correttive, fornendo agli Stati la propria «consulenza integrata sulle [loro] politiche macrofinanziarie, macrostrutturali»¹⁰⁵ e macroeconomiche.

La struttura del Semestre europeo è così organizzata: a novembre la Commissione presenta sia l' «Analisi annuale della crescita» (AAC), che definisce quali siano le priorità nell'anno successivo per promuovere e rafforzare la crescita e l'occupazione nell'Unione europea, sia la «Relazione sul meccanismo di allerta» (RMA), che individua se vi siano squilibri macroeconomici in uno Stato membro e, se lo ritiene opportuno, sottopone ad un «esame approfondito» la situazione in quello Stato, i risultati saranno poi pubblicati il marzo successivo; azioni il cui obiettivo è evitare che diventino eccessivi e creino i presupposti per un disavanzo eccessivo di bilancio.

La RMA è, quindi, uno strumento cardine nella fase preventiva del controllo sugli squilibri macroeconomici degli Stati.

Qualora ci si trovasse già in uno stadio in cui si può solo procedere ad azioni correttive dello squilibrio economico bisognerà applicare la Procedura per gli squilibri eccessivi (PSE), anche conosciuta con l'acronimo EIP, *Excessive Imbalance Procedure*, introdotta dal Regolamento (UE) n. 1174/ 2011 del PE e del Consiglio, del 16 novembre 2011, *sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi*

¹⁰³ Titolo IX TFUE, artt. 145-150.

¹⁰⁴ All'interno del Regolamento (CE) n. 1466/1997 del Consiglio, del 7 luglio 1997.

¹⁰⁵ Regolamento n. 1466/ 1997, art. 2-bis, par. 3.

nella zona euro¹⁰⁶, ad integrazione della procedura di sorveglianza multilaterale di cui all'art. 121, par. 3-4, TFUE.

Entro il 30 dello stesso mese, novembre, la Commissione emana i pareri sulle bozze dei documenti programmatici di bilancio per l'anno seguente, presentati entro il 15 ottobre dagli Stati, prima cioè di venire adottati in via definitiva a livello azionale. La Commissione dovrà procedere a valutarne la coerenza e la conformità con il Patto di stabilità e crescita, PSC, e con i «programmi di stabilità» o «di convergenza», già presentati dagli Stati e approvati dall'Unione, contenenti l'«obiettivo di bilancio a medio termine», OMT.

Il Consiglio ECOFIN procede a discutere i pareri della Commissione sui progetti di bilancio nazionale, dovranno poi essere apportate eventuali correzioni o modifiche entro il 31 dicembre, data ultima entro la quale il bilancio nazionale deve venire adottato. Secondo tale procedimento lo Stato membro dispone di tutte le informazioni necessarie per sapere a quali linee direttrici adeguarsi per adottare un corretto bilancio per l'anno seguente.

Un terza scadenza sempre nel mese di novembre spetta alla Commissione che deve esaminare i «programmi di partenariato economico» che gli Stati, che si trovano in eccessivo disavanzo di bilancio, devono aver presentato entro ottobre indicando «gli interventi e le riforme strutturali necessari per garantire una correzione effettiva e duratura del disavanzo eccessivo», insieme allo sviluppo di un programma nazionale di riforma e quello di stabilità.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011, *sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro*, in G.U.U.E. L 306/8 del 23 novembre 2011.

¹⁰⁷ Art. 9, par. I, Regolamento n. 473/ 2013, del PE e del Consiglio, del 21 maggio 2013, *sulle disposizioni comuni e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro*. Sono stati integrati nella procedura di correzione per il disavanzo eccessivo. Lo Stato deve presentare un programma che individui «un certo numero di priorità specifiche intese a promuovere la competitività e la crescita sostenibile a lungo termine nonché a porre rimedio alle debolezze strutturali dello Stato membro interessato. Dette priorità sono coerenti con la strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione . se del caso, si identificano potenziali risorse finanziarie, incluse le linee di credito della Banca europea per gli investimenti e altri strumenti finanziari» (art. 9, par. 2). L'art. 5, par. I, TSCG prevede nel caso in cui lo Stato che presenta il programma sia soggetto alla PDE e anche del TSCG che il programma, sia di partenariato economico che di bilancio, comprenda «una descrizione dettagliata delle riforme strutturali da definire ed attuare per una correzione effettiva e duratura del suo disavanzo eccessivo». Nel paragrafo successivo, il 2, l'art. 5, conclude indicando che compiti di Consiglio e Commissione saranno approvare e monitorare l'attuazione del programma di partenariato economico e dei piani di bilancio annuali ad esso conformi.

Durante i Consigli europei e i Consigli ECOFIN di fine anno e di inizio anno successivo verranno discussi e, se ritenuti idonei, adottati i pareri, le raccomandazioni e le relazioni della Commissione. In base a quanto previsto dal Semestre europeo, il Consiglio europeo a marzo, una volta studiata la situazione economica generale, elabora gli orientamenti strategici in campo finanziario, macroeconomico e strutturali.

Nello stesso periodo, in marzo, la Commissione pubblica quanto analizzato durante il mese di novembre: i risultati dell'esame approfondito condotto sugli squilibri macroeconomici degli Stati membri. Gli esiti di una tale analisi possono condurre a trarre conclusioni di tre tipi:

- i) assenza di squilibri
- ii) presenza di squilibri, ma non eccessivi. Le misure preventive elencate dall'art.6 del Regolamento n. 1176/ 2011 possono quindi essere raccomandate dal Consiglio.
- iii) presenza di squilibri eccessivi. Come da previsione degli art. 7-12, Regolamento n. 1176/ 2011, il Consiglio può avviare la PSE.

Successivamente gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione, entro il 30 aprile, i programmi di stabilità o di convergenza, parte importante del Patto di Stabilità e Crescita, e i programmi nazionali di riforma per settori dell'economia di rilievo. Nello stesso frangente gli Stati sono tenuti a rendere pubblici i programmi di bilancio a medio termine, destinati a mutarsi in progetti di bilancio per l'anno successivo entro il 15 ottobre, venendo così sottoposti all'esame della Commissione. Esame che si terrà nei mesi di maggio e giugno, al termine del quale la Commissione invierà una serie di raccomandazioni agli Stati, utili per i 12-18 mesi successivi e che devono essere discusse dal Consiglio ECOFIN e, a giugno e luglio, adottate dal Consiglio europeo.

Prima che, entro il 15 ottobre, la Commissione provveda a presentare progetti di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo, gli Stati membri sono in grado di adeguare i progetti relativi, sulla base delle indicazioni ricevute, alle raccomandazioni e alle aspettative dell'Unione. Ultima scadenza del Semestre europeo è il 31 ottobre, data entro la quale gli Stati membri dovranno presentare i progetti di bilancio. Dal mese successivo, novembre, inizierà poi un nuovo Semestre europeo con le stesse scadenze fin qui illustrate.

Le istituzioni dell'Unione, nel corso del Semestre europeo, forniscono numerose indicazioni che devono essere considerate attentamente dagli Stati, affinché questi ultimi possano sviluppare «le proprie politiche economiche, occupazionali e di bilancio, e prima di adottare decisioni aventi una notevole incidenza sui propri bilanci per gli anni successivi».¹⁰⁸

Qualora l'Unione europea si rendesse conto che uno Stato membri non ha adottato «interventi conformi alle indicazioni ricevute», può adottare:

- i) raccomandazioni aggiuntive contenenti misure specifiche richieste allo Stato;
- ii) avvertimento della Commissione¹⁰⁹;
- iii) misure di sorveglianza preventiva del bilancio¹¹⁰, affinché una «deviazione significativa», del saldo di bilancio dall'OMT, non rischi di diventare un «disavanzo eccessivo»;
- iv) misure di sorveglianza correttiva del bilancio¹¹¹, finalizzata a correggere un disavanzo eccessivo già verificatosi;
- v) misure di sorveglianza del bilancio¹¹², per prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi.

Il regolamento 1466/ 1997 prevede che, qualora l'Unione europea adotti misure di sorveglianza, la Commissione sia tenuta ad effettuare un «monitoraggio rafforzato» sullo Stato, potendo anche comprendere «missioni di sorveglianza in loco».¹¹³

Il PSC è volto «a garantire la disciplina di bilancio in tutta l'Unione e stabilisce il quadro per la prevenzione e la correzione dei disavanzi pubblici eccessivi¹¹⁴», definizione puntuale che indica come non sia possibile perseguire tali obiettivi senza

¹⁰⁸ Regolamento n. 1466/ 1997, art. 2-bis, par. 3, co.2.

¹⁰⁹ Art. 121, par. 4, TFUE.

¹¹⁰ Regolamento n. 1466/ 1997, art. 6 e art. 10: «procedura di allarme preventivo», il primo articolo riguarda i programmi di stabilità, mentre il secondo i programmi di convergenza.

¹¹¹ Regolamento n. 1467/ 1997 del Consiglio, del luglio 1997, *per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*.

¹¹² Regolamento (UE) N. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 *sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, G.U.U.E. L 306/25 del 23 novembre 2011

¹¹³ Regolamento 1466/ 1997, art. 2-bis, par.3, co. 3-4, ed art. II, par.2.

¹¹⁴ Considerando 2 del Regolamento n. 473/2013. «Esso si fonda sull'obiettivo della solidità delle finanze pubbliche in quanto strumento atto a rafforzare le condizioni per la stabilità dei prezzi e per una crescita forte e sostenibile supportata dalla stabilità finanziaria e, quindi, a sostenere il conseguimento delle finalità dell'Unione in materia di crescita sostenibile e occupazione».

l'ausilio di strumenti pensati, costruiti e adoperati in un determinato spazio geografico e temporale. Indagare quale sia attualmente il modo corretto per valorizzare il PSC apre a diverse prospettive e ipotesi, ma ragionando in termini razionali e applicando teorie economiche verificate empiricamente è possibile cominciare a delineare le linee di contorno necessarie per delineare quale sia la strategia più idonea.

Contenere le perdite significa aver identificato a monte quale sia il problema e intervenire direttamente su di esso, in caso contrario tentare di recuperare senza aver compreso la causa scatenante è una soluzione che può soddisfare solo nel breve, se non addirittura brevissimo, periodo. Individuato il *quid* si può procedere nella ricerca della soluzione, ma per far ciò spesso è necessario investire energie, tempo e competenze, elementi che saranno ancor più preziosi una volta individuata la soluzione che si crede vincente. La parola d'ordine diventa, dunque, investire.

In cosa conviene investire in presenza di crisi economica e avendo individuato come fattore di destabilizzazione il bilancio in rosso dei diversi Stati membri?

Jean-Claude Juncker, presidente della Commissione europea, ha presentato, il 24 novembre 2014, un piano di investimenti finalizzato a rilanciare la crescita economica.

Principalmente questo piano, denominato "piano Juncker" in riferimento alla linea per l'appunto da lui proposta, prevede la creazione del fondo europeo per gli investimenti strategici (EFSD), le cui risorse proverranno dalla Banca Europea degli Investimenti (BEI) e dai fondi di bilancio dell'Unione europea; assumendosi però in prima persona il rischio della garanzia, facendosi cioè pagare per ultimo dopo tutti i creditori.

Quali sono i settori che beneficeranno di questi investimenti? E conseguentemente ci saranno Stati più o meno avvantaggiati o si ricorrerà a soglie massime predeterminate di investimenti oltre le quali non sarà possibile andare, per evitare che vi siano Stati privilegiati?

Da quando è stato annunciato il piano, molti avvenimenti si sono susseguiti, fino ad arrivare oggi ad essere proposto anche in chiave extra-europea tanto l'esito si è rivelato essere positivo.

Riguardo la disciplina di bilancio, l'Unione europea può agire in diverse maniere grazie al contributo: del PSC e delle relative modifiche apportate dai pacchetti legislativi del

2011 e del 2013; del TSCG; del *framework* istituzionale e procedimentale del Semestre europeo. In particolare l'UE può:

- i) valutare la coerenza, conformità. Stabilità e sostenibilità del bilancio statale rispetto agli obiettivi economici preposti. Valutazione compiuta man mano che i lavori vengono svolti e a più riprese, poiché vi è un doppio controllo: entro il 30 aprile devono essere presentati, da parte degli Stati la cui moneta è l'euro, il programma di stabilità, in caso contrario, il programma di convergenza, ed in entrambi i casi anche il programma di bilancio a medio termine; entro il 15 ottobre tutti gli Stati membri dovranno presentare il progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo;
- ii) sorvegliare e intervenire sul bilancio dello Stato sia in via diretta e preventiva¹¹⁵, sia in via diretta e successiva¹¹⁶, sia in via indiretta, preventiva o successiva¹¹⁷.

Il programma di azione presentato dal Presidente della Commissione europea ricerca soluzioni all'annoso problema della crescita focalizzandosi su aspetti che sono prettamente economici, ma è da chiedersi se sia corretto procedere in questa direzione o se siano altre le strade che andrebbero battute nella ricerca di idee alternative.

Se invece si volesse proseguire in questa direzione si pongono dei problemi di natura collaterale quali la legittimità democratica e i diritti fondamentali dei cittadini che sotto diversi aspetti vengono ad essere colpiti sotto diversi punti di vista e che analizzeremo nel proseguo del contributo.

¹¹⁵ Regolamento n. 1466/1997. Prevede il controllo delle «deviazioni preventive» dall'OMT e dal percorso di avvicinamento a questo onde evitare che diventino «disavanzi eccessivi».

¹¹⁶ Regolamento n. 1467/1997. Prevede la correzione dei «disavanzi eccessivi» già verificatesi.

¹¹⁷ Regolamento n. 1176/2011. Prevede il controllo, preventive o correttivo, sugli squilibri macroeconomici al fine che non i disavanzi non si consolidino e diventino eccessivi.

2. Sovranità nazionale – Costituzione economica

2.1. Il Fiscal Compact e la sovranità nazionale

Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (TSCG)¹¹⁸, contenente disposizioni comunemente chiamate *Fiscal Compact*, è lo strumento principe tramite il quale attivare azioni di sorveglianza preventiva sulle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri.

Il *Fiscal Compact*, accordo internazionale non modificativo, ha rafforzato le disposizioni esistenti in materia di bilancio, creando in questa maniera una regolamentazione parallela rispetto a quella simile di diritto dell'Unione. Tutto ciò senza cessare di condividere finalità e definizioni, quali OMT, deviazione significativa e circostanze eccezionali.

In particolare, esso ha fissato la soglia massima di *deficit* strutturale consentito, il cosiddetto principio del pareggio di bilancio, e ha introdotto la regola della previsione della riduzione del debito pubblico rispetto al PIL; tutte misure che gli Stati firmatari hanno sottoscritto di voler recepire come norme preferibilmente costituzionali.

Il carattere internazionale del Trattato può essere considerato alla stregua di un *escamotage* utile ad aggirare le resistenze di Regno Unito e Repubblica Ceca che erano contrari all'introduzione dei vincoli ivi previsti.

Come diagnosticato da Pietro Manzini¹¹⁹ «innovativa è [...] la previsione dell'inserimento della regola del pareggio di bilancio a livello delle costituzioni degli Stati membri». Le novità che possono essere definite in tre insiemi:

- «La regola fissata nell'art. 3, par. 1, lett. (a)¹²⁰ del *Fiscal Compact* innova, almeno sul piano formale, il principio di virtuosità del bilancio consacrato nel Patto di stabilità. [...] è ben vero che con la riforma del Patto di stabilità del 2005, un saldo prossimo al pareggio di bilancio o in attivo può rappresentare

¹¹⁸ UE, *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria*, file:///C:/Users/va/Downloads/st00tscg26-it-12.pdf [consultato il 06/10/2016].

¹¹⁹ MANZINI P., *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in ADINOLFI G.-VELLANO M. (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro*, Torino, 2013, pp. 44-45.

¹²⁰ Art.3, par.1, lett. a, TSCG: «la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente è in pareggio o in avanzo».

l'obiettivo a medio termine individuato per qualche Stato membro, ma a livello di diritto primario e di principio il Patto ammetteva (e ammette) l'esistenza di un *deficit*, mentre tale non è il caso in base alla regola del pareggio di bilancio»;

- «L'art. 3, par. 2¹²¹ del *Fiscal Compact* rappresenta lo strumento attraverso il quale si è compiuta una prima declinazione nel settore della politica economica e monetaria del principio di solidarietà tra Stati membri fissato all'art. 3, TUE»;
- «L'art. 3 del *Fiscal Compact* rappresenta ad oggi l'unico caso in cui gli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea richiedono adempimenti definiti a livello costituzionale. Ci pare che ciò denoti al tempo stesso una forza e una debolezza del sistema dell'Unione. L'elemento di forza consiste nella dimostrazione che l'appartenenza all'Unione può implicare anche una modifica sostanziale della costituzione degli Stati membri».

L'opinione di Bini Smaghi a proposito delle politiche attuate dall'Unione europea è tutt'altro che lusinghiera¹²²: «L'incapacità delle autorità di politica economica di capire le origini della crisi le ha spinte ad adottare manovre troppo recessive. Il risanamento ha mirato principalmente a correggere il bilancio pubblico, che era sintomo della crisi finanziaria e non la causa (con l'eccezione della Grecia). Il problema era l'eccessivo disavanzo esterno, che può essere più efficacemente corretto con un recupero di competitività, attraverso una svalutazione interna mirata a ridurre i prezzi e i costi cresciuti troppo in passato». ¹²³ Altra soluzione che si presenta qualora questa prima non soddisfacesse il legislatore europeo è quella in base alla quale «i governi e le autorità di vigilanza non hanno capito per tempo che la soluzione a tale problema doveva passare

¹²¹ Art. 3, par. 2, TSCG: « Le regole enunciate al paragrafo 1 producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio. Le parti contraenti istituiscono a livello nazionale il meccanismo di correzione di cui al paragrafo 1, lettera e), sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea, riguardanti in particolare la natura, la portata e il quadro temporale dell'azione correttiva da intraprendere, anche in presenza di circostanze eccezionali, e il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo dell'osservanza delle regole enunciate al paragrafo 1. Tale meccanismo di correzione deve rispettare appieno le prerogative dei parlamenti nazionali».

¹²² BINI SMAGHI L., *33 false verità sull'Europa*, Bologna, 2014, p.133 «Il Fiscal Compact richiede che i paesi ad alto debito riducano ogni anno di 1/20 il debito pubblico in eccesso rispetto al 60% del Pil. Per l'Italia significa un taglio di 50 miliardi all'anno, che in 20 anni equivalgono a quasi mille miliardi di euro, la metà del Prodotto lordo. È un obiettivo irraggiungibile a meno di strozzare il sistema economico di un paese. Va assolutamente modificato».

¹²³ BINI SMAGHI L., *Morire di Austerità. Democrazie europee con le spalle al muro*, Bologna, 2013, p. 61.

attraverso una rapida ricapitalizzazione del sistema bancario, anche con fondi pubblici. L'operazione andava fatta quando i mercati erano ancora relativamente calmi, come avvenne per gli Stati Uniti nel 2008. Il motivo per cui in Europa ciò non è avvenuto risiede nella difficoltà politica di intervenire nel settore bancario».¹²⁴

2.1.1. Metodo comunitario

La modalità di applicazione del *Fiscal Compact* è stata materia altamente dibattuta non avendo la sua redazione seguito il normale *iter* comunitario. Ma cosa si intende per metodo comunitario? Domanda che risulta tanto più ostica quanto più a lungo ci si sofferma sul chiedersi quale sia la vera natura dell'Unione europea, ma ancora prima quale sia quella della Comunità europea per la quale era stato ideato il metodo comunitario. Che si parli del passato o del presente, un dibattito sempre acceso resta quello relativo alla natura sovrana o meno del sistema europeo. Per questi punti irrisolti si è consolidato un metodo, cosiddetto comunitario, che prevede il trasferimento parziale di sovranità dagli Stati membri alle istituzioni comunitarie, lasciando, allo tempo stesso, un'autonomia all'ordinamento giuridico comunitario¹²⁵. L'*iter* preciso di tale metodo prevede che la sola Commissione europea possa presentare al Consiglio e al Parlamento europeo una proposta. In questo modo sono proprio il Consiglio e il Parlamento a discuterla e a costruirvi degli emendamenti al fine utili ad una concreta adozione tramite un atto legislativo, che segue quanto previsto dalla procedura legislativa ordinaria, delineata dall'art. 294 del TFUE¹²⁶.

¹²⁴ *Ivi*, p.63.

¹²⁵ «La possibile dissociazione tra momento prescrittivo e momento effettuale della sovranità aiuta a comprendere come vi possano essere ordinamenti che si pretendono sovrani e non riescono ad esserlo e come ve ne siano che pur non pretendendo di esserlo siano in condizione di prevalere materialmente, magari per uno spontaneo adeguamento dei sottoposti o di altro ordinamento che invece rivendichi il titolo della sovranità. Circostanza che si è sempre verificata anche all'epoca dell'apogeo dello Stato e della dottrina della sovranità. Ciò consente di comprendere come la sovranità in senso giuridico non si identifichi esclusivamente con la forza coercitiva materiale dell'ente verso l'interno e verso l'esterno. Ciò che farebbe dubitare che piccoli Stati (ovvero ordinamenti non statuali) possano dirsi sovrani». GUZZETTA G., *La contaminazione costituzionale del diritto europeo. Interrogativi su un ordinamento in divenire*, Torino, 2015, pp. 20-21.

¹²⁶ Art. 294, TFUE: «1. Quando nei trattati si fa riferimento alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di un atto, si applica la procedura che segue. 2. La Commissione presenta una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio. 26.10.2012 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 326/173 *Prima lettura* 3. Il Parlamento europeo adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Consiglio. 4. Se il Consiglio approva la posizione del Parlamento europeo, l'atto in questione è adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Parlamento europeo. 5. Se il Consiglio non approva la

Nella costruzione del sistema giuridico comunitario è stato svolto un ruolo determinante dalla Corte di giustizia europea: «come un ordinamento giuridico autonomo e compiuto, [...] è stata la Corte a dare a quel sistema organicità, coerenza e sistematicità, rilevandone i principi qualificanti, definendone le nozioni e caratterizzandolo rispetto agli ordini giuridici».¹²⁷ Una nozione a cui la Corte ha fatto riferimento nella sua azione è quella di “Comunità di diritto”, intesa come l’obbligo da parte degli Stati membri di osservarne le regole comuni per valorizzare le finalità del processo; con tale denominazione si vuole anche sottolineare l’esistenza e l’importanza del diritto dei privati onde evitare che potessero percepire ingiuste sottrazioni di diritti da parte di disposizioni comunitarie, provenienti da qualsiasi istituzione, a ricorrervi contro.

posizione del Parlamento europeo, esso adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Parlamento europeo. 6. Il Consiglio informa esaurientemente il Parlamento europeo dei motivi che l'hanno indotto ad adottare la sua posizione in prima lettura. La Commissione informa esaurientemente il Parlamento europeo della sua posizione. *Seconda lettura* 7. Se, entro un termine di tre mesi da tale comunicazione, il Parlamento europeo: a) approva la posizione del Consiglio in prima lettura o non si è pronunciato, l'atto in questione si considera adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Consiglio; b) respinge la posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono, l'atto proposto si considera non adottato; c) propone emendamenti alla posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono, il testo così emendato è comunicato al Consiglio e alla Commissione che formula un parere su tali emendamenti. 8. Se, entro un termine di tre mesi dal ricevimento degli emendamenti del Parlamento europeo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata: a) approva tutti gli emendamenti, l'atto in questione si considera adottato; b) non approva tutti gli emendamenti, il presidente del Consiglio, d'intesa con il presidente del Parlamento europeo, convoca entro sei settimane il comitato di conciliazione. 9. Il Consiglio delibera all'unanimità sugli emendamenti rispetto ai quali la Commissione ha dato parere negativo. *Conciliazione* 10. Il comitato di conciliazione, che riunisce i membri del Consiglio o i loro rappresentanti ed altrettanti membri rappresentanti il Parlamento europeo, ha il compito di giungere ad un accordo su un progetto comune a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio o dei loro rappresentanti e a maggioranza dei membri rappresentanti il Parlamento europeo entro un termine di sei settimane dalla convocazione, basandosi sulle posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio in seconda lettura. C 326/174 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 26.10.2012 11. La Commissione partecipa ai lavori del comitato di conciliazione e prende ogni iniziativa necessaria per favorire un ravvicinamento fra la posizione del Parlamento europeo e quella del Consiglio. 12. Se, entro un termine di sei settimane dalla convocazione, il comitato di conciliazione non approva un progetto comune, l'atto in questione si considera non adottato. *Terza lettura* 13. Se, entro tale termine, il comitato di conciliazione approva un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono ciascuno di un termine di sei settimane a decorrere dall'approvazione per adottare l'atto in questione in base al progetto comune; il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei voti espressi e il Consiglio a maggioranza qualificata. In mancanza di una decisione, l'atto in questione si considera non adottato. 14. I termini di tre mesi e di sei settimane di cui al presente articolo sono prorogati rispettivamente di un mese e di due settimane, al massimo, su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio. *Disposizioni particolari* 15. Quando, nei casi previsti dai trattati, un atto legislativo è soggetto alla procedura legislativa ordinaria su iniziativa di un gruppo di Stati membri, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia, il paragrafo 2, il paragrafo 6, seconda frase e il paragrafo 9 non si applicano. In tali casi, il Parlamento europeo e il Consiglio trasmettono alla Commissione il progetto di atto insieme alle loro posizioni in prima e seconda lettura. Il Parlamento europeo o il Consiglio possono chiedere il parere della Commissione durante tutta la procedura, parere che la Commissione può altresì formulare di sua iniziativa. Se lo reputa necessario, essa può anche partecipare al comitato di conciliazione conformemente al paragrafo 11».

¹²⁷ BARUFFI M.C. (a cura di), *L'evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, Padova, 2008, p. 4.

Da questo punto di vista è importante aver chiaro il ruolo che riveste il giudice comunitario in relazione ai giudici nazionali, al fine di dare concretezza ed effettività negli ordinamenti nazionali. In particolare, tramite la competenza pregiudiziale, il giudice nazionale può sottoporre alla Corte questioni rispetto alla lettura dei trattati o degli atti delle istituzioni comunitarie. In un primo tempo l'obiettivo è stato quello di uniformare i metodi di applicazione del diritto comunitario, affinché si rispettasse il principio fondamentale della certezza del diritto. I giudici europei, applicando il diritto comunitario, agiscono come una specie di organo decentrato della giurisdizione comunitaria, aumentando, in siffatta maniera, l'efficacia e le garanzie del sistema.

2.1.2. Metodo intergovernativo e teoria dei controlimiti

Una volta individuato il problema del *deficit* democratico, a livello comunitario si può notare sia avvenuto un passaggio ad una tecnica di cooperazione intergovernativa, comportando in tale maniera un calo della sovranazionalità decisionale «proprio mentre non soltanto nel sistema comunitario, ma da parte di tutti gli Stati, si riconosceva la superiorità ed il primato (oltre che la diretta applicabilità) del diritto comunitario: mentre quindi si affermava la sovranazionalità normativa».¹²⁸

Il metodo intercomunitario può prevedere tre alternative azioni in base alle quali l'Unione europea perseguirà determinate politiche: 1) verranno condivisi i diritti di iniziativa e decisionali tra la Commissione europea e gli Stati membri; 2) verranno coinvolte nel processo decisionale aree di attività specifiche interessate; 3) avranno un ruolo rilevante tutte e tre le istituzioni sopra citate, Commissione europea, Stati membri e aree di attività specifiche. In particolare, la Commissione europea ha il compito di identificare l'interesse generale europeo, azione possibile solo a seguito di un'attenta analisi delle vigenti legislazioni nazionali e, quindi, della conseguente posizione degli Stati membri, tutto ciò, inoltre, può essere fatto solo dopo aver individuato se sono presenti altri agenti che si potrebbero trovare coinvolti in una eventuale decisione al riguardo. Tuttavia, questo interesse potrebbe non rispondere alla somma di tali posizioni, né ad una soluzione condivisa da tutte le parti. Partendo da tale presupposto, la Commissione europea non dovrà prendere decisioni a discapito della scelta ottimale

¹²⁸ BALLARINO T., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2010, p. 146.

per evitare di prendere una posizione a difesa dell'interesse generale europeo, piuttosto – considerati tutti i fattori in campo – dovrà capire quale sia la legislazione nazionale più avanzata o la soluzione migliore da adottare. Ci potranno sicuramente essere aspetti che sfuggiranno alle valutazioni attuate dalla Commissione europea, e proprio per appurare ciò ed eventualmente modificare la proposta, sarà il Consiglio dei ministri a deliberare all'unanimità, o/e il Parlamento europeo a decidere a maggioranza.

Nella sua accezione originale, il metodo intergovernativo è caratterizzato dal ricorso a tre elementi procedurali che divergono diametralmente da quelli su cui si basa il metodo comunitario, vale a dire:

- le proposte di soluzione ad un determinato problema sono presentate dagli Stati membri individualmente oppure, in alcuni casi, da un organo amministrativo (per esempio il segretariato del Consiglio dei Ministri) il quale, essendo al corrente delle diverse posizioni nazionali, cerca di identificare il comune denominatore che consentirà agli Stati membri di raggiungere più facilmente un accordo unanime. Pertanto, manca nel metodo intergovernativo la definizione preliminare di un interesse generale che sia diverso dalla somma degli interessi degli Stati che partecipano al negoziato. Quest'ultimo si svolge a partire da proposte "nazionali" oppure da soluzioni che rappresentano il minimo comune denominatore fra gli interessi nazionali in presenza;
- le decisioni sono prese in base alla regola dell'unanimità degli Stati partecipanti al negoziato: l'esperienza ha mostrato che la necessità di ottenere il consenso unanime degli Stati membri attribuisce ai paesi più popolati un peso preponderante nel negoziato, mentre nella procedura di decisione maggioritaria tutti gli Stati sono posti su un piano di uguaglianza (con il loro peso demografico diverso) e possono essere messi in minoranza vicendevolmente se non fanno in tempo utile le concessioni necessarie per arrivare a un accordo unanime. Le statistiche sulle decisioni del Consiglio mostrano che i paesi più popolati sono messi in minoranza (o accettano dei compromessi formalmente unanimi) altrettanto spesso, se non di più, che i paesi demograficamente più piccoli;
- il Parlamento europeo non è in grado di esercitare una reale influenza sul contenuto delle decisioni prese in base al metodo intergovernativo. La scarsa influenza dell'istituzione parlamentare europea, combinata con l'assenza di una proposta della Commissione europea, ha per conseguenza la riduzione, come

regola generale, del livello di ambizione della soluzione decisa all'unanimità dagli Stati membri.¹²⁹

L'obiettivo principe nel gestire la crisi economica degli Stati membri dell'Unione europea è il tentativo di salvataggio, che può essere efficace solo se si applica il metodo intergovernativo al posto di quello comunitario¹³⁰. Tale tipologia prevede la conclusione di accordi internazionali e l'istituzione di organismi pensati per il contesto e lo spazio temporale in cui vanno ad operare: il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) e il Meccanismo europeo di stabilità (MES). Di pari passo con l'istituzione di tali organismi si è proceduto a rafforzare il ruolo della Banca centrale europea perché avesse la possibilità di intervenire a favore degli Stati più in difficoltà a causa della crisi, permettendone l'ampliamento degli strumenti di politica monetaria. In un primo momento, nel 2010, la BCE, in seguito all'approvazione da parte del suo Consiglio direttivo, adottò il *Securities Market Program*; lo scopo del programma risiedeva nell'acquistare titoli di debito pubblico dei Paesi dell'Eurozona sul mercato secondario. I dati riportano che il valore delle obbligazioni acquistate così fu di circa 210 milioni di euro. In seguito, grazie all'annuncio del Presidente della BCE Mario Draghi il 6 settembre 2012, la BCE si servì di operazioni definitive monetarie (ODM). È un meccanismo che rende possibili, sul mercato secondario, acquisti illimitati da parte della BCE degli stessi debiti pubblici, pur tuttavia imponendo allo Stato interessato di attenersi ad un programma del FESF o del MES e di adottare quelle misure atte al risanamento finanziario.

Queste soluzioni, ideate per essere tempestive ed efficaci, tralasciano un elemento caro agli Stati democratici che fanno parte dell'Unione europea: il coinvolgimento del Parlamento europeo. Si pensi ad esempio all'art. 3 del *Fiscal Compact* in cui è espressamente previsto che l'unico compito del PE sia quello di organizzare e

¹²⁹ <http://europa.univr.it/rivista12013.pdf> [consultato il 06/10/2016].

¹³⁰ «quel processo di progressiva integrazione che una minoranza (ora in calo) di europeisti entusiasti aveva a lungo sognato si è improvvisamente trasformato in un'urgente operazione di salvataggio che rende obbligato il rafforzamento dei poteri fiscali ed economici dell'Ue. Ma poiché a questa operazione di salvataggio manca il sostegno dei partiti politici (e quindi degli elettori) sia nei paesi ancora prosperi sia nei paesi in declino, è improbabile che essa abbia successo, in particolare perché è gestita in un modo non democratico, depoliticizzato e tecnocratico contrastante con i canoni della responsabilità democratica che le opinioni pubbliche degli Stati membri hanno (fortunatamente) imparato a considerare elementi essenziali non negoziabili della vita politica». OFFE C., *L'Europa in trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, Bologna, 2014, p. 45.

promuovere una conferenza composta dai rappresentanti delle sue commissioni create per affrontare situazioni peculiari, e dai Parlamenti nazionali.

A proposito del ruolo dei parlamenti nazionali, se ne fa menzione solo nell'art.3, par.2 in riferimento ai compiti a loro attribuiti in relazione ai meccanismi automatici di correzione dei disavanzi pubblici. L'assenza del coinvolgimento del PE ha comportato la creazione di situazioni in cui alcuni Stati membri hanno assunto posizioni economicamente talmente più forti di altri da poter imporre le proprie scelte ed esercitare un potere sia di controllo sia sanzionatorio verso gli Stati più deboli. Inevitabili conseguenze negative si riversano sugli Stati più deboli che si sono ritrovati a dover applicare alle abitudini dei propri cittadini restrizioni a volte troppo drastiche.

Il metodo intergovernativo ha il pregio, o probabilmente si può dire la pretesa, di chiamare in causa la sovranità degli Stati membri, tramite una valorizzazione del ruolo dei Parlamenti nazionali e tendendo al ridimensionamento del ruolo del Parlamento europeo.

«Tale esperienza segnala così almeno due problemi aperti. Anzitutto che nelle fasi di emergenza economica e finanziaria le articolate procedure di revisione dei Trattati non si prestano all'esigenza di rapidità delle decisioni, ma soprattutto che le decisioni che incidono sul potere di spesa e di bilancio non possono non vedere il sostanziale coinvolgimento dei parlamenti che, è inutile dire, sono i custodi della democrazia rappresentativa».¹³¹

2.1.2.1. Organismi anticrisi: MESF, FESF e MES

In base all'art. 122, par. 2, TFUE¹³² e in seguito al regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, è stato fondato il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF).

In seguito a questo, il 9 maggio 2010, è stato creato, come strumento provvisorio, il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF)¹³³.

¹³¹ DE MARTINO F.R., *Revisione dei Trattati europei, Fiscal Compact e Costituzione Italiana*, in MAURO M.R., cit., p. 99.

¹³² Art. 122, par.2, TFUE «Qualora uno Stato membro 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, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa».

Il FESF è il Fondo salva-Stati, fondo che nasce da una decisione presa a livello intergovernativo dagli Stati membri dell'Eurozona con cui è stata istituita una società di diritto lussemburghese operante sul mercato primario con obbligazioni e strumenti di mercato finalizzati al reperimento di capitali sul mercato i cui azionisti sono 17 Stati di zona euro.

Il Meccanismo europeo di stabilità (MES), istituito con la firma del Trattato di Lisbona il 2 febbraio 2012, è l'organismo anticrisi per eccellenza che è andato a sostituire, in maniera definitiva, i due precedenti, MESF e FESF. Proponendosi come sostegno finanziario per garantire la stabilità finanziaria di tutta la zona euro, è stato introdotto in maniera graduale. Sono state messe in atto, infatti, disposizioni transitorie che hanno permesso un passaggio non traumatico dal FESF al MES, consentendo la non interruzione dei programmi di finanziamento precedentemente attivati.

Costituisce il nuovo Fondo salva-Stati permanente; da chiarire fin da subito come non si tratti di una istituzione dell'Unione europea, bensì di un'istituzione finanziaria internazionale, che ha sede a Lussemburgo ed è operativa da luglio 2012. Invitati a farne parte sono, in primis, tutti i Paesi della zona Euro e fino ad estendersi successivamente anche a Paesi esterni. Il Meccanismo può utilizzare diversi strumenti, quali: concessione di prestiti agli Stati firmatari, assistenza finanziaria precauzionale, acquisto di obbligazioni su mercati sia primari sia secondari degli stessi Stati, concessione di prestiti per la ricapitalizzazione di istituzioni finanziarie. Gli Stati che hanno aderito a tale meccanismo potranno avvalersene, qualora si trovassero in stato di bisogno, a patto che rispettino le raccomandazioni specifiche che saranno loro fornite e mantengano la parola data rispetto ai calendari fissati per quanto riguarda il patto di stabilità e crescita e le procedure per gli squilibri eccessivi. Si tratta di un elenco di obblighi che sono necessari per permettere di perseguire le finalità in base alle quali è stato costituito questo meccanismo, cioè: assicurare i mercati, mettere un freno alla speculazione e ridare stabilità alla moneta unica.

¹³³MAURO M.R.-PERNAZZA F.(a cura di), *Il debito sovrano. Tra tutela del credito e salvaguardia della funzione dello stato*, Napoli, 2014, p.33 «Si è ritenuto opportuno affrontare il problema del debito sovrano ricorrendo a una strategia più organica, che ha comportato la creazione di due strumenti temporanei di assistenza per gli Stati membri della zona euro in condizioni finanziarie particolarmente gravi. Il Consiglio ha, infatti, istituito il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), cui ha fatto seguito la creazione del Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF)».

Bini Smaghi critica¹³⁴ a più riprese la decisione di creare un Fondo salva Stati in uno spazio geografico e temporale caratterizzato da uno stadio di crisi. Questo per due motivi principali:

- «la violazione della norma del Trattato dell'Unione che vieta ai paesi di farsi carico dei debiti altrui (*no-bail out*)».

