

20 gennaio 2014

La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea

di **Roberta Calvano**

Ricercatore confermato di Diritto costituzionale - Università "La Sapienza" di Roma

Abstract Il saggio esamina alcuni dei problemi costituzionali posti dalle misure assunte dall'Ue in risposta alla crisi del debito sovrano, con particolare riferimento alle ripercussioni delle stesse sul rispetto dei diritti sociali negli stati membri più colpiti. Le questioni sollevate dal Meccanismo europeo di stabilità sono esaminate in vista di una riflessione sul rispetto del principio democratico in Europa. Il Mes, meccanismo permanente anti-crisi istituito per sostenere i paesi dell'area euro, fornisce prestiti e strumenti di assistenza finanziaria agli Stati che lo compongono, sotto il rispetto di una rigida condizionalità e solo in quanto gli stessi garantiscano il rispetto del Fiscal Compact. La legittimità della decisione di creare il Mes, assunta nel dicembre del 2010 dal Consiglio dell'Ue è stata sottoposta al giudizio della Corte di giustizia UE, mentre quella delle leggi di esecuzione del Trattato istitutivo è stata esaminata da alcune corti costituzionali nazionali. Il tema si ricollega alle ripercussioni della crisi, come dimostrano alcune decisioni del Comitato europeo per i diritti sociali operante nell'ambito del Consiglio d'Europa. Esse mostrano come, i pacchetti di misure concordate dalla troika con il Governo Greco in cambio degli aiuti finanziari hanno violato i diritti dei lavoratori stabiliti dalla Carta sociale europea, laddove analoghe riduzioni della spesa pubblica erano possibili con un minor aggravio per i diritti ed evitando le ulteriori ripercussioni sull'economia greca e le possibilità di uscita dalla crisi. The article examines some of the constitutional problems connected with the EU answers to the sovereign debt crisis in relation with the safeguard of social rights in some of the Member States. The issues raised by the European Stability Mechanism are dealt with in order to reflect over the respect of the democratic principle in Europe. The ESM is a permanent crisis resolution mechanism for the countries of the euro area. It issues debt instruments in order to finance loans and other forms of financial assistance to euro area Members States respecting rigid conditions and the "Fiscal Compact". The decision leading to the creation of the ESM taken by the European Council in December 2010 has been questioned in front of the European Court of Justice, whereas Constitutional courts questioned the constitutional compatibility of the treaty establishing the ESM signed on 2 February 2012 by the euro area Member States. The inefficacy of some of the answers offered to the international debt crisis is evident in some decisions by the European Committee on social rights established by the Council of Europe. These rulings assess that following to the decisions by the troika, the Greek government's measures regarding Greek workers violated unnecessarily the European Social Charter, while the same results in reducing the public debt

could have been reached without increasing the social problem affecting the Greek economy.

Sommario: 1. *Introduzione*. - 2. *Crisi e Stato costituzionale di diritto*. - 3. *Tenuta del processo di integrazione e crisi del debito sovrano*. - 4. *Il Meccanismo europeo di stabilità*. - 5. *Il contenzioso sul MES*. - 6. *Il MES visto da fuori Berlino e la tutela dei diritti*. - 7. *Tecnica e diritti sociali*. - 8 *Patto di stabilità e giurisdizione europea (ieri e oggi)*. - 9. *Diritto e "tecnica" di limitazione del potere*.

1. *Introduzione*

I processi messi in atto dall'Ue a fronte della crisi del debito sovrano che ha caratterizzato gli ultimi anni hanno reso ulteriormente complesso il quadro ordinamentale dell'Unione e ridotto la garanzia in esso del rispetto dei principi costituzionali e della sovranità degli stati membri. Ad essere messa in discussione non è più la sola saldatura tra i diversi livelli ordinamentali, ma la tenuta stessa dei principi del Trattato Ue, come emerge bene nella vicenda del Meccanismo europeo di stabilità, costruito al di fuori del diritto Ue, così come del Trattato sul *Fiscal Compact*^[1].

A fronte di ciò, la riflessione riguardante la tutela dei diritti sociali in un ambito europeo che torna ad essere ancora una volta, e forse più che mai, "tecnocratico"^[2] si deve svolgere su diversi livelli. Da un lato, le diverse condizioni necessarie alla sopravvivenza dei diritti sociali nelle democrazie rappresentative nazionali inducono ad una riflessione sull'adeguatezza dell'attenzione posta dagli Stati in crisi - nonostante l'*epos* sull'austerità ed il rigore richiamati in ogni momento - all'utilizzo delle risorse dal punto di vista interno^[3], anche a fronte delle misure assunte collettivamente dai paesi della zona euro nel contesto della crisi. Sul versante europeo (perché, come si è detto non è possibile riferirsi tecnicamente all'Ue), le misure adottate vanno esaminate in relazione alla loro compatibilità col perdurare di un obiettivo quale quello di un'economia *sociale* di mercato fortemente competitiva e con un'Ue che combatte l'esclusione sociale, promuove la giustizia, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra stati (art. 3, commi 1 e 2, TUE). I conti andrebbero fatti, insomma, non solo con i paradigmi costituzionali nazionali ma anche con quelli ormai propri dell'Ue.

Gli strumenti che si esamineranno, come si vedrà, spesso soddisfano solo formalmente le condizioni suddette, mentre frequentemente sembrano marcare l'apertura di una fase del tutto nuova e diversa nella storia del processo di integrazione.

In questo quadro, tra gli altri elementi, l'attribuzione di un ruolo, se pur molto limitato, alla giurisdizione della Corte di giustizia, sia in relazione al Trattato sul *Fiscal Compact*, sia alla operatività del Meccanismo europeo di stabilità, se apparentemente potrebbe indurre ad intravedere uno spiraglio per la tutela del principio di legalità e dei diritti fondamentali in Europa, sembra invece rischiare di segnare definitivamente la distanza della fase attuale dallo storico e fondamentale compito che la Corte di giustizia ha svolto in passato in relazione al processo di costituzionalizzazione dell'ordinamento comunitario. L'attribuzione di una competenza giurisdizionale in un ambito che vede la pressoché totale emarginazione dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo a fronte di scelte che non possono che avere pesanti ripercussioni sulla stessa possibilità di sopravvivenza dei diritti, scelte che si tenta di legittimare come caratterizzate "tecnicamente", non può non rischiare di incidere sul ruolo della Corte e sulla legittimazione della sua giurisdizione in relazione all'affermarsi del principio di legalità all'interno dell'Unione europea.

Il giudice europeo viene insomma ad essere coinvolto nei processi di disarticolazione dell'ordinamento europeo ed a svolgere in questi ambiti un ruolo, forse più apparente che reale, di garante della legalità europea, anche tramite l'attribuzione ad esso del sindacato sul rispetto di canoni "tecnici" di riequilibrio della finanza pubblica degli Stati.

La conclusione che, si può già anticipare, emergerà dopo aver analizzato il disposto che coinvolge la Corte di giustizia nei meccanismi di vigilanza sulla finanza pubblica degli Stati membri, ed aver esaminato alcune vicende correlate di questi ultimi anni, tenderà di evidenziare come i caratteri della funzione giurisdizionale, per far sì che essa resti tale, non possano conciliarsi con un elevato margine di indeterminatezza ed arbitrarietà dei canoni di giudizio, per cui l'attribuzione della funzione giurisdizionale in questi ambiti non potrà che collidere con il carattere sommamente politico e ampiamente discrezionale delle decisioni circa la concessione degli aiuti o l'irrogazione di sanzioni agli Stati, misure per le quali l'obbligo di motivazione imposto dal trattato per tutti gli atti delle istituzioni europee sembra venir meno, come ad esempio nel caso rilevante del Meccanismo europeo di stabilità.

Di fronte a tali processi insomma, il coinvolgimento della giurisdizione europea, in una funzione che appare essere più che di garanzia, di legittimazione dei meccanismi creati dai nuovi trattati, rischia di produrre un ulteriore momento di rottura del sistema rispetto ai principi sin qui consolidati.

Anche in materia di diritti fondamentali, del resto, i più recenti orientamenti relativi tra l'altro alla portata ed efficacia della Carta dei diritti, sembrano contribuire a dimostrare quanto la tutela giurisdizionale, qualora essa si ritenga sganciata dallo stretto rispetto del principio di legalità e dall'utilizzo dei canoni dell'argomentazione tecnico giuridica, rischi di divenire strumento pericoloso non solo per la tutela dei diritti del singolo, ma ancor più per la tenuta della legittimazione di una corte che opera in un contesto complesso come quello europeo. Nella giurisprudenza cui ci si riferisce, il giudice europeo palesa come il giudizio sulle questioni pregiudiziali sia strumento suscettibile di piegarsi non più solo alle ragioni dell'invadenza del diritto Ue negli ordinamenti statali, ma anche alla riduzione delle garanzie dei diritti fondamentali[4].

2. Crisi e Stato costituzionale di diritto.

Prima di addentrarsi nelle complesse technicalità dei meccanismi e degli organismi progettati per salvaguardare la stabilità della finanza pubblica della zona euro, è necessario fare un passo indietro e dare almeno qualche cenno sui problemi costituzionali sottesi alle vicende di cui si discute. Va ricordato, infatti, come il prolungarsi della crisi che ha colpito l'economia internazionale - crisi manifestatasi in Europa come crisi del debito sovrano di alcuni paesi dell'Unione -, abbia prodotto un dibattito ampio anche nel nostro paese[5], oltre che sulle cause della suddetta, anche sui temi legati alle possibili vie di uscita dalla stessa, ed in particolare una riflessione critica circa gli strumenti via via adottati a tale scopo dall'Unione e, su *indicazione* di questa[6], dal legislatore italiano[7]. Mentre si sviluppava la riflessione sulle scelte che alcuni hanno considerato ineluttabili, alcuni tra i più autorevoli costituzionalisti hanno sollecitato a chiedersi se “è proprio vero che non c'è altro modo per salvaguardare il nostro Stato sociale se non quello di ritenere l'attuale modello del tutto (e per sempre insostenibile) e dunque destinato ad essere ripensato integralmente, il che vuol dire in buona sostanza drasticamente ridotto?”[8].

Da questo punto di vista è divenuta oggi quasi superflua la premessa per cui la portata complessiva dei vincoli e degli indirizzi inerenti alla politica di bilancio, e più in generale alla politica economica, provenienti a vario titolo dall'Unione europea e dalla sfera sovranazionale, non solo investe con le sue significative ripercussioni la forma di governo, ma produce un impatto notevole anche per quanto concerne la forma di Stato.

Si tratta di fenomeni così rilevanti e centrali nel quadro della evoluzione politica ed economica internazionale negli ultimi anni, che al loro aggravarsi si è manifestata una sempre più diffusa consapevolezza dei problemi costituzionali che essi sottendono[9].

Viene frequentemente rilevato come la forma di governo sia investita dai processi in atto per quanto concerne l'assetto dei rapporti tra governo e parlamento, oltre che per la chiara menomazione delle attribuzioni di entrambi nella determinazione dell'indirizzo politico derivante dall'amputazione di sovranità nelle scelte di politica economica che si sono fatte (o si sono fatte apparire più di quanto forse non fosse necessario) via via sempre più vincolate nel panorama della crisi e dei vincoli posti nell'ambito della risposta dell'Ue alla crisi[10].

Per quanto concerne poi la forma di stato, prima ancora della questione della considerevole perdita ulteriore di sovranità su cui pure si dovrebbe (e si tenterà di, se pur brevemente) riflettere, è da segnalare come la via del rigore indicata dall'Ue, improntata prevalentemente ad orientare gli Stati al taglio della spesa, come misura ritenuta preferibile rispetto all'investimento per giungere ad un innalzamento del PIL, abbia prodotto un ulteriore inasprimento di quel processo di contenimento dello stato sociale e di conseguente sfaldamento nel compito dello Stato di garanzia dei diritti che si veniva producendo in modo più o meno strisciante negli ultimi anni, sulla base di una - a volte implicita a volte esplicita ed aggressiva - critica dello stato sociale che si sviluppa sin dalla fine degli anni '70[11].

Si è inciso insomma sui diritti e quindi nella sostanza e qualità del rapporto che lega lo Stato ai cittadini e che caratterizza profondamente la forma di Stato[12]. E che questo contenimento stia investendo in realtà non solo i diritti sociali, ma anche le più tradizionali libertà ha come unico effetto positivo quello di smentire la vulgata per cui quelli sociali sarebbero gli unici diritti che costano[13].

3. Tenuta del processo di integrazione e crisi del debito sovrano

Quanto la crisi si sia trasformata in un formidabile problema costituzionale si mostra in modo ancor più drammatico se volgiamo poi lo sguardo verso l'alto, fuori dell'ordinamento italiano, provando ancora una volta ad estendere, nonostante tutto, la pretesa ordinante dei paradigmi del costituzionalismo alle istituzioni che con crescente e visibile affanno governano questi processi. Il consueto tema del *deficit democratico* si somma a quello di una irrisolta vocazione della costruzione europea, sospesa tra la mancata costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'Ue e la scarsa credibilità e funzionalità del modello teorico della *Governance postnazionale*. Entrambi i modelli hanno sostanzialmente dirottato l'attenzione in una sorta di gioco di specchi che ha consentito di non esigere una piena responsabilità delle istituzioni dell'Ue e degli Stati per le decisioni che essi assumono in sede europea anche in relazione alla crisi[14].

L'eterno, irrisolto problema dell'assetto istituzionale e costituzionale dell'Unione ha così contribuito a fare sì che essa venisse colta impreparata quando la necessità di strumenti più efficaci di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio si è palesata in ragione del manifestarsi della crisi che ha colpito l'economia di alcuni Stati membri in maniera più feroce. Si sarebbe potuto pensare che la gravità della situazione inducesse gli Stati membri dell'Ue a concordare rapidamente l'adozione di poche misure in via di urgenza in vista della necessaria organica riforma dell'architettura delle competenze dell'Unione in materia di politica economica e monetaria, in una prospettiva di superamento quindi degli squilibri da tempo noti e denunciati, mentre ciò che sembra essere avvenuto è una disordinata e tardiva rincorsa dell'emergenza, con l'affastellarsi di strumenti e decisioni che venivano via via a cumularsi e ad aggravare il già complicato quadro ordinamentale dell'Unione, man mano che se ne dimostrava l'insufficienza a fronteggiare i problemi per cui erano stati creati[15]. Sostanzialmente, come si esaminerà meglio nel seguito del discorso, l'emergenza ha determinato gli stati aderenti all'euro a concludere due Trattati che consentissero (da un lato alla Germania, la cui maggiore forza economica le dà una posizione di vigilanza sugli altri stati e predominio nei meccanismi di voto sia nel *Fiscal Compact* che, come si vedrà, nel MES, dall'altro al MES, e quindi alla cd. *Troika*)[16] di esercitare competenze sulla politica economica - con le conseguenze che vedremo in tema di diritti sociali - che

gli Stati, in più di sessanta anni di processo di integrazione, non si erano determinati a cedere alle istituzioni Ue. Istituzioni la cui legittimazione democratica, se pur non pienamente soddisfacente, è sicuramente superiore a quella dell’FMI o della BCE.

Sono stati costruiti quindi strumenti spesso incompatibili con il principio di legalità e di democraticità, anche nella loro più blanda accezione praticata a livello Ue. Infine, si è attuata una serie di misure che sono state definite icasticamente “less than needed and later than needed” da uno dei protagonisti del dibattito europeo su questi temi[17].

La messa in atto di una congerie di strumenti per gestire il coordinamento, o forse sarebbe meglio dire “la stretta” sulle politiche economiche e di bilancio dei paesi Ue al tempo della crisi in Europa, e cioè nel triennio 2010-2012, ha portato alla nascita di una serie di sottosistemi o mini ordinamenti che disorientano l’interprete, e che solo in parte sono coincidenti con il nucleo originario dell’Eurozona. In essi il nuovo manifestarsi di forme di cooperazione e legittimazione proprie del diritto internazionale si affianca a quelle previste per le istituzioni e nelle procedure dell’Ue. Ciò è avvenuto a partire dall’approvazione del Patto *Europlus*,[18] cui aderiscono alcuni stati oltre quelli della zona euro, all’introduzione del semestre europeo e del cd. *Six Pack*,[19] che sono entrambi frutto del metodo comunitario. Si è giunti poi all’approvazione del trattato sul *Fiscal compact*, con cui si giunge a derogare alla regola dell’unanimità necessaria alla modifica del trattato Ue, tramite la stipula di un trattato esterno o collaterale all’Unione - a seguito del rifiuto di aderire del premier britannico[20]-, trattato che si colloca al di fuori della struttura dell’Ue, pur conservando la soggezione al diritto primario e derivato Ue[21] così come avviene per il successivo trattato sul *Meccanismo europeo di stabilità*. Con tale ultimo trattato, come si vedrà, si costruisce un soggetto di diritto internazionale del tutto nuovo e che, si può anticipare, pare rappresentare un salto all’indietro rispetto alla consueta dialettica tra metodo comunitario ed intergovernativo[22], si vede bene come il panorama sia alquanto complesso[23].