Problema a cui si è trovata legittimazione dichiarando come il Trattato vieti solo di ripianare i debiti dei Paesi e non di concedere loro prestiti. Ma la vera difficoltà, in realtà, è scaturita in un secondo momento e cioè quando si è dovuto trovare questi prestiti. Infatti, «modificare il Fondo salva Stati, per dotarlo di uno statuto preferenziale simile a quello del Fondo monetario internazionale, nonostante l'opposizione di quest'ultimo. L'evoluzione della crisi ha tuttavia mostrato che tale privilegio può diventare un problema. In effetti, se la crisi peggiora e un paese non è in grado di far fronte ai propri debiti, e deve ristrutturarli per ridurne il valore, il "taglio" effettuato sui prestiti dei creditori non privilegiati è tanto più ampio quanto più alta è la quota di creditori privilegiati». Conseguenza inevitabile è stata quella del venirsi a creare un «paradosso che, senza il trattamento privilegiato, i creditori ufficiali sono riluttanti a intervenire; ma l'aiuto dei creditori ufficiali, che beneficia del trattamento privilegiato, tende a scoraggiare i creditori privati».

- «il coinvolgimento dei creditori privati nella risoluzione delle crisi finanziarie».

La ristrutturazione dei debiti è sì «in linea con il principio di equità. Maggiore è la perdita inflitta agli investitori privati in occasione di una ristrutturazione, minori sono gli aiuti che il settore pubblico – ossia i contribuenti degli altri paesi – deve fornire. Tuttavia, nel mezzo di una crisi finanziaria, questo tipo di proposta non può che destabilizzare i mercati internazionali». Perché ciò non avvenga, o per lo meno gli effetti siano limitati, la ristrutturazione dovrebbe essere effettuata «in parallelo con l'erogazione degli aiuti da parte del Fondo salva Stati, indipendentemente dalla sostenibilità o meno del debito, e incoraggiare gli operatori privati a disinvestire da qualsiasi paese ai primi segnali di difficoltà». Questo il motivo principale per cui nelle conclusioni del

¹³⁴ BINI SMAGHI L., *Morire di Austerità*, pp. 75-83.

Consiglio europeo del dicembre 2010 si può leggere come «la norma sul coinvolgimento del settore privato nelle crisi finanziarie venne diluita. Fu inserito un esplicito riferimento al fatto che il Fondo salva Stati avrebbe seguito le stesse procedure del Fmi, per cui il coinvolgimento del settore privato era previsto solo per i casi estremi di insolvenza e non in modo automatico».

2.1.3. Difesa della sovranità nazionale da parte degli Stati Membri

Tentare di difendere la sovranità nazionale dei Paesi membri porta a pensare all'esistenza di un qualcosa di sovranazionale che minaccia tale valore, e dunque c'è da chiedersi se la sovranazionalità dell'Unione europea sia elemento solo presunto o reale tangibile. Se così fosse si può ancora parlare di sovranità nazionale?

Il tentativo di definire un sistema nuovo e vasto come è effettivamente l'Unione europea porta a molte incomprensioni e a creare confusione; come osserva Bargiacchi, «invece di calare l'Unione europea nel quadro teorico-generale dell'organizzazione "internazionale", parte della dottrina, comunque minoritaria, e la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale [si preferisce], talvolta, applicare modelli concettuali impropri o ambigui, arrivando così a definire l'Unione come una organizzazione "quasi-federale" e/o "sovranazionale"». ¹³⁵

Proseguendo, Bargiacchi specifica come non si possa parlare di Unione come Stato federale, perché le organizzazioni internazionali basano la «propria organizzazione interna su un Trattato internazionale [proprio a fronte del fatto che l'Unione] non è una struttura di cooperazione a partecipazione volontaria e contrattualistica». ¹³⁶

Se l'aspetto non federale dell'Unione è chiaro, altrettanto non si può dire per quanto attiene la sovranazionalità della stessa. Per alludere in maniera corretta a questa sua caratteristica si deve comprendere, prosegue Bargiacchi, se si possa parlare di soggettività internazionale delle organizzazioni. Non può essere attribuita ad enti od organizzazioni soggettività internazionale perché non ha la «capacità di esprimere una volontà politica e, men che mai, di imporla ai soggetti internazionali che le

¹³⁵ BARGIACCHI P., *Collana di diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea, IV Diritto dell'Unione Europea. Istituzioni, norme, politiche*, Roma, 2015, p. 79.

¹³⁶ *Ivi*, p. 78.

compongono, cioè gli Stati, di cui restano strumenti ed interpreti della loro volontà politica».¹³⁷

La personalità giuridica attribuita all'Unione, come previsto dall'art.47 TUE¹³⁸, ha lo scopo di «semplificare, sul piano dei rapporti interni ed esterni tra Stati membri, organizzazione e Stati terzi, i processi di individuazione ed imputazione giuridica in un sistema così complesso».¹³⁹ La dottrina secondo la quale le organizzazioni sovranazionali sono una sorta di *tertium genus* tra l'ordinamento internazionale e gli ordinamenti interni, viene considerata non condivisibile da Bargiacchi per le seguenti tre ragioni:

- le azioni che l'Unione intraprende le compie in virtù delle deleghe ad essa assegnate dagli Stati membri e dall'esercizio di competenze di attribuzione senza che vi siano state cessioni di sovranità nazionale;
- la base sociale dell'Unione non è autonoma ed originaria: «la struttura socio-giuridica non è autonoma perché esiste in costanza della volontà politica degli Stati membri di continuare [a farne parte, così] consentendo alle norme del Trattato istitutivo di continuare a produrre effetti giuridici all'interno dei propri ordinamenti. Non è neanche originaria perché il sistema normativo [...] fondandosi sul Trattato, va descritto con le categorie del diritto internazionale [così come le norme emanate sulla base del Trattato istitutivo non sono atti sovranazionali ma norme internazionali di terzo grado] e non sovranazionale»;¹⁴⁰
- «parlare di sovranazionalità significa pretendere di spiegare qualcosa che appartiene alla categoria del pensiero politico (la sovranità) facendo ricorso, viceversa, a nozioni e strumenti del pensiero giuridico. La sovranità è un dato politico costitutivo dell'ente-soggetto, non una nozione giuridica divisibile. La sovranità è un fenomeno [...] presupposto ed indipendente rispetto al diritto che lo può solo descrivere e regolare successivamente, ma non modificare nei suoi

¹³⁷ SINAGRA-BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Milano, 2009, p. 71.

¹³⁸ Art. 47, TUE: «L'Unione ha personalità giuridica».

¹³⁹ BARGIACCHI, cit., p. 83.

¹⁴⁰ SINAGRA-BARGIACCHI, cit., p.83.

tratti costitutivi (come, invece, accadrebbe se la sovranità fosse un fenomeno giuridico, creato dal diritto e, quindi, da questo modificabile)». ¹⁴¹

La sovranità degli Stati membri attualmente viene considerata minacciata, forse più di quello che realmente sia, proprio perché le situazioni di crisi economica sia a livello macro, di Unione europea, sia micro, per esempio del debito pubblico, esaspera gli individui, e li porta a trovare un capo espiatorio di facile individuazione¹⁴². «È l'ambiguità delle posizioni “a favore dell'Europa, ma-non-di-questa-Europa”, che favorisce la diffusione di tesi più estreme, contrarie all'Unione e a favore del ritorno al passato». ¹⁴³ Allora, quale potrebbe essere un argomento più invitante se non la perdita di sovranità degli Stati, comprendendo così anche quella dei suoi cittadini? ¹⁴⁴

¹⁴¹ *Ivi*, p.83.

¹⁴² BINI SMAGHI L., *33 false verità sull'Europa*, cit., p.10 e p.13: «L'Europa è un capo espiatorio ideale, anche per difetto, quando cioè viene accusata di non decidere, di non riuscire ad agire per risolvere i problemi dei cittadini.»; «Viene ignorato il fatto che le norme europee riguardano solo il saldo di bilancio e il debito pubblico, non la composizione della spesa, in particolare tra investimenti e spesa corrente, né le modalità di copertura fiscale. Non è un caso se i paesi europei che registrano la crescita più bassa e la disoccupazione più elevata sono proprio quelli che spendono di meno in ricerca e sviluppo e in infrastrutture e di più in spesa corrente, e quelli che tassano maggiormente il lavoro e di meno i patrimoni o le rendite finanziarie». Sulla stessa lunghezza d'onda anche Claus Offe, il quale indica come causa della gravità dell'attuale crisi «una contraddizione fondamentale. In estrema sintesi: ciò che sarebbe necessario fare con urgenza è estremamente impopolare e di conseguenza praticamente impossibile in un contesto democratico. Ciò che si dovrebbe fare, e su cui tutti sono d'accordo “in linea di principio” (ossia una mutualizzazione del debito su larga scala e a lungo termine, che porterebbe a massicce misure redistributive sia tra gli Stati membri sia tra le classi sociali), non può essere “venduto” agli elettori degli Stati membri che finora sono stati meno colpiti dalla crisi rispetto a quelli della periferia. Nello stesso tempo, occorrerebbe una spinta rapida e sostenuta alla competitività dei paesi periferici, un adeguamento del loro costo del lavoro (inteso come rapporto tra salari reali e produttività del lavoro) che porterebbe al raggiungimento di un relativo equilibrio commerciale e a livelli sostenibili dei *deficit* di bilancio. L'incongruenza tra ciò che è necessario in termini economici e ciò che è politicamente realizzabile, quella condizione di “ingovernabilità” tanto spesso significativamente evocata, vale dunque per entrambi i campi dell'attuale divisione europea tra centro e periferia». OFFE C., cit., pp. 20-21.

¹⁴³ *Ivi*, p. 16.

¹⁴⁴ A proposito del problema della sovranità Giovanni Guzzetta chiedendosi se sia ormai inutile discutere del tema della sovranità ci tiene a precisare che «sarebbe [...] ingenuo disconoscere l'esistenza di ragioni che spiegano il motivo per il quale il concetto di sovranità è stato sottoposto ad una simile problematizzazione. Tali ragioni risiedono senz'altro nel processo di frammentazione e pluralizzazione delle fonti regolative della convivenza. A fronte di un universo sostanzialmente organizzato secondo le due polarità stato-ordinamento internazionale, il panorama ordinamentale che si presenta ai nostri occhi appare estremamente più complesso. Innanzitutto in termini quantitativi (la proliferazione delle organizzazioni internazionali e dei livelli politico-normativi di governo) ma soprattutto in termini qualitativi: a fronte di un universo popolato da fonti legali sottoposte ad un regime di validità ed efficacia fondamentalmente omogeneo (pur nel pluralismo delle fonti) ci troviamo oggi di fronte a un coacervo di meccanismi regolativi in cui l'elemento della coercibilità e dell'autoritatività non rappresenta necessariamente l'unica opzione. Si pensi al c.d. *soft law*, ai meccanismi di autoregolazione transattiva tra gli operatori di un certo settore, alla sempre più sfuggente linea di confine tra *jus condere* e *jus dicere* nell'esercizio dell'attività giurisdizionale». GUZZETTA G., cit., pp. 30-31.

Come sostiene Bini Smaghi, «L'incapacità di risolvere i problemi posti dalla crisi non è necessariamente dovuta a comportamenti irrazionali da parte di chi ha la responsabilità di governo. Nasce dagli incentivi che operano all'interno di processi democratici profondamente radicati nelle nostre società. Se non si sciolgono questi nodi, la crisi rischia di aggravarsi e di mettere in pericolo l'esistenza stessa della democrazia».¹⁴⁵

È pur sempre vero che tale conclusione, se vista da un certo punto di vista, abbia anche altre motivazioni. Per esempio, si può constatare come sia cambiata l'azione del Consiglio europeo, che è divenuto, da istituzione che forniva orientamenti politici e priorità dell'Unione europea, uno strumento di gestione permanente della crisi. Ma tale osservazione non va assolutizzata, sono le circostanze sfavorevoli che colpiscono l'Ue a tenere occupato il Consiglio europeo su questo fronte, non per questo sono stati abbandonati gli altri fronti.

Le decisioni e risoluzioni prese grazie al contributo dato dal Consiglio europeo hanno portato alla creazione anche del *Fiscal Compact*, che sembra avere tutte le carte in regola per percorrere un *iter* analogo a quello compiuto in passato dagli Accordi di Schengen, cioè da documenti internazionali, quindi, esterni al diritto dell'Unione europea, che potrebbero essere incorporati in questa stessa struttura giuridica. Nel caso Schengen fu il Trattato di Amsterdam a fungere da strumento di inclusione.

Osservando il contenuto del TSCG si comprende che la parte del TFUE che dovrebbe essere modificata per permetterne l'integrazione nella struttura giuridica dell'Ue è la terza e non sono richieste ulteriori competenze dell'Ue. A tal fine si potrebbe seguire la procedura di revisione speciale, come indicata nell'art. 48 del TUE. Seguendo lo stesso *iter* utilizzato per le modifiche dell'art. 136 TFUE¹⁴⁶, il Governo dello Stato membro, il Parlamento europeo e la Commissione europea presentano al Consiglio europeo il progetto, il Consiglio allora delibererà all'unanimità dopo aver consultato il PE, la Commissione europea e la BCE. La decisione poi entrerà in vigore solo una volta che

¹⁴⁵ BINI SMAGHI L, *Morire di Austerità*, p. 8.

¹⁴⁶ Art. 136, TFUE: «1. Per contribuire al buon funzionamento dell'unione economica e monetaria e in conformità delle pertinenti disposizioni dei trattati, il Consiglio adotta, secondo la procedura pertinente tra quelle di cui agli articoli 121 e 126, con l'eccezione della procedura di cui all'articolo 126, paragrafo 14, misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro, al fine di: a) rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio; b) elaborare, per quanto li riguarda, gli orientamenti di politica economica vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione, e garantirne la sorveglianza. 2. Solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri la cui moneta è l'euro prendono parte al voto sulle misure di cui al paragrafo 1. Per maggioranza qualificata di detti membri s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera a)».

sia stata approvata dagli Stati membri, che avranno a loro volta verificato che sia conforme alle proprie norme costituzionali.

La difesa della sovranità nazionale viene vista da Paolo Grossi come «esortazione a prevenire il rischio – attuale – che sia dato spazio all’ “arroganza del potere economico”, e considerata non “minore di quella paventata dal potere politico”¹⁴⁷. Altrimenti vi potrebbe essere il rischio, come sostenuto da Arnaud, «che si apra la via all’universalizzazione del metro economico: circostanza capace oltretutto di trasformare l’uso del diritto storico in strumento retorico volto ad affermare il carattere razionale dei modelli con cui esso viene combinato. [...] Peraltro, ci sembra che l’affossamento dello Stato non possa che condurre all’esito temuto, nonostante la previsione ottimistica di un autore francese, secondo cui l’alleanza tra fautori del diritto libero – nel senso appena chiarito – e fautori del libero mercato sarebbe inevitabilmente destinata a tradursi in una vittoria dei primi sui secondi».¹⁴⁸

Tuttavia potrebbe non essere completamente lontano dalla realtà ritenere che «la restituzione al mercato delle risorse e degli spazi pubblici» non determini «la mera espansione dei territori occupati dai privati», bensì il «rafforzamento senza alternative del criterio del calcolo economico» e «della riduzione dell’uomo a soggetto di bisogni economici».¹⁴⁹ Rafforzamento che, invece, si può evitare promuovendo lo Stato moderno in quanto Stato sociale: «istituzione in cui la tutela dei deboli viene oltretutto assicurata da una prassi applicativa – sensibile al potenziamento dei valori promossi dal costituzionalismo del dopoguerra – che ha anche formalmente dismesso i panni della mera esecutrice del comando statale. Per non dire della funzione in tal senso assolta dai molteplici poteri sorti con il processo di “deassolutizzazione della sovranità”¹⁵⁰».¹⁵¹

Vanno anche riconosciute le motivazioni per le quali non siano state predisposte direttive in funzione della regolazione dei debiti pubblici dalle origini del sistema comunitario, «ossia che i mercati sono in grado di esercitare un controllo efficace sulle politiche di bilancio degli Stati [...] parzialmente incorretto. In realtà il mercato reagisce alle variazioni del debito pubblico non in maniera graduale, in modo da dare il tempo

¹⁴⁷ GROSSI P., *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in “Foro italiano”, 2002, V, coll.163.

¹⁴⁸ ARNAUD A.-J., *Entre modernité et mondialisation*, LGDJ, Paris, 1998, pp. 145 ss.

¹⁴⁹ BARCELLONA P., *Diritto privato e processo economico*, Jovene, Napoli 1973.

¹⁵⁰ D’ANDREA D., *Oltre la sovranità*, in “Quaderni fiorentini”, 2002, pp.92 ss.

¹⁵¹ MONATERI P.- GIARO T.- SOMMA A., *Le radici comuni del diritto europeo. Un cambiamento di prospettiva*, Roma, 2005, p. 220.

allo Stato di prendere provvedimenti di aggiustamento, bensì in termini binari e polarizzati: o va tutto bene, o va tutto male, e si passa da un giudizio all'altro in modo improvviso e pro-ciclico. A causa di ciò, i rischi implicati dalla dimensione di taluni debiti pubblici possono venire per molto tempo sottostimati, per poi essere improvvisamente enfatizzati, anche al di là del necessario».¹⁵²

Nonostante nel corso degli studi si sia potuta constatare la convivenza di due indirizzi ben differenti di riforma, Pietro Manzini sostiene non vi sia un'effettiva « contraddizione tra le due linee di riforma. L'ammorbidimento della disciplina avente ad oggetto la sorveglianza dei bilanci operata dal mercato riflette la presa d'atto della debolezza dei presupposti di tale sorveglianza, ossia, per un verso, l'incapacità del mercato di reagire prontamente e proporzionalmente alle variazioni del debito pubblico, e per l'altro, la limitata efficacia della clausola di 'non salvataggio' nel caso di crisi sistemica. Viceversa, l'irrobustimento delle regole di sorveglianza pubblicistica da parte dell'Unione europea deriva dalla convinzione che, nel passato, la loro scarsa efficacia sia dovuta ad una inadeguata strumentazione attuativa, ma non a limiti concettuali intrinseci delle stesse».¹⁵³

Categorico e perentorio Lorenzo Bini Smaghi mette in chiaro quali siano le condizioni cui gli Stati membri possono aspirare per continuare a far parte di un'Unione europea funzionale: «Per trasferire sovranità deve essere tuttavia evidente a tutti che l'esercizio del potere a livello nazionale è inefficiente e crea problemi superabili solo attraverso un accentramento dei poteri. L'esistenza di tali problemi emerge solo quando scoppia una crisi. Le crisi sono, di fatto, il motore dell'Unione. [...] Jean Monnet, uno dei padri fondatori, ha coniato una frase emblematica per descrivere il modo in cui procede l'integrazione europea: "L'Europa non verrà costruita tutta ad un tratto. Verrà costruita nelle crisi e sarà il risultato delle soluzioni adottate in quelle crisi"».¹⁵⁴

¹⁵² MANZINI P., cit., pp. 33-34.

¹⁵³ *Ivi*, p. 48.

¹⁵⁴ BINI SMAGHI L., *Morire di Austerità*, p. 30

2.2. Il ruolo del Parlamento

2.2.1. Parlamento europeo

Il Parlamento europeo (PE), in seguito all'introduzione del sistema post-Lisbona, ha le stesse prerogative attribuite anche al Consiglio in materia di adozione di atti legislativi, fermo restando in capo ai cittadini europei il potere di iniziativa legislativa.

Funzioni e composizione sono delineati nel TUE all'art. 14¹⁵⁵ e nel TFUE agli artt. 223-234;¹⁵⁶ modifiche successive hanno interessato questi aspetti, come ad esempio il numero stesso di deputati, che sono eletti a suffragio universale e il cui numero varia in base al peso del singolo Stato membro, così ad oggi ammontano a 751,¹⁵⁷ in tutto rappresentanti i 28 Stati membri.

La definizione stessa di questo organo con il termine "parlamento" può essere criticata in quanto a differenza del Parlamento nazionale non è espressione legislativa della volontà di un popolo, in questo caso dovrebbe essere quello europeo, composto cioè da tutti i cittadini di tutti gli Stati membri; bensì è composto da rappresentanti dei cittadini dell'Unione, innovazione introdotta nel 1979, tramite decisione del Consiglio¹⁵⁸, andando a sostituire la prassi in base alla quale il parlamentare europeo era scelto dai Parlamenti nazionali tra chi già fosse parlamentare a livello nazionale. Compito del PE è esercitare solo le competenze attribuitegli esplicitamente dai trattati; particolare attenzione va posta rispetto a quanto previsto dal TUE all'art.14 e su quali numeri

¹⁵⁵ Art. 14, TUE: «1. Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il presidente della Commissione. 2. Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione. Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente. La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi. IT C 326/22 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 26.10.2012. Il Consiglio europeo adotta all'unanimità, su iniziativa del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo, una decisione che stabilisce la composizione del Parlamento europeo, nel rispetto dei principi di cui al primo comma. 3. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni. 4. Il Parlamento europeo elegge tra i suoi membri il presidente e l'ufficio di presidenza».

¹⁵⁶ TFUE, Parte sesta. Disposizioni istituzionali e finanziarie, Titolo I. Disposizioni istituzionali, Capo . Le istituzioni, Sezione I. Il parlamento europeo.

¹⁵⁷ Questa la ripartizione per Stati: 96 Germania; 74 Francia; 73 Italia e Regno Unito; 54 Spagna; 51 Polonia; 32 Romania; 26 Paesi Bassi; 21 Belgio, Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria e Portogallo; 20 Svezia; 18 Austria; 17 Bulgaria; 13 Slovacchia, Finlandia e Danimarca; 11 Croazia, Lituania e Irlanda; 8 Lettonia e Slovenia; 6 Lussemburgo, Estonia, Cipro e Malta. Ad oggi e per tutto il mandato 2014-2019 il presidente è Martin Schulz.

¹⁵⁸ Decisione del Consiglio, del 20 settembre 1976, *relativa all'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale e diretto*, in G.U.C.E. N.1 278/1 del 8 ottobre 1976.

prende le decisioni, cioè a «maggioranza assoluta dei numeri espressi», come indicato nell'art. 231 TFUE. Uno dei casi particolari per cui la maggioranza deve essere dei due terzi dei voti espressi è l'approvazione del bilancio.

Come a livello nazionale, anche nel PE i deputati hanno la facoltà di organizzarsi in gruppi politici come indicato nel Regolamento interno del PE all'art. 30, par 1-2: «secondo le affinità politiche [ed ogni] gruppo politico [composto da deputati eletti in almeno un quarto degli Stati membri]». Il coinvolgimento del singolo cittadino all'operato di questo organo è stato valorizzato il Regolamento (UE) n. 211/2011 del PE e del Consiglio, del 16 febbraio 2011¹⁵⁹, tramite il quale viene apportata una significativa modifica dell'art. 11, pr. 4, TUE: «i cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati».

Dalla sua istituzione, il ruolo del PE ha preso via via maggiore importanza vedendosi attribuiti poteri da consultivi a deliberativi e di controllo, fino al punto di poter essere definito come co-legislatore accanto al Consiglio, ciò a seguito del Trattato di Maastricht del 1992. Inoltre, parte del suo rafforzamento è derivato anche dalla caduta del terzo pilastro così come previsto dal Trattato di Lisbona, le cui materie in esso regolate sono state inserite nel titolo V del TFUE. Di tendenza inversa, quindi non incrementale, è il ruolo rivestito dal PE all'interno della PESC/PSDC, in cui viene richiesta la sua presenza solo in termini di consultazione; scelta non casuale bensì dettata dalla non volontà degli Stati membri di condividere scelte di natura politica e giuridica con un'istituzione terza, sovranazionale e non eletta direttamente dai propri cittadini.

Ritornando ai già citati poteri del PE, si deve far riferimento principalmente a due tipologie di poteri:

- deliberativi: esercitati congiuntamente al Consiglio nel processo di formazione di atti giuridici legislativi. Nonostante non possa avvalersi del potere di

¹⁵⁹ Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini, in G.U.U.E. L 65/1 del 11 marzo 2011.

iniziativa inteso in senso estensivo, può ugualmente far presente alla Commissione l'esistenza di questioni nelle quali ritiene sia opportuno intervenire con l'elaborazione di un atto dell'Unione, magari prestando attenzione alle proposte dal PE preparate e inviate; nonostante questa richiesta non sia vincolante, la Commissione è tenuta comunque, qualora non presentasse una proposta, a comunicarne le motivazioni al PE, e in aggiunta può esserle chiesta spiegazione di tale decisione in una appositamente predisposta seduta dinanzi al PE;

- di controllo: vanno a loro volta suddivise in base all'ambito di applicazione.
 - 1) La legittimità degli atti giuridici dell'Unione viene garantita presentando ricorso alla Corte di giustizia.
 - 2) Nei riguardi dell'operato delle altre istituzioni può inviare al Consiglio pareri consultivi e interrogazioni scritte e orali, e il bilancio dell'Unione; alla Commissione può inviare interrogazioni, a cui questa è obbligata a rispondere a prescindere dalla modalità di richiesta, dalla provenienza, cioè se ufficiale da parte del PE o da un solo dei suoi membri¹⁶⁰, o dal momento in cui si presenta; altro controllo, questa volta in seduta pubblica, viene effettuato sulla relazione generale annuale che è tenuta a redigere la Commissione¹⁶¹.
 - 3) Per quanto riguarda, invece, il controllo del funzionamento in generale della struttura burocratico-amministrativa unionale, il PE può adottare una mozione di censura¹⁶² sull'operato della Commissione poiché essa è «responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento»¹⁶³; qualora venisse approvata, i membri

¹⁶⁰ Art. 230, TFUE: «La Commissione può assistere a tutte le sedute ed essere ascoltata a sua richiesta. La Commissione risponde oralmente o per iscritto alle interrogazioni che le sono presentate dal Parlamento europeo o dai membri di questo. Il Consiglio europeo e il Consiglio sono ascoltati dal Parlamento europeo, secondo le modalità previste dal regolamento interno del Consiglio europeo e da quello del Consiglio».

¹⁶¹ Art. 233, TFUE: «Il Parlamento europeo, in seduta pubblica, procede all'esame della relazione generale annuale, che gli è sottoposta dalla Commissione».

¹⁶² Art. 234, TFUE: «Il Parlamento europeo, cui sia presentata una mozione di censura sull'operato della Commissione, non può pronunciarsi su tale mozione prima che siano trascorsi almeno tre giorni dal suo deposito e con scrutinio pubblico. Se la mozione di censura è approvata a maggioranza di due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono il Parlamento europeo, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione. Essi rimangono in carica e continuano a curare gli affari di ordinaria amministrazione fino alla loro sostituzione conformemente all'articolo 17 del trattato sull'Unione europea. In questo caso, il mandato dei membri della Commissione nominati per sostituirli scade alla data in cui sarebbe scaduto il mandato dei membri della Commissione costretti a dimettersi collettivamente dalle loro funzioni».

¹⁶³ Art. 17, par. 8, TUE.

della Commissione devono consegnare le dimissioni collettivamente dalle loro funzioni; anche l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune non fa eccezione e deve dimettersi anche dalle funzioni che normalmente esercita in Commissione, cessando definitivamente di operare solo una volta sostituito dal nuovo, secondo la procedura prevista dall'art. 17, par.7, TUE¹⁶⁴. Un limite alla mozione di censura consiste nell'elemento di non escludibilità dell'azione, in quanto il PE può avvalersene solo nei confronti della totalità della Commissione e non solo nei riguardi di un solo componente. Questa la ragione della specificazione contenuta nell'art. 17, par.6, TUE, in cui sono previste le dimissioni volontarie del Commissario, incluso l'Alto rappresentante, o addirittura possono essere dichiarate le dimissioni d'ufficio del singolo commissario da parte del Consiglio o della Commissione, o ancora la decadenza dal diritto alla pensione o da altri vantaggi istitutivi¹⁶⁵. Oltre a questa mozione può controllare l'andamento della Commissione anche grazie al ruolo di protagonista nella procedura di nomina del Presidente e della Commissione.

4) Controllo del bilancio, che si sostanzia nell'analisi del progetto di bilancio europeo¹⁶⁶, redatto dalla Commissione, e portato al cospetto del PE e del Consiglio, i quali possono emendare la proposta. Qualora queste ultime istituzioni formulassero pareri in antitesi, provvederanno a costituire un Comitato di conciliazione con il fine di raggiungere un'Intesa comune.

5) Da ultimo, da non tralasciare, è il controllo esercitato nei confronti della struttura burocratica-amministrativa dell'Unione, che si sostanzia nei diritti di

¹⁶⁴ Art. 17, par.7, TUE: «Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura. Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. Dette personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri, conformemente ai criteri di cui al paragrafo 3, secondo comma e al paragrafo 5, secondo comma. Il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata».

¹⁶⁵ In passato la mozione di censura è stata presentata, ma ad oggi mai approvata; infatti l'ultima volta accadde nel 1999 nei confronti della Commissione il cui presidente era Jacques Santer, ma che si dimise collegialmente dopo pochi mesi.

¹⁶⁶ Art. 341, TFUE: «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, stabiliscono il bilancio annuale dell'Unione in conformità delle disposizioni in appresso[...]».

petizione e di inchiesta tramite apposite commissioni di inchiesta temporanee, il cui compito è «esaminare, fatti salvi i poteri conferiti dai trattati ad altre istituzioni o ad altri organi, le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione, salvo quando i fatti di cui trattasi siano pendenti avanti ad una giurisdizione e fino all'espletamento della procedura giudiziaria» (art.226, TFUE).

Il PE è l'istituzione che nel corso degli anni ha subito le maggiori trasformazioni a causa della sua predisposizione a poter incidere sugli aspetti democratici del sistema politico dell'Unione.

Le appartenenze politiche dei parlamentari possono essere rilevanti sia nel momento in cui si debba procedere a voti importanti con forti implicazioni di politica interna, per questo essi hanno la facoltà di unirsi in gruppi politici, da non confondere con l'idea di partiti politici transnazionali, che sono federazioni di partiti politici che tentano di accordarsi su programmi politici comuni a livello europeo. Tuttavia sono gruppi che hanno al loro interno grandi divisioni, essendo formati da politici che provengono da molti paesi, eletti in maniera e con tempistiche diverse, che rivestono nello Stato di appartenenza ruoli diversi, di governo o di opposizione. Osservazioni che vanno date «nella consapevolezza dei limiti della democrazia parlamentare e dell'importanza crescente di momenti di “partecipazione”, attestata anche dai caratteri della governance comunitaria, contraddistinta da un pullulare di autonomie».¹⁶⁷ Nonostante tali difficoltà, l'influenza dei deputati europei cresce di pari passo con la valorizzazione e l'incremento dei poteri attribuiti al PE stesso.

Muta in base alle linee di politica europea degli Stati membri e delle diverse tradizioni costituzionali la percezione a livello nazionale del Parlamento europeo. Gozi sostiene che «i paesi più europeisti, come l'Italia, il Belgio, i Paesi Bassi, il Lussemburgo e – anche se in via di profonde trasformazioni che stanno incidendo in maniera molto significativa sulla sua politica europea – la Germania, sono favorevoli a uno sviluppo istituzionale che, nel lungo periodo, vedrebbe il Parlamento come camera legislativa in un sistema bicamerale in cui il Consiglio è l'altra autorità legislativa e la Commissione titolare di un pieno potere esecutivo. In tale ottica, i Parlamenti nazionali non devono

¹⁶⁷ BRUNO F., *Stati membri e Unione Europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, 2012, p. 29.

intromettersi nei processi europei ma lasciare al Parlamento europeo il potere legislativo e di controllo politico».¹⁶⁸

Affinché il ruolo del PE abbia peso maggiore, bisognerebbe procedere ad un maggiore coinvolgimento dell'opinione pubblica, invece si registrano tassi di partecipazione alle elezioni europee segnati da un forte astensionismo, come se non esistesse una "coscienza democratica" dell'Unione europea. Questo significa che sarebbe necessario spiegare meglio l'Europa ai cittadini ad esempio tramite campagne elettorali che siano occasione di dibattito su temi politici, economici, sociali e istituzionali dell'Europa, senza continuare a focalizzarsi su questioni di politica interna come se fossero indipendenti da quanto accade a livello macro. Come osserva Sandro Gozi, «l'assenza di un vero dibattito su quale Europa sia desiderabile e necessario costruire rischia di favorire le forze demagogiche ed euroscettiche che, nei vari paesi, in considerazione della complessità del sistema, riescono abilmente a confondere i termini del dibattito».¹⁶⁹

2.2.2. Parlamenti nazionali

Il ruolo dei Parlamenti nazionali è indicato dall'art. 12 TUE¹⁷⁰, il cui obiettivo è collocarne le funzioni nel meccanismo dell'Unione. Si vuole ribadire l'importanza di questo aspetto essendo una novità sia in termini di contenuto che di rilievo dato, trovandosi tra le prime disposizioni del TUE. L'intento è da leggere come il voler coinvolgere maggiormente i Parlamenti nazionali nel funzionamento dell'Unione per permettere alla stessa di essere più vicina ai cittadini, come specificato dall'art. 10, par.3, TUE: «Le decisioni [dell'Unione] sono prese nella maniera il più possibile aperta

¹⁶⁸ GOZI S., *Il governo dell'Europa*, Bologna, 2000, p. 65.

¹⁶⁹ *Ivi*, pp. 172-173,

¹⁷⁰ Art. 12, TUE: «I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione: a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato; d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato; e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato; f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea».

e vicina ai cittadini». A tal proposito, cioè del ruolo dei Parlamenti nazionali, anche la “Costituzione europea” conteneva una norma, ma il Trattato di Lisbona ha voluto essere promotore di una disciplina più vasta, per venire incontro alle richieste di alcuni Stati (in particolare, dei Paesi Bassi) che pretendevano un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nelle dinamiche dell’Unione. Ciò per fugare la minaccia di un distacco o di un rifiuto dell’idea europea da parte dell’opinione pubblica.

Per promuovere il dialogo tra Parlamenti nazionali e tra questi e le istituzioni europee e i Governi degli Stati membri il Protocollo n.1 *sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea*, allegato al TUE, prevede la comunicazione preventiva, di 8 settimane rispetto alla data di discussione del Consiglio, ai Parlamenti nazionali dei progetti di atti legislativi dell’Unione; scadenza che blocca l’*iter* legislativo europeo. Progetti che possono essere proposte della Commissione, iniziative normative del Parlamento europeo, raccomandazioni della Banca Centrale Europea o della Banca europea per gli investimenti, richieste della Corte di giustizia. In aggiunta è previsto dall’art 12 del TUE, lett.a¹⁷¹, che i Parlamenti nazionali debbano ricevere comunicazioni relative agli ordini del giorno e ai risultati dei lavori del Consiglio.

Il Protocollo sul controllo dei Parlamenti nazionali, sulla politica europea dei rispettivi Governi, parte dal presupposto che tale azione avrebbe dovuto essere disciplinata dagli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, ma che ciò non si fosse verificato. Per incentivare il buon funzionamento del sistema, sono state apportate modifiche, in particolare dando rilievo al ruolo dell’informazione, ed integrazioni al precedente Protocollo annesso al Trattato di Amsterdam.

Proposito che viene promosso tramite il tentativo di imporre alla Commissione il compito di inviare tempestivamente ai Parlamenti nazionali i documenti che ha redatto, quali ad esempio i Libri Bianchi, i Libri Verdi o le Comunicazioni. Allo stesso modo, anche il programma legislativo annuale e gli altri strumenti di programmazione legislativa e di strategia politica vanno inviati alla Commissione, con l’unica particolarità che questi devono essere mandati in copia anche al Consiglio. I progetti di atti legislativi in passato venivano inviati alle Assemblee rappresentative nazionali, in contemporanea alla trasmissione a Parlamento europeo e Consiglio; al contrario ora viene stabilito che debbano essere trasmessi direttamente ai Parlamenti nazionali, senza

¹⁷¹ Art. 12, lett.a, TUE:«I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell’Unione: a) venendo informati dalle istituzioni dell’Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell’Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea».

cioè che si chiedi più l'intermediazione da parte dei Governi, permettendo così l'instaurazione di un dialogo diretto tra istituzioni europee e Camere rappresentative.

La partecipazione dei Parlamenti nazionali agli avvenimenti interni dell'Unione europea è tanto più forte quanto si è andati anche a modificare abitudini attinenti a quella cultura della segretezza che nell'immaginario collettivo contraddistingue l'operato della politica e dei suoi funzionari. Infatti, è stato sancito che gli ordini del giorno e i risultati dell'attività del Consiglio debbano essere trasmessi da questo sia ai Parlamenti che ai Governi, il tutto per garantire la massima trasparenza e informazione. La Corte dei Conti non viene esclusa da tali obblighi, dovendo inoltrare la relazione annuale sia ai Parlamenti nazionali che al PE sia al Consiglio.

L'importanza del coinvolgimento dei singoli organi statali a processi di livello europeo è stata sottolineata anche dalla Legge del 24 dicembre 2012¹⁷², la quale riferendosi direttamente al Protocollo n.1 all'art.9¹⁷³ dichiara che:

- le Camere «possono far pervenire alle istituzioni [dell'Unione] e contestualmente al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee» (comma 1);
- le Camere devono tener conto di «eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome [...] e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome» (comma 2).

Compito in capo ai singoli Parlamenti nazionali è la vigilanza sul rispetto dei principi di sussidiarietà da parte della Commissione¹⁷⁴, così come previsto dall'art. 12, lett. *b*; in particolare per l'ordinamento italiano la legge n. 234/2012 specifica:

¹⁷² Legge 24 dicembre 2012, n. 234. *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.*

¹⁷³ Legge 24 dicembre 2012, n. 234, art.9., *Partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea.*

¹⁷⁴ «Complessivamente il potere di vigilanza della Commissione è articolatamente descritto, sia dall'art. 126 che dal Protocollo n.12. Presupponendo, infatti, una metodologia comune per la redazione dei rispettivi conti pubblici, tale da consentire alla Commissione europea di esercitare un controllo adeguato di tipo comparativo, l'art. 3 del Protocollo n. 12 responsabilizza gli Stati membri a riferire “alla Commissione, tempestivamente e regolarmente, in merito al loro disavanzo, previsto ed effettivo, nonché al livello del loro debito”, facendo altresì in modo che le rispettive procedure nazionali in materia di bilancio non ostacolino il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati in questo settore». MELICA L., cit., p. 96.