4. Il Meccanismo europeo di stabilità

La disciplina del Meccanismo europeo di stabilità è stata posta in un Trattato entrato in vigore l’8 ottobre 2012 stipulato da diciassette stati dell’Ue,[24] ma al di fuori del quadro normativo dell’Unione. Tale trattato, come emerge dal quinto considerando del preambolo è strettamente collegato al “Trattato sul coordinamento e sulla *governance* nell’unione economica e monetaria” (TSCG, meglio noto come Trattato sul *Fiscal Compact*), essendo i due trattati “complementari nel promuovere la responsabilità e la solidarietà di bilancio all’interno dell’Unione economica e monetaria”. Per questo motivo va subito sottolineato che “la concessione dell’assistenza finanziaria nell’ambito dei nuovi programmi previsti dal MES sarà subordinata, a decorrere dal 1° marzo 2013, alla ratifica del TSCG da parte del membro MES interessato e, previa scadenza del periodo di recepimento di cui all’articolo 3, paragrafo 2, del TSCG, al rispetto dei requisiti di cui al suddetto articolo”. È bene ricordare che l’art. 3 comma 2 del TSCG riguarda obblighi da eseguire da parte degli stati mediante l’introduzione di “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”, obbligo cui l’ordinamento italiano ha adempiuto con la legge costituzionale n. 1 del 2012[25].

Merita di essere brevemente descritto l’oggetto di questo ulteriore trattato, complementare a quello più noto che ha portato all’introduzione di nuove regole di bilancio negli ordinamenti costituzionali europei. Nel preambolo del Trattato MES si dichiara che esso svolgerà il compito precedentemente svolto dal Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) e dal meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM)[26], entrambi dimostratisi inadeguati per l’insufficienza delle risorse a disposizione e l’instabilità istituzionale derivante dalla loro natura di strumenti temporanei, di fornire, laddove necessario, l’assistenza finanziaria agli Stati membri della zona euro.

La funzionalità del Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF)[27] nei casi degli aiuti all'Irlanda, al Portogallo e alla Grecia aveva infatti messo in luce come le risorse a disposizione e la durata limitata per lo scopo cui era preposto non consentissero allo strumento di fornire risposte adeguate alle emergenze determinate dai problemi di bilancio e dagli attacchi speculativi nei confronti dei paesi del sud Europa.

Si è allora costruito un organismo, il MES, articolato al suo interno nel Consiglio dei governatori, composto dai ministri finanziari degli stati aderenti ed avente potere deliberativo, il Consiglio di amministrazione, con potere esecutivo e nominato da parte del Consiglio dei governatori, ed infine il Direttore generale, che garantisce la gestione dell'istituzione e del fondo salva stati che l'istituzione amministra. L'assonanza della articolazione e denominazione di questi organi con quelli che operano all'interno del Fondo monetario internazionale non è l'unico elemento che ha indotto a ritenere il MES come "a European mirror image of the IMF"[28].

Infatti, ciò che rileva forse di più, e non solo ai fini del discorso che si sta svolgendo, è che ai lavori del MES partecipano come osservatori il presidente della BCE (senza quindi diritto di voto), il commissario Ue agli affari economici (evidenziandosi ulteriormente la natura poco chiara del rapporto del MES con l'Ue), e un soggetto del tutto estraneo all'Unione quale il Fondo monetario internazionale. Sin dal preambolo del Trattato, e tramite numerosi riferimenti presenti nelle disposizioni del Trattato, si chiarisce che il MES coopererà strettamente con il Fondo monetario internazionale nello svolgimento delle sue funzioni[29].

Da segnalare altresì la previsione secondo cui, in caso di insolvenza dello Stato finanziato, i crediti del MES sono privilegiati rispetto a quelli dei cittadini, ma vengono soddisfatti in via subordinata rispetto a quelli contratti nei confronti del FMI, mentre il MES non risponde in alcun modo di obbligazioni contratte dallo stato richiedente l'aiuto.

Come si vede vi è una prevalenza della caratterizzazione internazionalistica nella struttura e nel funzionamento dell'organismo. Il dato per cui il diritto di voto è attribuito agli Stati in proporzione alle quote sottoscritte, venendo assunte le decisioni sulla concessione degli aiuti all'unanimità con la presenza di Stati che rappresentino la maggioranza di due terzi dei voti e delle quote, sembra però introdurre una sorta di logica proprietaria[30], in contrasto con il principio della parità tra Stati che era proprio del diritto internazionale classico. Un dato questo già messo in risalto nell'esperienza del FMI, della Banca mondiale e di altri enti e che chiama in causa la sopravvivenza del concetto di sovranità nel diritto internazionale come carattere che non potrebbe che appartenere in maniera uguale a tutti gli Stati[31].

Con il Meccanismo europeo si crea quindi stabilmente un'istituzione finanziaria di diritto internazionale, formalmente rispettosa delle regole di diritto dell'Unione, ma di fatto ad esso sottratta per quanto riguarda le procedure, le competenze delle istituzioni ed i controlli, tra i quali, rilevante per il discorso che si svolge qui, è il possibile esplicitarsi di un pieno sindacato di legittimità del giudice comunitario.

La competenza della Corte di giustizia in questo ambito deriva dalla clausola del trattato che prevede la possibile composizione in seconda istanza delle controversie che sorgano tra un singolo Stato e il *Board of Governors*. Detta istituzione decide infatti in prima istanza sulle contestazioni degli Stati nei confronti delle decisioni assunte dalla medesima, o più ampiamente delle controversie tra gli stati in relazione all'interpretazione del trattato MES[32]. Solo in seconda istanza gli stati si potranno quindi rivolgere al giudice europeo, nell'ambito di una giurisdizione che non potrà invece essere attivata da altri soggetti e che dovrà vertere solo sulla soluzione di questioni relative all'interpretazione e applicazione del Trattato MES[33]. Resterebbe perciò al di fuori della giurisdizione europea lo svolgimento di un compiuto sindacato di legittimità sugli atti e sulle decisioni eventualmente assunte, con riferimento ai principi del diritto Ue. Tuttavia, qualora dovessero sorgere problemi che coinvolgono ad un tempo l'interpretazione

del Trattato MES ed il rispetto del Trattato di Lisbona, sarebbe opportuno che la Corte di giustizia non si sottraesse al compito di risolvere simili controversie “di confine”, e di leggere più chiaramente la complessa trama dei rapporti tra i due livelli normativi. Non va tralasciato, infatti, che nel “livello” Ue si deve considerare compresa la tutela di quanto disposto dall’art. 3 comma 3 del TUE, secondo cui l’Ue “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, *un modello di società che comprende al suo interno anche la garanzia dei diritti sociali*”. Nel diritto Ue, a seguito del Trattato di Lisbona, come è noto, si deve ritenere compresa poi la Carta dei diritti, cui è stato riconosciuto lo stesso valore giuridico del Trattato, e che comprende al suo interno una, seppur debole ed incompleta, garanzia di alcuni diritti sociali.

Il contemperamento tra la scelta dell’Ue di mantenere un’economia sociale di mercato e di continuare a garantire i diritti sociali da un lato, e dall’altro la necessità di predisporre strumenti che consentano, in alcune fasi di crisi profonda di porre rimedio da parte della stessa Ue alle emergenze derivanti da un debito pubblico eccessivo di alcuni stati membri (oltre che da un sistema dei mercati finanziari sregolato) non sembra invero essere felicemente avvenuto con questo trattato, che sotto l’ossequio formale al diritto Ue, ne evidenzia per molti versi l’inadeguatezza dell’architettura e l’incoerenza con i principi fondamentali proclamati. Per questo il compito attribuito al giudice europeo dal Trattato MES di rileggere i rapporti tra i due livelli pare particolarmente arduo e la prima occasione per operare in questo senso sembra essere stata già perduta.

È importante sottolineare il legame tra questo strumento e le altre decisioni già richiamate in merito ai bilanci pubblici nella zona euro, ed in particolare il dato per cui solo gli stati che abbiano ratificato il *Fiscal compact* avranno accesso al MES, la cui utilizzabilità da parte dei detti stati è comunque sottoposta ad una rigida condizionalità. La decisione se concedere gli aiuti che via via potranno essere richiesti dagli Stati sarà infatti accompagnata a pacchetti di misure *ad hoc* sostanzialmente imposte agli stessi[34]. In questo ambito emerge ancora l’ambiguità del rapporto con il diritto Ue, rispetto al quale si prevede che il protocollo d’intesa che lo stato richiedente l’aiuto negozia con la Commissione (che agisce per conto del MES), “è pienamente conforme alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal TFUE, in particolare a qualsiasi atto legislativo dell’Unione europea, compresi pareri, avvertimenti, raccomandazioni o decisioni indirizzate al membro del MES interessato”[35]. Se la conformità alla “legislazione” dell’Ue coinvolge al suo interno la conformità anche rispetto al Trattato Ue, e in esso, come si diceva, alla Carta dei diritti resta poi, come si vedrà tra breve, il dato da chiarire.

Nonostante l’anomalia del rapporto tra MES e diritto Ue, è stato sostenuto che si sarebbe di fronte ad un “passo avanti nell’ottica della costruzione di un governo europeo dell’economia”[36], ricordando che anche in passato passi in avanti nel processo di integrazione sono stati fatti con strumenti di tipo internazionalistico poi successivamente inglobati nell’Ue (es. Schengen), e ciò anche se in questo caso si è scelto di non seguire la via della cooperazione rafforzata prevista dall’art. 20 del Trattato Ue[37], ma quella di fuoriuscire del tutto dal suo quadro di riferimento. Altri autori hanno invece stigmatizzato il ruolo del FMI nel contribuire a determinare i meccanismi di condizionalità del MES, oltre all’ulteriore creazione di sottosistemi collegati ma non totalmente ascrivibili a quello dell’ordinamento Ue[38].

Il trattato sul MES, efficace dal luglio 2012, fonda la propria legittimità sulla art. 136 comma 3 del TFUE, appositamente modificato con procedura semplificata con decisione del Consiglio europeo 2011/199[39]. Nella norma è stato inserito il comma 3 nel quale si prevede la possibilità di istituire da parte degli stati aderenti all’euro un meccanismo di stabilità sottoposto a rigida condizionalità allo scopo di garantire la stabilità della zona euro. Tale modifica sembrerebbe essere stata disposta per offrire una “copertura” nel diritto primario Ue per la creazione di un meccanismo anti crisi permanente, a fronte delle iniziative giudiziarie pendenti dinanzi al BVfG all’epoca in relazione agli aiuti concessi alla

Grecia[40]. La tempistica delle ratifiche ha poi portato la decisione ad entrare in vigore dopo il Trattato MES, complicando ulteriormente la vicenda, dato che, se da un lato fa comprendere le ragioni sostanziali per la procedura semplificata, più rapida, non convince però dal punto di vista della legalità euro unitaria, oltre a far profilare sullo sfondo quello che è probabilmente il vero problema politico della fase che si esamina, ovvero il ruolo determinante di uno solo degli stati Ue nell'ambito di tutte le decisioni assunte nel periodo in considerazione, la Germania.

5. Il contenzioso sul MES

In questo quadro, può essere utile esaminare il contenzioso sorto intorno al Meccanismo europeo di stabilità immediatamente dopo la sua messa a regime poiché esso permette di mettere in luce e di riflettere su alcuni problemi costituzionali nodali relativi alle risposte date dall'Unione europea alla crisi.

E come sempre avviene, al centro del dibattito costituzionale europeo sull'Ue si è trovato il *Bundesverfassungsgericht* con due decisioni che sono state definite come uno “*ja aber*”[41], riferito al necessario rispetto del principio democratico in relazione agli strumenti di diritto internazionale con cui gli stati della zona euro si erano impegnati ad affrontare la crisi.

In particolare rileva la vicenda consumatasi a seguito della procedura di revisione del TFUE che ha preparato la conclusione del Trattato MES. Sul tema è stato chiamato ad esprimersi per primo il *Bundesverfassungsgericht*[42], pronunciandosi in via d'urgenza sulla legittimità delle leggi di ratifica del trattato sul MES e sul *Fiscal compact*, mentre si attende ora una nuova decisione del tribunale federale tedesco protagonista immancabile in tutte le tappe di evoluzione (ed ora forse di involuzione) del processo di integrazione europea.

Nella citata decisione, riferendosi in particolare al Meccanismo europeo di stabilità il Tribunale costituzionale ha chiarito che in materia di bilancio il *Bundestag* deve conservare il potere decisionale sulle politiche di entrata e di spesa senza condizionamenti esterni dall'Ue o da altri Stati membri, e ciò nonostante l'importante innegabile ruolo delle decisioni assunte dall'Ue nel coordinare le politiche economiche e di bilancio. Analogamente è stato precisato come sia preclusa al Parlamento tedesco l'introduzione di meccanismi di spesa “astrattamente idonei a pregiudicare la stabilità del bilancio nazionale” o congegni permanenti “che rendano la Germania giuridicamente e finanziariamente responsabile per decisioni adottate da altri Paesi”[43]. Il rispetto degli obblighi di informazione e di effettivo coinvolgimento del Parlamento nel caso si decida un maggiore impegno dello Stato tedesco nel sistema di aiuti agli stati che richiedano l'attivazione del MES sono le condizioni a cui il Tribunale costituzionale federale subordina la sua decisione che sancisce la conformità dello strumento in questione ai parametri costituzionali interni, tra i quali ruolo prevalente è rivestito dal principio democratico art. 79, comma 3 del *Grundgesetz*.

Inevitabile sottolineare che a seguito di questa sentenza non potrà che prodursi uno squilibrio nei confronti degli altri parlamenti nazionali, che naturalmente non godranno di analoga possibilità di informazione e di discussione delle scelte di cui si parla.

Di tutt'altro tenore è la sentenza resa il 27 novembre 2012 dalla Corte di giustizia nel caso *Pringle*[44], intervenuta dopo quelle del Tribunale costituzionale federale tedesco nel *Griechenhilfe Urteil* e nella successiva decisione sul MES. Accanto al “si ma” tedesco contenuto nelle dette pronunce, quello che viene posto nel caso *Pringle* dal giudice europeo potrebbe essere definito, con simile intento esemplificativo, come un “via libera” rispetto a misure le cui ripercussioni non cessano di animare il dibattito politico europeo. Ci si riferisce alle misure di *austerità* in relazione alle quali l'opinione pubblica ha peraltro reagito piuttosto criticamente; basti ricordare le scritte apparse sui muri di Atene

durante uno degli ultimi G8 (*per favore non salvateci più*)[45]. Pacchetti di provvedimenti che gli stati tuttora coinvolti dalla crisi sembrano in qualche caso rifuggire come un male evitabile piuttosto che considerarle un'ancora di salvezza[46].

La Corte di giustizia nella decisione su detto caso scioglie una questione pregiudiziale relativa al MES sollevata dalla Corte Suprema d'Irlanda su sollecitazione di un parlamentare irlandese, *Thomas Pringle*[47].

Il parlamentare aveva fatto ricorso contro il Governo d'Irlanda con l'obiettivo di far constatare che la decisione 2011/199 che modifica l'art. 136 TFUE (introducendovi il comma 3) è illegittima, poiché estenderebbe invalidamente e surrettiziamente le competenze dell'Unione. L'integrazione prevista autorizzerebbe infatti gli Stati membri dell'area euro ad avviare una collaborazione estesa in materia di politica economica e monetaria. Questa collaborazione si realizzerebbe tuttavia nell'ambito di un'organizzazione internazionale, le cui decisioni sarebbero vincolanti per gli Stati membri interessati. La competenza dell'Unione verrebbe così, in definitiva, ampliata, poiché il diritto dell'Unione andrebbe a disciplinare un settore in precedenza riservato agli stessi Stati membri. La validità della decisione di modificare l'art. 136 era quindi oggetto della prima questione pregiudiziale di validità posta dalla Corte Suprema d'Irlanda, mentre la seconda riguardava l'interpretazione di alcune norme del TUE e del TFUE poiché il parlamentare aveva lamentato poi che gli Stati avrebbero assunto obblighi incompatibili con i trattati Ue e Fue e con la Carta dei diritti in relazione al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

La decisione, con la quale la Corte di giustizia rigetta questa lettura, confermando la validità della revisione del Trattato, si segnala ancora una volta, come avviene sempre più frequentemente nella giurisprudenza di Lussemburgo, soprattutto per ciò che in essa non si dice in relazione a principi cardine del Trattato Ue oltre che a principi che sono fondamentali per le Costituzioni nazionali[48]. Mentre sulla prima questione nella sentenza si ritiene che "l'istituzione di un meccanismo di stabilità come il MES non pregiudica le disposizioni del Trattato FUE relative alla politica economica e monetaria" e che "il Trattato MES contiene disposizioni che garantiscono che, nell'esercizio delle sue funzioni, il MES rispetterà il diritto dell'Unione", in relazione al secondo quesito la Corte ha ritenuto che "il principio generale di tutela giurisdizionale effettiva non osta alla conclusione tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro di un accordo come il Trattato MES né alla sua ratifica da parte di questi ultimi"[49].