- le Camere possono dare un «parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea ovvero delle proposte di atti basate sull'articolo 352 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea, ai sensi del protocollo n.2 [...]» (comma 1, art.8¹⁷⁵);
- ciascuna Camera dopo aver redatto un parere motivato, può inviare questo «ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea ai sensi del Protocollo n.2 [...] è trasmesso contestualmente anche al Governo» (comma 2, art.8);
- per valutare la conformità al principio di sussidiarietà le Camere «possono consultare [...] i consigli e le assemblee delle regioni e delle province autonome, in conformità all'articolo 6, primo paragrafo, del Protocollo n.2» (comma 3, art.8);
- le modalità di controllo da parte di assemblee, consigli regionali e province autonome di Trento e Bolzano che «possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome» (art.25¹⁷⁶).

Qualora accadesse che il progetto venga considerato non conforme al principio di sussidiarietà, il Parlamento nazionale, o più, che ne accusa la difformità è tenuto a trasmetterne parere motivato al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione¹⁷⁷, istituzioni che sono tenute a tenerne conto¹⁷⁸. Se ciò avvenisse su segnalazione di almeno un terzo dei Parlamenti nazionali, l'Unione è vincolata a riesaminare la proposta legislativa; in conseguenza del quale riesame il progetto ha tre alternative, essere ritirato, modificato o mantenuto, il tutto previa decisione motivata. Se vi fossero ulteriori pareri discordi sul rispetto del principio di sussidiarietà, questi andranno inoltrati al Consiglio e al PE che ne terranno conto.

¹⁷⁵ Legge n. 234/2012, art.8 *Partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà.*

¹⁷⁶ *Ivi*, art.25, *Partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle assemblee, dei consigli regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano.*

¹⁷⁷ Art.6, Protocollo n.2, *sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.*

¹⁷⁸ Art.7, par.1, Protocollo n.2.

Dovendo ora i Parlamenti nazionali vigilare sul principio di sussidiarietà, secondo la procedura contenuta nel Protocollo citato, si può notare la differenza rispetto a quanto accadeva prima: infatti in passato erano le Assemblee rappresentative nazionali che intervenivano con l'intento di salvaguardare tale principio. Vero è anche che già allora era prevista una collaborazione dei Parlamenti nazionali nel vigilare sull'attuazione da parte degli Stati membri delle politiche dell'Unione in determinati ambiti, quali spazio di libertà, sicurezza e giustizia, libertà e diritti fondamentali; oppure una partecipazione degli stessi, in collaborazione con il PE, nei meccanismi di valutazione delle attività di *Eurojust*, Unità di cooperazione giudiziaria¹⁷⁹, e di *Europol*, Ufficio europeo di polizia¹⁸⁰.

I Parlamenti nazionali avevano già voce in capitolo a proposito di decisioni delicate, quali l'ammissione all'UE di nuovi Stati, avendo il diritto a ricevere notifica riguardo le domande presentate così da aver le basi e informazioni idonee per poter analizzarne coscientemente i pro e i contro., con l'art. 49 TUE¹⁸¹ si rinforza tale posizione. La novità principale si identifica con la forza con cui si presenta il controllo, previsto come controllo sia preventivo che successivo; nel primo caso, esso assume un carattere politico, mentre nel secondo giurisdizionale; il tutto per garantire l'effettiva necessità di agire a livello europeo.

Il dispositivo denominato *early warning system*, cioè "allarme preventivo", investiva i Parlamenti nazionali del ruolo di garanti dei principi regolatori delle competenze,

¹⁷⁹ «Istituita nel 2002, con decisione 2002/187/GAI, per migliorare l'efficacia dell'azione di contrasto alle forme gravi di criminalità organizzata, la struttura *Eurojust* aveva originariamente il compito di contribuire al coordinamento delle indagini e delle azioni penali tra le autorità competenti degli Stati membri e poteva limitarsi a chiedere alle autorità nazionali di avviare indagini o azioni penali.» MELICA L., *L'Unione incompiuta*, Napoli, 2015, pp. 47-48.

¹⁸⁰ «In riferimento all'*Europol*: «In base al Trattato [...] si prevede che struttura, funzionamento, sfera d'azione e compiti di tale ufficio siano disciplinati da regolamenti del Consiglio e del Parlamento europeo, sempre ricorrendo alla procedura legislativa ordinaria. [...] l'Agenzia Europol era già dotata di una struttura centrale in seno all'Unione (con sede all'Aja) la quale già si avvaleva di articolazioni decentrate in ciascuno Stato membro dotate di personale di collegamento incaricato, per l'appunto, di rendere operative le diverse ramificazioni». MELICA L., cit., p. 49.

¹⁸¹ Art. 49, TUE: «Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo. Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali».

rendendoli agenti diretti nel processo legislativo, evitando di dover creare un nuovo organo apposito che avrebbe ridotto la flessibilità dell'istituzione stessa. Per quanto concerne il controllo giurisdizionale *ex post* da parte della Corte di giustizia, questa si attiva una volta ricevuto un ricorso da parte di uno Stato membro a nome del suo Parlamento, o di una delle Camere di cui è formato, motivato dalla violazione del principio di sussidiarietà. Il meccanismo dell'allarme preventivo si articola in due parti:

- *yellow card mechanism*. Ossia viene dato un cartellino giallo se i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà rappresentano 1/3 dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, con l'eccezione per quanto attiene allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per cui la soglia deve essere abbassata a 1/4. In tal caso possono verificarsi due scenari già previsti dall'art. 7, c.2: il primo prevede che il progetto venga riesaminato; il secondo che sia mantenuto anche senza modifiche, purché la decisione sia accompagnata da motivazioni;
- *orange card mechanism*. Novità che consiste nell'utilizzo del cartellino arancione qualora i pareri rappresentino la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali. In tal caso la proposta potrà essere mantenuta, con le apposite motivazioni, dalla Commissione ma l'esame della compatibilità della proposta passerà nelle mani del Consiglio e del Parlamento europeo, che agiranno tenendo in considerazione i pareri di entrambe le parti, cioè di Parlamenti nazionali e Commissione. I Parlamenti nazionali avranno potere di veto nella misura del 55% dei propri membri e la Commissione con la maggioranza interna.

Quale dovesse essere il ruolo dei Parlamenti nazionali è questione che si pose già l'anno prima che venisse eletto per la prima volta il PE, nel 1979. Fin da subito divenne un problema politico la cui portata fu imponente, ad esempio tanto maggiore quanto si pensi alle 300 direttive dell'Atto Unico Europeo che dovevano essere trasposte in diritto nazionale per realizzare il mercato unico europeo: in tale situazione il ruolo dei parlamenti nazionali si ridusse a quello di camere di ratifica di decisioni prese a Bruxelles.

Un tentativo di risolvere diverse questioni sorte sul ruolo di tali organi nazionali fu abbozzato nel protocollo contenuto nel Trattato di Amsterdam relativo al loro ruolo all'interno dell'Unione. Vi è indicato come la Commissione sia tenuta a trasmettere ai

parlamenti nazionali degli Stati membri le proposte legislative e i documenti di consultazione da essa redatti; per permettere che gli organi nazionali abbiano il tempo di discutere quanto a loro inviato con i rispettivi governi, la Commissione non può procedere prima di sei mesi all'invio della proposta al Consiglio e al Parlamento. Per permettere un'armonizzazione di intenti è stata istituita la Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC)¹⁸², il cui obiettivo è la cooperazione tra PE e parlamenti nazionali; non è un organo decisionale bensì consultivo e di coordinamento che adotta posizioni per consenso. Può sottoporre all'attenzione delle istituzioni dell'Unione i contributi che ritiene utili ed esaminare proposte o iniziative legislative.

La COSAC è composta da rappresentanti delle Commissioni per gli affari europei dei Parlamenti degli Stati membri e dai rappresentanti del Parlamento europeo; ha ricevuto riconoscimento formale dal Protocollo n.9 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Ue, annesso al Trattato di Amsterdam. Il citato Protocollo pur avendo tracciato la strada per un dialogo costruttivo tra Parlamenti nazionali e istituzioni europee, affida agli Stati il compito di organizzare al loro interno dei sistemi atti a rendere efficace ed edificante tale cooperazione, soluzioni che possono prendere forma tramite integrazioni costituzionali o legislative o regolamentari, o combinazioni tra le stesse. La partecipazione dei Parlamenti nazionali ha acquisito maggiore importanza grazie al ruolo da essi svolto nell'elaborazione della Carta dei Diritti, formando insieme con il Parlamento europeo, la Convenzione, o meglio la maggioranza numerica della stessa.

Quale sia il ruolo, dunque, che i Parlamenti debbano assumere in futuro è questione quanto mai discussa e controversa. A tal proposito la dichiarazione n.23 annessa al Trattato di Nizza ha indicato l'importanza di un ruolo maggiore dei Parlamenti nel sistema europeo. La COSAC, nel corso del XXVIII Conferenza, approvò gli "Orientamenti parlamentari di Copenaghen" che contenevano un elenco di principi sui rapporti tra i Parlamenti nazionali e l'UE e tra Governi e Parlamenti¹⁸³; tra cui lo scambio di informazioni, le buone prassi tra Parlamenti e la cura dell'organizzazione di

¹⁸² Parigi il 16-17 novembre 1989; istituita su proposta del Presidente dell'Assemblea nazionale francese M. Laurent Fabius, avanzata durante la Conferenza dei Presidenti.

¹⁸³ Orientamenti per i rapporti tra governi e parlamenti sugli affari comunitari (standard minimi indicativi), «Orientamenti parlamentari di Copenaghen», adottati in occasione della XXVIII Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari ed europei dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC), in G.U.U.E. n. C 154 del 2 luglio 2003.

Conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare politica estera e sicurezza comune.

Ad oggi «si riscontra un rafforzamento continuo, pure non ancora adeguato, del ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di formazione della politica comunitaria, anche mediante procedure formali e informali di collegamento tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali e tra questi ultimi stessi, come istanza necessaria per riequilibrare il potere acquisito dagli Esecutivi [...] nelle scelte comunitarie».¹⁸⁴

Nella prospettiva di un'Unione efficiente e flessibile, promotrice di dialogo e cooperazione, pur nel rispetto dei rispettivi ruoli istituzionali, tra PE e parlamenti nazionali si dovrebbe auspicare una crescita tale che renda sempre più labile la distinzione tra politica interna e politica europea.¹⁸⁵

I rapporti tra parlamentari europei e nazionali possono svilupparsi sotto una forma bilaterale, e, quindi, verrebbe a formarsi un ponte e un dialogo tra un livello rappresentativo del volere della popolazione nazionale e un livello europeo di rappresentanza, oppure nella forma multilaterale, tra Parlamenti nazionali in cui la partecipazione del PE non è necessaria. A tal proposito già nel 1990 si tenne a Roma la Conferenza dei Parlamenti dei Paesi CE, rinominata Assise, composta da 300 parlamentari¹⁸⁶ che giunse ad elaborare una dichiarazione finale a «favore di una cooperazione rafforzata tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo attraverso riunioni regolari delle commissioni specializzate, scambi di informazioni e l'organizzazione di Conferenze dei Parlamenti della Comunità europea, quando

¹⁸⁴ BRUNO F., *Stati membri e Unione Europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, 2012, p. 28

¹⁸⁵ Opinione espressa da Sandro Gozi in: GOZI S., cit., p. 65. A tal proposito Giovanni Guzzetta definisce quali siano le basi da cui muove questa volontà di accrescere i poteri dei Parlamenti nazionali nella maniera che segue: «l'idea di rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali, non risponde solo all'esigenza di segnalare una (presunta) inadeguatezza del canale di legittimazione democratica, ma, di fatto, denuncia una carenza anche di quello diplomatico-intergovernativo. Essa cioè, sotto quest'ultimo profilo, esprime la consapevolezza che il ruolo dei governi nazionali, democraticamente legittimati, non è più sufficiente ad appagare la domanda di legittimazione "per Stati" e di compensare adeguatamente il deficit della dimensione democratico-rappresentativa. La natura ambigua della questione è stata, non a caso, messa in luce dalla consapevolezza diffusa che un rafforzamento eccessivo del ruolo dei Parlamenti nazionali avrebbe potuto di fatto minacciare il ruolo del Parlamento europeo. È che dunque il rafforzamento della legittimazione per via statutale dell'Unione (seppure attraverso gli organi democratico-rappresentativi degli Stati) avrebbe rischiato di produrre l'effetto controintuitivo dell'indebitamento dell'altro organo di legittimazione democratica dell'Unione, il Parlamento europeo». GUZZETTA G., cit., pp. 86-87.

¹⁸⁶ 300 parlamentari di cui due terzi appartenenti a Stati membri e il resto del PE.

giustificato dalla discussione di orientamenti essenziali per la Comunità, segnatamente in occasione di Conferenze intergovernative».

A gennaio 2012 la Risoluzione del Parlamento europeo che riguardava le relazioni esistenti tra PE e Parlamenti nazionali ha dichiarato che «il Parlamento europeo non si considera l'unico rappresentante dei cittadini e garante della democrazia rispetto alle altre istituzioni dell'Unione e non si preoccupa esclusivamente di acquisire maggiori poteri senza riconoscere il ruolo dei Parlamenti nazionali. [...] il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali rappresentano pienamente, ciascuno nel proprio ambito, i popoli dell'Unione e che, pertanto, la necessaria parlamentarizzazione dell'Unione deve basarsi sull'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo per tutte le decisioni dell'Unione e sul rafforzamento dei poteri dei Parlamenti nazionali rispetto ai propri Governi».¹⁸⁷

Come era già stato previsto dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, la procedura di revisione dei Trattati deve coinvolgere i Parlamenti nazionali¹⁸⁸, consolidando il metodo della Convenzione. Riguardo tale tema va richiamata la “clausola passerella generale”¹⁸⁹, che prevede il passaggio da una regola di unanimità a

¹⁸⁷ Parlamento europeo (A5-0023/2002 finale), Commissione affari costituzionali, 6, in www.europarl.europa.eu.

¹⁸⁸ Art. 48, par.2-4, TUE: «*Procedura di revisione ordinaria* 2. Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati. Tali progetti possono, tra l'altro, essere intesi ad accrescere o a ridurre le competenze attribuite all'Unione nei trattati. Tali progetti sono trasmessi dal Consiglio al Consiglio europeo e notificati ai parlamenti nazionali. 3. Qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, adotti a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte, il presidente del Consiglio europeo convoca una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione. In caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, è consultata anche la Banca centrale europea. La convenzione esamina i progetti di modifica e adotta per consenso una raccomandazione a una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri quale prevista al paragrafo 4. Il Consiglio europeo può decidere a maggioranza semplice, previa approvazione del Parlamento europeo, di non convocare una convenzione qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi. In questo caso, il Consiglio europeo definisce il mandato per una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri. 4. Una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai trattati. Le modifiche entrano in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali».

¹⁸⁹ Art. 48, par. 7, TUE: «Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea o il titolo V del presente trattato prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore o caso. Il presente comma non si applica alle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa. Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che il Consiglio adotti atti legislativi secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta l'adozione di tali atti secondo la procedura legislativa ordinaria. Ogni iniziativa presa dal Consiglio europeo in base al primo o al secondo comma è trasmessa ai parlamenti nazionali. In caso di opposizione di un parlamento nazionale notificata entro sei mesi dalla

quella di maggioranza qualificata o da una procedura legislativa speciale ad una ordinaria, dove quanto deciso dal Consiglio europeo all'unanimità può essere bloccato anche da un solo Parlamento nazionale entro sei mesi; a tal punto proibitivo è procedere che si può considerarlo alla stregua di un veto¹⁹⁰.

2.3. Costituzionalità e principi democratici nell'UE

L'organizzazione costituzionale dell'Unione europea è stata tracciata in base a principi interzionalistici e a correttivi apposti in direzione federale, essendo quest'ultima un'idea che non si può dirsi aliena dal pensiero di molti fautori dell'Unione.

I caratteri fondamentali dell'UE sono individuati nell'art. 2 TUE che cita: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranza. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Nell'articolo successivo il legislatore europeo prefissa gli obiettivi dell'Unione, in particolare al primo comma: «L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli», mentre nel quinto: «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, a alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite».

Le disposizioni che permettano al diritto di uno Stato membro di adattarsi al diritto dell'Unione europea devono essere organizzate in modo tale da attribuire ad atti

data di tale trasmissione, la decisione di cui al primo o al secondo comma non è adottata. In assenza di opposizione, il Consiglio europeo può adottare detta decisione. Per l'adozione delle decisioni di cui al primo o al secondo comma, il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono».

¹⁹⁰ Un esempio di veto che è stato concesso su richiesta del Governo polacco riguardo le misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali, in virtù di quanto indicato all'art. 81, par.3, c.3, TFUE: « I parlamenti nazionali sono informati della proposta di cui al secondo comma. Se un parlamento nazionale comunica la sua opposizione entro sei mesi dalla data di tale informazione, la decisione non è adottata. In mancanza di opposizione, il Consiglio può adottare la decisione».

internazionali effetti giuridici, diretti o indiretti; ciò affinché non venga modificata la sostanza qualitativa del rapporto tra Stato membro e organizzazione. L'atto iniziale con il quale l'ordinamento interno ha concesso la diretta applicabilità e la correlata efficacia del diritto originario e derivato dell'Unione è la sottoscrizione iniziale del Trattato. Se invece si intendesse adottare un'ottica sovranazionalistica verrebbe a mancare quell'elemento di automaticità rispetto all'applicazione del diritto dell'Unione rivelando una concorrenza di potestà tra enti diversi, comportando così la prevalenza dell'ente sovranazionale sullo Stato membro. Ma quest'ultima analisi non può essere considerata corretta, essendo di ostacolo all'azione efficace dell'Unione.

Tra i principi fondamentali dell'Unione europea non da ultimo va considerato quello relativo alla democrazia e al rispetto delle costituzioni dei Paesi membri. Come osserva Mario Comba¹⁹¹, volendo trovare le radici del pensiero comune che vede nella divisione dei poteri l'unico modo per mantenere vivo uno spirito di cooperazione pur riconoscendo che ciascun soggetto è portatore di una storia nazionale e di tradizioni particolari e differenti, si deve risalire a quanto scriveva Montesquieu¹⁹² descrivendo la "Costituzione" inglese, con l'accortezza di ricordare che per lui questo termine indicava l'insieme delle leggi fondamentali che sostengono il sistema politico e non con l'accezione poi attribuita a questo dalla Rivoluzione francese. In tale circostanza la Costituzione prevedeva la separazione tra funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria dello Stato, collegando a ciascuna un diverso organo: Parlamento, Re e potere giudiziario; divisione quanto mai necessaria, nell'ottica di Montesquieu, al fine di impedire concentrazioni di potere che sarebbero state nocive nei confronti del rispetto dei diritti fondamentali.

Per l'epoca in cui fu disegnato tale schema, l'idea è da considerare innovativa in quanto amministrazione era sinonimo di giustizia e le attività dello Stato non cambiavano in base alle funzioni bensì alle materie. La ricostruzione qui compiuta però può essere criticata se si considera che la "Costituzione" inglese non aveva una struttura che divideva rigidamente i poteri, ma permetteva interazioni tra di essi e gli organi costituzionali potevano esercitare allo stesso tempo poteri diversi. Esempio di ciò può essere dato dalla struttura della Camera dei *Lords*, ramo del Parlamento e anche

¹⁹¹ COMBA M., *Le istituzioni democratiche. Forme di Governo. La divisione dei poteri*, pp. 5-13; in PALICI DI SUNI E. (a cura di), *Diritto costituzionale dei paesi dell'Unione Europea*, Padova, 2015.

¹⁹² Nell'opera *L'esprit des Lois*, pubblicata nel 1948, capitolo IV.

massimo organo giurisdizionale del Paese, infatti solo dal 2009 si limita in ultima istanza ad essere organo giurisdizionale. Montesquieu ha idealizzato il modello inglese con l'unico intento di politicizzare la situazione francese; tuttavia questa sua teoria ha trovato applicazione in due casi: la Costituzione americana del 1787 e la Dichiarazione francese dei diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789; in quest'ultima all'art. XVI si legge: «una Società nella quale non sia assicurata la tutela dei diritti né sia determinata la separazione dei Poteri è priva di Costituzione».

Tuttavia, per quanto riguarda la divisione dei poteri auspicata, non si può dire vi sia stata data prosecuzione, probabilmente a causa dell'influsso del pensiero di Rousseau; infatti si può notare come il giudice si trovi ad essere solo un mero esecutore della volontà del legislatore ed in aggiunta gli sia proibito annullare atti del potere esecutivo pur in contrasto con la legge. Come sostiene Mario Comba, «si può dunque dire che la separazione dei poteri secondo il modello francese venne paradossalmente a giocare un ruolo che limita il campo di operatività dei diritti riconosciuti dalle dichiarazioni costituzionali in quanto, impedendo al giudice di agire contro il potere legislativo e contro il potere esecutivo, lascia il cittadino privo di tutela giudiziaria contro il Legislatore e contro l'Amministrazione».¹⁹³

Dal XX secolo si introdusse nelle Costituzioni d'Europa il controllo di costituzionalità, prima in Austria e Cecoslovacchia, e in un secondo momento, dopo la seconda guerra mondiale in Italia e Germania.

Diversa tutela giurisdizionale nei confronti dell'Esecutivo è data dal diverso modello:

- se monistico, come nei paesi di *Common Law*, si attribuisce la competenza di giudizio all'Amministrazione del giudice ordinario, che si occupa anche dei rapporti tra privati;
- se dualistico, come nei paesi dell'Europa continentale, è preposto un giudice apposito per risolvere controversie sussistenti tra cittadini e amministrazione

Nel caso dell'Italia la conversione al modello dualista si ebbe nel 1889 con l'attribuzione al Consiglio di Stato una competenza giurisdizionale. Con questa conversione di attribuzione dei poteri, in Italia e in altri paesi dell'Europa continentale, è venuta a ridursi considerevolmente la preesistente differenza tra i due modelli di separazione dei poteri, monistico e dualistico.

¹⁹³ *Ivi*, p. 7.

Parlare di categorie di costituzione è rischioso, poiché la variabilità tra i modelli nelle Costituzioni europee è molto elevata; per questa ragione è corretto parlare di diverse tipologie, ma ricordando il contesto a cui ci riferiamo e tenendo presente la continua evoluzione a cui esse sono sottoposte.¹⁹⁴ Mutamento notevole lo si può osservare nella struttura dello Stato liberale che si è trasformata Stato sociale, o *welfare State*, nel quale numerose sono le attività aggiuntive attribuite allo Stato, elemento che impedisce una netta divisione dei poteri, andando anche ad invadere la sfera privata del singolo cittadino. Così è stata trasferita la funzione legislativa dal Parlamento al Governo, il quale ha il potere di iniziativa e riconosce al Parlamento solo il ruolo di controllo, conservando sotto la sua potestà anche l'attività amministrativa.

L'aumento dei contenziosi tra il cittadino e lo Stato ha portato alla creazione di organi appositi di natura amministrativa al fine di smaltire il numero più elevato possibile di liti. Il cambio delle funzioni statali ha portato al mutamento degli organi preposti; ad esempio il Potere Esecutivo ora si suddivide in Potere Governativo, titolare dell'indirizzo politico, e Potere Amministrativo, costituito dall'apparato burocratico dello Stato e degli altri enti pubblici che esercita un autonomo potere decisionale.

La chiave per comprendere quale sia il modello statale ottimale per lo Stato moderno non è più da cercarsi in modelli passati e costruiti su un'idea di Stato liberale, come aveva fatto Montesquieu, bensì ricercare modelli flessibili e sufficientemente articolati da permettere ad uno Stato Sociale di essere al tempo stesso articolato ed efficiente.

«Nel quadro di una democrazia rappresentativa, gli organi parlamentari rappresentano tradizionalmente il momento principale di identificazione tra lo Stato apparato ed il corpo sociale».¹⁹⁵

Negli Stati dell'Unione europea la struttura del Parlamento ha due diversi schemi:

- organo assembleare monocamerale¹⁹⁶: soluzione derivante, da una parte, dalla filosofia che ispirò la Rivoluzione francese in base alla quale una assemblea

¹⁹⁴ «Le Costituzioni [...] non sono solo un atto giuridico in senso stretto collocato al vertice della scala gerarchica, ma sono anche altro. Le “Costituzioni” sono nate in ragione delle “problematiche sociali” che si dovevano risolvere e se hanno avuto il pregio di plasmare i diversi fenomeni sociali, hanno avuto anche il merito di essere plasmate, in un divenire continuo, dove le conquiste del passato sono un patrimonio del presente e dove i “nuovi” problemi della società umana sono di volta in volta affrontati e risolti grazie alle norme, ai principi ed alla loro interpretazione costituzionale». MELICA L., cit., p. 163.

¹⁹⁵ TOSI D., *Le istituzioni democratiche. Forme di governo. Composizione e funzionamento degli organi costituzionali*, in PALICI DI SUINI E., cit., p. 31.

unica rispecchia l'ideale dell'unicità della sovranità nazionale, e dall'altra dalla ricerca di massima efficienza dell'organo detentore del potere legislativo;

- organo assembleare bicamerale¹⁹⁷: nato nel Regno Unito con l'intento di vedere rappresentati sia il ceto aristocratico che la classe borghese, attualmente continua ad esistere con diversi scopi. Negli Stati federali una seconda assemblea ha l'obiettivo di rappresentare gli interessi degli Stati membri¹⁹⁸; oppure una camera alta può dover rappresentare le collettività territoriali, come previsto nell'ordinamento spagnolo; o ancora per dar voce agli interessi di specifiche categorie socio-professionali, come accade in Irlanda e Slovenia; oppure la seconda camera può non rappresentare nessun interesse particolare. Facendo riferimento a quest'ultimo caso si può prendere in considerazione l'assetto italiano del Senato che si presenta come organismo speculare rispetto a quello della Camera dei deputati. In ognuna di queste situazioni vengono definiti a monte i doveri di ciascuna assemblea e, soprattutto, i limiti in termini di competenze della seconda camera, aspetto quest'ultimo che nell'ordinamento italiano manca, in quanto non vi è al momento una ripartizione di competenze delle due camere; causando un rallentamento nello svolgimento delle funzioni parlamentari e nell'attività normativa.

Essendo le Costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea create in periodi temporali distanti tra di loro, si possono leggere influenze diverse, sia dovute al contesto cui erano rivolte, sia alle stesse costituzioni già vigenti in paesi limitrofi; tuttavia ciascuna mantiene delle peculiarità radicate nel paese di pertinenza. Nel tentativo di uniformare alle direttive europee quanto previsto nelle costituzioni dei singoli Stati membri, si possono studiare tre tipi di aggravio:

- interno¹⁹⁹: con cui si indicano procedure parlamentari più complesse e onerose rispetto a quelle previste dall'ordinario procedimento di formazione della legge;

¹⁹⁶ Tale schema è previsto dalle Costituzioni di Lituania, Svezia, Malta, Estonia, Lettonia, Slovacchia, Danimarca, Portogallo, Finlandia, Grecia, Ungheria, Cipro, Lussemburgo, Bulgaria e Croazia.

¹⁹⁷ Soluzione adottata da Regno Unito, Austria, Germania, Belgio, Spagna, Francia, Olanda, Irlanda, Slovenia, Romania, Italia, Polonia, Repubblica Ceca.

¹⁹⁸ Ad esempio in Austria il *Bundesrat* è composto da rappresentanti dei singoli *Länder* eletti dalle assemblee legislative degli stessi seguendo il principio proporzionale.

¹⁹⁹ I paesi in cui si attua un tipo di aggravio interno sono Bulgaria, Cipro, Germania, Malta, Portogallo, Repubblica Ceca, Ungheria e Croazia.

- esterno²⁰⁰: indicante il coinvolgimento diretto del corpo elettorale, attraverso il referendum, al procedimento di revisione della Costituzione.
- intermedio²⁰¹: adottato da diversi paesi del Nord d'Europa, che prevede lo scioglimento delle Camere durante l'iter di revisione costituzionale, infatti il Parlamento una volta che approva l'esigenza di una revisione costituzionale dovrà sottoporsi al giudizio del corpo elettorale, verrà sciolto e poi vi sarà un'elezione popolare di un nuovo Parlamento che avrà il compito di approvare la riforma costituzionale.

Il sistema con cui l'Unione europea può essere catalogata è quello costituzionale, sebbene vi sia un particolare non trascurabile: non ha una costituzione propria. Infatti vanta un ordinamento giuridico, propri principi costituzionali e l'*acquis comunitario*, comprensivo delle norme che dalle disposizioni dei trattati, dagli atti delle istituzioni comunitarie e dalle decisioni della Corte di giustizia discendono. Per questa ragione vi fu un tentativo di redazione di una costituzione dell'Unione europea, idea che nacque in capo alla Corte di giustizia nel corso di due casi *Van Gend & Loos*²⁰² (1963) e *Costa c. Enel*²⁰³ (1964); l'obiettivo di tale innovazione risiedeva nel tentativo di ridurre le

²⁰⁰ Gli Stati membri in cui è previsto il referendum sono: se eventuale in Estonia, Francia, Spagna (per revisioni parziali), Svezia, Slovenia, Italia, Lituania, Lettonia, Lussemburgo, Polonia, Slovacchia, Croazia; se invece obbligatorio Romania, Irlanda e Regno Unito.

²⁰¹ Lo scioglimento delle Camere è previsto in Belgio, Finlandia, Grecia, Paesi bassi e Svezia; se allo scioglimento si aggiunge anche l'elemento referendum in Danimarca e Spagna (per revisioni totali).

²⁰² Nel caso *Van Gend & Loos* la Corte dichiara che «lo scopo del trattato Cee [...] implica che il trattato è più che un accordo create obbligazioni reciproche tra le parti contraenti [...]; la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo internazionale a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani. È un ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini: il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emanate dagli Stati membri, nello stesso modo in cui pone ai singoli degli obblighi attribuisce loro dei diritti soggettivi». A tal proposito Giovanni Guzzetta specifica: «gli Stati hanno accettato di limitare significativamente i propri poteri sovrani permettendo, nei settori ceduti, che la normativa europea si imponesse direttamente al proprio interno, persino sulle Costituzioni nazionali e anche senza il proprio specifico assenso. I principi di efficacia diretta e di primato del diritto europeo (affermati dalla Corte di Giustizia nelle storiche sentenze *Van Gend en Loos* e *Costa* contro *Enel* all'inizio degli anni '60 del secolo scorso) si applicano, infatti, ormai anche alle norme europee stabilite a maggioranza degli Stati. In altri termini – innovando radicalmente rispetto al principio internazionalistico delle decisioni per consenso- gli Stati membri debbono subire anche decisioni cui essi siano stati contrari». GUZZETTA G., cit., p. 8.

²⁰³ Nel caso *Costa* la Corte riprende quanto dichiarato nel caso *Van Gend & Loos*, si veda nota precedente, e ne sviluppa la definizione affermando: «differentemente dagli ordinari accordi internazionali, il trattato istitutivo della Comunità economica europea ha creato il proprio sistema giuridico quando il Trattato è entrato in vigore e come tale è vincolante per essi... Gli Stati membri hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro diritti sovrani e creato quindi un complesso di diritti vincolante per i loro cittadini e per loro stessi».

differenze fra i trattati internazionali istitutivi della Comunità e le costituzioni degli Stati membri. Tramite le dichiarazioni espresse in queste due circostanze, la Corte, osserva Sandro Gozi²⁰⁴, «rimette in discussione le stesse fondamenta degli Stati nazionali europei che, sin dai tempi di Westfalia (1648), si strutturano sull'idea della sovranità statale assoluta e del monopolio dell'azione politica. La corte sviluppa l'idea di sovranità condivisa, di fusione delle sovranità, di esercizio in comune delle sovranità[...] non si tratta di spossessare gli Stati delle loro prerogative o di costruire un "super-Stato" europeo ma di rafforzarne l'azione in settori in cui solo interventi comuni, basati sul principio di solidarietà, possono garantire l'efficacia. Tale sistema si basa su due principi fondamentali: l'applicabilità diretta e la supremazia del diritto comunitario».

Tuttavia, nel corso della storia comunitaria e con l'avvento dell'Unione europea in sostituzione alla Comunità europea, si sono potute constatare diverse resistenze al processo di costituzionalizzazione, motivate da diversi fattori che sembrano aumentare man mano che l'Unione si avvicina ad una forma statale tramite la giurisprudenza della Corte di giustizia, l'allargamento del voto a maggioranza, il rafforzamento dei poteri del PE, l'introduzione della moneta unica e il riconoscimento del ruolo principe della BCE.

Il processo che sta portando l'Unione europea a trasformarsi in un modello politico, le cui forme di controllo e responsabilità sono profondamente diverse rispetto a quelle tipiche dei sistemi nazionali, non di rado mette in discussione la capacità della stessa a rispondere adeguatamente alle esigenze democratiche a cui gli Stati membri, per loro storia e cultura, sono abituati.

Problematica che può essere identificata come *deficit* democratico del sistema europeo, perché, come nelle altre organizzazioni internazionali, ci sono i poteri esecutivi, quali il governo, a rappresentare gli Stati nelle istanze comunitarie, mentre dovrebbero invece essere i poteri legislativi ad occuparsene, come i parlamenti. Il ruolo che i Governi nazionali hanno assunto esce rafforzato in seguito alle disposizioni contenute nei trattati comunitari, che portano a generare atti con valore di legge e che conseguentemente prevalgono sulle leggi nazionali. Ad esempio, quando si riuniscono a Bruxelles i governi europei legiferano senza dover essere sottoposti alle consuetudinarie procedure

²⁰⁴ GOZI S., *Il governo dell'Europa*, Bologna, 2000, p. 18.

di controllo parlamentare, infatti non sono state introdotte a livello comunitario meccanismi di controllo equivalenti.

Soluzione che è stata adottata da Danimarca e Regno Unito era stata quella di introdurre, a livello nazionale, forme efficaci di controllo preventivo sugli esecutivi; ma ciò può portare a controindicazioni quali la riduzione di quella flessibilità e tempestività che le azioni comunitarie dovrebbero possedere.

Più indicato potrebbe essere il rafforzamento del ruolo legislativo e di controllo del Parlamento europeo, tesi sostenuta da Sandro Gozi²⁰⁵ dichiarando che «se a livello giuridico la democraticità del sistema potrebbe essere aumentata grazie al rafforzamento del ruolo legislativo e di controllo del Parlamento europeo, dal punto di vista politico, una piena costituzionalizzazione del sistema passa attraverso l'emergere di una società civile europea capace di dar vita ad un vero dibattito politico europeo con la partecipazione consapevole delle opinioni pubbliche nazionali. Queste, al momento, vivono l'Europa in maniera spesso filtrata e diluita da dibattiti politici strettamente nazionali che solo di rado contribuiscono ad una reale comprensione delle possibili implicazioni delle scelte europee».

Dischiare che l'intento degli Stati membri sia quello di essere partecipi di un'Unione sovranazionale i cui tratti di democrazia sono forti, in cui i cittadini si muovono in un sistema perfettamente integrato è ben lontano dalla verità, poiché la ricerca di un simile *status* significherebbe, per gli ordinamenti nazionali, rinunciare a importanti fette di sovranità in termini sia economici che politici, dovendo poi imparare ad affrontare di comune accordo con gli altri stati molte situazioni che vanno a toccare aspetti interni della vita socio economica e politica del paese.

È da notare come attualmente, anche se non si può parlare di democrazia integrata dell'Unione, gli Stati membri procedano spesso ad agire in conseguenza non a decisioni provenienti da richieste dei cittadini, bensì da organi specializzati-tecnici i cui verdetti, appellandosi all'ideale di scientificità, non sono confutabili, o perlomeno non a tal punto da richiederne il consenso dell'intera platea degli elettori, non possedendo le conoscenze sufficienti per poter esprimere un'opinione compiuta al riguardo. Conseguenza, questa, di quella ricerca di accelerazione dei tempi che si ritorce contro la stessa classe politica che inizialmente aveva trovato in essa la soluzione, poiché «la

²⁰⁵ *Ivi*, p.22.

sovranità degli esperti tende a prevalere sulla sovranità popolare e sulla sovranità parlamentare». ²⁰⁶

Non potendo vietare la partecipazione attiva di gruppi di interesse nella vita delle istituzioni nazionali quanto internazionali, la soluzione che si può trovare è quella di cercare di responsabilizzarli, rendendoli partecipi della vita e dell'evoluzione del sistema, permettendogli di impiegare le loro conoscenze indirizzandole alla crescita e allo sviluppo positivo e costruttivo del sistema europeo; anche se è innegabile che così agendo il controllo politico diviene più complicato. Problema, questo, cui si può porre un freno creando degli spazi di dialogo e di confronto, sotto forma di collegi, in cui gli interessi di settore cercano degli aspetti comuni su cui indirizzare le proprie energie, il tutto sotto il controllo dell'amministrazione che rappresenta e promuove l'interesse generale.

Questa è la motivazione per la quale a livello europeo vi siano numerosi comitati, gruppi consultivi e di lavoro; numerosità che non è fonte di preoccupazione, ma anzi viene appoggiata dagli organismi comunitari in quanto risposta all'esigenza di dover procedere ad una composizione di interessi rapida e tempestiva. Ben consapevoli che a livello nazionale manca questa attenzione, anzi tale fenomeno è accolto con indifferenza sia dagli individui che da parte delle amministrazioni nazionali e locali.

Tuttavia, è da considerare anche la situazione per la quale a livello europeo ci si trovi a dover considerare le richieste non solo di gruppi di interesse specifici, divisi per categorie professionali, culturali o religiose, ma anche con gli interessi provenienti dai governi degli Stati membri. Interessi che già a livello nazionale sono soggetti a un pluralismo e a una frammentazione tali per cui si era già provveduto ad un'attività di mediazione e di composizione.

Nell'Unione anche la ripartizione dei poteri tra le istituzioni si fonda su specifici interessi, nonostante i detti poteri siano strettamente interdipendenti: il Consiglio è l'organo di vertice governativo e rappresenta gli interessi dei governi; il Parlamento è l'organo di vertice democratico, rappresentante dei popoli; la Commissione difende l'interesse comunitario generale. Gli interessi derivanti da un singolo Stato membro, spesso, trovano alcuni elementi condivisi anche con altri ordinamenti nazionali di paesi

²⁰⁶Cfr. ANDERSEN S.S.- BURNS T.R., *Societal Decision-making: Democratic Challenges to State Technocracy*, Dartmouth, 1992 e *L'Unione e la politica postparlamentare*, Bologna, 3, 1998, pp.419 e ss.

dell'Unione; e per questo confrontandosi su aspetti comuni si raggruppano intorno alle strutture europee reti di cooperazione intergovernativa, ragione per cui «la pluralità di interessi di cui il Consiglio è permeato caratterizza il sistema comunitario come un sistema “a rete” in cui agli interessi dei vari Stati si aggiungono interessi settoriali che hanno giustamente identificato nelle istituzioni comunitarie un nuovo sistema di potere, su cui i governi nazionali e i singoli ministeri esercitano una grande influenza».²⁰⁷

L'assenza di un rapporto gerarchico nel sistema politico-amministrativo comunitario causa l'affollarsi di un numero elevato di interessi che devono essere affrontati con tempistiche tutte uguali, quindi, perché possano essere efficaci, saranno/dovrebbero essere necessariamente brevi.

2.3.1. *Deficit democratico*

La problematica del *deficit* democratico²⁰⁸ non è da trascurare, tanto più che l'evolversi e l'espandersi dei poteri dell'Unione richiede sempre più forme di democrazia che permettano di rafforzare l'integrazione, che è «la *condicio sine qua non* per ulteriori passi nel lungo e difficile cammino dell'Unione».²⁰⁹

Emblematica la dichiarazione dell'attuale Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz: «Se l'Ue fosse uno Stato che facesse domanda di ammissione nell'Unione

²⁰⁷ GOZI S., cit., p. 25.

²⁰⁸ *Deficit* democratico e ruolo dei Parlamenti nazionali sono argomenti tra loro interconnessi fortemente, infatti Giovanni Guzzetta dichiara: «l'esigenza di rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali si è imposta al dibattito in relazione all'obiettivo di attenuare il *deficit* di legittimazione (democratica) dell'Unione. Ma, se ci si riflette, la risposta ricercata er tale via esprime già di per sé il superamento di una interpretazione del dualismo europeo in termini di separatezza e giustapposizione. Infatti, l'inserimento dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea non appare interamente coerente con nessuna dei due tradizionali canali di legittimazione in cui consiste la menzionata logica dualista. il canale della legittimazione “per popoli” di tipo democratico-rappresentativo affidato ad un organo di estrazione “sovranzionale”, il PE, e il canale di legittimazione “per Stati” di tipo diplomatico-intergovernativo affidato ad organi o processi (si pensi alla composizione del Consiglio dell'Unione) espressi dai governi». GUZZETTA G., cit., p. 85. Relativamente alla questione del *deficit* democratico Claus Offe osserva l'esistenza di tre categorie di *deficit* (commerciale, di bilancio e democratico) e come «questi tre deficit [siano] strettamente legati tra loro: l'ultimo, il deficit democratico, è un fulcro strategico per ogni tentativo di affrontare gli altri due. Per compiere significativi passi avanti in termini di integrazione, patto fiscale e supervisione permanente della Commissione; per rendere stabile (e non una misura di emergenza *ad hoc* adottata a porte chiuse) il regime di controllo delle banche e dei bilanci; ma, soprattutto, per realizzare la redistribuzione su larga scala (tra paesi e classi sociali) che questo regime comporterebbe, è impossibile fare a meno del sostegno politico di cittadini europei che esprimano la propria volontà, formata e orientata dai partiti politici, nelle elezioni e nei referendum». OFFE C., cit., pp. 85-86.

²⁰⁹ BRUNO F., cit., p. 29.

europea, la domanda sarebbe certamente respinta per assoluta mancanza di democrazia», riguardante la condizione non rosea in cui l'Unione si trova ad operare. La situazione attuale critica può essere letta come conseguenza non di disposizioni in materia date erroneamente, ma proprio di una mancanza di previsione della necessità di provvedere a dare disposizioni che permettessero al sistema UE di agire entro i canoni della democrazia, quasi fosse implicito che ciò si sarebbe realizzato.

L'integrazione tra gli Stati dell'UE può essere di due tipi: negativa e positiva. Nel caso dell'integrazione negativa si era tentato fossero presenti organi decisionali, non di rappresentanza democratica, quasi che le decisioni da prendere dipendessero da precisi ordini scientifico-economici e la politica non avesse voce in capitolo, escludendo così la necessità di richiederne legittimità politica.

Linea guida che venne ben precisata nell'art. 2 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea: «la Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano». In tale occasione il legislatore intendeva dare voce agli interessi sia europei che nazionali, ma dando consistenza ai soli organi della Commissione e del Consiglio, tralasciando il Parlamento che più avrebbe difeso il concetto di democrazia. Strumenti di questa integrazione negativa nel corso degli anni furono molteplici, tra cui si può ricordare l'abbandonato progetto di Costituzione elaborato a Laeken nel 2001 e l'aspirazione ad un movimento di riforma democratica da Amsterdam, 1997, a Lisbona, 2007.

Il progetto di una Costituzione per l'Europa non è andato a buon fine anche a causa delle diverse idee che gli agenti comunitari avevano a tal proposito: si voleva redarre una costituzione economica, politica o di base come intesa da un qualsiasi Stato membro? Come osserva Gian Luigi Tosato, «Non si può evidentemente parlare di costituzione "economica" se non in contrapposto ad una costituzione "politica" e in un contesto che comprenda l'una e l'altra. Così, in ambito europeo, riferirsi ad una

costituzione economica presuppone che esista una costituzione politica e, prima ancora, una costituzione tout court dell'Unione europea».²¹⁰

La consapevolezza di una crisi della legittimazione democratica nel sistema può essere nata dalla constatazione, da parte degli Stati membri, di una situazione di distribuzione diseguale degli oneri e dei diritti delle manovre politiche attuate, portando a domandarsi se e per quale motivo esistano dei vuoti di democrazia così forti da permettere che vengano considerate prioritarie le esigenze solo di taluni Stati, aggravando magari il già presente divario geografico tra Est e Ovest.

Finché si procedeva alla costruzione di un mercato comune le soluzioni potevano risultare tecnicamente più semplici e condivisibili, prevedendo norme commerciali quali l'eliminazione delle dogane o dei dazi; con il passare degli anni e con l'evolversi del sistema comunitario si aspira a regolare questioni di interesse pubblico che fino al momento del confronto si sono sempre trovate di gestione prettamente nazionale, richiedendo, quindi, una sempre nuova cessione di sovranità da parte degli Stati membri verso l'UE. Per questo è necessario passare ad una fase di integrazione positiva che agisce solo una volta che la sola maggioranza abbia deciso in tal senso; perché tale maggioranza avesse il credito e la forza sufficiente per poter valere da legittimazione a successive azioni si è dovuto intervenire al fine di allargare la base di legittimazione democratica. Ciò fu reso possibile dando sempre maggior rilievo e potere al Parlamento. Dapprima nel 1999 ad Amsterdam venne ampliato l'uso della procedura di codecisione e, in seguito nel 2007 a Lisbona, si specificarono le regole del governo rappresentativo.

Tuttavia il programma di integrazione europea continua a non essere ottimale, e rimane una questione aperta, analizzata e studiata alla ricerca di soluzioni nuove e condivise. Spesso però si torna a valutare un'ipotesi già scartata: la redazione di un documento costituzionale europeo. Sembra, questo, essere l'unico strumento che permetta la costruzione di un ordine pubblico solido sulle cui basi poter rilevare effetti economici redistributivi. Nonostante che le voci che si levano in favore di tale progetto siano molteplici, non mancano le repliche, in particolare pare non piacere l'ipotesi di sganciamento della costituzione dallo Stato.

²¹⁰ TOSATO G.L., *Osservazioni in tema di costituzione economica dell'Unione europea*, in PANUZIO S.P.-SCISO E. (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, 2002, p.57.

Come sostiene Majone, «la difficoltà di perseguire gli obiettivi d'integrazione con i metodi della democrazia parlamentare ha cause profonde che non possono essere corrette mediante semplici riforme istituzionali: da un lato, la mancanza di un *demos* europeo [...]; dall'altro il fatto che il principio maggioritario, e lo stesso democratico, presuppongono l'esistenza di una comunità abbastanza omogenea e solidale perché la minoranza riconosca la legittimità delle decisioni della maggioranza, e la minoranza sia disposta a finanziare misure di sostegno di gruppi bisognosi di aiuto».²¹¹

Definitivamente nel 2007, con il Trattato di Lisbona, viene abbandonata l'illusione di una possibile costituzione europea²¹² anche per motivi di flessibilità e snellezza di organi amministrativi europei, per agevolarne anche il funzionamento. Le considerazioni fin qui riportate vanno però contestualizzate e, in tal senso, va specificato che «misurare il livello e la qualità democratica di un sistema istituzionale è cosa complessa e diventa velleitaria se si limita l'esame al testo di un Trattato organizzativo delle relazioni istituzionali».²¹³

Osserva Fernanda Bruno, riguardo la questione se sia possibile incrementare il livello di democrazia grazie all'aumento di poteri attribuiti al PE, «se identificare la democrazia con il parlamentarismo è inammissibile, sarebbe anche inimmaginabile una democrazia senza un Parlamento e soprattutto senza un Parlamento adeguato alle nuove sfide internazionali e comunitarie».²¹⁴

Il *Deficit* può essere inteso su due piani:

²¹¹ MAJONE G., *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e mercato*, 2003, p. 31.

²¹² Ancora in discussione se sia veramente stata abbandonata l'idea di una Costituzione europea, infatti Giovanni Guzzanti, in un testo recente, del 2015, riconosce l'attualità di allusioni a questa Costituzione, tuttavia ne definisce le coordinate: «sembra [...] che il riferimento alla Costituzione si collochi – nel quadro dell'ordinamento comunitario – a mezza strada tra il significato forte derivato dalla tradizione del diritto costituzionale statale ed una lettura meramente simbolica o allusiva. E si potrebbe a questo proposito parlare di un uso mimetico ed evocativo dell'espressione. La quale contribuisce cioè ad affermare e confermare tre novità rilevanti sul piano qualitativo. La prima è quella di segnare la ormai completa transizione da una struttura fondamentale di tipo economico verso una "politicizzazione" dell'esperienza comunitaria. [...] In secondo luogo, l'insistenza sul riferimento ad una Costituzione europea, arricchita – per giunta- di un *Bill of Rights* significa postulare la pretesa di un'equiordinazione assiologica e di *status* rispetto alle Costituzioni nazionali. [...] In terzo luogo, appare evidente che l'uso del termine, piuttosto che rappresentare schmittianamente solo la sanzione formale di un processo di unificazione raggiunta ("la decisione politica fondamentale sulla forma dell'unità politica"), si candida ad essere, viceversa, un fattore di ulteriore propulsione verso tale unità ». GUZZETTA G., cit., pp. 60-61.

²¹³ DELLA MORTE M.- GLIATTA M.A., *La resistibile ascesa della democrazia partecipativa in Europa*, in MAURO M.R., cit., p. 71.

²¹⁴ BRUNO F., *Stati membri e Unione Europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, 2012, p.39.

- comunitario: Il Parlamento europeo non ha il potere decisionale;
- nazionale: Il Parlamento nazionale non può controllare le decisioni comunitarie, vertendo esse su materie sottratte alle sue competenze.

Il vero problema che può essere creato da un *deficit* democratico si verifica quando questo va a colpire «nel punto più valorizzante per un sistema democratico, allora l'incremento dei luoghi della partecipazione dovrebbe sortire l'esito sperato della necessaria riduzione della distanza tra eletti ed elettori».²¹⁵

Se si decidesse di dar credito alla tesi secondo la quale il dilemma europeo sia dato da un governo senza popolo, è difficile possano trovare fondamento richieste di legittimazioni democratiche, quando potrebbe essere rilevata in ogni momento l'inesistenza di una comunità politica europea, delle relative sedi, nonché del diritto inerente. E ancora, se l'iniziativa popolare diretta viene temuta a causa della possibilità che alle istanze presentate dai singoli si mescolino interessi di categoria o corporativi, per quale ragione bisognerebbe incentivare l'aumento della democrazia se saranno poi solo i microinteressi a prevalere?

Il giusto compromesso «tra l'interesse generale alla stabilità finanziaria e la tutela dei diritti economici e sociali dei singoli può essere diretto a rafforzare, insomma, tanto la rilevanza delle procedure con cui è perseguita la disciplina di bilancio quanto la congruenza e la coerenza di questa con le politiche sull'occupazione e sulla crescita».²¹⁶

2.3.2. La legittimità democratica e il tribunale costituzionale tedesco

Il 7 settembre 2011 L'Unione europea decise di erogare aiuti alla Grecia. Immediata fu la reazione del Tribunale costituzionale tedesco, che vide in tale decisione una violazione del principio di democrazia secondo il quale le scelte principali in materia di bilancio debbano rimanere di competenza del Parlamento tedesco. Si crea così una situazione di conflitto tra diritto dell'Unione interno, poiché dal punto di vista della legislazione tedesca sono considerati illegittimi i meccanismi di aiuto agli Stati in crisi, poiché si va ad onerare il bilancio dello Stato stesso senza averne chiesto l'approvazione del *Bundestag*.

²¹⁵ DELLA MORTE M.- GLIATTA M.A., cit., p. 79.

²¹⁶ MOLA L., *Profili di compatibilità delle misure di austerità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in ADINOLFI G.-VELLANO M., cit., p. 104.

Dopo diverse controversie tra le istituzioni della Germania e quelle europee venne riconosciuta la compatibilità del MES con il principio di democrazia, in seguito alla decisione presa il 12 settembre 2012²¹⁷; nella stessa occasione vennero accettati anche: il *Fiscal Compact* e la modifica dell'art. 136 TFUE. La Germania sembra aver accettato queste direzioni europee, ma continua ad orientare il proprio operato e l'attenzione in difesa della legittimità democratica della popolazione tedesca e dello sviluppo del processo di integrazione, a tal fine si preserva il diritto, in capo ad una Commissione della *Bundestag*, ad approvare garanzie finanziarie che la Germania a livello europeo si troverà a dover assumere.

Due anni dopo, con decisione del 18 marzo 2014, la Germania decise di porre un limite massimo all'impegno finanziario che il MES avrebbe potuto richiederle: 190 miliardi di euro; riconoscendo, quindi, per importi minori o uguali a tale cifra l'infondatezza di dubbi costituzionali ma limitando tutte le richieste superiori in modo da disincentivare l'adozione di decisioni che potessero incidere sulle sue finanze pubbliche.

Un altro aspetto che il Tribunale costituzionale federale tedesco ha contestato dal punto di vista di legittimità democratica è il programma OMT della BCE che prevede l'acquisto di titoli di Stato di Paesi in difficoltà, effettuando un rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE; tuttavia la Corte ha dovuto capitolare e riconoscere, il 16 giugno 2015, la piena competenza della Corte di giustizia in materia essendo gli strumenti comunitari gli unici a poter utilizzare «uno strumento essenziale per la “solidarietà interstatale” in Europa contro le speculazioni dei mercati finanziari»²¹⁸ e, quindi, l'assenza di violazione del diritto dell'Unione europea.

Il *deficit* democratico dell'UE²¹⁹ può essere analizzato sotto il punto di vista strutturale o funzionale. Nel primo caso ci si riferisce al funzionamento del quadro costituzionale,

²¹⁷ «il Tribunale, pronunciandosi sulla compatibilità con la Legge Fondamentale del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES- ESM), ha affermato che tale organismo è compatibile con il principio di democrazia solo perché non esorbita dalla quota di sottoscrizione liberamente approvata dal Bundestag (190 miliardi di euro) e quindi non lede gli interessi dei cittadini tedeschi». MELICA L., cit., p.172.

²¹⁸ MAURO M.R., *L'Europa tra sfide economiche e garanzie dei diritti dei cittadini*, Annali Università del Molise, Agrigento, n. 43, 2015, p. 20.

²¹⁹ Giovanni Guzzetta riferendosi a tale problematica, la sintetizza così: «l'infinito dibattito sul *deficit* democratico dell'Unione europea è diventato ormai una specie di buco nero o capro espiatorio per addebitare all'Unione tutto ciò che non va. In particolare vengono rubricati sotto tale etichetta non solo i problemi relativi alla legittimizzazione strettamente democratico-rappresentativa, ma, più in generale quelli della sua legittimizzazione *tout court*». GUZZETTA G., cit., p. 97.

mentre nel secondo si definisce *deficit* la carenza degli obiettivi e degli esiti delle politiche europee.

Trattati e protocolli annessi hanno cercato di sopperire alla carenza di democrazia valorizzando il ruolo di parlamenti europeo e nazionali, ma con il triste esito di dare una valorizzazione asimmetrica dei Parlamenti nazionali; rendendo in tale maniera il *deficit* democratico come violazione del principio di eguale posizione degli Stati partecipanti.

A tal proposito, infatti, si sono scoperti dei profili problematici, poiché in seguito alla sentenza del 12 settembre 2012 sono stati rafforzati i poteri del Parlamento tedesco senza che venissero al contempo apportate le stesse modifiche anche ai Parlamenti nazionali degli Stati membri, portando alla scontata conclusione che esista una sorta di supremazia del Parlamento tedesco, e che ciò comporti un attacco al principio cardine dell'uguaglianza di un ordinamento che poteva ambire ad assomigliare ad uno Stato federale. È anche vero, però, che non si può giungere a conclusioni affrettate senza tenere presente che l'Unione europea si basa sul rispetto delle previsioni costituzionali interne agli ordinamenti degli Stati membri, per questo se solo il Parlamento tedesco ha affrontato tale problematica chiedendone garanzia e tutela, la non azione degli altri Stati membri non può intaccare quanto legittimamente richiesto da un singolo Paese.

È vero anche che il timore espresso dallo Stato tedesco in riferimento a questi strumenti di salvataggio finanziario di Stati membri in difficoltà potrebbe essere dettato dall'aver constatato «la riluttanza dei governi a chiedere il sostegno finanziario delle istituzioni internazionali, fino a quando non vi sono praticamente obbligati, può essere spiegata in due modi. La prima è di natura politica. Chiedendo aiuto esterno, un governo riconosce di fatto, davanti al Parlamento e all'opinione pubblica, la sua incapacità di risolvere autonomamente i problemi cui deve far fronte il paese. [...] La seconda ragione per cui i paesi tendono ad evitare il ricorso agli aiuti esterni è che i mercati finanziari non sempre reagiscono in modo favorevole a tale richiesta».²²⁰ Quindi, l'unica alternativa valida possibile sarebbe «ridurre l'incentivo dei governi a ritardare la richiesta di aiuti, che comporta costi rilevanti per il sistema e rischi di contagio per gli altri paesi in difficoltà. Un modo potrebbe essere quello di rendere automatico il ricorso agli aiuti, facendoli scattare quando il differenziale dei tassi d'interesse (*spread*) supera una certa soglia».²²¹

²²⁰ BINI SMAGHI L., *Morire di Austerità*, pp. 100-102.

²²¹ *Ivi*, p.104.

2.4. Art. 81 della Costituzione italiana: il pareggio di bilancio

Nell'affrontare questioni inerenti a modifiche della Costituzione italiana per rispettare vincoli europei vanno considerati quali siano i motivi per i quali il Governo italiano debba seguire le direttive provenienti dall'Unione europea. Passaggio necessario per non "subire" decisioni prese al di fuori dei confini nazionali ma il cui intento è, o per lo meno dovrebbe essere, costruttivo e di crescita.

L'orientamento dell'Unione europea, diretto al consolidamento dei bilanci statali, «è stato perseguito ricorrendo, accanto a misure che mirano a far aumentare le entrate derivanti dalla tassazione ed a razionalizzare l'amministrazione pubblica, a drastici tagli alla spesa pubblica e a riforme strutturali nei settori della protezione sociale e del mercato del lavoro».²²²

Durante la formazione e la stesura della Costituzione, la definitiva formulazione dell'art. 81 è avvenuta in sede di Commissione, risultando quasi insignificante il successivo passaggio in Assemblea: infatti il progetto approvato sembra non mutare nei suoi tratti principali nell'arco di queste due situazioni. L'unica modifica che si può citare è quella relativa al secondo comma, in cui si passa dalla previsione della concessione dell'esercizio provvisorio «una sola volta e per un periodo non superiore a quattro mesi», ad una concessione «per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi».²²³

Più significativo fu il dibattito che si sviluppò in sede di Seconda Sottocommissione, in cui si elaborò anche uno scritto²²⁴ che successivamente divenne l'art.77 del progetto di Costituzione. L'obiettivo del costituente sembra più orientato alla ricerca di una garanzia affinché le normali leggi non alterino gli equilibri posti dal bilancio, piuttosto che la ricerca del pareggio di bilancio. Considerando il dibattito che si è svolto in sede di Assemblea Costituente sull'art. 81 Cost., sembra esserci stata la volontà comune

²²² MOLA L., cit., p. 82.

²²³ Cfr. *La Costituzione della repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. IV, Assemblea Costituente, seduta del 17 ottobre 1947, Roma, Camera dei deputati – Segretario generale, 1970, 3357 «Le Camere approvano ogni anno i bilanci e i rendiconti consuntivi presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso che per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. In ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese devono essere indicati i mezzi per farvi fronte».

²²⁴ cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della assemblea Costituente*, vol.VII, Seconda Sottocommissione, seduta del 24 ottobre 1946, Roma, Camera dei deputati, Segretario generale, 1971, 1626 ss.

nell'introduzione di regole tassative sulla copertura finanziaria e, in particolare, sulla determinazione di limiti all'iniziativa parlamentare di spesa, con l'intenzione di procedere poi anche ad una disciplina costituzionale sui procedimenti di spesa. Dunque la chiave di lettura dell'art. 81 può essere individuata nell'aspirazione a un meccanismo preventivo di copertura delle iniziative di spesa e non nell'introduzione di limiti predeterminati all'indirizzo finanziario.

Nel corso della storia della Repubblica numerosi furono i tentativi di riforma dell'art. in questione, in particolare nel quadro di progetti di revisione della Parte seconda della Costituzione. La direzione prevalente in materia ruotava intorno al concetto del contenimento dell'emendabilità del bilancio, ipotesi più accreditata era adottare una decisione di bilancio che fosse quinquennale e di precisare i limiti alla contrazione dei prestiti (progetto licenziato nel 1984 dalla Commissione bicamerale presieduta da Aldo Bozzi). Un successivo progetto che, oltre a richiamare le competenze del Parlamento in materia di approvazione dei bilanci e dei conti consuntivi, circoscriveva anche i limiti temporali per l'esercizio provvisorio dichiarando che la legge di bilancio avrebbe assunto solo un carattere formale e la funzione di tale legge sarebbe stata autorizzativa. Non del tutto aliena alla precedente proposta, viene ripresa l'idea dell'emendabilità del disegno di legge di bilancio con qualche elemento restrittivo e qualche aspetto di rafforzamento del principio di copertura finanziaria. Tuttavia, anche tale progetto fu licenziato dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali dell'XI legislatura (c.d. "De Mita-Jutti"). Allo stesso modo fu licenziata dal c.d. "Comitato Speroni", la proposta di riforma in cui si disponeva una forma di contenimento dell'emendabilità dei documenti di bilancio in Parlamento.

In seguito vi furono altre, e numerose, proposte di revisione dell'art. 81 che continuavano ad essere scartate, ma tra tutte queste si possono intravedere elementi comuni che si indirizzano alla ricerca di un rafforzamento dell'indirizzo politico finanziario del Governo, pur senza togliere nella centralità decisoria del Parlamento.

Come precisa Guido Rivosecchi «le ipotesi di revisione dell'art. 81 Cost. esprimono, infatti, la consapevolezza della "rilevante difficoltà dei governi di ottenere dal Parlamento l'approvazione delle manovre annuali di bilancio"²²⁵, la conseguente ricerca

²²⁵ LOTITO P.F., *Il procedimento di bilancio (artt. 103 e 104)*, in ATRIPALDI V., *La costituzione economica tra "patto" e "transizioni"*, in *Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI legislatura*, a cura di V. Atripaldi- G. Garofolo - C. Gnesutta- P.F.Lotito, Padova, 1998.

di meccanismi di salvaguardia dell'indirizzo politico economico elaborato dall'Esecutivo (anche) attraverso meccanismi di razionalizzazione del procedimento decisionale, l'inadeguatezza delle norme costituzionali e ordinarie ad assicurare il rispetto del principio della copertura finanziaria, la difficoltà di attivare controlli efficaci sulla legislazione di spesa, anche mediante il ricorso alla Corte costituzionale al fine di sanzionare il mancato rispetto delle regole sulla copertura stessa».²²⁶

Le proposte di revisione succedutesi nel tempo hanno lineamenti così simili tra loro nel non voler introdurre vincoli rigidi in ordine al pareggio di bilancio o nel vietare una rimodulazione dell'indirizzo di spesa, da poter affermare che le categorie fondative della norma costituzionale continuano ad essere condivise.

Prima che l'art. 81 venisse modificato per adeguarsi al dettato della legislazione dell'Unione europea, Guido Rivosecchi aveva riconosciuto che «i parametri posti dai trattati e dal Patto di stabilità possono trovare un'effettiva rispondenza nelle procedure di bilancio interne soltanto se tradotti, attraverso l'art. 81 Cost., da un lato, nei termini di un processo decisionale duale tra Governo e Parlamento, frutto di scelte condivise e rispettose di equilibri procedurali e istituzionali, e, dall'altro, nel rispetto dei distinti "piani" previsti dalla Costituzione, bilancio, da un lato, e leggi di spesa, dall'altro. Se si ribalta la logica dell'art. 81 Cost., si rischia anche di compromettere la logica del "trasformatore permanente dei vincoli europei" in vincoli interni».²²⁷

In Italia l'ordinamento si è adattato ai trattati di integrazione europea tramite l'ordine di esecuzione, procedimento che si attua con l'emanazione da parte dello Stato di un atto avente l'obiettivo di dare esecuzione al Trattato e a ciò che in esso è contenuto, consentendo in tale maniera di non dover fornire ulteriori strumenti per l'adattamento da parte dello Stato membro.

Le forme con cui l'ordine di esecuzione si presenta sono molteplici: legge costituzionale, legge ordinaria, decreto amministrativo. Come previsto dalla Costituzione all'art. 117 «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato [70 e segg.] e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», conseguenza di tale previsione è che il diritto dell'Unione viene considerato avere lo stesso peso della

²²⁶ RIVOSECCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, p. 239.

²²⁷ RIVOSECCHI G., cit., pp. 406-407.

Costituzione, di cui deve rispettare solo i principi costituzionali, come previsto dalla teoria dei controlimiti, mentre i trattati internazionali si trovano a metà strada tra la Costituzione, alle cui norme deve attenersi, e la legge ordinaria verso la quale sono superiori.

Qualora una norma interna si trovasse ad essere in antinomia rispetto ad un obbligo internazionale, il giudice che si trova ad affrontare questo caso deve rinviare la questione alla Corte costituzionale, che sola può pronunciare l'incostituzionalità della stessa. Vi sono però delle limitazioni a questa possibilità di dichiarazione di incostituzionalità, non potendo mai subire deroghe ad opera del diritto dell'Unione o del diritto internazionale i principi supremi o fondamentali dell'ordinamento costituzionale, colonne portanti della struttura stessa dello Stato. Questo è il meccanismo noto come teoria dei controlimiti costituzionali.

Non applicare il diritto interno in contrasto con quello dell'Unione è il passaggio successivo dell'obbligo di interpretazione conforme, che prevede l'aver tentato di leggere la norma interna in modo tale che potesse rispettare l'intenzione del legislatore europeo.

Un caso di armonizzazione del diritto interno rispetto quello comunitario è quello relativo all'obbligo secondo il quale il bilancio della pubblica amministrazione deve essere in pareggio o in avanzo: «il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0.5% del PIL ai prezzi di mercato», che però diventa dell'0.1% quando il rapporto tra debito pubblico e PIL è «significativamente inferiore al 60% e i rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche sono bassi».²²⁸ Convergenza verso l'OMT che gli Stati devono assicurare con una scadenza precisa proposta dalla Commissione, come indicato nell'art. 3, par.1, lett. b, TSCG: «definito nel patto di stabilità e crescita rivisto». Obiettivo di medio termine che non può essere messo in discussione neanche se vi fossero circostanze che abbiano comportato deviazioni temporanee, «circostanze eccezionali si intendono eventi inconsueti non soggetti al controllo dello Stato che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione

²²⁸ Art. 3, par. 1, lett. *b* e *d*, TSCG.

finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del PSC rivisto» (art. 3, pr.3, lett. *b*, TSCG).

Nel caso specifico l'Italia ha provveduto a modificare l'art. 81 della Costituzione, disegno di legge costituzionale approvato in via definitiva dal Senato il 18 aprile 2012, delineando così la legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1²²⁹, le cui disposizioni si sono applicate dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. La modifica non è stata sottoposta a *referendum* confermativo poiché la legge n.1/2012 era già stata approvata a maggioranza assoluta. Le parti che sono state modificate dell'art.81 prevedono in capo allo Stato il dovere di assicurare «l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento 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. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte [...] 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». È stato così inserito il principio dell'equilibrio di bilancio nei confronti dello Stato e delle pubbliche amministrazioni.

In conseguenza a tali cambiamenti si è dovuto provvedere a cascata alla sistemazione degli articolo della Costituzione che facevano riferimento a tale materia: artt. 97, 117 e 119 e anche a creare un organismo indipendente, l'Ufficio parlamentare di bilancio, che svolgesse funzioni «di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio» tramite la legge 24 dicembre 2012, n. 234²³⁰, in applicazione di quanto prescritto dall'art. 5, lett. *f*, legge n.1/2012.

L'organismo è composto da un Consiglio di tre membri, e ha cominciato ad essere operativo da aprile 2014; nel novembre di questo stesso anno ha presentato il primo *Rapporto sulla politica di bilancio 2015*, contenente la programmazione del bilancio per

²²⁹ Legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*.

²³⁰ Legge 24 dicembre 2012, n. 234, *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*.

l'anno successivo in base a precedenti studi «sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica» e ha valutato «il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee» attenendosi a quanto previsto dal nuovo sistema di *governance* europea rafforzata. Sempre nell'art. 81, al comma 6, si sottolinea l'importanza dell'azione del Governo e come questo debba renderne conto con costanza e continuità alle Camere: «in merito al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e al funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria, come disposti e perseguiti attraverso: a) gli atti, i progetti di atti e i documenti adottati dalle istituzioni dell'UE; b) gli obiettivi individuati in sede di cooperazione rafforzata ai sensi dell'art. 20 TUE; c) gli accordi e le ipotesi di accordi intergovernativi tra Stati membri»(art. 4, pr. 4, Legge n. 234/2012).

Questo è il primo caso di modifica della costituzione per *input* che provengono dall'esterno del sistema nazionale. Con un'attenta analisi si poteva giungere alla conclusione che il rispetto del pareggio di bilancio non necessariamente avrebbe richiesto la modifica di una voce della costituzione, attraverso la sola adozione di disposizioni che fossero vincolanti e permanenti. In tal senso, il giudice costituzionale francese si è espresso dichiarando che il vincolo richiesto dal *Fiscal Compact* avesse natura procedurale e che, dunque, si potesse intervenire con regolamenti parlamentari nazionali o procedere al varo di una legge *ad hoc*. In conclusione si può affermare che il potere di revisione costituzionale abbia subito una specie di *vulnus* avendo riconosciuto ad accordi provenienti da un Trattato internazionale, neanche parte del sistema dell'Unione europea, la capacità aver voce in capitolo rispetto a disposizioni costituzionali.

Numerose sono state le critiche, forse non tanto sul contenuto, in direzione, quindi, della modifica dell'art. 81, quanto piuttosto sul metodo con cui essa è stata effettuata. In effetti, le riforme che vertono su aspetti di una costituzione di uno Stato democratico dovrebbero richiedere tempi per forza non brevi, a causa di dibattiti e confronti su possibili alternative da parte di un pubblico quanto più esteso possibile. Invece in tale situazione, nonostante i temi fossero di rilievo, essendo inerenti al potere di bilancio che dovrebbe essere cardine della sovranità dello Stato, non c'è stata né discussione né approvazione da parte dell'opinione pubblica.

Un controsenso può essere individuato nel fatto che «il Parlamento nel corso degli anni ha sottovalutato non pochi profili decisivi della partecipazione italiana all'Unione europea (assecondando così l'integrazione in via giurisprudenziale dei due ordinamenti); mentre nel caso in esame ha prontamente realizzato la revisione della Costituzione, dando seguito al *Fiscal Compact* che è atto formalmente estraneo ai Trattati UE».²³¹ A riprova che non serviva essere precipitosi nell'apportare modifiche a disposizioni della Costituzione si può far riferimento a quanto previsto dall'art.117, I° comma, della Costituzione che «subordina la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto della Costituzione e ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali: ovvero anche quelli scaturenti dal Trattato sul *Fiscal Compact*. Atto dunque ben garantito da una specifica disposizione costituzionale che va a condizionare la legittimità costituzionale delle leggi mediante lo schema della norma interposta».²³² Il giudice costituzionale ha richiamato tale meccanismo, dei rapporti cioè tra la legge ordinaria e i suoi rapporti con le disposizioni degli accordi internazionali, tramite le sentenze, c.d. sentenze gemelle, n. 348 e n. 349 del 2007 relative alla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Gli aspetti che hanno provocato perplessità di tipo procedurale piuttosto che di principi democratici e costituzionali vanno considerati in base all'idea secondo la quale «è prevalso infatti un indirizzo emergenziale che ha assecondato la piena affermazione di principi, come ad esempio l'equilibrio di bilancio, riconducibili al sistema di economia di mercato aperta e in libera concorrenza».²³³

2.5. Democrazia

«Il legame tra democrazia e diritti umani è stato forte, anche se non sempre coerente, fin dal XVIII secolo, trovando soprattutto nelle costituzioni il momento giuridico più significativo in cui i diritti venivano innalzati a principi fondamentali e fondativi di quella democrazia che si era finalmente raggiunta e si voleva radicare e formalizzare nel modo più autorevole e duraturo».²³⁴

²³¹ DE MARTINO F.R., cit., p. 106.

²³² *Ibidem*.

²³³ *Ivi*, pp. 109-110.

²³⁴ FLORES M., *Storia dei diritti umani*, Bologna, 2008, p. 263.

Una delle questioni di crisi della democrazia è la legittimità democratica delle decisioni adottate tramite strumenti non di diritto dell'Unione europea. In particolare, con riguardo alla legittimità delle misure anticrisi, si noti in quale modo la Corte di giustizia giustificò gli interventi europei di sostegno finanziario agli Stati membri nel caso *Pringle*²³⁵, riconoscendo anche che la procedura di revisione del Trattato seguita era legittima. Dichiarazione resa necessaria a seguito del presentarsi del dubbio di compatibilità del MES con il divieto di salvataggio finanziario, come stabilito dall'art. 125 TFUE²³⁶. La ragione addotta è stata che il mantenimento della stabilità finanziaria dell'UE sia da considerarsi alla stregua di un obiettivo superiore e in ragione di ciò da tutelare senza limitazioni legislative o dovute a letture troppo letterali di disposizioni orientate alla tutela di azioni con intenti criminali, bensì atti orientati ad un bene superiore comune.

È stato su richiesta della Corte suprema irlandese che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dovuto provvedere a dare delucidazioni soddisfacenti per permettere al MES, istituzione non parte dell'ordinamento giuridico dell'UE, di operare dichiarando le sue disposizioni compatibili con il diritto dell'Unione europea. IL MES ha un ruolo chiave nel sistema europeo avendo come obiettivo l'essere garante della stabilità della zona euro tramite una gestione concertata di situazioni di rischio di crisi del debito sovrano; un' indicazione sulla validità dello stesso è data dall'art. 136 TFUE: «gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità», ma come già affermato in precedenza va ricordato che essendo previsto dal TFUE la legittimazione è avvenuta al di fuori del diritto dell'UE; esso infatti riguarda aspetti di politica economica e non di politica monetaria, quindi, dovrebbe restare di competenza dei singoli Stati membri, se questi ultimi si sono accordati diversamente si aprono altre questioni ma non più strettamente pertinenti al sistema dell'Unione europea. Tuttavia la Corte ha riconosciuto la possibilità, che nonostante il MES non vada confuso

²³⁵ Sentenza del 27 novembre 2012, *Thomas Pringle c. Government of Ireland, Ireland e the Attorney General*, C-370/12.

²³⁶ Art. 125 TFUE: «1. 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. 2. Se necessario, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può precisare le definizioni per l'applicazione dei divieti previsti dagli articoli 123 e 124 e dal presente articolo».

con misure proprie dell'Unione, questo possa produrre effetti negativi sul diritto dell'Unione, se non addirittura sulle norme relative ai diritti fondamentali.

Partendo dall'etimologia della parola democrazia, si giunge direttamente al suo significato primario: potere del popolo. Questo può essere individuato nella possibilità del popolo di avvalersi di strumenti per mezzo dei quali può prendere direttamente, cioè senza mediazioni, decisioni politicamente rilevanti.

Se si decidesse che sia il caso di perseguire una democrazia di risultato, ciò vorrebbe dire eliminare il rischio di una dimensione collettiva condivisa e del non funzionamento della regola di maggioranza. Se si tratta di un sistema rappresentativo che non si appoggia ad un *demos*, allora è necessario agire sulla base di interessi comuni e non di una estenuante ricerca di partecipazione e consenso. Perché si possa parlare di legittimazione di risultato, ci si può affidare all'utilizzo di due strumenti:

- valorizzazione della regolazione: attraverso organi che nulla hanno in comune con la politica, dediti solo alla ricerca del risultato ottimo nell'affrontare determinate materie. Il rischio in questo caso potrebbe essere una degenerazione del funzionalismo, avendo sottratto al principio democratico ampie aree di competenza, e un caso effettivamente accaduto è il ruolo assunto dalle istituzioni finanziarie operanti nel sistema europeo;
- *policy networks* pluralisti: cioè strutture decisionali aperte ed informali che possono anche non essere alternativa ad istituti esistenti, ma integrazioni con l'obiettivo di collaborare e costruire insieme e non al posto di. Questo è uno dei motivi per cui spesso si sente parlare di democrazia composita, associativa o deliberativa in analisi relative all'Unione europea. Oppure si parla di *throughput legitimacy* per definire un governo il cui metodo è "*with the people*", obiettivo che consiste nel far comprendere le decisioni prese a livello europeo ai cittadini e così renderle accettabili, perché la politica non sia più intesa in senso verticale come un'imposizione, ma in senso orizzontale, un camminare insieme verso una meta comune.