Non vi è insomma alcun riferimento alle problematiche di fondo sottese alla decisione, solo apparentemente di carattere procedurale, di modificare il trattato in forma semplificata, né a quella sostanziale che avrebbe forse richiesto una ricostruzione del rapporto e della collocazione del MES in relazione ai principi del TUE. E questo nonostante il problema fosse già stato affrontato da alcune Corti costituzionali investite di altrettante questioni relative all'esecuzione del relativo trattato e di quello sul *Fiscal Compact*[50].

Le carenze argomentative di alcuni passaggi nella motivazione della sentenza, come anche la presa di posizione dell'Avvocato generale Kokott[51], non fanno che confermare la più recente tendenza del giudice europeo a disattendere quel ruolo, un tempo costruito con grande autorevolezza nella fase della costituzionalizzazione dell'ordinamento comunitario[52], dalla Corte di giustizia, privilegiando un approccio tutto sommato disattento alla ricerca di una compatibilità con i paradigmi costituzionali nazionali. Quasi che l'intensificarsi dello scambio con i giudici costituzionali nazionali, oramai frequentemente nella condizione di giudici *a quibus* di numerose questioni pregiudiziali, non abbia favorito un approfondimento del dialogo sul piano interpretativo, dato che si assiste ad una estromissione dei paradigmi costituzionali dal discorso del giudice europeo[53].

Tutto ciò pare rappresentare ancor più un'occasione mancata se si pone attenzione al dato per cui la sentenza dimostra invece la perdurante centralità del ruolo della Corte di giustizia. In essa, come si diceva la Corte ha giudicato sul rispetto della procedura di revisione semplificata ex art. 48 TFUE,

quindi verificando che l'approvazione del comma 3 dell'art. 136 si collocasse nell'ambito delle ipotesi di revisione contemplate dall'art. 48. Si evidenzia quindi come il trattato ponga la Corte nella condizione di giudicare sulla validità di una importante revisione approvata e della norma introdotta nel Trattato. È in questo ambito infatti che essa ha escluso che l'istituzione del meccanismo di stabilità limiti le competenze dell'Ue o violi il Trattato. Sembra quindi che, in parallelo con quanto avviene quando la Corte costituzionale giudica sulle leggi costituzionali ed il loro rispetto di principi fondamentali della Costituzione, in casi simili la Corte di giustizia vada a toccare il "nucleo duro" se non la *kompetenz-kompetenz* dell'ordinamento europeo.

E proprio in una decisione di questa rilevanza, come è stato sottolineato, la Corte di giustizia pare aver eluso alcune questioni strategiche destinate a riproporsi nel prossimo futuro[54]. Tra esse *in primis* il rapporto tra l'istituzione del MES e la clausola posta dall'art. 125 TFUE, che stabilisce un divieto generale di salvataggio finanziario, la cosiddetta clausola di "*no bail out*", clausola mirante non solo a salvaguardare la "autonomia" finanziaria degli stati membri rispetto ai loro partner europei, ma finalizzata altresì ad evitare il cosiddetto "azzardo morale" da parte degli Stati che, prevedendo di poter beneficiare del sostegno degli altri stati membri, adottino politiche di bilancio non virtuose.

In effetti il MES, oltre alle criticità che si è tentato di porre qui in risalto, mette in discussione un principio sino ad ora indiscusso del processo di integrazione, il divieto di salvataggio tra Stati. Con esso si avvia una forma, discutibile dal punto di vista democratico, dei contenuti, e del suo innesto in relazione all'ordinamento dell'Unione europea, di quella che con molto ottimismo potrebbe essere definita "solidarietà" e condivisione dei rischi legati agli squilibri economici tra gli stati membri[55]. Su questo punto, per alcuni vi è nella sentenza "un'interpretazione poco convincente della funzione della clausola di non salvataggio prevista dall'art. 125 del TFUE"[56], ed in effetti la ricostruzione data dalla Corte del senso di quest'ultima disposizione in relazione al problema derivante dall'introduzione del MES non convince[57].

La natura del rapporto che lega gli stati membri in seno all'Ue, e l'introduzione di una deroga a tale clausola che esclude i "salvataggi" – deroga peraltro negata, pur se evidente, dalla Corte di giustizia -, potrebbe prefigurare l'accettazione della praticabilità di strumenti di promozione della solidarietà tra stati, ed il consolidamento di una più piena consapevolezza del "comune destino" tra Stati Ue. Una simile consapevolezza potrebbe indurre poi a consentire una maggiore elasticità nei parametri di stabilità, tale da rendere possibile un più accettabile livello di tutela dei diritti sociali anche durante le fasi negative del ciclo economico.

Queste prospettive, ancora del tutto incerte, va subito detto, inducono a riflettere sulla urgenza della predisposizione di risposte più lungimiranti, e di strumenti preordinati a prevenire situazioni analoghe a quelle manifestatesi a partire dal 2009, a fronte degli attacchi speculativi inferti al debito sovrano dei cosiddetti PIGS (Portogallo, Italia, Grecia, Spagna).

Si tratterebbe insomma non solo di proceduralizzare forme di aiuto, ma di costruire una prospettiva di più stretto e lungimirante coordinamento delle politiche economiche in vista del legame di interdipendenza ormai indiscutibile e probabilmente indissolubile tra le economie degli Stati membri della zona euro, nell'ambito del quale non potrà non porsi il problema della necessità di recuperare un più ampio margine per la garanzia dei diritti sociali.

Per ora invece, ciò che avviene è che, nonostante il timore molto radicato in Germania che fossero i contribuenti tedeschi a pagare il prezzo della crisi europea, si è prodotto il paradosso per cui sono questi ultimi a ricevere, nell'ignoranza del dibattito pubblico, un invisibile aiuto e sussidio da quelli italiani. È stato infatti sottolineato come il vero e proprio tesoro conferito dagli Stati al MES, che per la quota italiana consiste in 11,4 miliardi di euro, se rimasto nei rispettivi stati di provenienza, avrebbe consentito di gestire alcuni problemi significativi, sia per i singoli che per le banche. I fondi versati al MES, invece,

si ritiene siano stati investiti prevalentemente in titoli di stato tedeschi (data la loro natura di titoli con rating con doppia a), dato che contribuirebbe a ridurre i tassi sui Bund, ad allargare lo spread e peggiorare la situazione competitiva dell'Italia[58]. Inoltre andrebbe anche considerato che i Btp acquistati nel corso del 2011 dalla BCE, dato l'elevato rendimento nel periodo successivo, hanno consentito alla BCE, ed al suo principale azionista, di riscuotere cedole per dieci miliardi di euro. In questo quadro, lo spostamento di risorse complessivo verso la Germania quindi non parrebbe contribuire a produrre una situazione così svantaggiosa per Berlino come appare invece nel dibattito corrente.

La prospettiva di superamento quindi del divieto di aiuti e solidarietà tra Stati dovrebbe però fare i conti con il principio di legalità nell'Ue, cosa che per ora non pare avvenuta, poiché, sebbene il MES si collochi al di fuori dell'architettura dell'Ue, i principi Ue "have to be respected because the mechanism functions-via article 136(3) TFEU-as an instrument to overcome the obstacles to establish a rescue mechanism within the Treaties"[59]. E questo ancor più laddove si consideri che già la via del trattato "esterno" per il *Fiscal compact*, così come quello di cui si discute, si è sostanzialmente seguita per aggirare la legalità del Trattato, non essendovi consenso unanime sull'introduzione delle nuove regole, poi stipulate solo da una parte degli stati membri.

6. Il MES visto da fuori Berlino

Va rilevato poi il dato forse ancor più significativo della totale carenza e lontananza da ogni forma di legittimazione democratica delle decisioni assunte nell'ambito del MES. Non solo essa è mancata nel momento della revisione semplificata del TFUE, ma tale legittimazione è destinata ad essere totalmente assente nell'ordinario funzionamento del MES per le modalità di composizione e procedurali di cui si è parlato, dalle quali è esclusa la previsione di qualsiasi ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

Il *Bundesverfassungsgericht* ha ritenuto che il principio democratico fosse rispettato per il fatto che le decisioni relative al MES vincolano la Germania per la sola quota già sottoscritta del fondo. Diversa potrebbe essere l'ottica se ci si ponesse nella prospettiva di chi sia costretto a chiedere di potersi avvalere del MES ed eventualmente vedersi negare l'aiuto sulla base di decisioni assunte da un *Board of Directors* coadiuvato dal rappresentante del FMI. O di chi si veda imporre all'interno (o a seguito) del pacchetto di provvedimenti condizionanti la concessione dell'aiuto, misure inique comportanti una significativa compressione dei diritti sociali, come già avvenuto in Grecia e Portogallo[60].