Ad oggi si può affermare che la democrazia perseguita sia di tipo deliberativo e non partecipativo. Infatti, ben chiara è la scelta fatta di non permettere al Parlamento di attuare un esame delle proposte, come a voler neutralizzare il possibile confronto

democratico. Il rischio a cui si va incontro è quello di frustrare la dimensione propositiva del processo di crescita a tutti i livelli.²³⁷

Giuseppe Guarino è chiaro e diretto a proposito delle scelte compiute a livello europeo: «La regola della parità di bilancio, dalla cui adozione si attendeva una crescita vigorosa con effetti favorevoli nella creazione di posti di lavoro, ha acquisito ormai un valore ideologico. Se i risultati tardano, la ragione non può essere che una sola. La formula applicata è quella giusta. Ma le dosi somministrate sono ancora insufficienti. Bisognava legare il paziente al letto (misure strutturali), privarlo di ogni mezzo di elusione (rafforzare la sorveglianza), estendere il trattamento ad altri organi se i medici curanti lo ritengono necessario o comunque utile (qualsiasi settore nel quale si ritenesse opportuno intervenire), non fidarsi degli stessi medici e degli infermieri e sostituirli con un meccanismo di applicazione automatico, all'occorrenza anche di carattere chirurgico (intervento sulle strutture)».²³⁸

La ristrutturazione del debito porta Della Morte e Gliatta a quanto già sostenuto: «Giorgio Agamben, richiamando la definizione schmittiana di sovranità, ritiene essere divenuto il modo ordinario di esercitarla: quello per cui essa si esaurisce fondamentalmente nel potere di decidere lo stato di eccezione. Se ciò non comporta direttamente il superamento del modo democratico di assumere decisioni, almeno costituisce un passo decisivo in quella direzione, e comunque l'affermazione di quanto è stato definito in termini di postdemocrazia: situazione nella quale il meccanismo democratico è formalmente funzionante, ma limitato nel suo raggio di azione per effetto di pratiche di governo inesorabilmente destinate a comprimerlo in misura sempre più consistente».²³⁹

A riprova del ruolo dinamico²⁴⁰ ed essenziale che riveste l'Unione europea Michele Vellano dichiara che questa «è [...] condannata, come per il resto, ad un curioso e

²³⁷ DELLA MORTE M.- GLIATTA M.A., cit., pp. 64-65.

²³⁸ GUARINO G., *Salvare l'Europa salvare l'euro*, Firenze, 2013, p. 102.

²³⁹ MAURO M.R.-PERNAZZA F.(a cura di), cit., p. 159.

²⁴⁰ Ruolo dinamico chiaramente illustrato da Claus Offe: «L'Europa è costituita da stati nazionali, cittadini e classi sociali; esistono molteplici alternative per quanto riguarda il ruolo di queste forze e questi attori nel processo democratico. In generale, la "legittimità di input" (garantita da processi democratici) è indispensabile, specialmente in un momento in cui la "legittimità di output" (assicurata da decisioni efficaci) versa in uno stato miserevole. Del cosiddetto "consenso permissivo" a favore dell'Europa, che ha prevalso fino a un decennio fa, non è rimasto praticamente nulla. Le opinioni

implacabile destino: avanzare continuamente nel suo processo di integrazione e non restare mai ferma, pena il rischio di sfaldarsi irrimediabilmente».²⁴¹

pubbliche sono sul piede di guerra contro “Bruxelles”, “Berlino” e l’“Europa”, per cui occorre ricostruire l’Unione sulla base di meccanismi democratici di rappresentanza e responsabilità». OFFE C., cit., p. 92.
²⁴¹ *Ivi*, p.238.

3. Diritti fondamentali dell'uomo- Costituzione sociale

Nel corso del 2008 l'Europa si è trovata a dover fronteggiare una grave crisi economico-finanziaria, originatasi negli Stati Uniti.²⁴² Gli strumenti adottati dall'Unione europea furono tutti indirizzati ad una organica riorganizzazione delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, trascurando, forse, valutazioni appropriate che considerassero le possibili ricadute in termini di conseguenze sul rispetto dei diritti umani, in particolare dei diritti economici e sociali.²⁴³ Critica la voce di Maria Rosaria Mauro: «le contromisure adottate in risposta alla crisi hanno solo aggravato la recessione negli Stati europei, ma, soprattutto, creato problemi sociali e acuito le fratture interne all'Europa, rendendola di fatto meno unita».²⁴⁴

A onor del vero la mancanza di attenzione, nei rispetti di una adeguata tutela dei diritti fondamentali, è dovuta in larga misura alla difficoltà che si riscontra nel cercare di tenere il passo con il continuo, e veloce, processo di integrazione europea; le misure attuate forse hanno aumentato la complessità del sistema più che funto da soluzioni.²⁴⁵

Nel precedente capitolo abbiamo constatato la difficoltà, da parte delle istituzioni dell'UE, di garantire il mantenimento della democrazia negli ordinamenti degli Stati membri. Questo stato di impotenza trova genesi nella scarsa tutela di cui godono questi diritti, siano essi legati a livello politico alla democrazia o alla sfera personale del

²⁴² «A partire dal 2008 e per molti anni, l'Occidente del mondo è stato teatro di una crisi economica tra le più cruente della storia, generata da diversi fenomeni di recessione e vertiginosi crolli dei PIL di diversi Paesi dell'eurozona. La difficile ripresa economica ha aumentato l'ammontare dei debiti pubblici di molti di questi Paesi le cui finanze, già disestate dalle politiche di assistenza al sistema bancario, hanno rischiato di capitolare definitivamente in veri e propri *default*». MELICA L., *L'Unione incompiuta*, Napoli, 2015, pp. 101-102.

²⁴³ Sul tema si veda DE SCHUTTER O. (a cura di), *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, Northampton, 2013, p. XXXV: «*Identifying choices made in public budgets that shall lead to a regression in the enjoyment of certain rights – choices that are considered highly suspect and require a special justification from the government- or that may result in discrimination against certain particular disadvantaged groups, is relatively straightforward*». «I diritti economici, sociali e culturali differiscono da quelli civili e politici poiché, in genere, sono formulati in modo da non richiedere allo Stato di assicurarne il rispetto immediato, attraverso l'adozione di specifiche leggi e misure, dal momento che, in virtù della loro natura, essi si caratterizzano per un'attuazione progressiva, che dipende dalle risorse dello Stato». MAURO M.R.-PERNAZZA F., cit., p. 178.

²⁴⁴ MAURO M.R., *L'Europa tra sfide economiche e garanzie dei diritti dei cittadini*, Annali Università del Molise, Agrigento, 2015, p. 7.

²⁴⁵ BRÜGGEMEIER G.- COLOMBI CIACCHI A.- COMANDÉ G., *Fundamental Rights and Private Law in the European Union*, II, Cambridge, 2011, p. 1: «*The rapid process of European integration led to an increase in the complexity of the issue of fundamental rights and private law*».

singolo individuo. Spesso si tratta più di dichiarazioni generiche e programmatiche che inquadrano questi stessi diritti all'interno di confini ben precisi, che di adeguati meccanismi legislativi a difesa degli stessi.²⁴⁶

A rendere più arduo e complesso lo scenario, si aggiunge la difficoltà di identificazione e classificazione stessa dei diritti. Di questo parere Riccardo Del Punta nel dichiarare «I diritti umani hanno molti padri, e tutti legittimi. I valori dei quali essi rappresentano la formalizzazione giuridica, non sono mai riconducibili ad un'unica filosofia, bensì formano un “nucleo assiologico caotico” che non è facile (né indispensabile, nella misura in cui essi emergano come patrimonio comune) risalire dalla foce alla sorgente».²⁴⁷

Un altro particolare che spesso sfugge nelle discussioni su come tutelare i diritti, è quello di accomunare nella stessa macroclasse i diritti fondamentali e i diritti dell'uomo. Come spiega Niilo Jääskinen, vanno ben precisate le differenze esistenti tra categorie di diritti, infatti spesso cambia anche la provenienza legislativa al riguardo: le leggi nazionali si occupano di tutelare i diritti fondamentali, mentre strumenti internazionali proteggono i diritti umani.²⁴⁸

La su esposta tesi, secondo la quale viene ipotizzata l'esistenza di una differenziazione tra insiemi di diritti, porta però a dover puntualizzare che i provvedimenti adottati in

²⁴⁶ In tal senso KINLEY D., *Finding the Democratic Deficit in Human Rights*, in HUNT M.- HOOPER H.J.- YOWELL P., *Parliaments and Human Rights. Redressing the Democratic Deficit*, Portland, 2015, p. 30: «the vast majority of rights jurisprudence in domestic and international fora is focused on marking the appropriate boundaries of exceptions or limitations to rights rather than on the existence of the rights per se».

²⁴⁷ DEL PUNTA R., *I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla carta di Nizza*, in VETTORI G. (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002, p. 188.

²⁴⁸ JÄÄSKINEN N., *The Place of the EU Charter within the Tradition of Fundamental and Human Rights*, in MORANO S.- VICKERS F- VICKERS L., *Fundamental rights in the UE. A matter for two courts*, Portland, 2015, pp. 12-13: «In modern constitutional and international law the protection of fundamental and human rights plays a primary role. After the Second World War a plethora of national, regional and global instruments and systems of protection have emerged. The interplay between these systems has also blurred the conceptual distinction between these two categories of rights. The constitutional protection between rights is less and less restricted to a country's own citizen and now includes all residents, or even all human beings. Hence the difference between the categories of rights, that is fundamental rights protected by the national law, and human rights protected by international instruments, relates more to the nature and source of the obligations of states than to the substance of the rights as such».

sede internazionale, non regolano solo i diritti nelle relazioni tra Stati, ma hanno anche il potere di tutelare gli stessi diritti all'interno dell'ordinamento nazionale.²⁴⁹

3.1. Evoluzione storica dei diritti fondamentali dell'uomo

«I diritti fondamentali rappresentano un concetto storico caratteristico del mondo moderno»,²⁵⁰ lettura abbracciata da Gregorio Peces-Barba su indirizzo di quanto spiegato da Eusebio Fernández García, il quale sostiene siano «diritti variabili e relativi ad ogni contesto storico di cui l'uomo dispone e che conserva in accordo con lo sviluppo della società».²⁵¹

Lo Stato è il soggetto preposto ad individuare quali siano questi diritti e a definirne le relative caratteristiche, tuttavia, come sostiene lo stesso Fernandez, bisogna riconoscere l'esistenza di un insieme di diritti che forma un «substrato permanente, con variazioni solo di grado»,²⁵² e questi sono i cosiddetti diritti fondamentali. Sul tema si potrebbe proseguire disquisendo relativamente a quali siano nello specifico quelli da includere in tale gruppo. Si potrebbero interpellare teorie filosofiche differenti, talvolta opposte, che si appellano a concetti di etica²⁵³ e di morale e relativizzano i risultati in base al contesto culturale.²⁵⁴

Ma ciò esula dalla nostra analisi, ci occuperemo invece di comprendere come e quale sia stata l'evoluzione storica dei diritti fondamentali dell'uomo²⁵⁵ in termini specifici, riferendoci cioè a quei diritti riconosciuti nei diversi Stati occidentali, in particolare quelli parte dell'Unione europea. Questo partendo dal presupposto della possibilità di un cambiamento anche di quel substrato di diritti fondamentali che si considerano condivisi a livello sia nazionale sia internazionale.

²⁴⁹ GLEDHILL K., *Human rights acts. The mechanism compared*, Portland, 2015, p. 23: «*the international treaties that set human rights standards do not just govern relationships between the states that sign up to them but also contain solemn promises undertaken by the parties to ensure that domestic laws and practices are changed*».

²⁵⁰ PECES-BARBA G., *Etica pubblica e diritti fondamentali*, Milano, 2016, p. 36.

²⁵¹ FERNÁNDEZ GARCÍA E., *Teoría de la justicia y derechos humanos*, Debate, Madrid, 1984, p. 101.

²⁵² *Ivi*, p. 102.

²⁵³ Il concetto di etica che a sua volta può essere analizzato in termini di etica pubblica e di etica privata.

²⁵⁴ Sul tema si veda PECES-BARBA G., *cit.*, p. 42 «i diritti fondamentali rappresentano la cristallizzazione storica di una concezione morale che nella dignità umana ha il proprio perno e nei valori di libertà ed uguaglianza le vie privilegiate per raggiungerla».

²⁵⁵ Sul tema si veda DEL PUNTA R., *cit.*, p. 188: «la storia dei diritti umani è una storia di evoluzioni continue, un percorso di autocomprensione che vive nei tempi della storia».

Seguendo la suddivisione creata da Karel Vasak di diritti umani, si possono considerare tre generazioni degli stessi: i primi sono di natura civile e politica, i secondi di natura economica, culturale e sociale, ed infine i terzi, difficili da identificare a causa della loro complessità, vertono su diritti generali, quali, ad esempio, quelli che ruotano intorno allo sviluppo economico e sociale, alla comunicazione, all'equità intergenerazionale e alla sostenibilità.

«Il tratto caratteristico di quella che chiamiamo “globalizzazione”^[256] è dunque la crisi del diritto in un duplice senso, l'uno oggettivo e istituzionale, l'altro, per così dire soggettivo e culturale: a) con crescente incapacità regolativa del diritto, che si esprime nelle sue vistose e incontrollate violazioni da parte di tutti i poteri, pubblici e privati, e nel vuoto di regole idonee a disciplinarne le nuove dimensioni transnazionali: b) come squalificazione, insofferenza e rifiuto del diritto, che si esprime nell'idea che i supremi poteri politici, magari perché legittimati democraticamente, non siano sottoposti a regole, né di diritto internazionale né di diritto costituzionale, e che parimenti il mercato non solo possa, ma debba fare a meno di regole e limiti, considerati come inutili impacci alle sue capacità di autoregolazione e di promozione dello sviluppo».²⁵⁷

Sessanta anni sono passati tra il voto in favore della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani nel 1948 e l'adozione del protocollo opzionale del Patto Internazionale sui Diritti economici, sociali e culturali, comunicato dal Comitato per i diritti economici, sociali e culturali durante l'Assemblea generale delle nazioni Unite del 2008.

Fino a questo anno, il 2008, la storia dei diritti umani internazionali è stata caratterizzata da dibattiti intorno alla definizione dei diritti economici, sociali e culturali come diritti umani.²⁵⁸ Dalla parte di chi ne sostiene l'appartenenza alla sfera dei diritti umani si può annoverare anche Franklin Delano Roosevelt, il quale dichiarò che per riprendersi dalla crisi economica era necessario appellarsi ai diritti sociali²⁵⁹ ed economici.

²⁵⁶ Sul tema si veda FLORES M., *Storia dei diritti umani*, Bologna, 2008, p. 266: «La globalizzazione, come è stato più volte sintetizzato, è un insieme di flussi transnazionali di persone, merci, investimenti, informazioni, ma anche di idee e autorità, in una forma più intensa e rapida che nel passato, grazie soprattutto alla rivoluzione informatica e digitale che ha avuto luogo alla fine del secondo millennio».

²⁵⁷ FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma, 2002, p. 353.

²⁵⁸ DE SCHUTTER O., cit., p. XVI: «*The controversies initially centered on the nature of civil and political rights, on the one hand, economic, social and cultural rights, on the other hand, and whether the two families of rights could be assimilated to one another*».

²⁵⁹ Maria Paola Mura cerca di dipanare alcune questioni poco chiare riguardo questi diritti: «in relazione alla categoria dei diritti sociali si siano appuntate le riflessioni di alcuni giuristi volte a dimostrare il contenuto non condizionato degli stessi e ad argomentare l'uguale valore con le altre categorie di diritti,

Diritti questi ultimi che sono stati oggetto di accese discussioni, anche relativamente al riconoscimento della definizione di diritti a standard economici, sociali e culturali. Totalmente a favore di tale definizione sono ad esempio Michael J. Dennis e David P. Stewart. In aggiunta sostengono la tesi, parzialmente smentita dalla realtà economica e legislativa attuale, secondo cui il ruolo dei meccanismi internazionali funge da ponte che unisce gli impegni dei diritti umani con le azioni concrete in loro tutela.²⁶⁰

3.1.1. Diritti umani e obblighi internazionali: ONU e UE soluzioni a confronto

«I diritti umani hanno [...] alla loro base un generoso desiderio di unificare il mondo prescrivendo certe linee direttrici che tutte le strutture governative dovrebbero osservare».²⁶¹ Affermazione di Alberto Cassese che, una volta applicata alla realtà geopolitica dell'Europa, o del mondo occidentale in genere, suscita molte osservazioni.

Se si pone attenzione alla suddetta citazione, verrebbe da chiedersi se i diritti umani possano essere elementi così definiti da avere la capacità di dettare, senza bisogno di alcun intermediario, le “linee direttrici”; o se piuttosto non sia più naturale immaginare siano organizzazioni o istituzioni, a dover cercare di comprendere quali siano questi diritti, e di conseguenza come tutelarli e farli tutelare dalle diverse “strutture governative.”

mettendone in luce il nesso di inscindibilità ai diritti civili e politici, ma ancor prima ai diritti di libertà. I diritti sociali sono intesi, infatti, nella loro accezione tecnica, come diritti corrispondenti ad un dovere di prestazione da parte dello Stato. È proprio per questo elemento che, rendendoli dipendenti dalle disponibilità finanziarie, li diversifica dai diritti privi di “contenuto prestazionale” e fruibili tramite l'astensione del potere pubblico “i diritti di libertà” ed al contempo alimenta i dibattiti sulla sostenibilità delle politiche sociali». MONACO M.P., *Mercato, lavoro, diritti fondamentali*, in VETTORI G., cit., pp. 311-312.

²⁶⁰ DENNIS M.J.- STEWARD D.P., *Justiciability of economic, social, and cultural rights: should there be an international complaints mechanism to adjudicate the rights to food, water, housing, and health?*, in *The American Journal of international Law*/Vol 98/462, 2004; riportato nel capitolo 6 di DE SCHUTTER O., cit., pp. 514-515: «economic, social and cultural rights [...] are rights, and they are binding on states that have ratified the ICESCR. [...] Economic, social, and cultural rights will remain bona fide, recognized human rights even in absence of an international mechanism for binding adjudication. In the words of the Universal Declaration, human rights are “a common standard of achievement for all peoples and all nations.” We strongly support inclusion of human rights considerations in development activities and do not reject out of hand the notion that some economic and social rights may be domestically justiciable. The question is whether a new international complaints mechanism would help to bridge the still growing gap between human rights commitments and concrete action. We think not».

²⁶¹ CASSESE A., *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma, 1999, p. 80.

Seguendo questa seconda tesi imposteremo un sintetico sunto di quali siano le azioni intraprese dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)²⁶² e dall'Unione europea nel dare appunto queste "linee direttrici".

In primis consideriamo ciò a livello internazionale, secondo le indicazioni dell'ONU.

Nel corso della seconda metà del novecento vennero redatti alcuni importanti testi normativi, una delle cui funzioni consisteva nel fornire gli strumenti adeguati per garantire il rispetto dei diritti considerati fondamentali: nel 1948 la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, nel 1966 il Patto sui diritti civili e politici, con il relativo Protocollo facoltativo, e sempre lo stesso anno il Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

Quando la Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite si preparò per redarre la Dichiarazione dei diritti dell'uomo si pose un problema da un duplice volto:²⁶³

- il rispetto della personalità dell'individuo in quanto tale;
- il diritto al pieno sviluppo dell'individuo come membro della sua società.

Questo secondo aspetto deve essere considerato tenendo presente che l'individuo è parte di una società, sistema a sua volta composito e caratterizzato dalla presenza di un insieme non omogeneo di gruppi umani.

Per questo l'*American Anthropological Association* (AAA)²⁶⁴ sostenne che, alla base dei valori di libertà e giustizia, ci deve essere il principio secondo il quale l'individuo può considerarsi libero solo una volta che si ritrovi a possedere tutte le qualità che l'ordinamento a cui appartiene considera essere proprie della definizione di libertà stessa.

Il problema centrale che domina lo studio del diritto internazionale dei diritti umani è la modalità di applicazione. La presunzione che gli Stati abbozzino e ratifichino trattati obbligatori da soli, in materia di diritto internazionale, a protezione e promozione dei diritti umani e tanto più lo facciano in maniera ottimale è, dichiara Matthew C.R.

²⁶² L'Organizzazione delle Nazioni Unite è stata fondata il 24 Ottobre 1945, con l'obiettivo di preservare la pace e la sicurezza collettiva tramite la cooperazione internazionale. Ad oggi vi aderiscono 192 Stati.

²⁶³ A tal proposito si veda l'analisi condotta dall'Executive Board dell'*American Anthropological Association*, la *Statement in Human Rights*, che fu poi presentata alla Commissione per i Diritti umani delle Nazioni Unite. Documento pubblicato in *American Anthropologist*, Vol. 49(4), 1947, pp. 539.543. Tradotto integralmente in CAMMARATA R.- MANCINI L.- TINCANI P., *Diritti e culture. Un'antologia critica*, Torino, 2014, pp. 5-10.

²⁶⁴ Associazione che risale al 1902 e formata da professionisti dell'antropologia e da intellettuali.

Craven,²⁶⁵ molto improbabile, non essendoci reali e immediati benefici derivanti dall'attuazione di tali direttive. È per questo che gli studi di diritto internazionale riguardanti i diritti umani hanno posto particolare attenzione sul lavoro svolto all'interno dei diversi trattati riguardanti la materia, e che hanno assunto il ruolo di supervisore nell'aumento della giurisprudenza in merito. Tuttavia ciò non è sufficiente, infatti sarà necessario considerare il tutto dal punto di vista del singolo individuo, e anche valutare quale sia l'impatto delle direttive dei trattati sul sistema legale del singolo Stato membro.

La visione secondo la quale i diritti economici, sociali e culturali hanno una natura non sottoponibile a giudizio, ha portato a concludere che non è di grande vantaggio considerare le norme, ad essi relative, che sono state adottate dagli ordinamenti dei singoli Stati membri. Non hanno una natura così ben definita da poter essere distinti in maniera categorica rispetto ai tradizionali diritti civili e politici; le uniche differenze possono essere individuate negli specifici compiti, in capo allo Stato, che permettono l'applicazione di strumenti internazionali in materia. Dal punto di vista dell'efficacia sarebbe più appropriato, per quanto previsto da Patto delle NU, avere efficacia diretta nell'ordinamento nazionale, permettendo di far valere questi diritti individualmente attraverso le procedure legali nazionali.

L'obiettivo dei trattati sui diritti umani è quello di garantire all'individuo un certo livello di protezione dagli eccessi del governo, ed è per questo che la previsione di rimedi a livello di leggi interne è altamente desiderabile. Nel caso di direttive direttamente applicabili, non solo i rimedi giuridici interni sono immediatamente disponibili, ma anche sono direttamente collegati a livello internazionale. Il vantaggio è evidente, infatti se fossero regolati a livello strettamente nazionale, potrebbero assumere differente significato sia in termini formali che di contenuto. La diretta applicazione degli standard dei diritti umani potrebbe coinvolgere i pubblici poteri in discussioni relative a politiche pubbliche.

Come dichiara Craven il metodo più efficace per assicurare lo sviluppo della tutela dei diritti umani è di dotare l'individuo di appropriati rimedi a livello nazionale.²⁶⁶

²⁶⁵ CRAVEN M.C.R., *The domestic application of the international covenant on economic, social and cultural rights*, in DE SCHUTTER O., cit., p. 71.

²⁶⁶ CRAVEN M.C.R., cit., p. 107 «*The most effective method of ensuring the enjoyment of human rights is undoubtedly to provide the individual with appropriate remedies at a national level*».

In questa direzione nel 2011, a settembre, si tenne una conferenza, promossa dalla *International Commission of Jurists* presso l'Università di Maastricht, in cui diversi esperti proposero l'adozione di Principi, chiamati poi Principi di Maastricht, che vertono in particolare sugli obblighi extraterritoriali degli Stati in materia di tutela dei diritti economici, sociali e culturali. Questi orientamenti trovano origine in quei Principi di Limburg che furono cardini per l'attuazione del Patto internazionale siglato nel 1986 e per l'attuazione delle Linee guida di Maastricht del 1997 sulle violazioni dei diritti sopra elencati.²⁶⁷

Come dichiara il principio numero 79, monitorare la progressiva realizzazione del rispetto di questi diritti è complicato, infatti richiede un enorme ammontare di informazioni attendibili. Si può sostenere che gli indicatori economici e sociali dovrebbero essere sviluppati in base al livello di tutela dei diritti.²⁶⁸ Ciò ad indicare come rappresentino l'importante stadio di riconoscimento internazionale del sussistente problema della violazione del sottoinsieme di diritti di cui stiamo trattando.

Il Principio numero 6 di Limburg dichiara che lo sviluppo dei diritti economici, sociali e culturali deve essere realizzato sotto aspetti politici diversi. Non c'è una sola strada che conduce ad una loro piena realizzazione. Successi e fallimenti sono stati registrati in diverse circostanze: economie di mercato e non di mercato, strutture politiche centralizzate e decentralizzate.²⁶⁹ Victor Dankwa, Cees Flinterman e Scott Leckie,²⁷⁰ sostengono che sin dal 1989 è stata enfatizzata la rilevanza delle economie di mercato per risolvere problemi di *welfare* umano, e sottolineano inoltre come sia palese che i principi di libero mercato non possano essere considerati come rimedio universale per

²⁶⁷ Ripubblicati in UN Doc. E/C.12/2000/13 del 2 ottobre 2000.

²⁶⁸ *The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, adottato l'8 gennaio 1987, U.N. ESCOR, Comm'n on Hum. Rts., 43ma sessione, Agenda Item, UN Doc. E/CN.4/1987/17/Annex dell'8 gennaio 1987; princ. 79: «*Quantitative information should be included in the reports of States parties in order to indicate the extent to which the rights are protected in fact. Statistical information and information on budgetary allocations and expenditures should be presented in such a way as to facilitate the assessment of the compliance with Covenant obligations. States parties should, where possible, adopt clearly defined targets and indicators in implementing the Covenant. Such targets and indicators should, as appropriate, be based on criteria established through international cooperation in order to increase the relevance and comparability of data submitted by States parties in their reports*».

²⁶⁹ *The Limburg Principles*, cit., princ.6: «*The achievement of economic, social and cultural rights may be realized in a variety of political settings. There is no single road to their full realization. Success and failures have been registered in both market and non-market economies, in both centralized and decentralized political structures*».

²⁷⁰ DANKWA V.- FLINTERMAN C.- LECKIE S., *Commentary to the Maastricht Guidelines in Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, in DE SCHUTTER O., cit., p. 45.

tutti i problemi sociali. Gli stessi studiosi mettono anche in guardia gli Stati a non oziare e stare fermi quando parte della loro popolazione prospera e l'altra parte vive in condizioni di povertà, e il *gap* tra queste due classi aumenta in continuazione.

Gli Stati invece, proseguono Dankwa- Flinterman e Leckie, dovrebbero tutto il tempo assolvere ai propri doveri servendosi degli strumenti forniti dalla Carta delle Nazioni Unite e da altri meccanismi internazionali di tutela dei diritti, come ad esempio il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.²⁷¹ In aggiunta, in uno Stato dominato da un'economia di mercato libero, lo Stato è obbligato a provvedere ai servizi sociali di base per soddisfare i diritti fondamentali, quali la sanità, l'occupazione e l'istruzione.

«Dove la Carta si applica, sotto il profilo della compatibilità sostanziale delle misure di austerità emergono aspetti problematici in particolare sulla tutela dei diritti economici e sociali in considerazione del periodo di grave crisi economica».²⁷²

I Principi di Limburg rappresentano il primo sforzo di dare delle linee guida nell'interpretazione del significato di violazione dei diritti economici, sociali e culturali. Era già chiaro infatti come non si potesse procedere alla redazione di un elenco di diritti che rientrassero in una categoria di questo genere.

Le linee guida di Maastricht, del 2011, hanno esaminato diversi aspetti, tra i quali hanno riaffermato l'indivisibilità della natura di tutti i diritti umani, sia in termini generali, sia specificando come debbano essere rispettati, protetti e appagati da coloro a cui fanno capo gli obblighi. Questi ultimi possono essere di tre tipologie:

- obblighi a rispettare i diritti economici, sociali e culturali;

²⁷¹ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR

²⁷² ADINOLFI G.-VELLANO M. (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro*, Torino, 2013, pp. 85-86; «Richiamarne sommariamente i principali elementi ai fini dell'inquadramento, in prima istanza, delle misure di austerità adottate dagli Stati membri all'interno o all'esterno del campo di applicazione della Carta. In primo luogo, la delimitazione della sfera di applicazione dei diritti fondamentali dell'unione si radica nella loro natura di *'non-free-standing rights'*, di diritti, cioè, che non trovano applicazione se non in riferimento ad un atto che rientri nel 'campo di applicazione del diritto dell'Unione'. In secondo luogo, nel definire tale criterio in relazione agli atti compiuti dalle autorità degli Stati membri, in tempi recenti la Corte di giustizia ha oscillato tra due posizioni. L'una, più restrittiva, limita i 'fattori di collegamento' che devono sussistere tra l'atto nazionale e il diritto dell'Unione alla circostanza che l'atto statale dia esecuzione diretta ai trattati o ad atti di diritto derivato, oltre alla circostanza che lo Stato agisca in deroga al diritto dell'Unione. L'altra posizione, potenzialmente più estensiva, contempla la circostanza in cui l'azione statale venga ad interessare un ambito sostanziale coperto da una competenza dell'Unione che sia stata esercitata, anche senza costituire diretta esecuzione».

- obblighi degli Stati a proteggere i diritti umani contro violazioni causate da terze parti;
- obblighi di soddisfare i diritti economici, sociali e culturali, solo in base al fatto che è dovere dello Stato creare le condizioni tali per cui ogni individuo possa ottimizzare le risorse disponibili nel rispetto dei diritti.

Le Nazioni Unite trattano il tema dei diritti umani sotto più aspetti, in particolare in tre Rapporti da queste predisposti:

- Rapporto sugli effetti del debito sovrano “*sul pieno godimento di tutti i diritti umani*”. Contenente i *Principi guida sul debito estero e i diritti umani*.
- Rapporto “*sulla riforma del sistema monetario e finanziario internazionale*”.²⁷³ Riguardante la ristrutturazione del debito sovrano, è stato predisposto e presentato nel 2009 da una commissione i cui lavori sono stati presieduti da Joseph Stiglitz. «Il Rapporto tratta degli effetti che le politiche di austerità imposte dal servizio del debito producono sullo sviluppo e sugli obiettivi di crescita: effetti particolarmente negativi, dal momento che le correnti modalità di ristrutturazione del debito non tengono nella dovuta considerazione “*i diritti dei cittadini comuni, cioè i diritti all’istruzione, alla salute e alla pensione*”. [...] Lo strumento dell’*audit* pubblico sul debito [è incoraggiato] come modalità con cui ottenere “una ristrutturazione trasparente ed equa del debito, ed eventualmente una sua cancellazione”».²⁷⁴

Andando ora a considerare le “linee direttrici” dal punto di vista dei provvedimenti presi a livello di Unione europea, uno dei primi rilevanti passaggi avvenne il 4 novembre 1950 a Roma, quando fu firmata dai ministri di quindici paesi la Convenzione europea dei diritti dell’uomo,²⁷⁵ che entrò poi in vigore il 3 settembre 1953. Passaggio

²⁷³ Nazioni Unite, *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, www.un.org/ga/president/63/PDFs/reportofexperts.pdf, p. 123 (n.71).

²⁷⁴ MAURO M.R.-PERNAZZA F.(a cura di), *Il debito sovrano. Tra tutela del credito e salvaguardia della funzione dello stato*, Napoli, 2014, pp. 163-164.

²⁷⁵ Passo importante nel sistema dell’Unione europea questa Convenzione nonostante Elena Malfatti dichiarò come: «il tema dei diritti fondamentali e della loro tutela potrebbe apparire marginale, soprattutto riflettendo sulle vicende che originariamente, nel secondo Dopoguerra, ne hanno determinato la nascita, e sugli orizzonti che si sono aperti nei successivi anni ’50 per le istituende sedi comunitarie». MALFATTI E., *I “livelli” di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, II, Torino, 2015, p. 186.

importante perché, oltre ad essere il primo con tale forza giuridica, fu anche preso come modello per la Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo del 1978.

Dal momento che i governi avevano l'obbligo di proteggere tutti i diritti sottoscritti nella Convenzione e sotto la loro giurisdizione, si trovarono a dover far fronte a modifiche della loro legislazione interna. Ad elaborare la Convenzione e poi a vigilare sulla sua corretta applicazione fu il Consiglio d'Europa (Council of Europe, COE).

Insieme ad esso, la garanzia che tali diritti non sarebbero rimasti solo sulla carta era assicurata anche da tre altri organismi: la Commissione, la Corte dei diritti dell'uomo e il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Il Consiglio d'Europa fu istituito il 5 maggio del 1949 con il Trattato di Londra, su precisa indicazione di W. Churchill, il quale considerava essere, questo passaggio, pietra miliare per la creazione degli "Stati Uniti d'Europa", che avrebbero dovuto permettere all'Europa di assumere di nuovo il ruolo di "culla" della civiltà occidentale.

Elena Malfatti sintetizza in maniera efficace questi progetti: «L'ambizione è [...] non soltanto quella di giungere a superare le logiche della "cortina di ferro", ma eventualmente gli stessi confini geopolitici dell'Europa, con l'obiettivo di fondo di diffondere e salvaguardare in tutte le aree interessate ideali e principi comuni (che poi sono alla base degli stessi diritti fondamentali), ripartendo dal grande patrimonio di valori spirituali e morali che l'Europa (si riconosce) tradizionalmene possiede».²⁷⁶

Il COE, stipulato da dodici Stati fondatori, orienta il suo operato al rispetto di tre principi: dei diritti umani, della preminenza del diritto e dei principi informatori di un ordinamento democratico; attualmente la sede del Consiglio d'Europa si trova a Strasburgo e vi aderiscono, ad oggi, quarantasette Stati, ai quali si aggiungono degli osservatori permanenti nell'Assemblea parlamentare²⁷⁷ e nel Comitato dei Ministri.²⁷⁸

«I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali

²⁷⁶ MALFATTI E., cit., p. 103.

²⁷⁷ Presso l'Assemblea parlamentare gli Stati che sono osservatori permanenti sono: Canada, Messico e Israele.

²⁷⁸ Presso il Comitato dei Ministri gli Stati che sono osservatori permanenti sono: Canada, Giappone, Messico, Stati Uniti e Santa Sede.

comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».²⁷⁹

L'UE, secondo quanto previsto dal Trattato di Amsterdam,²⁸⁰ è tenuta a rispettare i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione, la quale oltre a fornire un meccanismo di garanzia dei diritti, promuove la difesa di questi sia in ambito internazionale che nazionale, limitando in questa maniera il principio di sovranità nazionale.

Nel 1950 fu scritta la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali (CEDU), testo permeato dagli ideali cui Churchill si ispirò, con l'intento di creare un'unione più stretta tra gli Stati membri tramite i diritti universali; nel tempo poi fu incrementato e modificato tramite Protocolli addizionali, che ne rispettarono però l'impianto originario.

La struttura della CEDU si articola su tre Titoli:

- Titolo I: “Diritti e libertà”

Sezione nella quale sono previsti due obblighi, tramite i quali si riconoscono ad ogni persona: i diritti dell'uomo, così come definiti all'interno della Convenzione (art.1)²⁸¹; il diritto ad un ricorso interno effettivo (art.13)²⁸². Entrambe previsioni che gettano le fondamenta di un sistema di obbligazioni oggettive;

- Titolo II: “Corte europea dei diritti dell'uomo”

Sezione nella quale vengono specificate le competenze della Corte relativamente: l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e degli annessi Protocolli (art. 32)²⁸³; i caratteri del ricorso interstatale contenenti la

²⁷⁹ MONATERI P.G., *I problemi di lungo periodo*. Par. 3.3. *Le sfide alla libertà personale*, in DEAGLIO M. (a cura di), *la crisi che non passa*, Milano, 2011, p. 127.

²⁸⁰ «È solo con il Trattato di Amsterdam che può dirsi completato [...] il processo di prima incorporazione nei trattati delle norme sulla tutela generale dei diritti fondamentali (cfr. art. 46, lett. d), del TUE così come modificato) e che- potrebbe dirsi enfaticamente- rappresenta, sotto questo profilo, un passaggio analogo a quello dallo Stato legale a quello di diritto». GUZZETTA G., *La contaminazione costituzionale del diritto europeo. Interrogativi su un ordinamento in divenire*, Torino, 2015, p. 110.

²⁸¹ CEDU, art. 1 «Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo. Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione».

²⁸² CEDU, art. 13: «Diritto a un ricorso effettivo. Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

²⁸³ CEDU, art. 32: «Competenza della Corte. 1. La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli che siano sottoposte

novità che si può rappresentare l'interesse di chiunque venga leso nei propri diritti fondamentali, sia se cittadino sia non cittadino (art.33²⁸⁴); il ricorso individuale diretto (art.34²⁸⁵);

- Titolo III: "Disposizioni varie"

«È con la CEDU che, accanto all'elencazione dei diritti fondamentali che ogni Stato deve assicurare a tutte le persone sottoposte alla sua giurisdizione, è predisposto un meccanismo di controllo della tutela dei diritti umani (la Corte unica) e un sistema di ricorsi in caso di presunte violazioni». ²⁸⁶

Nel corso degli anni l'Unione europea ha tentato di attuare politiche capaci di introdurre nuove misure a garanzia dei diritti fondamentali, ma utilizzando il metodo di creare in continuazione svariati programmi specifici ha generato, suo malgrado, più confusione che vantaggi²⁸⁷. Al fine di rimettere un po' di ordine Alston²⁸⁸ propone quattro schematici punti da affrontare:

- «il peso trascurabile riconosciuto ai diritti economici e sociali». Variabile che andrebbe ricalcolata visto il ruolo di agente esasperante in situazioni critiche della crisi economica esistente nei Paesi dell'UE al giorno d'oggi;
- il raggiungimento di «un grado maggiore di trasparenza e responsabilità»;
- la trasformazione di «varie "clausole diritti umani" presenti oggi in oltre 50 accordi [...] in una componente fissa di tali accordi. [In relazione a questo specifico passaggio] L'Unione dovrebbe resistere alla richiesta, proveniente sia da paesi ricchi che da paesi in via di sviluppo, di escludere tali norme dai futuri

a essa alle condizioni previste dagli articoli 33, 34, 46 e 47. 2. In caso di contestazione sulla competenza della Corte, è la Corte che decide».

²⁸⁴ CEDU, art.33:«Ricorsi interstatali. Ogni Alta Parte contraente può deferire alla Corte qualunque inosservanza delle disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli che essa ritenga possa essere imputata a un'altra Alta Parte contraente».

²⁸⁵ CEDU, art. 34:«Ricorsi individuali. La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto».

²⁸⁶ AA.VV.,*La tutela internazionale dei diritti umani*, II, Napoli, 2006, p.11.

²⁸⁷ Si veda sul tema ALSTON P., *Diritti Umani e globalizzazione. Il ruolo dell'Europa*, Torino, 1999, pp. 114-115 «Se guardiamo più in profondità [...] la strana preferenza data al mantenimento di un minestrone di sigle diverse di programmi dai nomi bizzarri sembra si possa spiegare con una riluttanza profondamente radicata ad accettare che l'Unione debba sostenere un'iniziativa interamente dedicata alla democrazia».

²⁸⁸ ALSTON P., cit, pp. 115-120.

accordi. L'importanza principale di queste clausole risiede nel fatto di dare automatica rilevanza alla dimensione diritti umani di una certa questione»;

- una «Campagna sistematica di formazione è componente essenziale di una politica europea per i diritti umani che voglia produrre risultati efficaci».

I diritti fondamentali in una prima fase del loro sviluppo sono solo « “mere” libertà economiche (proprietà, iniziativa imprenditoriale, prestazione di servizi), o al più in quella libertà di circolazione (dei lavoratori, delle merci, dei capitali) che ha costituito fin dagli anni '50 una vera e propria “spina dorsale” del mercato comune che si vuole realizzare nella Comunità europea». ²⁸⁹

Analizzare i diritti tutelati all'interno dell'Unione europea significa vederne anche l'evoluzione nei Trattati europei che vengono stipulati, cui parallelamente va associata l'evoluzione dell'approccio della Corte di giustizia a tali diritti. A questi fattori va unito inoltre l'evolversi dello *status* dei diritti fondamentali, prima all'interno della Comunità e poi dell'Unione europea.

La prima volta che si parla di diritti fondamentali è con il Trattato di Maastricht nel 1992 in cui l'art. 2 individua tra i vari obiettivi quello di rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini degli Stati membri.

Un successivo passaggio si scorge nel 1997 con il Trattato di Amsterdam, che cerca di agevolare un'unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa e quindi la tutela dei diritti è un progetto di lungo termine, infatti si integra l'art. 6 del TUE²⁹⁰ dichiarando quale principio fondativo dell'Unione il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; tradotto poi nei diritti fondamentali garantiti dalla CEDU. Lo stesso Preambolo al TUE contiene l'indicazione secondo la quale esiste un attaccamento ai diritti sociali fondamentali come definiti nella Carta sociale europea sottoscritta a Torino il 18 ottobre 1961; in aggiunta anche quelli descritti nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989.²⁹¹

²⁸⁹ MALFATTI E., cit., p. 190.

²⁹⁰ Come Roberto Mastroianni sostiene: «L'entrata in vigore dell'art. 6 TUE, nel codificare i risultati della giurisprudenza della Corte di giustizia, rende di fatto irreversibile il processo prima brevemente ricordato e presenta altresì il vantaggio di offrire all'interprete un riferimento preciso agli standard dei diritti fondamentali». MASTROIANNI R., *Il contributo della Carta europea alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in VETTORI G., cit., p. 277.

²⁹¹ Come dichiara Somma questa muove dall'idea per la quale «una riduzione dell'incisione sociale all'inclusione nel mercato, evidente nell'inciso per cui “la realizzazione del mercato interno costituisce il mezzo più efficace per creare posti di lavoro e per assicurare il massimo benessere”(considerando n.4)»,

In caso di violazioni gravi sarà il Trattato di Nizza in un primo tempo, nel 2000, con modifiche successive a Lisbona, a prevedere le sanzioni necessarie in caso si verificano. Trattato di Nizza che non va confuso con la Carta di Nizza, anche conosciuta come Carta dei DFUE, nonostante luogo e anno di proclamazione coincidano; i contenuti invece sono diversi avendo questa seconda, la Carta di Nizza,²⁹² una vera e propria codificazione dei diritti fondamentali. Nel Preambolo indica i valori fondativi dell'Unione, mentre il resto della struttura è articolata su sette Titoli, sei dei quali elencano i principi, mentre il settimo ne contiene le norme per l'interpretazione e l'applicazione. Ulteriore passaggio si ebbe poi con il Trattato di Lisbona, nel 2007, quando la Carta dei DFUE acquisisce rango di fonte del diritto, cioè con stesso valore giuridico dei Trattati.

Come osserva Elena Malfatti la Corte di giustizia e i giudici dei diversi Stati membri non possono «fare “tabula rasa” delle previsioni relative ai diritti inscritte nelle Costituzioni nazionali; al contrario, è del tutto opportuna l'ulteriore precisazione secondo la quale le disposizioni della Carta dei DFUE non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione [...]: si potrà applicare direttamente la Carta nella misura in cui l'Unione, nell'esercizio delle proprie competenze, venga ad incidere su uno dei diritti contemplati nella Carta».²⁹³ Nello stesso Trattato sull'Unione europea, art.6, par.2, si dichiara l'adesione dell'Unione alla CEDU. In seguito vi sono stati da parte di alcuni Stati membri delle difficoltà relativamente al ruolo che avrebbe dovuto rivestire la Carta di Nizza-Strasburgo e il suo connesso utilizzo, quali ad esempio i percorsi di ratifica. A questo proposito infatti è da notare che prendere in carico istanze di Paesi ai quali si

SOMMA A., *Il diritto privato europeo e il suo quadro costituzionale di riferimento nel prisma dell'economia del debito*, «Contratto e impresa», 1/2016, p. 136.

²⁹² Marta Cartabia disegna in questo modo l'introduzione della Carta di Nizza: «La Carta- questa era la percezione più diffusa- interveniva finalmente a ingentilire la dura maschera dell'integrazione economica e monetaria che l'Unione Europea aveva indossato soprattutto a partire dal Trattato di Maastricht. A distanza di alcuni anni, i moniti di Armin von Bogdandy assumono una coloritura profetica. La Carta dei diritti ha inaugurato certamente una significativa stagione della tutela dei diritti nell'Unione Europea, che porta con sé benefici e rischi, progressi e perdite che possono essere saggiati attraverso un'adeguata analisi degli sviluppi della giurisprudenza della Corte di giustizia di Lussemburgo in materia di diritti fondamentali». CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in CARTABIA M. (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali delle Corti europee*, Bologna, 2007, p. 14. Vincenzo Maria Scarano definisce il ruolo di questa Carta : «il dettato della Carta interviene proprio per risolvere il problema sollevato nelle sentenze in esame, laddove si è evidenziato il netto squilibrio teleologico dell'ordinamento dell'Unione Europea in favore delle libertà economiche a discapito della tutela anche di rango costituzionale». SCARANO V.M., *Il bilanciamento tra libertà di iniziativa economica e azione collettiva nel diritto e nella giurisprudenza dell'Unione europea*, in MAURO M.R., cit., p. 143.

²⁹³ MALFATTI E., cit., p. 218.

applica o in modo condizionato o non si applica affatto la Carta dei DFUE, potrebbe portare la Corte di giustizia al rischio di compiere passi indietro in termini giurisprudenziali.²⁹⁴

3.1.2. Patto delle Nazioni Unite sui Diritti economici, sociali e culturali

I due Patti internazionali che si riferiscono ai diritti civili e politici e ai diritti economici, sociali e culturali²⁹⁵ sono importanti poichè sono i primi atti internazionali giuridicamente vincolanti.

Il primo fu approvato all'unanimità dall'Assemblea generale il 16 dicembre 1966, mentre il secondo, quello relativo ai diritti economici, sociali e culturali, entrò in vigore il 3 gennaio 1976.²⁹⁶

Quest'ultimo ha una struttura complessivamente formata da 31 articoli che si possono raggruppare in quattro categorie:

- art. 1: il diritto all'autodeterminazione dei popoli e alla libera disposizioni di ricchezze e risorse naturali;
- artt. 2-5: la definizione dell'ambito di applicazione del Patto e gli obblighi di ciascuno Stato firmatario;
- artt. 6-15: l'enunciazione dei diritti in questione;
- artt. 16-23: i meccanismi di controllo; e gli artt. 24-25: le due clausole di compatibilità.

Nella stesura del Patto sono intervenuti, tra gli altri, membri dell'appena costituito Comitato dei diritti economici, sociali e culturali ed esponenti delle Nazioni Unite e di Agenzie Specializzate.

²⁹⁴ Inquadrandolo il ruolo che la Carta dei diritti fondamentali dovrebbe andare a rivestire individua «un duplice schema: da un lato, con riferimento al diritto dei trattati e al diritto della CEDU, la Carta si pone deliberatamente in una posizione di coordinamento interpretativo quanto alla portata della tutela. In particolare, rispetto alla Convenzione europea, la Carta non può essere interpretata così da assicurare una tutela minore dei diritti che coincidono con quelli della Cedu. Un altro schema sembra invece applicarsi al diritto che origina negli ordinamenti nazionali, Quanto alle tradizioni costituzionali comuni esiste un mero vincolo di "armonia", per definizione più duttile, che pertanto sembra consentire limitate deroghe, soprattutto là dove le tradizioni costituzionali presentino delle divaricazioni. Quanto al diritto dei singoli ordinamenti, poi, il loro rispetto può imporsi anche nell'interpretazione della Carta solo così come specificato dalla stessa». GUZZETTA G., cit., p. 114.

²⁹⁵ Si veda sul tema il ruolo dei diritti economici, sociali e culturali come trattato da Louis Godart. GODART L., *La libertà fragile. L'eterna lotta per i diritti umani*, Milano, 2012, pp. 115-120.

²⁹⁶ In Italia è entrato in vigore il 15 febbraio 1978, dopo l'avvenuta ratifica con L. 25-10-1977, n.881.

Il Patto introduce come meccanismo di garanzia un nuovo organo politico: il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, formato da 18 rappresentanti, che restano in carica quattro anni e possono essere rieleggibili, nominati tramite elezione dal Consiglio economico e sociale.

Il mantenimento dei diritti economici, sociali e culturali comporta un costo vivo per lo Stato. Nel caso vi siano contingenze nefaste che minano le risorse finanziarie dello Stato, questo sarà portato inevitabilmente a cercare una riduzione delle spese. In queste circostanze bisogna prestare particolare attenzione allo stato di salute dei diritti, che non a caso, proprio per l'esistenza del rischio qui descritto, sono anche chiamati "diritti finanziariamente condizionati".

I criteri in base ai quali vengono decise le riduzioni, in termini di budget, non sono razionali, essendo basati su scelte politiche degli Stati. Scelte a loro volta derivanti da un'idea di giustizia distributiva che caratterizza la storia del Paese o dall'effettiva scarsità di risorse pubbliche. L'esistenza di questa problematica si rileva non solo a livello nazionale, ma anche sul piano internazionale. A tal proposito è stato dichiarato dal Consiglio per i diritti umani dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), che le crisi economiche non devono intaccare la responsabilità delle autorità nazionali e delle comunità internazionali nella realizzazione dei diritti umani. Le autorità sono chiamate ad avere particolare riguardo all'assistenza di quei diritti che richiedono maggiore tutela.²⁹⁷

Tale categoria di diritti sono di frequente definiti come diritti di credito, in quanto pongono in capo ad un individuo il diritto di reclamarne la prestazione qualora non fosse stata eseguita in precedenza. Con prestazione si intende una qualsiasi azione che doveva essere stata disposta in precedenza da parte di un'autorità pubblica, anche nel caso questa ne abbia imposto l'esecuzione a privati.

Affrontando il tema dei diritti economici, sociali e culturali non va dimenticato il principio di indivisibilità dei diritti umani che è stato fatto proprio dalla politica dell'UE; ciò comporta che essi vanno considerati avere la stessa identica importanza dei diritti civili e politici.

²⁹⁷ Cfr. la risoluzione S-10/1 del Consiglio per i diritti umani dell'ONU, *The Impact of the Global Economic and Financial Crises on the Universal Realization and Effective Enjoyment of Human Rights*, dle 20 febbraio 2009.

«Nel sistema concepito dai redattori della Carta delle Nazioni Unite (approvata a San Francisco il 26 giugno 1945), il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali è un obiettivo che non si realizza soltanto con l'assenza di situazioni di guerra, ma anche con l'eliminazione delle cause che sono all'origine dei conflitti armati e con lo sviluppo di adeguate condizioni di stabilità. [...] Dopo aver riaffermato "la fede nei diritti fondamentali, nella dignità e nel valore della persona umana, nell'uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne"(preambolo, par. 2), la Carta delle Nazioni Unite include tra i fini dell'organizzazione la promozione e l'incoraggiamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua e religione (art.1.3). Questo riconoscimento espresso, che implicitamente già compariva nella solenne Dichiarazione delle Nazioni Unite (Washington, 11 gennaio 1942) ma che non risultava tra le proposte emerse durante gli incontri di Dumbarton Oaks del 1944, veniva concordato dalle quattro Potenze invitanti (Cina, Regno Unito, Unione Sovietica e Stati Uniti) poco dopo l'apertura dei lavori della conferenza di San Francisco (aprile- giugno 1945)e, al termine dei negoziati, risultava incorporato nel testo definitivo della Carta senza subire alcuna modifica sostanziale».²⁹⁸

La Carta delle Nazioni Unite enuncia il principio di non discriminazione nell'art. 1.3, poi ripreso dall'art. 55, in cui si dichiara di cercare la cooperazione internazionale rispettando i principi di universalità e di effettività. Il primo principio vuole indicare come tali diritti vadano riconosciuti a tutti gli individui indistintamente, mentre il secondo vuole garantire che tale tutela sia effettuata realmente.

«Sia l'organizzazione (art. 55) che gli Stati membri (art. 56) sono tenuti a tutelare i diritti dell'uomo; l'Assemblea generale e il Consiglio economico e sociale possono, poi, intraprendere studi e fare raccomandazioni allo scopo, tra l'altro, di promuoverne il rispetto. [...] Dal contenuto di tali norme appare evidente che la Carta delle Nazioni Unite non contiene alcuna disposizione volta a imporre agli Stati membri delle Nazioni Unite obblighi precisi in materia di tutela dei diritti fondamentali».²⁹⁹

«Sancendo, per la prima volta in un atto giuridico internazionale, il principio del rispetto dei diritti umani, e stabilendo che la promozione di tali diritti è uno degli scopi dell'organizzazione delle Nazioni Unite, lo Statuto dell'ONU ha posto la base giuridica

²⁹⁸ *Ivi*, p. 15.

²⁹⁹ *Ivi*, p. 16.

per lo sviluppo del sistema internazionale di protezione dei diritti umani di cui esso stesso è parte integrante. Sulla base dell'articolo 68 della Carta fu costituita, infatti, la Commissione che elaborò la Dichiarazione Universale dei diritti umani, il pilastro fondamentale del sistema ONU a tutela di tali diritti».³⁰⁰

Il 10 dicembre 1948 fu approvata, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, a Parigi, nel *Palais de Chaillot*, la Dichiarazione Universale dei diritti umani. Questa sopracitata dichiarazione rappresenta «allo stesso tempo traguardo e linea di partenza nel processo di sviluppo dei diritti umani. Sebbene si tratti tecnicamente di una risoluzione ossia di una raccomandazione, adottata sotto forma di dichiarazione di principi, quindi, non vincolante per gli Stati firmatari, la Dichiarazione universale dei diritti umani ha un innegabile valore etico-politico. Essa segna l'inizio del diritto internazionale a tutela dei diritti umani e sarà il riferimento dei successivi documenti, aventi carattere di convenzioni giuridicamente vincolanti, come “fonte principale” del nuovo diritto raggiungendo, nel corso degli anni, status di diritto internazionale consuetudinario (se non interamente, almeno per la gran parte dei principi che essa afferma), i cui elementi costitutivi sono la ripetizione nel tempo di condotta ritenuta necessaria (*opinio juris*), diventando “uno standard comune da raggiungere per tutti gli individui e tutte le nazioni”. La forza della Dichiarazione scaturisce dal suo valore morale e politico che è tale da far sì che sia considerata da più parti come la “Magna Charta dell'Umanità”, una proclamazione di fede nell'individuo in quanto tale e nella dignità umana. Dal 1948 in poi tutte le convenzioni e i trattati sui diritti umani adottati faranno riferimento ai principi contenuti nella Dichiarazione utilizzandola come “standard comune da raggiungere” e molti ordinamenti nazionali e decisioni delle Corti supreme di molti Stati si richiameranno a tali principi».³⁰¹

La Dichiarazione è formata da 30 articoli, i primi 21 elencano i diritti e le libertà civili e politici, mentre i seguenti i diritti economici, culturali e sociali.³⁰²

Si sono riscontrati diversi limiti di tale Dichiarazione, tra cui:

³⁰⁰ *Ivi*, p.19.

³⁰¹ *Ivi*, p.21.

³⁰² Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 10 dicembre 1948. Art. 22. diritto alla sicurezza sociale; art. 23. diritto al lavoro e alla protezione contro la disoccupazione; art. 24. diritto al riposo e alle ferie; art. 25. diritto ad uno standard di vita adeguato, alla maternità e all'infanzia; art. 26. diritto all'istruzione; art. 27. diritto di partecipazione alla comunità e diritto d'autore; art. 28. definizione concetto di pace; art. 29. definizione dei doveri dell'individuo verso la comunità; art. 30. clausola di salvaguardia.

- i diritti sanciti possono essere soggetti a deroga essendo ordinari, anche se solo in casi estremi, quali guerre, epidemie, attentati all'ordine pubblico;
- l'assenza di meccanismi a garanzia dei diritti umani, richiedendo, quindi, successive disposizioni di diritto internazionale.

È vero che i limiti osservati di tale strumento a posteriori possono essere numerosi, ma va pensato anche il contesto in cui tale dichiarazione si inseriva, solo allora si potrà comprenderne le novità che introdusse. Negli anni 1946-1948, periodo in cui venne elaborata, i membri dell'Organizzazione mondiale erano 58, tra cui 14 occidentali, 20 latino-americani, 6 socialisti,³⁰³ 4 africani³⁰⁴ e 14 asiatici.³⁰⁵ «Perciò quando si va a guardare come si comportarono quei Paesi in occasione del grande dibattito sulla Dichiarazione, si nota subito che le differenze essenziali non passarono tra l'Occidente e l'Oriente, o tra il mondo industriale (di tradizione liberale e di struttura capitalistica) da una parte, e i Paesi poveri (asiatici e latino-americani), dall'altra. Lo scontro ed il conflitto scoccarono invece tra le grandi democrazie occidentali e i Paesi dell'Europa socialista».³⁰⁶ Democrazie occidentali che «proponevano di estendere a livello mondiale i solenni principi delle tre grandi democrazie in cui i diritti umani erano nati e fioriti: Gran Bretagna, Stati Uniti e Francia».³⁰⁷ E Paesi sovietici che adottarono la «strategia consistente nello strumentalizzare quei diritti per “sovvertire” quanto più possibile i Paesi dell'Occidente».³⁰⁸ Al termine delle trattative la Dichiarazione si poteva dire si reggesse su quattro pilastri, individuati e spiegati da René Cassim:³⁰⁹

- diritti della persona;
- diritti che spettano all'individuo nei suoi rapporti con i gruppi sociali ai quali partecipa;
- diritti politici;

³⁰³ Paesi socialisti dell'Europa sia occidentale sia orientale, quali Urss, Cecoslovacchia, Polonia, Ucraina, Bielorussia, Jugoslavia.

³⁰⁴ Stati africani che rano Egitto, Etiopia, Liberia e unione sudafricana.

³⁰⁵ Paesi asiatici: Birmania, Cina, India, Iran, Irak, Libano, Pakistan, Filippine, Siam, Siria, Turchia, Yemen, Afghanistan, Arabia Saudita.

³⁰⁶ CASSESE A., *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma, 1999, pp. 31-32.

³⁰⁷ *Ivi*, p. 34. Cassese continua spiegando che si riferisce «In sostanza, cioè, questi Paesi (in larga misura seguiti da quelli di altre aree geografiche, ma a loro vicini ideologicamente), proponevano di proclamare sul piano interstatale le concezioni giusnaturalistiche che avevano ispirato i loro grandi testi politici interni».

³⁰⁸ *Ivi*, p.37.

³⁰⁹ René Cassim, uno dei padri francesi della Dichiarazione che spiegò questa suddivisione in occasione dell'Assemblea Generale dell'ONU precedente l'approvazione del testo stesso.

- diritti che si esercitano nel campo economico e sociale.

Altre disposizioni varie³¹⁰ furono introdotte, ma queste Cassim le equipara al frontone del tempio, in quanto dovendo essere trasversali fungono da ponte tra i quattro pilastri sopra citati.

L'aumento e il controllo dei diritti che sono stati articolati dal Patto, sono stati ostacolati da difficoltà di tipo concettuale e metodologico. È facilmente comprensibile come le implicazioni derivanti dai diritti economici, sociale e culturali siano più difficilmente individuabili rispetto ai diritti civili e politici. Infatti in contrasto con questi ultimi i diritti contenuti nel Patto, con eccezione di quelli relativi al diritto del lavoro, non trovano fondamento su una giurisprudenza solida e ben articolata. Gran parte di questi diritti sono stati riconosciuti per la prima volta nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e solo in un secondo momento fu sviluppato il Patto che stiamo prendendo in considerazione. In aggiunta la comunità internazionale non ha intrapreso un sistematico aggiornamento in tema di tutela di tali diritti. Finora il Comitato ha sviluppato un Commento Generale esponendo lo scopo di uno specifico diritto e le conseguenze in termini di doveri degli Stati aderenti: il commento generale numero 4 relativo al diritto alla casa.

L'ONU ha provveduto a tutelare le diverse categorie di diritti umani anche successivamente l'introduzione dei due Patti del 1966 tramite l'adozione di numerose convenzioni multilaterali sui diritti umani. Peculiarità di questi strumenti è l'oggetto fortemente specifico che vanno a tutelare: singoli diritti, categorie di individui o convenzioni regionali.

3.2. Ripercussioni dell'applicazione delle direttive del Patto di stabilità sui diritti fondamentali dell'uomo negli Stati membri

I diritti umani indicano «quei diritti connessi alla natura stessa della persona umana»³¹¹ e possono essere distinti in individuali, che si riferiscono cioè direttamente alla persona

³¹⁰ Disposizioni tra le quali si parla di diritto ad un "ordine sociale ed internazionale", o disposizioni relative a «"possibili limitazioni dei diritti", che sono di tre ordini. Primo, necessità di assicurare il rispetto dei diritti degli altri e di soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica. Secondo, necessità di esercitare i diritti e le libertà in modo non confliggente con i fini e i principi dell'Onu [...]. Terzo, necessità che i diritti non vengano utilizzati allo scopo di distruggere i diritti e le libertà enunciati nella Dichiarazione [...]». CASSESE A., cit., p. 39

³¹¹ AA.VV., *La tutela internazionale dei diritti umani*, cit., p.5.

umana, e in collettivi, che invece alludono all'individuo solo in quanto parte di un gruppo.

«Nell'ambito del diritto internazionale, a differenza del diritto interno degli Stati, è alquanto recente il concetto secondo il quale l'individuo, in quanto essere umano, è titolare di diritti da proteggere anche nei confronti dello Stato di appartenenza. [...] Società delle nazioni nata alla fine del primo conflitto mondiale per garantire la pace e la cooperazione internazionale. In tale contesto, si cominciò a prendere in considerazione la protezione della dignità³¹² e dei diritti umani imponendo un limite esterno alla sovranità dello Stato sui propri sudditi. La tutela concerneva, tuttavia, solo i diritti politici di categorie limitate di individui (le minoranze etniche) il cui relativo obbligo di protezione fu inserito nei trattati di pace firmati a conclusione del primo conflitto mondiale come conseguenza della nascita di Stati multietnici (Poloni, Jugoslavia e Cecoslovacchia)».³¹³

3.2.1. Fiscal compact e diritti sociali

Maria Rosaria Mauro³¹⁴ individua all'interno dell'Unione europea una situazione di conflitto dovuta all'esistenza di due costituzioni:

- costituzione economica: rappresentata dal *Fiscal compact*
- costituzione sociale: rappresentata dal Trattato di Lisbona e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

³¹² Il concetto di dignità umana è molto controverso, sul tema Jürgen Habermas in *Questa Europa è in crisi*, Roma, 2011, p. 9: «Alla luce delle sfide storiche divengono da volta in volta attuali altri aspetti del significato della dignità umana; questi tratti della dignità umana specificati per diverse occasioni possono poi condurre sia a un'ulteriore sprematura del contenuto normativo di diritti fondamentali garantiti, sia alla scoperta e alla costruzione di diritti fondamentali nuovi»; p. 23: «Sul piano della storia dei concetti, tre elementi: un concetto altamente moralizzato di dignità umana, il ricordo di un tradizionale modo di intendere la dignità sociale e, con il sorgere del diritto moderno, il consapevole atteggiamento di persone giuridiche che avanzano rivendicazioni nei confronti di altre persone giuridiche. Dovremmo ora passare dalla storia dei concetti alla storia sociale e politica, per rendere per lo meno plausibile la dinamica della fusione di contenuti della morale razionale con la forma del diritto positivo, grazie a una generalizzazione della "dignità", in origine legata a uno status e ora divenuta "dignità umana"». Anche Riccardo Del Punta si è soffermato sul tema della dignità umana notando come, nella Carta di Nizza, sia stata anteposta la sua inviolabilità addirittura al diritto alla vita, DEL PUNTA R., cit., p. 180.

³¹³ *Ivi*, p.7.

³¹⁴ MAURO M.R., cit., p. 38.

Le dinamiche che portarono alla stesura del Patto di stabilità e crescita, in particolare del *Fiscal Compact* sono senza ombra di dubbio mosse da esigenze di carattere prettamente economico. Tuttavia è giusto riconoscere come questa sfera di azione non si possa applicare senza che vi siano ripercussioni che vanno ad incidere su ambiti del sociale e della sfera privata del singolo. A tal proposito Riccardo del Punta dichiara «l'esigenza ormai ineludibile di un fecondo dialogo metodologico fra il diritto del lavoro e le altre scienze sociali, a cominciare dalla scienza economica (che rappresenta in questo momento la forma di sapere più "aggressiva"), nulla toglie e deve togliere all'autonomia finale della sfera giuridica. L'essenza della ragione giuridica è di essere una razionalità di sintesi, che assorbe la razionalità economica all'interno di un quadro di valori e di riferimenti più ampio».³¹⁵

Guarino a più riprese nel testo da lui pubblicato "Salvare l'Europa salvare l'euro" commenta evoluzioni in materia: «Gran parte del prodotto delle attività dello Stato non è commerciabile. Ma incide egualmente sul mercato».³¹⁶ A tal proposito prosegue sostenendo che lo Stato può continuare a soggiacere a regolazioni passate e rigide, motivo per il quale le discipline organizzative anche se quasi uguali per forma e contenuti, poi funzionino in modo diverso; ciò dovrebbe appunto dipendere dal modo con cui si formano e interagiscono tra loro queste discipline. Infatti vi sono funzionamenti diversi che possono essere, a volte, anche dovuti ad elementi simili ma non identici che si trovano ad operare con il medesimo obiettivo. «Lo Stato, pur operando sul mercato ed essendo il principale operatore nel proprio mercato, per le funzioni di vertice si avvale di sub-organismi di personale di tipo diverso da quello utilizzato dagli imprenditori professionali, un tipo di personale le cui caratteristiche dipendono dalla peculiarità dei metodi di selezione e dalla funzione. Viene denominato "classe politica"».³¹⁷

Se l'obiettivo comune può essere identificato nel tentativo di rendere effettivo il pareggio di bilancio, inevitabile sarà considerare le possibili implicazioni che possono scaturire dal rapporto tra *Fiscal compact*³¹⁸ e diritti sociali.

³¹⁵ DEL PUNTA R., cit., p. 171.

³¹⁶ GUARINO G., *Salvare l'Europa salvare l'euro*, Firenze, 2013, p. 123.

³¹⁷ *Ivi*, pp. 124-125.

³¹⁸ «Il c.d. *Fiscal Compact*, volto a rafforzare la disciplina di bilancio e il coordinamento delle politiche economiche, è un trattato internazionale, pur riproducendo in larga misura le disposizioni del *Six-Pack*,

A proposito del *Fiscal Compact* Bini Smaghi si dimostra essere molto critico: «Il *Fiscal Compact* strozza l'economia, va abolito [poiché richiedendo] che i paesi ad alto debito riducano ogni anno di 1/20 il debito pubblico in eccesso rispetto al 60% del Pil. Per l'Italia significa un taglio di 50 miliardi all'anno, che in 20 anni equivalgono a quasi mille miliardi di euro, la metà del Prodotto interno lordo. È un obiettivo irraggiungibile a meno di strozzare il sistema economico di un paese. Va assolutamente modificato. L'aggiustamento richiesto per soddisfare il *Fiscal Compact*, in termini di saldo di bilancio, avviene soprattutto all'inizio del processo. Una volta raggiunto il saldo primario necessario, basta mantenerlo immutato per continuare a soddisfare il requisito della riduzione del debito. Dopo qualche anno è addirittura possibile allentare lo sforzo».³¹⁹

Va chiarito però che può essere controproducente voler ridurre il debito, a un ritmo di 1/20 del divario rispetto al 60%, a fronte di qualsiasi sacrificio e questo il *Fiscal Compact* lo tiene da conto. «È prevista pertanto una procedura per esaminare i motivi per cui un paese non riesce a ridurre il debito come previsto, che prende in considerazione l'impatto di effetti specifici, come i contributi al Fondo salva Stati e il ciclo economico negativo».³²⁰

Tuttavia tentare di rimandare questa riduzione perché valutata pericolosa potrebbe condurre, sostiene Bini Smaghi, ad un aumento del costo politico delle riforme e ad un blocco della crescita economica; onde evitare ciò una alternativa possibile sarebbe affidare ad un'istituzione sovranazionale, quale ad esempio l'Unione europea, la

oltre a prevedere l'introduzione della regola aurea di bilancio nel diritto nazionale degli Stati parti».³¹⁸ ADINOLFI G.-VELLANO M., cit., pp. 90-91.

³¹⁹ BINI SMAGHI L., *33 false verità sull'Europa*, Bologna, 2014, p. 103. Riguardo la situazione italiana un'analisi dalle conclusioni forti è stata condotta da un team di economisti coordinati da Mario Baldassarri riguardo la situazione economica italiana: «il paradosso dell'economia, della società e della politica italiane. Da un lato abbiamo i bisogni della gente (famiglie e imprese in testa), dall'altro lato abbiamo le risorse per produrre e crescere e quindi per soddisfare al meglio quei bisogni, che non sono solo economico-sociali ma anche e soprattutto bisogni di avere "un progetto di vita" per milioni e milioni di cittadini. Il cuneo profondo che impedisce di usare al meglio risorse che abbiamo, sostenendo una crescita della produzione e dell'occupazione che consentirebbe di soddisfare al meglio i bisogni di tutti, è rappresentato da "quei numeri"! E a difendere strenuamente e con mille subdole scuse quel cuneo profondo sono impegnate le tante cosche mafiose e non, le tante aree grigie tra economia e politica, le tante connivenze trasversali e diffuse che fanno "sguazzare" oltre un milione di italiani, che godono di quei numeri, a danno degli altri 56 milioni di cittadini, con oltre 20 milioni di contribuenti onesti. Ecco perché "questi numeri" non possono essere silenziati e relegati a questioni da dibattere tra tecnici o da limitare a estroverse esternazioni di un organo costituzionale dello Stato. La politica e l'intera classe dirigente è chiamata a rispondere a questi numeri». AA.VV., *Uscire dalla crisi. Riprendere la crescita. Come? Quando?*, Padova, 2013, p. 52.

³²⁰ BINI SMAGHI L., *33 false verità*, cit., p.133.

funzione di promotore delle politiche di rilancio. Critico è però per l'UE assolvere a tali compiti a causa dell'insufficienza di strumenti adeguati per stimolare la crescita, ragione che spesso non viene compresa dagli Stati membri che infatti accusano l'Unione di essere assente ed insolvente. Modifiche che dovrebbero mirare ad equilibrare la bilancia dei pagamenti, causa principe della crisi dell'euro; un aggiustamento può avvenire sia dal lato della domanda che dell'offerta, promuovendo lo sviluppo in direzioni simili ma alternative:

- della domanda. Potrebbe essere soluzione auspicabile potendo avere un impatto diretto su: disavanzo esterno, crescita e occupazione;
- dell'offerta. Rimedio dal lato della promozione dell'attività economica, favorendo settori trainati dalla domanda globale. Purtroppo di difficile attuazione perché richiede maggiore allineamento tra politiche economiche degli Stati membri, ma su temi delicati, in cui rientra prepotentemente il dibattito sulla sovranità nazionale, quali riforme strutturali e misure di contenimento dei costi, risultano complicate le trattative e arduo il raggiungimento di una soluzione condivisa. Ciò a causa dei costi che comporta qualsivoglia riforma che voglia promuovere la «concorrenza, mettendo in pericolo le rendite di posizione».³²¹

Sviluppo dunque che deve essere ricercato nell'ambito della competitività di settori diversi:

- dalla pressione fiscale. Funzione chiave per ridurre il costo del lavoro, grazie al suo essere promotrice di investimenti e disincentivante il cuneo fiscale
- dalla dinamica dei prezzi e dei costi. Considerando la specifica realtà italiana, tale perdita di competitività è frutto del ristagno del segmento produttivo sia nel settore manifatturiero sia in quello dei servizi; variazione dovuta al disallineamento tra produttività e remunerazioni, a sua volta conseguenza dell'orientamento del «sistema di contrattazione salariale, troppo staccato dalla realtà produttiva delle imprese».³²²

³²¹ BINI SMAGHI L., *Morire di Austerità*, Bologna, 2013, p.133.

³²² BINI SMAGHI L., *Morire di Austerità*, p.134.

Tuttavia tentare di aumentare il livello di competitività media dell'Unione europea porta gli analisti, tra cui Bini Smaghi, a concludere esistano due possibili strade da intraprendere:

- “allentare le maglie del rigore”. Ad esempio escludendo dal calcolo del disavanzo il capitolo dedicato agli investimenti pubblici, in quanto strumento di promozione dello sviluppo degli Stati membri;
- seguire iniziative prese, e finanziate a livello comunitario, nell'ambito delle infrastrutture transnazionali; purtroppo non sempre sono efficaci, nonostante gli Stati membri facciano affidamento su questo aspetto per ottenere una crescita anche per i Paesi in crisi.³²³

3.2.2. Il fine economico a discapito dei diritti sociali

Considerare la crescita economica o lo sviluppo economico come priorità rispetto al rispetto dei diritti economici e sociali è un atteggiamento, secondo la tesi di Daniele Archibugi e David Beetham,³²⁴ caratteristico delle forme di autoritarismo di destra, o capitalistiche; quasi ad indicare che questi diritti, nascendo come conseguenza dello sviluppo economico, possano essere regolamentati solo in un secondo momento, che dunque non esistano a prescindere. Ciò è in particolare contrasto con quanto accade ai «sistemi democratici [...che sono] esposti alla pressione di interessi organizzati e a preoccupazioni elettorali che li allontanano da politiche economiche solide».³²⁵

Le costituzioni di Italia, Grecia, Portogallo e Spagna sono accomunate dall'inclusione dei diritti sociali tra i diritti fondamentali e alla «codificazione del principio di parità in senso sostanziale».³²⁶ Un'analisi condotta da Alessandro Somma si sofferma su come sia stato affrontato nel passato il tema dei diritti fondamentali, anche in base al potere politico in carica in un determinato periodo.

³²³ Secondo Bini Smaghi: «Appellarsi all'Europa per stimolare la crescita economica rischia di creare una grande illusione, e una frustrazione nei confronti del processo di integrazione». BINI SMAGHI L., *Morire di Austerità*, cit., p.137.

³²⁴ ARCHIBUGI D.- BEETHAM D., *Diritti umani e democrazia cosmopolitica. Con un'appendice delle dichiarazioni storiche*, Milano, 1998, pp.45-53.

³²⁵ ARCHIBUGI D.- BEETHAM D., cit., p. 46.

³²⁶ SOMMA A., cit., p. 124.

Ad esempio nel periodo fascista l'Italia vide porre al primo posto la riforma delle libertà economiche anche limitando al massimo le libertà politiche, intaccando il principio della democrazia stesso; mentre la successiva reazione al fascismo ebbe appunto il fine di ripristinare la democrazia sia politica sia economica, con questa seconda si ricercò di creare un mercato che fosse disciplinato dall'alto, dallo Stato, in maniera tale che si orientassero le azioni nel verso di una «visione integrale dei diritti fondamentali come “diritti di partecipazione”, piuttosto che come “diritti di separazione”. Di qui la conclusione che i diritti sociali alimentano il meccanismo democratico esattamente come i diritti civili e politici: i primi presidiano l'ordine economico, mentre i secondi salvaguardano l'ordine politico, in forme idonee a impedire il riproporsi di una conformazione delle libertà economiche intrecciata con la soppressione delle libertà politiche».³²⁷

Negli anni successivi alla sconfitta del fascismo furono diverse le costituzioni redatte da zero, si veda ad esempio quella italiana, greca, spagnola o portoghese; costituzioni che furono spesso prese come modello di un'emancipazione della persona a livelli tali da essere perseguita anche a costo di attaccare i principi che reggono l'economia di mercato, in questo modo dichiarando che i meccanismi concorrenziali non possono e non devono essere considerati come punti di riferimento indiscutibili, bensì che procedimenti democratici possano intervenire.

Al contrario di quanto invece è previsto dalla costituzione tedesca, la quale si rispecchia in un'impostazione ordoliberal, concetto elaborato in epoca nazista che si fondava «sull'utilizzo della concorrenza come strumento del dirigismo statale»,³²⁸ e che «impedisce agli individui di coalizzarsi per evitare che perseguano poi finalità incompatibili con il presidio del mercato concorrenziale».³²⁹ Ci troviamo, quindi, di fronte ad una situazione politica europea che vede scontrarsi impostazioni costituzionali opposte: le regole di mercato prima di tutto per la Germania e la democrazia per gli Stati di cui sopra. Come dunque è stato possibile trovare un accordo tra tutti questi Stati sull'esigenza della creazione di un organismo europeo che promuovesse l'economia del continente e a tal fine utilizzasse delle regole di mercato condivise? Per far fronte a tale

³²⁷ *Ivi*, p. 125.