Questa prospettiva, che dovrebbe essere seriamente meditata, pare totalmente assente nella motivazione della sentenza *Pringle*. Come è del tutto assente la problematica circa il necessario rispetto della Carta dei diritti europea e (almeno) del contenuto essenziale dei diritti in essa contemplati anche in pendenza di accordi internazionali di prestito e relative clausole condizionali.

Il caso del Portogallo, dove nei mesi scorsi il Tribunale costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della legge n. 66-B/2012 sul bilancio dello Stato su istanza del Presidente della Repubblica, del Difensore civico e di due gruppi di parlamentari appartenenti ai partiti della sinistra, sentenza che segue quella dell'anno precedente che aveva pure colpito la legge di bilancio, pare degno di nota in questa sede[61].

La legge, approvata nel contesto di grave emergenza finanziaria del Portogallo, era stata impugnata per aver ridotto a cinque gli scaglioni di imposta dell'irpef, in contrasto con il principio di progressività delle imposte; per la violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 13 della Costituzione portoghese, per aver colpito in modo sproporzionato ed eccessivo i lavoratori pubblici che, dopo un triennio di decurtazione degli stipendi lordi superiori ai 1500 euro mensili, si sono visti applicare anche

una sospensione dell'indennità per ferie, oltre a riduzioni sulle pensioni, i sussidi di malattia e disoccupazione, i contratti di docenza e di ricerca[62].

La legge è stata altresì impugnata per la violazione del giudicato costituzionale in relazione alla richiamata decisione sulla legge di bilancio precedente, alcuni dei cui contenuti erano stati ripristinati dal legislatore, nonostante il giudice costituzionale avesse pronunciato una declaratoria di incostituzionalità ad efficacia differita, per consentire di predisporre i mezzi per contenere i possibili effetti sulla finanza pubblica di una sentenza così significativa. L'importanza di una decisione tutto sommato molto coraggiosa per un giudice costituzionale di un paese sottoposto alle direttive della *troika*, in quanto destinatario degli aiuti messi a disposizione nell'ambito del FESF, dà l'impressione che l'idea che vi possa essere un'altra ricostruzione da parte dei governi degli stati membri della via d'uscita dalla crisi si stia, se pur in modo strisciante, iniziando ad affermare gradualmente sulla scena europea. Solo con la sua prevalenza si potrà evitare il definitivo "superamento della sovranità economica e politica degli stati deboli (finanziariamente e costituzionalmente) cui si è sin qui assistito"[63].

La *possibilità* di misure più mirate e di un diverso sbocco per l'uscita dalla crisi è peraltro dimostrata anche nelle numerose istanze sollevate (ed accolte) dinanzi al Comitato europeo sui diritti sociali del Consiglio d'Europa, in relazione al pacchetto delle misure di austerità accettate ed introdotte dalla Grecia, con cui si segnalavano una serie di restrizioni eccessive dei diritti sociali a seguito dei tagli sulla spesa pubblica richiesti al Governo greco per la concessione degli aiuti. Naturalmente, collocandosi l'organismo nell'ambito del Consiglio d'Europa e non dell'Ue, tali decisioni possono avere solo una rilevanza di fatto per il diritto UE. L'Ue peraltro come si sa non ha ancora aderito alla Cedu, mentre la Carta sociale europea creata nell'ambito del Consiglio d'Europa non rileva in alcun modo quale documento giuridicamente vincolante per le istituzioni Ue. La questione riveste tuttavia un notevole interesse poiché il Comitato europeo ha ritenuto infatti, in una serie di decisioni relative ai ricorsi promossi dalle associazioni dei pensionati, che non fossero stati rispettati i diritti sanciti dalla Carta sociale, tra cui il diritto alla sicurezza sociale (art. 12 comma 3 della Carta sociale)[64].

Di particolare interesse la decisione sul ricorso n. 76 del 2012[65], nel quale la federazione dei pensionati IKA-ETAM aveva lamentato che il Governo ellenico, imputando il recupero di risorse (per sopperire ai tagli imposti dalla *troika*) primariamente alla riduzione del sistema pensionistico dei dipendenti pubblici e privati, era venuto meno al compito di fare il miglior uso delle risorse di bilancio disponibili assumendo misure "*inappropriate and not justified*". Tra gli elementi fatti valere nel ricorso vi era la mancata sottoposizione delle misure da adottare al Parlamento greco, in violazione dell'art. 31 della Carta sociale[66]. Mentre su questo punto il Comitato ha respinto la doglianza con riferimento ad un precedente,[67] il Comitato ha però sottolineato che il fatto che le misure contestate mirino ad adempiere obblighi assunti dalla Grecia nei confronti dell'Ue e del FMI non le sottrae al rispetto dei diritti contemplati nella Carta. Altre più eque ed efficaci misure, secondo l'organismo di vigilanza sul rispetto della Carta sociale, avrebbero potuto essere adottate. I sindacati prospettavano nel ricorso la strada della valorizzazione dei beni pubblici, l'introduzione della tassazione sui capitali e sui prodotti e l'intermediazione finanziaria, la lotta all'evasione fiscale, ed altre la cui efficacia sarebbe stata meno dubbia, una ricetta insomma che parrebbe utile anche nel caso italiano. Diversamente da quelle adottate dal governo greco, tali misure non avrebbero infatti ridotto pesantemente il potere d'acquisto dei pensionati, contribuendo ad innescare ulteriori meccanismi di recessione. Il punto è ripreso nell'argomentazione del Comitato[68], secondo cui abbandonare le garanzie dei diritti previsti nella Carta sociale non solo addosserebbe ai lavoratori un peso eccessivo rispetto alle conseguenze della crisi, ma significherebbe accettare "pro-cyclical effects liable to make the crisis worse"[69], incrementando il peso di un impoverimento ampio della popolazione sul sistema di *welfare*. Si verrebbe a creare così un circolo vizioso, un argomento questo che andrebbe meditato anche al di fuori del contesto della Repubblica ellenica. Il Comitato ha inoltre sottolineato che il Governo greco non aveva condotto alcun tentativo di ricerca e analisi sui possibili effetti di misure così drastiche e circa l'impatto delle stesse su

gruppi sociali più vulnerabili. Non è stato insomma neanche preso in considerazione se misure diverse, che limitassero gli effetti cumulativi di quelle inflitte ai pensionati, avrebbero potuto essere adottate.

In altre decisioni, tra l'altro, il Comitato ha constatato la violazione del diritto alla salute, come anche la violazione del diritto ad una retribuzione equa da parte delle disposizioni che riducevano del 16% il salario minimo per i lavoratori al di sotto dei trentacinque anni. Lo stipendio dei giovani lavoratori, nell'intento di facilitarne l'accesso al mercato del lavoro, veniva, infatti, ridotto a un livello inferiore al 60% della media nazionale[70].

La situazione della Grecia ha superato a tal punto i limiti di tollerabilità che il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, nel valutare la nuova disciplina greca sulla sicurezza sociale si è spinto a constatare che “The social security system would not fulfill its role if the benefits provided were so low as to push the workers below the poverty line”[71]. Da questo punto di vista è stato lucidamente sottolineato come l'imposizione di condizioni per l'accesso agli aiuti finanziari internazionali non possa legittimare qualsiasi misura restrittiva dei diritti sociali, ponendosi un obbligo procedurale a carico degli stati affinché sia discussa secondo procedure democratiche e dimostrata la proporzionalità delle misure in corso di adozione, oltre all'assenza di alternative meno onerose in relazione all'esigenza di tutela dei diritti sociali[72].

7. Tecnica e diritti sociali

Il legislatore italiano, fortunatamente, non è stato sottoposto alla rigida condizionalità dei pacchetti di misure da assumere in cambio dell'accesso ai diversi fondi salva stati che si sono susseguiti, con la connessa problematica della scelta di quali misure introdurre in cambio di aiuti dai partner europei. Tuttavia, come è noto, l'assunzione di misure anticrisi da parte del governo italiano è stata in qualche misura caldeggiata, preparata ed orientata da alcuni interventi “tecnici” che non si può che definire impropri, tra cui la lettera dei presidenti uscente ed entrante della BCE al presidente del Consiglio italiano, inviata il 5 agosto e poi pubblicata dalla stampa italiana il 29 settembre 2011[73].

Ciò che sorprende di più è la capacità che simili interventi hanno avuto, e la potenzialità che continuano a dimostrare, di imporre come scelte obbligate le soluzioni “tecniche” indicate, e di incontrare una completa acquiescenza da parte delle istituzioni politiche italiane. Un fenomeno che interroga pressantemente sulla vitalità della rappresentanza politica e sulla capacità delle istituzioni governanti di esprimere un'autonoma lettura della realtà ed un disegno per il futuro della società italiana.