³²⁸ SOMMA A., cit., p. 129.

³²⁹ SOMMA A., cit., p. 131.

interrogativo ci si appellò al concetto di economia sociale di mercato³³⁰, a cui si giunse successivamente la riunificazione tedesca, nel 1990, quando fu riconosciuto possibile tale passaggio solo se si fosse preso come punto di riferimento l'ordine politico della Germania dell'Ovest, la cui impostazione seguiva le leggi del mercato, in alternativa alla contraria politica della Germania dell'Est che aveva portato a situazioni economicamente molto gravi. Ed è qui che il successivo Trattato sull'unione monetaria, economica e sociale dovette riconoscere «che il suo fondamento era l'economia sociale di mercato, e inoltre chiarire il senso della formula: alimentare un ordine economico fondato su proprietà privata, libera concorrenza, libera formazione dei prezzi, e circolazione fundamentalmente libera di lavoro, capitali, beni e servizi».³³¹

Tale indirizzo politico trova conferma:

- nel 1992, nel Trattato di Maastricht nell'ambito delle disposizioni sulla politica economica e monetaria, l'art. 102 TCE cita che Stato e istituzioni comunitarie devono agire «nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza»;
- nel 1997, con il Patto di stabilità e crescita, che prevede, tra le altre disposizioni, la già citata regola del pareggio di bilancio;
- nel 2012, nel Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'unione economica e monetaria, il cosiddetto *Fiscal Compact*.

Considerando gli effetti della regola del pareggio di bilancio va osservato come non sia più possibile realizzare politiche keynesiane, cioè sono vietati interventi pubblici a sostegno della domanda, che in passato avevano permesso una redistribuzione della ricchezza tra le classi, dall'alto verso il basso. In questa maniera Somma dichiara l'irreversibilità dell'opzione secondo la quale le «politiche economiche [siano] in ultima

³³⁰ «L'economia sociale di mercato eleva il meccanismo concorrenziale a strumento di direzione politica destinato innanzi tutto a prevenire i fallimenti del mercato, quindi a rendere i comportamenti degli individui funzionale a soddisfare le sue necessità sistemiche. [...] Nell'economia sociale di mercato, anche se si contemplano forme di redistribuzione del reddito, lo si fa innanzi tutto per produrre la pacificazione sociale indispensabile a realizzare la cooperazione tra capitale e lavoro, oltre che tra produttori e consumatori». MAURO M.R.-PERNAZZA F., cit., pp.154-155. Nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni, *Atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. "Insieme per una nuova crescita"*, in G.U.U.E. C 24/99 del 28 gennaio 2012, p.2. viene dichiarato: «Economia sociale di mercato in area europea, dove essa ha costituito fin dall'inizio il motivo ispiratore dei processi di unificazione. In tale ambito non vi è mai stato spazio per riletture alternative a quelle sponsorizzate dal credo ordoliberal, tutt'ora ben rappresentato dall'idea che il mercato comune è "al cuore del progetto europeo"».

³³¹ SOMMA A., cit., p. 133.

analisi destinate a corrodere i diritti sociali, a subordinare le relative politiche a quelle austeritarie». ³³²

Invece nel 2009, nel Trattato di Lisbona ³³³, vi è un richiamo all'economia sociale di mercato ³³⁴ ed insieme veniva cancellato il riferimento all'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Luca di Salvatore nota come l'aggettivo "sociale", collocato tra i sostantivi "economia" e "mercato", sia indicativo dell'intento del legislatore europeo di portare un equilibrio tra obiettivi sociali ed economici, ciò nel tentativo di costruire un'integrazione tra solidarietà e mercato. ³³⁵

In seguito a questo cambiamento di politica Somma giustifica coloro che vedono nell'azione dell'Unione europea un tentativo di mediazione tra istanze neoliberali, ispirate al concetto del libero mercato, e istanze sociali. Sul tema anche Maria Rosaria Mauro dichiara che questa dialettica esistente caratterizza attualmente i lineamenti dell'Unione ma deve essere superata per permettere una più facile ripresa economico-finanziaria dovuta all'attuale crisi. ³³⁶

Quindi, Somma dichiara che «Se dunque i vincoli al deficit e al debito pubblico impediscono di redistribuire ricchezza attraverso le strutture dello Stato sociale, e dunque fuori dal perimetro del mercato, lo stesso vale ora per la disciplina dei comportamenti tenuti all'interno di quel perimetro. [...] Se ci saranno misure capaci di produrre emancipazione, sarà solo come riflesso di misure volte in prima battuta a presidiare il meccanismo concorrenziale, o perché si vorrà mantenere il livello di pace sociale necessario e sufficiente a promuovere la collaborazione tra capitale e lavoro». ³³⁷

Nel 2000, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, anche chiamata Carta di Nizza ³³⁸, punta a sottolineare l'importanza di tali diritti in una costruzione europea che è

³³² SOMMA A., cit., p. 134.

³³³ Il Trattato di Lisbona è stato ratificato in Italia con L. 18.3.2008, n.73.

³³⁴ Trattato di Lisbona, art.3, comma 3°: «economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale». Sul tema Luca di Salvatore commenta: «Il nuovo art.3 segna il decesso della "frigidità sociale" dell'Europa [...] e l'assunzione in proprio di qualificanti obiettivi sociali». DI SALVATORE L., *Diritti sociali e diritti del mercato unico in una recente pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in MAURO M.R., cit., p. 192.

³³⁵ DI SALVATORE L., cit., p. 193.

³³⁶ MAURO M.R., cit., p. 32.

³³⁷ SOMMA A., cit., p. 135.

³³⁸ Francesco Busnelli analizzando la struttura della Carta di Nizza evoca una duplice immagine: «Da una parte l'idea di uno scenario di teatro con un buon cast di protagonisti che però, se li si osserva da vicino, hanno volti e dei comportamenti che tendono a sbiadirne, a diventare enigmatici. In altri termini, c'è un rischio di ambiguità nella "visibilità" della Carta. L'altra immagine è quella di un edificio ben costruito e

di profonda ispirazione ordoliberal, quindi, incompatibile con la cultura dei diritti sociali; in tale frangente si invitò a dare il giusto rilievo alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e anche a quei diritti economici e sociali presenti nella già citata carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.

Tuttavia questa Carta di Nizza non fa riferimento «a un generale dovere pubblico di rimuovere gli ostacoli di ordine pubblico, di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto impediscono la parità, se si esclude forse quella di genere, che deve essere assicurata in tutti i campi»;³³⁹ dovere quasi inesistente in forza del fatto che non viene prescritto il rispetto dei diritti, bensì la sola osservanza dei principi in essa contenuti, in aggiunta l'attuazione dei diritti sociali viene subordinata alla compatibilità economica e di bilancio. Queste sono le premesse che portano Somma a definire i diritti sociali a livello europeo come “diritti morbidi”, che prosegue dichiarando «in ciò risiede il principale contrasto con il patrimonio costituzionale europeo, basato sulla rivendicazione di diritti sociali e non sulla semplice aspettativa di un'assistenza sociale dei pubblici poteri».³⁴⁰

Abbracciare la logica autoritaristica secondo la quale va ricercato il massimo profitto al fine di poter poi gestire maggiore risorse e suddividerle all'interno della società significa «accettare tre diversi assunti [...] Il primo è che la soppressione dei diritti economici e sociali sia necessaria per la crescita economica. [...] Il secondo assunto è che le disuguaglianze economiche strutturali e la spesa pubblica destinata alla repressione, che in genere aumentano sotto i regimi autoritari di destra, lascino prontamente il posto a politiche socialmente più progressiste allorquando la democrazia

armonioso nelle sue strutture portanti, ma che al suo interno risulta carente di scale di collegamento. Il rischio, qui, è quello di una frammentarietà delle disposizioni. Ottimi protagonisti e sicure strutture portanti sono i quattro valori fondamentali su cui la Carta è costruita; quei valori dei quali siamo qui chiamati a parlare: dignità, libertà, eguaglianza, solidarietà». BUSNELLI F., *Importanza e limiti dei valori fondamentali della carta europea*, in VETTORI G., cit., p. 132; mentre Paolo Grossi definisce la Carta di Nizza così: «Il documento siglato a Nizza è una “Carta”; io mi sentirei di aggiungere una carta d'identità europea almeno a livello di diritti fondamentali. Sull'essere un “Carta”, sul suo modo di disegnare i diritti fondamentali, sulla sua capacità di esprimere una identità europea, possono emergere molte perplessità. Anche se si deve premettere una considerazione realistica: è ovvio che il documento ha alle sue spalle discussioni e contrapposizioni all'interno della “Convenzione” e deve essere considerato nulla più che il frutto di una difficile mediazione». GROSSI P., *L'ultima Carta dei diritti*, in VETTORI G., cit., p. 249.

³³⁹ SOMMA A., cit., p. 137.

³⁴⁰ SOMMA A., cit., p. 139; prosegue Somma dichiarando che «La cittadinanza europea richiede invece di limitarsi alla mera assistenza, alla concessione di benefici condizionata alla rinuncia al conflitto sociale».

viene ripristinata. [...] Il terzo assunto è che i sistemi autoritari siano veramente migliori di quelli democratici nel realizzare la crescita economica. Dati comparativi mostrano che una tale affermazione è falsa, perlomeno se presentata come assioma generale e non riferita a determinati casi specifici. [...] Data l'implausibilità di tali assunti, non è certo sorprendente che gli argomenti di tipo economico a sostegno dell'autoritarismo di destra siano oggi completamente screditati». ³⁴¹

«L'esempio della versione di sinistra dell'autoritarismo, per quanto oggi sia anch'essa screditata, ha goduto per un certo periodo di una certa plausibilità, in quanto si presupponeva che la società beneficiasse di determinati vantaggi in grado di compensare la mancanza dei diritti civili e politici. La maggior parte dei regimi socialisti e comunisti si è caratterizzata per un impegno esplicito in difesa dei diritti economici e sociali [...] Il collasso dei sistemi comunisti nel 1989 ha mostrato che tale scambio tra diritti civili e politici da una parte e diritti economici e sociali dall'altra era politicamente insostenibile, da entrambi i lati dell'equazione». ³⁴²

Riconosciuta l'inadeguatezza dei regimi, che siano essi di destra piuttosto che di sinistra, diverse sono le tesi a sostegno dell'efficacia del modello democratico di governo, in quanto «le politiche economiche devono essere giustificate pubblicamente; le loro conseguenze sono accessibili alla valutazione indipendente; le alternative possono essere dibattute apertamente; e le attività dei pubblici ufficiali sono valutabili sulla base degli atti, rendendoli, in linea di principio, soggetti a responsabilità». ³⁴³

Durante la crisi, l'adozione di misure urgenti ha diminuito la facilità di raccolta di consenso politico intorno alle proposte legislative, comportando un indebolimento dell'armonizzazione delle politiche sociali.

Una ragione del perché le corti sembrano essere riluttanti a programmare l'adeguamento dei programmi di budget, in base alla realizzazione di diritti economici e sociali, è da individuare nella difficoltà di individuazione dei reali vincoli a cui gli Stati devono attenersi, per esempio all'onere del debito estero, derivanti dall'indisposizione a fare gli investimenti necessari per lo sviluppo umano. In aggiunta va riconosciuto, come sostiene Olivier De Schutter, che gli Stati si trovano ad avere diversi livelli di sviluppo e questo richiede una particolare attenzione se il compito è riconoscere

³⁴¹ ARCHIBUGI D.- BEETHAM D., cit., pp. 47-48.

³⁴² *Ivi*, pp. 48-49.

³⁴³ *Ivi*, p. 50.

progressivamente diritti economici e sociali. Tuttavia attualmente mancano chiari criteri che permettano di connettere le capacità finanziarie degli Stati con i loro doveri in termini di diritti umani.³⁴⁴

Il 9 maggio 1950 il Ministro degli Esteri francese, J. Monnet, elaborò una dichiarazione, oggi conosciuta come “Piano Schuman”, di fondamentale importanza per la nascita di un processo di integrazione europea che, come osservato da Elena Malfatti, riflette «l’esigenza di dar vita ad un’organizzazione sovranazionale di natura non meramente economica, ma che si ponesse l’ambizioso scopo di uno sviluppo più complessivo dell’Europa».³⁴⁵ Infatti se anche si volessero potenziare le libertà economiche, cuore di quella originaria costruzione sovranazionale, è da capire che vi saranno conseguenze che andranno a colpire altre libertà, quali ad esempio il rispetto di diritti legati strettamente all’individuo.

La Corte di giustizia in relazione al suo compito di garante della tutela dei diritti fondamentali, ha compiuto un percorso che l’ha vista assumere decisioni diverse in base al modo in cui considerava dovesse essere opportuno un suo intervento o meno, e in caso anche di che genere e misura. Inizialmente la Corte interveniva solo su un piano di garanzia del rispetto dell’interpretazione e dell’applicazione del Trattato, rifiutando ogni istanza che minacciasse i diritti fondamentali. Nel corso degli anni la Corte iniziò a valutare le norme del diritto nazionale, ogniquale volta il diritto interno entrava nel campo di applicazione del diritto comunitario. Queste sono state qualificate dalla dottrina come parti di una stessa fase “inibitoria” dei diritti fondamentali, da cui poi si è proceduto a passare alla successiva fase “protezionista” di tali diritti. Un ulteriore passo in avanti che la Corte ha effettuato è quello di non esigere la corretta applicazione delle direttive riguardanti i diritti fondamentali solo dalle istituzioni europee e dagli organismi statali, ma anche a valutare atti del Consiglio emanati a loro volta in attuazione di risoluzioni delle Nazioni Unite.

³⁴⁴ DE SCHUTTER O., cit., p. XXXVI: «*For the moment, however, clear criteria to relate the financial capacities of countries to their human rights duties are still missing*».

³⁴⁵ MALFATTI E., cit., p. 186: «In altri termini, è vero che il fine immediato che si dichiara è quello di fondere le produzioni di carbone (ferro) e acciaio, così da fornire ai Paesi riuniti in questa nuova realtà gli elementi di base della produzione industriale a condizioni uguali, e ciò appare propedeutico a gettare le basi comuni per lo sviluppo economico [...]; però in filigrana traspaiono anche obiettivi ulteriori, “politici”[...] che riavvicinano singolarmente le matrici di questa nuova organizzazione sovranazionale all’altra (il COE)».

Somma, analizzando il ruolo delle misure di austerità come contropartita per la ristrutturazione del debito, conclude dichiarando: «l'austerità ha spinto l'economia in recessione, compromettendo lo *standard* di vita della maggioranza della popolazione e minando la sua possibilità di godere dei diritti umani. Il tutto mentre la contropartita per l'austerità, ovvero il prestito condizionato, è stato in massima parte destinato a ripagare le stesse banche che avevano prestato i soldi alla Grecia in modo sconsiderato, con ciò incrementando ulteriormente il debito del Paese».³⁴⁶

Maria Rosaria Mauro³⁴⁷, studiando i motivi per cui i diritti sociali non possono essere messi in secondo piano neanche in virtù di fini economici³⁴⁸, prende in considerazione polemiche mosse contro l'operato del MES

Questo organismo è vincolato, non può agire al di fuori del diritto dell'Unione, perché andrebbe a violare quanto disposto dall'art. 51349 della Carta di Nizza, cioè la tutela dei diritti fondamentali suddivisa tra Stati membri e Unione europea.³⁵⁰

3.3. Misure di austerità: *input* o freno alla crescita?

3.3.1 Tutela dei diritti economici e sociali in caso di crisi

La situazione economica attuale, caratterizzata da crisi dovute alle gravi condizioni dei conti pubblici o dalla scarsità di risorse pubbliche, ha posto la tutela dei diritti sociali ad un livello inferiore, tanto da aver messo in dubbio anche l'importanza del rispetto di disposizioni costituzionali e internazionali in materia, quasi che le azioni per incentivare

³⁴⁶ SOMMA A., cit., p. 148.

³⁴⁷ MAURO M.R., cit., pp. 35-36.

³⁴⁸ Sul tema si veda anche PAUCIULO D., *Le misure di austerità al vaglio di alcune corti costituzionali europee*, in MAURO M.R., cit., p. 128: «i Governi non possono giustificare misure legislative che comportino violazioni dei diritti sociali in virtù dell'esigenza di ottemperare agli impegni assunti sul piano internazionale».

³⁴⁹ Carta Dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, (2000/C 364/01), art. 51: «Ambito di applicazione 1. Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze. 2. La presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati».

³⁵⁰ La Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo, con parere datato 11 febbraio 2014, emise un parere riguardo la relazione d'indagine sul ruolo e le attività della troika, cioè della BCE, della Commissione e del FMI, rispetto ai paesi della zona euro che avevano aderito al programma 2013/2277(INI), consultabile nel sito <http://www.europarl.europa.eu>: «le istituzioni dell'UE sono pienamente vincolate dal diritto dell'Unione e che in seno alla troika sono obbligate ad agire in conformità dei diritti fondamentali che, ai sensi dell'articolo 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si applicano in tutte le situazioni».

la crescita o perlomeno ridurre la probabilità di peggioramenti fossero tanto importanti da permettere loro di non rispettare disposizioni così vincolanti.

«Un'informazione sistematica, attendibile e mirata è un punto di partenza indispensabile per inquadrare correttamente la natura, la dimensione e la diffusione dei problemi esistenti e per identificare le possibili soluzioni».³⁵¹ Elemento divulgativo che è pietra miliare nella costruzione di un rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni e mezzo per l'ottenimento del consenso della maggioranza.³⁵²

Daniele Archibugi e David Beetham sostengono che esiste un importante dibattito intorno al «quesito se la democrazia richieda sviluppo economico o se sia lo sviluppo economico a richiedere democrazia».³⁵³ Per questa ragione vanno riconosciute due tesi contrastanti:

- «Lo sviluppo economico e la salvaguardia dei diritti economici non sono la stessa cosa. [...] Essere interessati ai diritti economici vuol dire occuparsi della distribuzione della crescita economica così come del suo livello aggregato: non tanto per assicurare l'uguaglianza, quanto per garantire il minimo vitale a tutti»;³⁵⁴
- «Tenere in debito conto le conseguenze dello sviluppo economico sulla distribuzione del reddito ci orienterà anche verso gli aspetti distributivi o qualitativi della democrazia, e verso il tema della sua sopravvivenza contro possibili minacce».³⁵⁵

Sulla stessa lunghezza d'onda anche il dibattito relativo che ruota attorno alla questione che indaga se «Il bilanciamento tra l'interesse generale alla stabilità finanziaria e la tutela dei diritti economici e sociali dei singoli [possa] essere diretto a rafforzare [...] tanto la rilevanza delle procedure con cui è perseguita la disciplina di bilancio quanto la congruenza e la coerenza di questa con le politiche sull'occupazione e sulla crescita».³⁵⁶

³⁵¹ ALSTON P., cit., p. 146.

³⁵² Si veda sul tema quanto Giuseppe Guarino sostiene in *L'uomo istituzione*, Roma, 2005, p. 37: «Una istituzione complessa, di conseguenza, è soggetta non solo allo stimolo che proviene dagli uomini che direttamente o indirettamente ne sono alla base, ma anche a quello dipendente dai diversi ritmi delle istituzioni che la compongono».

³⁵³ ARCHIBUGI D.- BEETHAM D., cit., p. 34.

³⁵⁴ *Ibidem*, p.34.

³⁵⁵ *Ibidem*, p.34.

³⁵⁶ ADINOLFI G.-VELLANO M., cit.,p. 104.

Una volta che la crisi si è presentata si sono succedute diverse tecniche normative adottate dall'UE, in tema di occupazione e politiche sociali. Silvana Sciarra ha osservato l'esistenza di diversi cambiamenti nel corso del tempo in tema di occupazione, tanto da dover constatare l'attuale frammentazione del quadro generale in materia.³⁵⁷

Se l'importanza dei diritti economici, sociali e culturali è stata compresa seriamente, Audrey R. Chapman³⁵⁸ sostiene sia necessario cambiare lo schema di valutazione approntato dal Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali. Aggiunge poi il principio che le due maggiori categorie di diritti, civili e politici da una parte e economici, sociali e culturali dall'altra, sono correlate, interdipendenti e formano insieme le fondamenta del consenso internazionale sulle norme dei diritti umani.³⁵⁹

Un valido contributo sul tema viene dato da Domenica Pauciulo nel dichiarare che se di misure invasive bisogna parlare, se sono veramente necessarie per raggiungere degli obiettivi di bilancio, nonostante intacchino il benessere dei cittadini dello Stato in cui questi limiti vengono imposti, allora devono avere un «carattere regressivo, per essere giustificate, devono sottostare ad una serie di requisiti: devono essere temporanee; necessarie alla salvaguardia dei diritti economici, sociali e culturali; non discriminatorie e atte a tutelare la posizione dei soggetti *most vulnerable*».³⁶⁰

Un sistema che è stato creato per arginare per lo meno la stabilità dei parametri economici e a sostegno di programmi di contrazione della spesa pubblica, il tutto in un'ottica di crescita e sicurezza sociale, è la strategia Europa 2020. Il progetto prevede

³⁵⁷ SCIARRA S., *Il diritto sociale europeo al tempo della crisi*, in CATELANI E.- TARCHI R. (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli, 2015, p. 270: «Nel Semestre europeo si intende esaminare *ex ante* il comportamento degli Stati membri, per razionalizzare le conseguenze *ex post*. Le Raccomandazioni destinate ai governi nazionali si basano su tecniche che non corrispondono a quanto previsto nel Titolo IX del TFUE, nonostante che queste interagiscano spesso con le politiche occupazionali. Inoltre, il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), concordato dagli Stati membri dell'Eurozona, prevede una complessa procedura, destinata ai paesi che attraversano un periodo di forte instabilità economica. I *memooranda of understanding*, siglati tra Troika e gli Stati membri, volti a garantire sostegno economico (art. 13.3 MES), hanno reiterato misure d'emergenza controverse. Gli effetti causati dalle manovre sopra indicate sono ora al vaglio delle Corti e delle organizzazioni internazionali».

³⁵⁸ CHAPMAN A.R., *A "Violations Approach" for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in DE SCHUTTER O., cit., p. 293, articolo parte di un più ampio studio sviluppato sul tema delle "violations approach".

³⁵⁹ *Ivi*, p. 294: «The principle that the two major categories of rights, civil and political rights on the one hand and economic, social, and cultural rights on the other, are interrelated, interdependent, and indivisible constitutes one of the fundamental underpinnings of the international consensus on human rights norms».

³⁶⁰ PAUCIULO D., cit., p. 129.

una economia dell'UE intelligente, sostenibile e solidale per raggiungere livelli elevati di occupazione, produttività e coesione sociale. L'obiettivo principe di tale strategia è «creare più posti di lavoro e una vita migliore».³⁶¹

Dopo pochi mesi, il 30 giugno 2010, viene emessa una Comunicazione attuativa di quanto previsto dalla Comunicazione del 12 maggio 2010 e di quanto indicato dal Consiglio Europeo del 17 giugno 2010; in aggiunta essa contiene una promozione delle politiche per stabilità, crescita e occupazione, in particolare tramite l'individuazione di strumenti idonei al rafforzamento della *governance* economica dell'UE.³⁶²

Somma dichiara che «la violazione dei diritti umani nel loro complesso, i sociali accanto ai politici, sono l'effetto immediato delle modalità scelte per affrontare la crisi del debito: quelle per cui si scambiano soldi contro riforme».³⁶³

3.3.2. Tutela dei diritti fondamentali negli ordinamenti degli Stati membri dell'UE. Alcuni casi recenti

Tutelare i diritti fondamentali all'interno dell'Unione europea significa riuscire a farli rispettare all'interno dei singoli ordinamenti europei, e per raggiungere tale scopo è necessario che gli Stati membri siano attivamente garanti nella tutela di questi diritti.³⁶⁴

Come sostiene Philip Alston «Il bisogno di una politica comprensiva dei diritti umani è tanto forte che appare difficile ad un osservatore esterno capire perché non è ancora stata adottata. Le ragioni di questo ritardo possono essere molteplici. Soprattutto è un problema di competenze. [...poiché] Ogni proposta di espandere in modo significativo la politica è cruciale. Ogni proposta sui diritti umani risulterebbe ingenua o sarebbe un

³⁶¹ Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 3 marzo 2010, Com (2010) 2020 Def.

³⁶² «in tale documento (Comunicazione del 30 giugno 2010), la Commissione, prendendo le mosse dall'interconnessione tra le economie dei Paesi membri, ammetteva senza mezzi termini che il sistema di *governance* varato dal Trattato di Lisbona, neppure tre anni prima, presentava vistose carenze. Pertanto, concludeva lapidarmente, l'ulteriore rafforzamento istituzionale era una diretta conseguenza dei riflessi nefasti della crisi finanziaria ed economica: «la prosperità futura dell'UE e la qualità di vita dei suoi abitanti» possono essere preservate solo attraverso «una gamma più vasta e più efficace di strumenti d'azione». Solo rafforzando «il coordinamento delle proprie politiche economiche», l'Unione avrebbe potuto elaborare un nuovo progetto sostenibile per i suoi abitanti ma per fare questo ciascun Paese membro avrebbe dovuto risanare le proprie finanze pubbliche». MELICA L., cit., pp. 111-112.

³⁶³ SOMMA A., cit., p. 147.

³⁶⁴ Giovanni Guzzetta delinea i tratti della tutela dei diritti fondamentali in ambito europeo chiacchiando che «si è distinta per due principali caratteri: la gradualità dell'emersione e la combinazione tra due modalità di riconoscimento: l'una pretoria, attraverso la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea e l'altra mediante adozione di espresse disposizioni positive». GUZZETTA G., cit., p. 107.

imbroglio, se la Comunità o l'Unione mancassero della competenza legale per metterla in atto». ³⁶⁵ Vi sono due correnti di pensiero che attribuiscono il compito di tutela a diversi soggetti:

- Unione europea: ne ha competenza totale in quanto organismo sovranazionale;
- Stato membro: competenza di ciascuno Stato in virtù della sovranità acquisita per consenso del proprio popolo.

La difficoltà di trovare punti di interesse comune tra istituzioni europee e nazionali potrà essere superata solo quando si assumerà, secondo la tesi di Pietro Scardurelli, la «consapevolezza che esistono interessi comuni transnazionali, premessa indispensabile alla nascita di un'opinione pubblica europea la quale, a sua volta, sarà la base per la costruzione di una comunità semiotica, cioè un campo di significati, valori e simboli condivisi». ³⁶⁶

Vincenzo Baldini ³⁶⁷ accusa come un conflitto esistente tra l'azione politica che viene assegnata all'organo eletto dal popolo, tipica dei sistemi democratici, e l'esigenza di tutelare i diritti fondamentali degli individui, attualmente porti il problema ad essere affrontato in termini istituzionali, cioè riguardante l'equilibrio tra l'organo politico, la corte costituzionale e il potere giudiziale. Questo, prosegue Baldini, è da considerarsi il punto di partenza del processo di concretizzazione giurisdizionale dei diritti.

3.3.2.1. Obiettivi di budget e legittimità costituzionale (Portogallo)

Il Fondo monetario intervenne in Portogallo tra maggio 2011 e lo stesso mese del 2014, tramite un finanziamento congiunto del valore di 78 miliardi di euro con lo scopo di raggiungere determinati obiettivi di *budget*, precedentemente concordati con i creditori internazionali sulla base del Programma di aggiustamento economico e finanziario (PAEF).

I dati di quello stesso periodo non erano positivi, infatti nel 2014 si registrava un debito del 130% e il Pil al 7,2% ³⁶⁸, entrambi valori lontani dai limiti imposti dalla disciplina di

³⁶⁵ ALSTON P., cit., p. 89.

³⁶⁶ SCARDURELLI P., *L'europa disunita. Etnografia di un Continente*, Bologna, 2013, pp. 152-153.

³⁶⁷ BALDINI V., *La concretizzazione dei diritti fondamentali. Tra limiti del diritto positivo e sviluppi della giurisprudenza costituzionale e di merito*, Napoli, 2015, p. 222.

³⁶⁸ Dati ricavati dal sito di Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat>.

bilancio; erano stati fatti anche interventi molto importanti sui salari dei pubblici dipendenti e sulle pensioni, ma ciò aveva portato ad un aumento dei soggetti a rischio povertà ed esclusione sociale, infatti si passava da 24,5% del 2011 al 27,5% nel 2014.

Il Tribunale costituzionale portoghese osservò come le politiche austeritarie dell'Unione europea avessero violato alcuni precetti fondamentali, tra cui i diritti economici e sociali, circostanza non giustificabile neppure invocando come attenuante la crisi in corso. Il Tribunale dichiarò incostituzionale la legge finanziaria varata per l'anno 2013 in base alla quale vennero previste:

- sospensione della quattordicesima mensilità per i lavoratori: del pubblico impiego, impegnati nell'insegnamento e nella ricerca;
- sospensione della quattordicesima mensilità e di alcuni sussidi per i pensionati.

Misure la cui incostituzionalità è da identificarsi nel mancato rispetto del principio di parità formale di diritti sociali.

Nel 2013 la Corte di giustizia dell'UE si vide sottoporre, sempre in tema di compatibilità tra misure di *austerità* e impegni internazionali, una questione relativa al diritto a condizioni di lavoro dignitose;³⁶⁹ il responso della Corte fu negativo in quanto «il mancato di riferimenro da parte del giudice portoghese al collegamento tra diritto interno e diritto dell'UE, sulla base dell'art. 51, par.1, della Carta e della propria giurisprudenza, secondo cui la Carta si applicherebbe solo in presenza di fattispecie di rilevanza europea».³⁷⁰ In seguito fu dichiarata l'incostituzionalità della «sospensione della tredicesima e della quattordicesima per i dipendenti pubblici (att. 29-31 della legge di bilancio per l'anno 2013371)³⁷² [...e della] sospensione parziale o totale del pagamento delle ferie degli stessi, della sospensione del pagamento del 90% delle ferie e dei sussidi per i pensionati (art.77), il pagamento dei contributi previdenziali del 6%

³⁶⁹ Il diritto a condizioni di lavoro dignitose è sancito all'art. 31 della Carta di Nizza, Carta Dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea (2000/C 364/01): «Condizioni di lavoro giuste ed eque 1. Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose. 2. Ogni lavoratore ha diritto a una imitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite».

³⁷⁰ MAURO M.R., cit., p. 33, nota 85: «Cfr. CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, ordinanza del 7 marzo 2013 (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Tribunal do trabalho do Porto*- Portogallo), *Sindicato dos Bancários do Norte, Sindicato dos Centro, Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas, Luís Miguel Rodriguez Teixeira de Melo/BPN c. Banco Português de Negócios SA*, C-128/12, consultabile sul sito <http://curia.europa.eu>».

³⁷¹ *Lei do Orçamento do Estado para 2013*, n. 66-B/2012.

³⁷² Cfr. CORTE COSTITUZIONALE DEL PORTOGALLO, sentenza del 5 luglio 2012, n. 353/2012, consultabile sul sito <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

per coloro che hanno l'indennità di disoccupazione e del 5% per quelli che ricevono l'indennità di malattia³⁷³(art.117)». ³⁷⁴

Nel 2014 invece furono altre le disposizioni dichiarate incostituzionali: quelle riguardanti tagli allo stipendio per i lavoratori nel settore pubblico, la sospensione del pagamento dei supplementi di pensione per il personale delle imprese di proprietà statale, pagamento di un contributo per la fruizione di prestazioni di malattia e di disoccupazione e tagli alle pensioni di reversibilità. In particolare il *Tribunal Constitucional* portoghese ha basato le tesi di incostituzionalità su due principi presenti nella Carta costituzionale portoghese: il principio di eguaglianza e il principio di proporzionalità. «Pertanto, il Tribunale ha ritenuto i tagli giustificabili (e, quindi, costituzionalmente legittimi) solo ove i sacrifici economici fossero ripartiti tra tutti i cittadini in misura equivalente: in caso contrario, vi sarebbe stata una palese violazione del principio di uguaglianza sostanziale». ³⁷⁵

Il Tribunale costituzionale portoghese nella sentenza del 5 aprile 2013, n. 187/2013, prospettò la garanzia del “diritto al livello minimo di sussistenza”, di modo da poter accertare la costituzionalità della legge di bilancio.

Gli obiettivi di *budget* che il Portogallo si era posto li sta conseguendo in maniera così efficiente da condurre Sciarr a dichiarare: «il Portogallo è un esempio da valorizzare, poiché negli ultimi tre anni il paese ha ottenuto sia credibilità internazionale, sia stabilità finanziaria, ponendo fine al programma di salvataggio. Tuttavia, ci sono alcune nuvole in questo cielo, se si considera che, nonostante i tagli al *welfare* e ai salari così mal distribuiti, la disoccupazione resta molto alta. Se il Portogallo fosse preso come paradigma, le istituzioni dell'Unione europea dovrebbero prendere atto del fatto che deve aprirsi una fase di post-emergenza e di attivazione di misure sociali di sostegno». ³⁷⁶

³⁷³ Cfr. CORTE COSTITUZIONALE DEL PORTOGALLO, sentenza del 5 aprile 2013, n. 187/2013, consultabile sul sito <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

³⁷⁴ MAURO M.R., cit, p. 33.

³⁷⁵ PAUCIULO D., cit., p. 123.

³⁷⁶ SCIARRA S., cit., p. 285.

3.3.2.2. Previdenza sociale e diritti di categoria (Lettonia e Romania)

L'applicazione delle misure di *austerity* negli ordinamenti dei singoli Stati membri, hanno spesso sollevato accesi dibattiti riguardo la facoltà di tralasciare obblighi internazionali già sottoscritti, in virtù dell'importanza di agire con tempestività a causa di possibili derive negative azionate dal contesto di crisi contingente. In tale direzione la Corte costituzionale della Lettonia «ha affermato che gli obblighi internazionali derivanti da prestiti concessi dal FMI, dalla Commissione europea e dalla BCE non potevano essere invocati allo scopo di limitare l'obbligo di garantire un livello adeguato di sicurezza sociale, essendo il diritto alla sicurezza sociale tutelato dalla Costituzione e dovendo, perciò, al momento della conclusione di accordi di prestito, essere valutate le conseguenze sociali di una riduzione delle pensioni e la possibile adozione di altre misure meno restrittive».³⁷⁷

Non a caso abbiamo fatto riferimento alla linea economico-politico adottata dalla Lettonia, infatti questo fu uno tra i primi Stati dell'UE ad essere colpito dalla crisi e anche tra i primi ad usufruire di strumenti creati da organizzazioni internazionali. Infatti già dal 2008 beneficiò di *bail in* finanziati sia da fondi europei sia dal FMI. La Corte costituzionale lettone si è trovata negli anni che vanno dal 2009 al 2012 a dover prendere una posizione, in casi in cui misure nazionali erano in contrasto con il dettato costituzionale relativo alla protezione dei diritti sociali. In particolare, il 16 giugno 2009, fu varata una legge sulle pensioni che prevedeva una diminuzione dell'importo annuale delle pensioni del 10%, per quelle già maturate, e del 70% per le pensioni da maturare³⁷⁸. Nonostante fosse evidente che tali tagli fossero stati eseguiti in seguito all'esigenza di ridurre le spese nazionali, in un'ottica di miglioramento del bilancio statale, la Corte costituzionale lettone ha dichiarato che tali obblighi internazionali non potessero essere adottati come scusante all'azione di limitazione dei diritti sociali previsti dalla Costituzione vigente.

³⁷⁷ MAURO M.R., cit., p. 29, nota 72: «Cfr. CORTE COSTITUZIONALE DELLA LETTONIA, decisione del 21 dicembre 2009, n. 2009-43-01, *Ilmārs Drēziņš et al. v. the Parliament* (cfr. ESCR.Justice, *Monthly Caselaw Update*, giugno 2010, n.12, consultabile nel sito http://www.escr-net.org/usr_doc/ESCR-JUSTICE_Issue_12_-_June_2010-pdf)».

³⁷⁸ Il ricorso in materia di indicizzazione annuale delle pensioni è stato il n. 2009-08-01, *Andrejas Klementjevs et al. c. the Parliament*, e sulla riforma delle pensioni è stato il n. 2009-43-01, *Ilmārs Drēziņš et al. c. the Parliament*.

Continuando ad analizzare le riforme del sistema pensionistico attuate da Stati membri in questi ultimi anni, anche la Romania ha riscontrato dei problemi di costituzionalità nelle misure adottate a livello nazionale. La sua decisione di mettere mano a questi aspetti del suo *welfare state*³⁷⁹ interno, non è stata decisa dal caso, ma dall'obbligo a cui si doveva attenere per poter accedere all'assistenza finanziaria esterna. Insieme alla riforma del sistema pensionistico, dovette affrontare e innovare il mercato del lavoro, il mercato energetico e procedere ad interventi infrastrutturali. L'assistenza finanziaria ebbe inizio nel giugno 2009 con l'ottenimento del *Memorandum of Understanding*³⁸⁰, che avrebbe avuto valenza ventennale, e continuò con due nuovi programmi di assistenza datati 2011 e 2013. In particolare la Corte costituzionale romena bocciò le misure che vietavano il cumulo di pensione e retribuzione per i dipendenti pubblici,³⁸¹ poiché erano espressamente previsti nella Costituzione romena, oppure nel caso in cui veniva tagliato l'ammontare delle pensioni, andando a colpire il diritto stesso alla pensione per i contribuenti che ne avessero ottenuto il diritto.

Tuttavia diritti di categoria e previdenza sociale sono spesso soggetti a revisione e per questo calzante è l'osservazione di Bini Smaghi: «Solo sull'orlo del precipizio le scelte

³⁷⁹ «A venire in rilievo è anche la distribuzione sociale delle conseguenze negative della crisi, che si ripercuotono in misura maggiore sui gruppi più svantaggiati e vulnerabili [...] e su coloro i quali, per sostenere il proprio standard di vita, si affidano alle strutture del *welfare*, colpite però dalla contrazione delle risorse pubbliche». ADINOLFI G.-VELLANO M., cit., p. 82.

³⁸⁰ «I *Memorandum* includono misure volte a contenere le uscite, quindi, in particolare, impegni a contenere la spesa pensionistica e sociale, inclusa ovviamente quella per la sanità e l'istruzione, a congelare o ridurre le retribuzioni dei pubblicidipendenti, e in genere a ridimensionare la Pubblica amministrazione. Si enunciano poi misure volte invece a incrementare le entrate, soprattutto attraverso programmi di privatizzazioni e liberalizzazioni, in particolare nei settori dell'energia, delle telecomunicazioni e delle assicurazioni. [...] impegna riformare il mercato del lavoro, al fine di ripristinare più alti livelli di libertà contrattuale, utili fra l'altro a rimuovere ostacoli alla flessibilizzazione e precarizzazione del rapporto di lavoro». MAURO M.R.-PERNAZZA F., cit., p. 157.

³⁸¹ L'obiettivo della riduzione di queste spese è dovuto ad una serie di considerazioni che Bini Smaghi così riassume: «L'euro riduce i salari dei paesi deboli. *La partecipazione alla moneta unica obbliga i paesi deboli a ridurre i loro salari per recuperare competitività, creando un impoverimento della classe lavoratrice. La cosiddetta deflazione competitiva rischia inoltre di generare deflazione, con effetti di avvitamento che accentuano le divergenze all'interno dell'Unione.* In una unione monetaria, dove non c'è possibilità di modificare i tassi di cambio, la dinamica dei costi e dei prezzi deve essere in linea con quella degli altri paesi. Altrimenti si perde in competitività, con effetti negativi sulla crescita economica. C'è chi perde competitività può recuperarla solo attraverso un processo inverso, di moderazione dei costi e dei prezzi rispetto al resto dell'euro. [...] All'interno di una unione monetaria gli squilibri di competitività richiedono un aggiustamento lungo e costoso, che si ottiene attraverso una dinamica delle remunerazioni più contenuta rispetto agli altri paesi, il che comprime la domanda interna, con effetti restrittivi dell'economia. La politica fiscale può dare un contributo rilevante alla riduzione del costo del lavoro, attraverso una diminuzione del cuneo fiscale, ma la fattibilità dipende dallo spazio di manovra concesso dalla situazione delle finanze pubbliche in termini di debito e di disavanzo pubblico». ³⁸¹ BINI SMAGHI L., *33 false verità sull'Europa*, cit., pp. 73 e 75.

impopolari diventano accettabili per la classe politica, e i cittadini in generale. La riforma del sistema pensionistico ne è un chiaro esempio».³⁸²

3.3.2.3. Risanamento finanze pubbliche (Grecia)

Fino ad oggi Spagna, Cipro e Grecia sono gli unici Paesi dell'Eurozona che hanno ricevuto assistenza da parte del Fondo Salva Stati (MES). In particolare il programma di assistenza finanziaria alla Grecia iniziò nell'agosto del 2015; soluzione che non stupì essendo solo una prosecuzione delle politiche di sostegno già attuate dalla Troika precedentemente³⁸³. Già nel 2010 furono stipulati i primi accordi che hanno riguardato la Grecia. I dati che riporta Somma però non sembrano essere positivi,³⁸⁴ infatti dal 2010 al 2014:

- il debito pubblico è salito di 30 punti percentuali, passando dal 148% al 178%;
- la disoccupazione giovanile è salita dal 24% al 52%;
- le persone a rischio povertà ed esclusione sociale è andata dal 27,7% al 36%.³⁸⁵

Nel 2011 anche l'Organizzazione internazionale del lavoro, organismo delle Nazioni Unite, si occupò dei problemi presenti in Grecia e a più riprese dichiarò come la crisi greca non fosse solo un problema greco, bensì una manifestazione greca di un problema di portata globale. In particolare soffermandosi sull'aspetto della contrattazione

³⁸² BINI SMAGHI L., *Morire di Austerità*, cit., p.11.

³⁸³ Scelta di assistenza all'economia greca accolta favorevolmente dagli Stati membri poiché, come osserva Claus Offe: «più per prudenza che per solidarietà, è meglio salvare la Grecia per impedire che la speculazione finanziaria imponga spread sempre più alti a un paese dopo l'altro. Gli istituti finanziari accoglieranno certamente di buon grado simili atti di "solidarietà" sovranazionale dettati dall'ansia, poiché assicurano che i loro rischi alla fine saranno coperti, almeno in misura tale da permettere loro di rimanere in attività». OFFE C., *L'Europa in trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, Bologna, 2014, pp. 60-61.

³⁸⁴ Di questo avviso anche Claus Offe: «Ecco qualche dato piuttosto eloquente sugli obiettivi delle misure di "aggiustamento interno": per raggiungere il pareggio della propria bilancia commerciale, la Grecia dovrebbe ridurre i costi in euro di almeno il 40%. Dall'altra parte, per azzerare il surplus delle esportazioni tedesche, queste dovrebbero essere più costose del 20%. Per inciso, nel 2011 tale surplus è stato, in rapporto al Pil, due volte quello della Cina. Ma un riequilibrio del commercio internazionale sembra del tutto improbabile, dato che né i lavoratori, i pensionati e i partiti politici in Grecia, né i datori di lavoro o qualsiasi ministro delle Finanze in germania permetteranno accada. E quel che è peggio: anche se il bilancio dello stato greco fosse ridotto secondo i dettami dell'Ue, della Bce e del Fmi da qualche tecnocrate autoritario a capo del governo, l'effetto netto sul rapporto debito/Pil non sarebbe favorevole, ma fortemente negativo». OFFE C., *L'Europa in trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, Bologna, 2014, pp. 38-39.

³⁸⁵ Dati ricavati dal sito di Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat>.

collettiva, venne introdotta la fissazione di minimi salari. Ebbene a tal proposito Somma sostiene vada fatta una breve analisi, in riferimento al fatto che tali riforme vengono introdotte durante un periodo già fragile in partenza, in quanto tempo di crisi economica. «In tempi di crisi, si dice, il potenziamento della contrattazione aziendale produce effetti destabilizzanti per la sorte dei lavoratori e per la pace sociale in genere, evidenziando un vizio tipico del modo neoliberale di approcciare la disciplina dei comportamenti umani: quello per cui la si concepisce essendo disconnessi dalla realtà. Il tutto aggravato da un ricorso sempre più diffuso a forme precarie, flessibili e sottopagate di lavoro, soprattutto giovanile, alla base di un rapido impoverimento della popolazione, oltre che della diffusione del lavoro nero. E afflitto da riforme del sistema pensionistico e di quello sanitario tutte motivate dalla necessità di operare tagli sempre crescenti».³⁸⁶

All'interno del Consiglio d'Europa, il Comitato dei diritti sociali, dopo aver osservato le misure austeritarie imposte alla Grecia, si assicurò che non venisse messo a rischio il sistema della sicurezza sociale. Al pari anche il Parlamento europeo svolse un studio tramite la Direzione generale delle politiche interne dell'Unione, in cui constava come vi fossero conseguenze negative in seguito alla crisi economica e finanziaria in atto in sette Stati membri: Belgio, Cipro, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo e Spagna. Se i diritti intaccati rientravano tra i principali diritti sociali³⁸⁷, il rapporto forniva una serie di soluzioni per garantire un'adeguata tutela: evitare tagli orizzontali, promuovere la consultazione e la partecipazione, prevenire un arretramento nei livelli di protezione assicurati attraverso i diritti sociali, economici e culturali.

L'Assemblea plenaria del Consiglio di Stato, tra i cui poteri annovera anche il controllo su specifiche materie quali la tutela dei diritti fondamentali,³⁸⁸ nel 2013 dichiarò incostituzionale la diminuzione delle tutele previste per il lavoro subordinato.

³⁸⁶ SOMMA A., cit., pp. 149-149.

³⁸⁷ Diritti sociali quali il diritto: alla casa, all'educazione, al lavoro e alla pensione.

³⁸⁸ Costituzione della Repubblica Greca, 9 giugno 1975, art. 100, com. 1, l. e e f: «e) il giudizio relativo alle contestazioni sull'incostituzionalità di una legge formale, ovver o sull'esatta interpretazione delle disposizioni di una legge nei casi in cui il Consiglio di Stato, la Corte di Cassazione o la Corte dei Conti abbiano emesso al riguardo delle decisioni fra loro contraddittorie; f) il giudizio sulle controversie riguardanti la sussistenza della qualità di «norma del diritto internazionale universalmente riconosciuto», secondo l'art. 28 paragrafo 1)».

Già in riferimento agli obblighi che erano stati contratti dalla Grecia nei confronti della Troika, il Comitato europeo dei diritti sociali, il 7 dicembre 2012, presentò diverse osservazioni tra cui:

- nel momento in cui gli Stati si accordano con misure vincolanti, su ambiti relativi alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, dovrebbero tenere in alta considerazione quanto hanno già sottoscritto in materia prima dell'entrata in vigore di questa stessa Carta. Solo in un secondo momento sarà compito del Comitato verificare la conformità della situazione nazionale con la Carta;³⁸⁹
- l'incostituzionalità delle misure di *austerity* adottate dalla Grecia, che permettevano ai datori di lavoro di diminuire la soglia del salario minimo³⁹⁰, pari all'84%, per i lavoratori che avessero un'età inferiore a trentacinque anni. Riduzione che comportava uno stipendio al di sotto del 60% della media nazionale; dichiarando la violazione del diritto alla sicurezza sociale³⁹¹. In risposta lo Stato greco si giustificò dichiarando di aver operato in tale direzione dovendo assolvere ad obblighi internazionali derivanti dal meccanismo di sostegno che nel 2010 concluse con la troika. A ciò il Comitato controribatte dichiarando che le disposizioni presenti nella Carta non possono essere disattese per nessuna ragione di forza maggiore.

³⁸⁹ Comitato europeo dei diritti sociali, decisione sul merito del 7 dicembre 2012, *Panhellenic Federation of the Public Electricity Corporation (POS-DEI)v. Greece*, ricorso n. 79/2012, consultabile nel sito <http://hudoc.esc.coe.int>, par. 47. «when the states parties agree on binding measures, which relate to matters within the remit of the Charter, they should – both when preparing the text in question and when implementing it into national law- take full account of the commitments they have taken upon ratifying the European Social Charter. It is ultimately for the Committee to assess compliance of a national situation with the Charter, including when the implementation of the parallel international obligations into domestic law may interfere with the proper implementation of those emanating from the Charter».

³⁹⁰ Comitato europeo dei diritti sociali, decisione sul merito del 7 dicembre 2012, *Federation of employed Pensioners of Greece (IKA-ETAM)v. Greece*, ricorso n. 76/2012, consultabile nel sito <http://hudoc.esc.coe.int>, paragrafi 81 e 83.

³⁹¹ Diritto garantito nella Carta sociale europea, art. 12: «Diritto alla sicurezza sociale. Per garantire l'effettivo esercizio del diritto alla sicurezza sociale, le Parti s'impegnano: 1 a stabilire o a mantenere un regime di sicurezza sociale; 2 a mantenere il regime di sicurezza sociale ad un livello soddisfacente almeno uguale a quello richiesto per la ratifica del Codice europeo di sicurezza sociale; 3 ad adoperarsi per elevare progressivamente il livello del regime di sicurezza sociale; 4 a prendere provvedimenti, mediante la conclusione di adeguati accordi bilaterali o multilaterali o con altri mezzi, fatte salve le condizioni stabilite in tali accordi, per garantire: *a* la parità di trattamento tra i cittadini di ciascuna delle Parti ed i cittadini delle altre Parti per quanto concerne i diritti alla sicurezza sociale, ivi compresa la conservazione dei vantaggi concessi dalle legislazioni di sicurezza sociale, a prescindere dagli spostamenti che le persone tutelate potrebbero effettuare tra i territori delle Parti; *b* l'erogazione, il mantenimento ed il ripristino dei diritti alla sicurezza sociale con mezzi quali la totalizzazione dei periodi di contribuzione o di lavoro compiuti secondo la legislazione di ciascuna delle Parti».

«A differenza di altri Paesi europei dove, negli ultimi anni, gli effetti della crisi sono stati “tamponati” grazie all’intervento delle organizzazioni internazionali e dell’UE ma anche in virtù di politiche volte a favorire la ripresa economica, la Grecia vive ancora oggi una situazione di profonda e duratura fase di contrazione economica».³⁹²

L’obiettivo del governo greco è il risanamento delle finanze pubbliche, e per raggiungere ciò una delle ultime manovre politiche che fu adottata dal premier greco in carica nel 2010, Papandreu, prevedeva l’applicazione di un pacchetto composto da due sottogruppi di misure:

- aumenti delle tasse;
- congelamento delle pensioni e tagli agli stipendi statali.

Tuttavia la reazione della popolazione greca fu molto forte, tanto da portare al referendum del 5 luglio 2015³⁹³ in cui si pronunciò in senso contrario all’accettazione di queste misure, derivanti dalle pressioni dei creditori internazionali che ambivano alla creazione di un nuovo piano di assistenza finanziaria. Molte furono le misure adottate dal 2010 dai diversi Governi greci che si sono avvicinati fino ad oggi, ma altrettanto numerosi sono stati i ricorsi relativi a queste disposizioni, perché in contrasto con quanto previsto nella Carta sociale europea, nella Carta europea dei diritti fondamentali, nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo e nel suo Protocollo addizionale e nel Patto delle Nazioni Unite sui Diritti economici, sociali e culturali.

3.3.3. Equità

Nel 2009 nell’ambito delle Nazioni Unite venne steso un Rapporto sulla riforma del sistema monetario e finanziario internazionale da una commissione presieduta da Joseph Stiglitz, testo che infatti viene anche chiamato Rapporto Stiglitz.

I temi centrali di tale Rapporto sono:

- la natura dell’economia del debito. Modo con cui si indica l’obbligo per lo Stato debitore ad eseguire qualsiasi imposizione derivante dai creditori, la cui unica soluzione sembra essere l’adottare il sistema dell’insolvenza sovrana;

³⁹² PAUCIULO D., cit., p. 126.

³⁹³ Promosso dal premier greco in carica nel 2015: Alexis Tsipras.

- l'equità. Sono state analizzate le conseguenze nella sfera dei diritti sociali, derivanti dal modo con cui si affronta il debito sovrano; effetti che violano i diritti dei cittadini comuni³⁹⁴.
- la trasparenza.

Equità che va ricercata anche come caratteristica delle condizioni di lavoro, come indicato nell'art.31³⁹⁵ della Carta di Nizza.

«Una disciplina della ristrutturazione del debito sovrano dovrebbe poi fondarsi sui principi dello sviluppo umano, della sostenibilità e dell'equità. Per questo motivo si deve favorire e non ostacolare il fallimento dello Stato debitore, che previene così il suo assoggettamento indeterminato alle volontà dei Paesi creditori, potendo inoltre ottenere una diminuzione anche sensibile delle somme da restituire: come del resto documentato da una secolare esperienza in materia».³⁹⁶

3.4. Conclusioni

Il problema principale nel mondo della giurisprudenza che si occupa dei diritti sociali, sostiene David Landau in un saggio in cui analizza questo tema pubblicato dall'*Harvard International Law Journal*, è la necessità di rivalutare la deficienza stessa di diritti sociali, a cosa essi si riferiscano, bisogna procedere ad una revisione radicale. Soluzione a cui si può giungere in maniera corretta solo se si procede alla costituzione di nuove istituzioni democratiche che abbiano l'obiettivo di occuparsi di suddetta revisione.³⁹⁷

Una volta compresa l'importanza che riveste l'attenzione e lo sviluppo della tutela dei diritti economici, sociali e culturali ci si può chiedere se questi possono essere anche il

³⁹⁴ I diritti dei cittadini comuni sono i diritti: all'istruzione, alla salute e alla pensione.

³⁹⁵ Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea(2000/C 364/01), art. 31: «Condizioni di lavoro giuste ed eque. 1. Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose. 2. Ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite». Il commento a tale articolo di Riccardo Del Punta si sofferma sul significato dell'aggettivo "dignitose" dicendo: «potrebbe prestarsi, pur con qualche difficoltà, ad una lettura più ricca (cfr. anche il senso in cui esso è impiegato nell'art. 34,3° comma), tale da comprendere, ad es., il diritto ad una retribuzione non inferiore a certi livelli di sufficienza (anche se non necessariamente "equa", come previsto dall'art. 7 del Patto ONU del 16 dicembre 1966 sui diritti economici, sociali e culturali), il diritto a non essere sottoposto a forme di controllo incompatibili con la dignità della persona, etc».

³⁹⁶ MAURO M.R.-PERNAZZA F., cit., p.163.

³⁹⁷ LANDAU D., *The reality of Social Rights Enforcement*, in DE SCHUTTER O., cit., pp. 196-197: «The broader point is that we need to reevaluate what social rights do; we must re-visit them as largely middle-class phenomenon. As such, their enforcement is mostly majoritarian. [...] courts may need to intrude more on democratic institution in order to improve them».

mezzo tramite cui ottenere un livello di benessere tale da permettere una crescita in termini anche di diritti umani base quali: al cibo, all'acqua, alla casa e alla salute.³⁹⁸

Ammettendo che una via di crescita possa individuarsi nel rivitalizzare il patrimonio costituzionale europeo, Somma, sostiene possa essere perseguito tale obiettivo non tanto grazie al contributo delle istituzioni europee, bensì tramite un «dialogo tra corti nazionali e dunque a un uso giurisprudenziale del diritto comparato, simile a quello finora invocato per la costruzione di un diritto privato dell'Unione europea. A dimostrazione che il processo di integrazione, se abbandonato a meccanismi autoreferenziali, non potrà che produrre la sua implosione, e con essa il definitivo affossamento di valori e principi elaborati e codificati per prevenire il ripetersi della parte più buia del Secolo breve».³⁹⁹

Il futuro dell'UE, secondo la tesi di Maria Rosaria Mauro, «dipende dalla capacità degli Stati di valorizzare il collante dato dai valori comuni sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali. La moneta unica ha svolto un ruolo essenziale per assicurare la stabilità e proteggere le economie più deboli dall'inflazione. Ormai, però, bisogna sanare le debolezze che hanno caratterizzato l'UEM dall'origine, contrastando il *deficit* democratico e quello sociale».⁴⁰⁰

Alston e Cassese invece sono dell'idea che per ottenere risultati ottimali «le comunità mondiali dovrebbero decidere di concentrare la propria attenzione su (1) un ristretto numero di diritti umani essenziali e (2) pochi ma efficaci meccanismi di supervisione o

³⁹⁸ Si veda sul tema l'articolo di DENNIS M.J.- STEWARD D.P, cit.; riportato nel capitolo 6 di DE SCHUTTER O., cit., pp. 201-254. In particolare gli autori concludono la loro analisi dichiarando: «*The effective realization of economic, social, and cultural rights remains a global challenge of gigantic proportions. People in every part of the world lack an adequate standard of living. In fact, the vast majority of the world's population continues to live in deep poverty. And in many countries, conditions are worsening. [...] Establishment of a new international adjudicative mechanism will not remediate this situation. In the vast majority of circumstances, the origins of individual privations are not legal, and their ultimate resolution will not be found in legal edicts or directives. We do not dispute that emphasizing economic, social, and cultural rights underscores the essential importance of human needs and values, which are often overlooked or undervalued in political and economic decision making. Highlighting those rights not only is individually empowering, but unquestionably helps (and inevitably pressures) governments in protecting and promoting those rights, giving them priority, and internalizing the relevant norms*».

³⁹⁹ SOMMA A., cit., p. 158.

⁴⁰⁰ MAURO M.R., cit., p. 39. Mauro prosegue sostenendo: «occorre un'Europa che affronti la crisi non solo concentrandosi sull'austerità e di bilancio e sull'adozione di sanzioni nei confronti dei Paesi non in grado di gestire i propri conti, ma anche sul rilancio dell'occupazione e degli investimenti. Un'Europa che torni a essere quella pensata e fortemente voluta dai padri fondatori, che punti alla crescita nel suo complesso, mettendo al centro i propri cittadini».

garanzia dell'attuazione di tali diritti.[...] dovrebbe concentrarsi in primo luogo su alcuni fondamentali diritti sociali ed economici, la cui realizzazione, necessaria in qualunque parte del mondo, rivestirebbe particolare valore per i paesi più svantaggiati. Tali essenziali diritti dovrebbero includere: (I) il diritto all'alimentazione; (II) il diritto al lavoro; (III) il diritto a un ambiente sano».⁴⁰¹

Sciarra individua come strada verso lo sviluppo e la crescita evidenziando l'importanza del ruolo delle tutele: «Un dialogo diverso dovrebbe iniziare con gli stessi attori- siano essi giudici, membri del parlamento o organizzazioni della società civile – attivi contro le misure di austerità e consapevoli del bene primario che consiste nel tutelare la democrazia e lo Stato di diritto.[...] La questione cruciale è come riprendersi da questo disordine istituzionale, causato da nuove forme di attivismo giudiziario e proteste sociali. “Il passaggio dalla legislazione al contratto”, chiaramente sottolineato in relazione alle attuali circostanze istituzionali, mostra i molti rischi inerenti nelle negoziazioni svolte in stato di emergenza. È urgente il bisogno di recuperare spazio per la legislazione ispirata ai valori fondamentali dell'UE. dobbiamo ricordare che la solidarietà è una fonte di integrazione sociale, ben oltre la moneta ed il potere delle amministrazioni nazionali. In questa prospettiva l'UE dovrebbe riassegnare diritti agli individui e ai gruppi che rappresentano interessi collettivi. Dovrebbe fare ciò nel pieno rispetto della democrazia e dello stato di diritto».⁴⁰²

⁴⁰¹ ALSTON P.- CASSESE A., *Ripensare i diritti umani nel XXI secolo*, Torino, 2003, p. 86. In tal senso anche Mazzotta che in un suo articolo riporta: «interrogarci intorno ad una questione che ha una pressante ragione di attualità: l'esistenza di diritti fondamentali che reclamano un ruolo autonomo nel sistema delle fonti ed una incidenza diretta nei rapporti sociali, con o senza la mediazione della legge ordinaria. La questione è quella della influenza diretta o, come si diceva un tempo, della precettività di alcuni principi fondamentali. Si tratta di una necessità indotta da una lunga serie di fattori. Vi è anzitutto la crisi della legge ordinaria, che non riesce più a governare i fenomeni sociali, caratterizzati da marcata mutevolezza, per fa forte contrapposizione fra i vari gruppi, per la difficoltà a contenere entro l'orizzonte della regolazione per fattispecie tassative una realtà magmatica e composita. Non a caso si parla o di un prepotente ritorno alla disciplina per clausole generali ovvero, ad una regolazione para-regolamentare, suscettibile però di aggiustamenti continui (legislazione leggera). In secondo luogo e soprattutto vi è la perdita di centralità dello stato-nazione che poteva garantire, all'interno di un unico contesto spaziale, dominato da omogeneità normativa, un trattamento uniforme a tutti i consociati. In questa nuova realtà i diritti fondamentali cercano uno spazio autonomo che li affranchi dalla sovranità per poter costituire un bagaglio minimo di protezione per ciascun cittadino [...] Cos' impostata la questione sembra aprirsi una classica discussione che riedita la storica contrapposizione fra giuspositivismo e giusnaturalismo, in cui al primo è affidata la vera e propria giuridicità degli enunciati, in quanto tali protetti dallo scudo della sanzione, ed al secondo un catalogo di principi generalissimi che hanno però il peso delle norme morali». MAZZOTTA O., *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, in CATELANI E.-TARCHI R., cit., p. 290.

⁴⁰² SCIARRA S., cit., p. 285.

Opinioni molteplici provenienti da filoni di pensiero altrettanto variegati, essendo frutto di approcci critici differenti; tuttavia si può trarre un *unicum* costruttivo: se di crescita si vuole tornare a parlare, e si vuole vederla e incentivarla, bisogna considerare un insieme di strumenti atti a questo scopo.

Di crescita si possono occupare tanto le politiche economiche quanto quelle sociali o culturali, ricordando sempre di mettere al centro il cittadino per il quale e in funzione del quale le istituzioni esistono.

Lo sviluppo non può esserci se ci si limita a considerare solo gli aspetti economici, la Crescita reale, creativa e a lungo termine si realizzerà solo grazie alla partecipazione di tutte le parti sociali, che possono agire solo se tutelate.

Conclusione

Partendo dall'evoluzione della disciplina comunitaria in tema di politiche di stabilità e crescita abbiamo compreso quanto siano state importanti, per portata e risonanza, le novità introdotte dalle istituzioni dell'Unione europea per rispondere ad esigenze di crescita e sviluppo degli Stati membri e del sistema europeo nel suo complesso. Scelte politiche che nel corso del tempo sono state esasperate in termini di portata a causa della necessità di rispondere efficacemente e tempestivamente a situazioni di crisi economica.

L'intero scritto ha tentato di chiarire come di non sola crisi economica si possa parlare. La crisi attuale è crisi di sistema, sistema in cui convivono elementi non solo economici ma anche sociali; per questo abbiamo sottolineato la necessità di riportare l'individuo, il cittadino, al centro dell'attenzione. Unione europea come organismo al servizio del benessere collettivo e non come istituzione sovranazionale che per funzionare debba servirsi della collettività che rappresenta.

Gli strumenti che l'UE ha deciso di utilizzare sono stati indice della politica adottata, condivisa, abbiamo visto, più spesso dagli Stati membri cosiddetti forti piuttosto che da quelli che ne avrebbero dovuto pagare il maggior prezzo.

Anche se sono state molte le ipotesi e le proposte per far ritornare il cittadino protagonista e artefice del proprio destino, più difficile è stata la loro applicazione; molti sono gli agenti contrari: le diverse visioni politiche delle istituzioni che sono rappresentate negli organismi europei, il differente impatto che avrebbero le decisioni europee sul territorio dell'Unione, e ancora, l'esistente basso livello di credibilità di cui godono gli organi politici europei.

I tentativi sono stati realizzati orientando le politiche europee ad aumentare i livelli di partecipazione democratica e di dialogo dei Parlamenti nazionali nei rapporti sia con le istituzioni dell'UE sia tra parlamenti degli Stati membri. Questa evoluzione l'abbiamo considerata quale primo significativo passo nella direzione di un obiettivo di crescita non solo economica ma anche sociale.

Se sono la stabilità e la crescita dell'Unione europea, quindi, implicitamente, dei Paesi che ne fanno parte, gli obiettivi ultimi di tutte le azioni delle istituzioni europee, allora abbiamo tentato di portare più tesi possibili a sostegno di una sola teoria: non può esserci benessere economico senza benessere sociale.

Concetto, il benessere sociale, sottoposto ad interpretazioni molteplici e contrastanti, lo abbiamo incanalato nell'analisi dei diritti sociali, prima come introdotti a livello internazionale e poi europeo.

Tutela dei diritti economici e sociali che deve essere intesa non come freno ma come elemento incentivante la ricerca di nuove forme di sviluppo, radar nel tracciare la direzione da seguire per investire in campi innovativi, solidi e fertili.

Bibliografia

Monografie e articoli

- AA.VV., *La tutela internazionale dei diritti umani*, II, Napoli, 2006
- AA.VV., *Uscire dalla crisi. Riprendere la crescita. Come? Quando?*, Padova, 2013
- ADINOLFI G.-VELLANO M. (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro*, Torino, 2013
- ALSTON P., *Diritti Umani e globalizzazione. Il ruolo dell'Europa*, Torino, 1999
- ALSTON P.- CASSESE A., *Ripensare i diritti umani nel XXI secolo*, Torino, 2003
- ARCHIBUGI D.- BEETHAM D., *Diritti umani e democrazia cosmopolitica. Con un'appendice delle dichiarazioni storiche*, Milano, 1998
- BALDINI V., *La concretizzazione dei diritti fondamentali. Tra limiti del diritto positivo e sviluppi della giurisprudenza costituzionale e di merito*, Napoli, 2015
- BALLARINO T., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2010
- BARCELLONA P., *Diritto privato e processo economico*, Jovene, Napoli 1973
- BARGIACCHI P., *Collana di diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea, IV Diritto dell'Unione Europea. Istituzioni, norme, politiche*, Roma, 2015
- BARUFFI M.C. (a cura di), *L'evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, Padova, 2008
- BINI SMAGHI L., *33 false verità sull'Europa*, Bologna, 2014
- BINI SMAGHI L., *Morire di Austerità*, Bologna, 2013
- BRÜGGEMEIER G.- COLOMBI CIACCHI A.- COMANDÉ G., *Fundamental Rights and Private Law in the European Union*, II, Cambridge, 2011
- BRUNO F., *Stati membri e Unione Europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, 2012
- BUSNELLI F., *Importanza e limiti dei valori fondamentali della carta europea*, in VETTORI G. (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002
- CARTABIA M. (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali delle Corti europee*, Bologna, 2007
- CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in CARTABIA M. (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali delle Corti europee*, Bologna, 2007

- CASSESE A., *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma, 1999
- CATELANI E.- TARCHI R. (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli, 2015
- CHAPMAN A.R., *A “Violations Approach” for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in DE SCHUTTER O. (a cura di), *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, Northampton, 2013
- COMBA M., *Le istituzioni democratiche. Forme di Governo. La divisione dei poteri*, in PALICI DI SUNI E. (a cura di), *Diritto costituzionale dei paesi dell’Unione Europea*, Padova, 2015
- CRAVEN M.C.R., *The domestic application of the international covenant on economic, social and cultural rights*, in DE SCHUTTER O. (a cura di), *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, Northampton, 2013
- CURTI GIALDINO C. (a cura di), *Trattato di Maastricht sull’Unione Europea. Genesi-struttura – contenuto – processo di ratifica*, Roma, 1993
- D’ANDREA D., *Oltre la sovranità*, in “Quaderni fiorentini”, 2002
- DANKWA V.- FLINTERMAN C.- LECKIE S., *Commentary to the Maastricht Guidelines in Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, in DE SCHUTTER O. (a cura di), *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, Northampton, 2013
- DE MARTINO F.R., *Revisione dei Trattati europei, Fiscal Compact e Costituzione Italiana*, in MAURO M.R., *L’Europa tra sfide economiche e garanzie dei diritti dei cittadini*, Annali Università del Molise, Agrigento, 2015
- DE SCHUTTER O. (a cura di), *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, Northampton, 2013
- DEAGLIO M. (a cura di), *La crisi che non passa*, Milano, 2011
- DEL PUNTA R., *I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla carta di Nizza*, in VETTORI G. (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002
- DELLA MORTE M.- GLIATTA M.A., *La resistibile ascesa della democrazia partecipativa in Europa*, in MAURO M.R., *L’Europa tra sfide economiche e garanzie dei diritti dei cittadini*, Annali Università del Molise, Agrigento, 2015
- DENNIS M.J.- STEWARD D.P., *Justiciability of economic, social, and cultural rights: should there be an international complaints mechanism to adjudicate the rights to food, water, housing, and health?*, in *The American Journal of international Law*/Vol 98/462, 2004
- DI SALVATORE L., *Diritti sociali e diritti del mercato unico in una recente pronuncia della Corte di giustizia dell’Unione europea*, in MAURO M.R., *L’Europa tra sfide economiche e garanzie dei diritti dei cittadini*, Annali Università del Molise, Agrigento, 2015
- FERNÁNDEZ GARCÍA E., *Teoría de la justicia y derechos humanos*, Debate, Madrid, 1984

- FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma, 2002
- FLORES M., *Storia dei diritti umani*, Bologna, 2008
- GIACOLINI NACCI P., *Diritto allo sviluppo e diritto alla vita*, in *Giur. It.*, 1992, vol. 3
- GLEDHILL K., *Human rights acts. The mechanism compared*, Portland, 2015
- GODART L., *La libertà fragile. L'eterna lotta per i diritti umani*, Milano, 2012
- GOZI S., *Il governo dell'Europa*, Bologna, 2000
- GROSSI P., *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in "Foro italiano", 2002, V, coll.155 ss.
- GROSSI P., *L'ultima Carta dei diritti*, in VETTORI G. (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002
- GUARINO G., *L'uomo istituzione*, Roma, 2005
- GUARINO G., *Salvare l'Europa salvare l'euro*, Firenze, 2013
- GUZZETTA G., *La contaminazione costituzionale del diritto europeo. Interrogativi su un ordinamento in divenire*, Torino, 2015
- HABERMAS J., *Questa Europa è in crisi*, Roma, 2011
- HUNT M.- HOOPER H.J.- YOWELL P., *Parliaments and Human Rights. Redressing the Democratic Deficit*, Portland, 2015
- JÄÄSKINEN N., *The Place of the EU Charter within the Tradition of Fundamental and Human Rights*, in MORANO S.- VICKERS F- VICKERS L., *Fundamental rights in the UE. A matter for two courts*, Portland, 2015
- KINLEY D., *Finding the Democratic Deficit in Human Rights*, in HUNT M.- HOOPER H.J.- YOWELL P., *Parliaments and Human Rights. Redressing the Democratic Deficit*, Portland, 2015
- LANDAU D., *The reality of Social Rights Enforcement*, in DE SCHUTTER O. (a cura di), *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, Northampton, 2013
- LOTITO P.F., *Il procedimento di bilancio (artt. 103 e 104)*, in ATRIPALDI V., *La costituzione economica tra "patto" e "transizioni"*, in *Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI legislatura*, a cura di V. Atripaldi- g. Garofolo – C. Gnesutta- P.F.Lotito, Padova, 1998
- MAJONE G., *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e mercato*, 2003
- MALFATTI E., *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, II, Torino, 2015

- MANZINI P., *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in ADINOLFI G.-VELLANO M. (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro*, Torino, 2013
- MASTROIANNI R., *Il contributo della Carta europea alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in VETTORI G. (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002
- MAURO M.R., *L'Europa tra sfide economiche e garanzie dei diritti dei cittadini*, Annali Università del Molise, Agrigento, 2015
- MAURO M.R.-PERNAZZA F.(a cura di), *Il debito sovrano. Tra tutela del credito e salvaguardia della funzione dello stato*, Napoli, 2014
- MAZZOTTA O., *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, in CATELANI E.- TARCHI R. (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli, 2015
- MELICA L., *L'Unione incompiuta*, Napoli, 2015, pp. 47-48
- MOLA L., *Profili di compatibilità delle misure di austerità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in ADINOLFI G.-VELLANO M. (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro*, Torino, 2013
- MONACO M.P., *Mercato, lavoro, diritti fondamentali*, in VETTORI G. (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002
- MONATERI P.G., *I problemi di lungo periodo.Par. 3.3. Le sfide alla libertà personale*, in DEAGLIO M. (a cura di), *La crisi che non passa*, Milano, 2011
- MORANO S.- VICKERS F- VICKERS L., *Fundamental rights in the UE. A matter for two courts*, Portland, 2015
- MONATERI P.- GIARO T.- SOMMA A., *Le radici comuni del diritto europeo. Un cambiamento di prospettiva*, Roma, 2005
- OFFE C., *L'Europa in trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, Bologna, 2014
- PALICI DI SUNI E. (a cura di), *Diritto costituzionale dei paesi dell'Unione Europea*, Padova, 2015
- PANUZIO S.P.-SCISO E. (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, 2002
- PAUCIULO D., *Le misure di austerità al vaglio di alcune corti costituzionali europee*, in MAURO M.R., *L'Europa tra sfide economiche e garanzie dei diritti dei cittadini*, Annali Università del Molise, Agrigento, 2015
- PECES-BARBA GREGORIO, *Etica pubblica e diritti fondamentali*, Milano, 2016
- POCAR F., *Diritto dell'unione edelle comunità europee*, V, Milano, 1997
- POCAR F., *Il trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Milano, 1992
- RIVOSECCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007

SALVATI M., *Presentazione*, in OFFE C., *L'Europa in trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, Bologna, 2014

SCARANO V.M., *Il bilanciamento tra libertà di iniziativa economica e azione collettiva nel diritto e nella giurisprudenza dell'Unione europea*, in MAURO M.R., *L'Europa tra sfide economiche e garanzie dei diritti dei cittadini*, Annali Università del Molise, Agrigento, 2015

SCIARRA S., *Il diritto sociale europeo al tempo della crisi*, in CATELANI E.-TARCHI R. (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli, 2015

SINAGRA-BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Milano, 2009

SOMMA A., *Il diritto privato europeo e il suo quadro costituzionale di riferimento nel prisma dell'economia del debito*, «Contratto e impresa», 1/2016

TIZZANO A., *Codice dell'Unione Europea. Il Trattato di Maastricht, il Trattato C.E. e i testi collegati*, II, Padova, 1998

TIZZANO A., *Il Trattato di Amsterdam. Con i testi coordinati del Trattato di Maastricht e del Trattato della Comunità Europea*, Padova, 1998

TOSATO G.L., *Osservazioni in tema di costituzione economica dell'Unione europea*, in PANUZIO S.P.-SCISO E. (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, 2002

VELLANO M., *Il caso di Cipro come epilogo, ovvero prologo, dell'ultima fase della crisi dell'area euro*, in ADINOLFI G.-VELLANO M. (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro*, Torino, 2013

VETTORI G. (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002

Normativa Europea

1976

Decisione del Consiglio, del 20 settembre 1976, *relativa all'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale e diretto*, in G.U.C.E. N.1 278/1 del 8 ottobre 1976

1993

Regolamento (CE) n. 3605/93 del Consiglio, del 22 novembre 1993 *relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea*, in G.U.C.E. L 332 del 31 dicembre 1993

1997

Risoluzione del Consiglio Europeo *relativa al Patto di Stabilità e Crescita*, Amsterdam, 17 giugno 1997, in G.U.C.E. C 236 del 02.08.1997

Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 *per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*, in G.U.C.E. L 209 del 2 agosto 1997

Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 *per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*, in G.U.C.E. L 209 del 2 agosto 1997

2005

Regolamento (CE) n. 1055/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005 *che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*, in G.U.U.E. L 174/1 del 7 luglio 2005

Regolamento (CE) n. 1056/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005 *che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*, in G.U.U.E. L 174/5 del 7 luglio 2005

2009

Regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio del 25 maggio 2009 *relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea*, G.U.C.E. L 145/1 del 10 giugno 2009

2011

Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, *riguardante l'iniziativa dei cittadini*, in G.U.U.E. L 65/1 del 11 marzo 2011

Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 *relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro*, in G.U.U.E. L 3016/1 del 23 novembre 2011

Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011, *sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro*, in G.U.U.E. L 306/8 del 23 novembre 2011

Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 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 G.U.U.E. L 306/12 del 23 novembre 2011

Regolamento (UE) N. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 *sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, G.U.U.E. L 306/25 del 23 novembre 2011

Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio dell'8 novembre 2011 *che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di*

attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, G.U.U.E. L 306/33 del 23 novembre 2011

2012

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni, *Atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. “Insieme per una nuova crescita”*, in G.U.U.E. C 24/99 del 28 gennaio 2012

2013

Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, *sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria*, G.U.U.E. L 140/1 del 27 maggio 2013

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*, in G.U.U.E. L 140/1 del 27 maggio 2013