I settori legati alla garanzia dei diritti sociali sono stati quindi colpiti da una vera e propria mannaia rappresentata dai decreti legge della cosiddetta *spending review* negli ultimi anni[74], che hanno proseguito l'opera iniziata con l'attuazione del federalismo fiscale, introducendo in materia il concetto (e l'equivoco) dei “costi e fabbisogni standard”[75]. Per quanto riguarda la sola sanità, si tratta di tagli per complessivi trenta miliardi nell'arco di cinque anni, di cui venti deliberati dall'ultimo governo Berlusconi, dieci dal governo Monti, a cui vanno poi aggiunte le cifre della legge di stabilità del dicembre 2013[76]. Per quanto riguarda la scuola, la vicenda del gennaio 2014 relativa alla restituzione, chiesta agli insegnanti, dello scatto stipendiale di anzianità percepito nel 2013 ha evidenziato ancora una volta il tema dell'inadeguatezza delle retribuzioni dei dipendenti della scuola pubblica[77]. In questo ambito, un esempio interessante, tra le vicende controverse legate ai diversi interventi “anticrisi”, si è presentato in una delle aree più colpite, dopo la scuola, dai tagli assunti nel dichiarato tentativo di risanamento del bilancio dello Stato, quella dell'università. Ci si riferisce al blocco triennale (poi divenuto quadriennale) degli scatti stipendiali di anzianità di alcune categorie di dipendenti pubblici determinato dal decreto legge n. 78 del 2010. Il caso del blocco delle retribuzioni di dipendenti con regime pubblicistico è giunto più volte dinanzi alla Corte costituzionale; nell'ambito di questi giudizi,

quello sulle retribuzioni dei docenti universitari si segnala principalmente poiché è in questo ambito che si ritrova la grave affermazione di una delle parti, con la quale si utilizza nell'ambito del giudizio di costituzionalità un argomento che vorrebbe essere "tecnico", ma che sembra tradursi nel consueto "ce lo chiede l'Europa". La disposizione impugnata viene infatti definita in quell'ambito come uno dei "meccanismi di raffreddamento della dinamica retributiva nel pubblico impiego che sono richiesti allo stato italiano direttamente dall'Ue"^[78], riferendo l'obbligo come derivante dalla lettera di Trichet e Draghi (pure successiva al decreto legge recante la disposizione censurata) già richiamata sopra^[79], che infatti richiedeva "il Governo dovrebbe valutare una riduzione significativa dei costi del pubblico impiego, rafforzando le regole per il *turnover* e, se necessario, riducendo gli stipendi". L'art. 117, comma 1, pur nelle sue diverse letture, nel riferirsi agli obblighi internazionali vincolanti per il legislatore italiano non pareva destinato a dare copertura a simili interventi.

Ben più grave è naturalmente la decisione di tagli che investono la spesa sulla sanità^[80] o sul diritto all'istruzione, come nel caso delle decine di migliaia di studenti universitari italiani dichiarati titolari del diritto ad una borsa di studio che non verrà mai erogata, con buona pace dell'art. 34 Cost.^[81].

Proprio alla luce della situazione cui si è rapidamente fatto cenno, oltre che della drammatica esperienza greca, una valorizzazione della rilevanza della Carta sociale europea anche al di fuori dell'ordinamento del Consiglio d'Europa meriterebbe di essere meditata. La sua valenza, come trattato "azionabile" nel nostro ordinamento quale parametro interposto nel giudizio di costituzionalità ai sensi dell'art. 117 comma 1, al pari insomma della CEDU, non risulta essere stata ancora tentata con successo^[82]. Da questo punto di vista la presente stagione di maggiore attenzione della giustizia costituzionale verso i fenomeni sovranazionali di integrazione e tutela dei diritti potrebbe rendere il momento fecondo per una rimediazione da parte del giudice costituzionale della portata della nuova formulazione dell'art. 117 comma 1 come – più coerentemente - riferito a tutte le Convenzioni internazionali, quanto meno in materia di diritti, e non solo alla CEDU. Con tutti i corollari che ne conseguirebbero.

Tuttavia, anche qualora fosse superato questo importante scoglio, il problema più rilevante, e forse più difficile da risolvere in relazione all'esigenza di costruire strumenti di tutela più efficaci per i diritti sociali, - all'interno del contesto della crisi, ma anche per il futuro-, è senz'altro a monte, non avendo l'Ue aderito alla Carta sociale, mentre è ancora in corso il negoziato per l'adesione alla CEDU stessa.

La Carta dei diritti Ue, non solo per la formulazione di alcune sue disposizioni, è spesso considerata come un documento che offre una tutela dei diritti sociali non pienamente adeguata agli standard interni, oltre che al contesto della crisi. Essa però prevede ad esempio all'art. 34 che "l'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro", mentre l'art. 3, comma 2 del TUE prevede che "l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezioni sociali...". Finché tali disposizioni verranno accantonate e rese meno rilevanti dalla penombra che le politiche di *austerity* gettano sul meglio che sessanta anni di processo di integrazione hanno prodotto, si potrà almeno auspicare che la Carta, la cui forza è ormai riconosciuta al pari di quella delle altre norme del Trattato, possa tuttavia avere il ruolo di offrire almeno una indiretta garanzia degli stessi diritti sociali, imponendo il rispetto del diritto alla tutela giurisdizionale, evidenziandosi così quello stesso legame ormai indissolubile tra diritti di libertà "classici" e diritti sociali cui si faceva cenno in apertura. Ed infatti, proprio in relazione al possibile ruolo della tutela giurisdizionale nei confronti delle decisioni del MES, si era posto invero nel Caso *Pringle* un ulteriore profilo di legittimità, di natura squisitamente costituzionale, profilo analogamente trascurato nella sentenza. Il giudice irlandese aveva infatti ritenuto il trattato MES in contrasto con il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva stabilito dall'art. 47 della Carta dei diritti. La suddetta norma era stata richiamata in quanto l'istituzione del MES al di fuori dell'ordinamento dell'Unione produrrebbe l'effetto di sottrarne l'operato al campo di applicazione della Carta dei diritti Ue.

La risposta della Corte di giustizia pare anche in questo caso del tutto insoddisfacente poiché essa ricorda che in base all'articolo 51 della Carta, "le disposizioni di quest'ultima si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione", mentre il MES si troverebbe al di fuori di tale ambito.

Nel trarre questa conclusione, il giudice comunitario non pare tenere nella giusta considerazione la complessità della ricostruzione dei rapporti tra MES e diritto Ue, e la rilevanza del diritto Ue per il nuovo trattato, sia da un punto di vista soggettivo che da un punto di vista oggettivo. Infatti, lo stesso Trattato MES, avvalendosi di istituzioni dell'Ue Commissione, BCE e, se pur limitatamente, come si è visto, della Corte di giustizia, non potrà che considerare che esse operino nel rispetto del diritto Ue. Inoltre, le previsioni della Carta dovrebbero poter rilevare alla luce della previsione che subordina gli accordi da stipulare per la concessione degli aiuti (protocolli d'intesa di cui all'art. 13, comma 3), come già ricordato, al rispetto della legislazione e di tutto il diritto Ue. Anche questo argomento non viene però affrontato nella motivazione del caso *Pringle*, limitandosi anche in questo caso la Corte di Lussemburgo ad una lettura formalistica e di superficie dello strumento istituito, evitando di riflettere sulla sua natura destinata ad incidere sulla Costituzione economica europea e sulla sovranità degli Stati.

E' interessante notare invece come ben altra lettura di quanto sia elastico il confine di applicazione della sfera di "attuazione del diritto UE" di cui all'art. 51 della Carta venga data dallo stesso giudice europeo nel caso *Fransson*[\[83\]](#).

D'altro canto, come è stato notato, se per sottrarsi all'applicazione della Carta, agli Stati dell'Ue bastasse approvare un nuovo trattato (come il *Fiscal compact* o il MES) o decidere di rivedere il trattato con la procedura semplificata (che implica una semplice decisione unanime del Consiglio europeo, poi confermata all'interno dei singoli stati in base alle loro procedure interne), per introdurre nuovi strumenti di intervento, come è avvenuto per l'art. 136 TFUE, questo farebbe completamente saltare la valenza di garanzia del Trattato[\[84\]](#).

Va inoltre rilevato come la norma di cui al già richiamato art. 51 opera come clausola di tutela del riparto di competenza tra diritto Ue e sfere riservate alla sovranità degli stati, e non certo come strumento per la sottrazione di aree dell'azione delle istituzioni europee all'efficacia giuridica del Trattato.

8. Patto di stabilità e giurisdizione europea (ieri e oggi)

Merita da ultimo almeno una notazione la fattispecie ipotetica dell'attivazione della giurisdizione della Corte di giustizia oltre che sul meccanismo europeo di stabilità, di cui si è già fatto cenno, anche in merito al Trattato sul *Fiscal compact*. Resta ancora dubbia, e probabilmente lo sarà finché non verrà interrogato in proposito il giudice europeo, l'interpretazione della disposizione di cui all'art. 8, che sembrerebbe attribuire alla Corte di giustizia la giurisdizione sull'effettivo rispetto dei parametri di stabilità imposti agli Stati, oppure, secondo una lettura più restrittiva, sul solo rispetto da parte di questi dell'art. 3, comma 2 del richiamato Trattato.

Anche aderendo alla soluzione interpretativa più cauta, immaginare che il giudice europeo possa trovarsi effettivamente nella condizione, su iniziativa di un altro stato, di doversi ergere a guardiano del rispetto della norma che pone l'obbligo di inserire in modo permanente la regola del pareggio di bilancio nell'ordinamento di uno Stato membro[\[85\]](#) può risultare difficile. Sembrerebbe infatti trattarsi di un'ipotesi rientrante nel novero di quelli che un tempo si definivano "casi di scuola", sui quali i costituzionalisti italiani hanno, negli ultimi anni, loro malgrado dovuto imparare a riflettere[\[86\]](#). In un

caso del genere allora, su quali basi potrebbe la Corte di giustizia decidere se la regola dell'irrigidimento dei bilanci sia stata introdotta in maniera sufficientemente rigida? Come si potrebbe stabilire se la formulazione delle disposizioni (si pensi al caso italiano e alla questione del vocabolo "equilibrio" al posto di quello, contenuto nel titolo del novellato art. 81 di "pareggio"^[87]) sia adeguatamente rispettosa del vincolo imposto dal Trattato? Si tratta insomma di una giurisdizione sul rispetto di regole "tecniche" di bilancio, che pare invece portare con sé un compito di arbitrato politico piuttosto che una competenza giurisdizionale vera e propria.

Simili conclusioni sembrano essere valide anche alla luce del precedente costituito dalla decisione resa in passato dalla giurisdizione europea in merito al mancato rispetto del Patto di stabilità da parte di Francia e Germania, in epoca ben diversa da quella che l'Ue vive oggi^[88]. In quella circostanza la decisione si era fondata su di un ricorso con il quale la Commissione aveva censurato l'omissione del Consiglio in relazione alla mancata adozione di una procedura di *deficit* eccessivo nei confronti dei due stati. Il Consiglio aveva infatti deciso di sospendere la decisione di attivare la procedura nei confronti dei due Stati, subordinando tale sospensione al rispetto di una serie di condizioni che giustificassero e portassero ad una graduale riduzione del *deficit* pubblico e al superamento del limite del disavanzo.

In quell'occasione la Commissione aveva lamentato, oltre alla violazione del diritto comunitario, la violazione del principio di uguaglianza tra gli Stati membri^[89]. Tale principio non è richiamato nella sentenza e, la decisione della Corte di giustizia se pure di accoglimento, ha evitato accuratamente di addentrarsi nelle valutazioni tecnico economiche della vicenda da cui era scaturita la controversia, sorvolando anche sulle argomentazioni di carattere costituzionale circa la necessaria parità tra stati o la relativa elasticità delle norme sul Patto di stabilità, dimostrando tutto sommato, ad avviso di chi scrive, come non sia pensabile il pieno esplicarsi di una approfondita valutazione giurisdizionale di questioni che sono sommamente politiche.

9. Diritto e "tecnica" di limitazione del potere

Ancora oggi la dimensione politica dei problemi richiamati non pare ignorabile. La portata delle questioni coinvolte dal caso relativo al MES, nonostante il taglio con cui esso è stato affrontato dal giudice europeo, segnala, unitamente all'elevato numero degli Stati che si sono costituiti in giudizio (dodici, oltre alle tre principali istituzioni politiche Ue, tra cui il Consiglio europeo che si costituiva per la prima volta in un giudizio davanti alla Corte Ue^[90] che infatti si è riunita in seduta plenaria) l'urgenza di una riflessione di tutti gli attori europei in merito.

Il caso *Pringle* pare costituire insomma un'utile cartina di tornasole in relazione alle problematiche ordinamentali che sono emerse nella gestione della crisi da parte dell'Unione europea e degli Stati membri in un quadro nel quale il Parlamento europeo pare essere il grande assente, mentre l'Europa delle decisioni legittimate in quanto prese sulla base di valutazioni "tecnico-economiche" sembra non aver mai perso la leva del comando.

Alla luce dei pochi dati che si sono potuti qui esaminare non si può che concludere queste riflessioni concordando con chi sottolinea che "è proprio il terreno della politica di bilancio quello sul quale la tensione verso una forma politica più corrispondente alle esigenze democratiche si è manifestata: potrebbe essere questo, appunto, anche il terreno sul quale i primi elementi di una nuova forma potrebbero essere costruiti e sperimentati"^[91]. E nel far ciò non si potrà non tener conto il verdetto che pare emergere unanime dalle riflessioni dei costituzionalisti, poiché in esse si constata come "la malattia coinvolga l'intero stato dei rapporti fra Unione europea e Stati membri".^[92]

Tra i principali problemi che si palesano sul crinale dei rapporti tra Unione e Stati europei emerge

insomma chiaramente l'inadeguatezza degli strumenti previsti per il coordinamento delle politiche economiche a fronte di strumenti troppo rigidi di una politica monetaria fatta di automatismi[93].

Tutto questo contribuisce insomma a corroborare la sensazione, già esposta in apertura, secondo cui la stessa sopravvivenza del "tema dei diritti sociali" sia materia sempre più collegata alla soluzione del "problema costituzionale europeo". Il problema del ritorno ad un'Unione europea governata dalle democrazie rappresentative e non da *élites* tecnocratiche, e perché no, magari anche in vista del superamento della "sostituzione del compromesso parlamentare di matrice kelseniana con il paradigma dell'efficienza della decisione"[94]. Se in quest'ambito si misura infatti la (in)capacità degli Stati di condizionare le politiche europee e l'adozione di decisioni tipicamente sovrane, e allo stesso tempo, sempre meno rilevanti sembrano le competenze spettanti ai governi ed ai parlamenti nazionali nelle procedure definite dai Trattati[95], un'inversione di rotta si fa sempre più necessaria.

Si è già ricordato come le soluzioni apprestate alla "crisi" siano state soluzioni *in progress* con un "continuo innalzamento del tiro delle misure di contrasto alla crisi"[96], e come questo dato abbia determinato l'incoerenza delle risposte, ma anche l'assenza di un respiro e di un progetto e di una riscrittura più equilibrata ed armoniosa dell'architettura dell'Unione ed il proseguimento del processo di integrazione su basi meno discutibili.

Tra le altre, la questione per cui l'asimmetria del Trattato Ue che, come noto, prevede una competenza esclusiva dell'Unione sulla politica monetaria mentre la competenza attribuita sulle politiche economiche è (o sarebbe) soltanto una competenza di coordinamento, suscita il quesito su quale sia il fondamento sulla base del quale una parte dell'Ue sta oramai molto chiaramente dando comandi agli Stati.

Se non di commissariamento delle finanze pubbliche di stati sovrani, quella cui si assiste, in maniera più rispondente ai nostri paradigmi culturali di riferimento, pare una attività di garanzia e vigilanza dell'equilibrio dei bilanci nella zona euro al fine di un'armoniosa situazione dell'economia nell'Ue, la domanda allora non può che essere quella di sempre "*Quis custodiet ipsos custodes?*"[97].

La risposta che si tenta di dare, chiamando le Corti e tra esse la Corte di giustizia ad un improprio compito di supplenza di fronte alle carenze e alla fase di stallo del processo politico europeo, come spesso accaduto negli ultimi decenni, non è certamente soddisfacente, e ciò anche alla luce dell'osservazione per cui è "inutile pretendere che le corti costituzionali salvino le finanze pubbliche brandendo la scure del pareggio, visto che la decisione di porre un ragionevole freno all'indebitamento è esclusivamente politica. Per propizziarla e assicurarne l'effettiva rispondenza al bene comune non occorrono atti giudiziari o pronunce costituzionali; è necessario riscoprire le virtù antiche-speriamo non inattuali- della partecipazione politica e del controllo democratico"[98].

In questo senso, di fronte alla "tecnicizzazione dell'indirizzo politico"[99] determinata dalle misure di cui si parlerà qui di seguito, si dovrebbe forse rispondere con lo stesso diritto Ue inteso come "tecnica" affidata al magistero del giudice europeo. Un aggancio insomma alla legalità formale del diritto Ue, a fronte di un potere sempre più invadente ed arbitrario da parte delle istituzioni che operano in una costellazione di organismi tangenziali rispetto alle istituzioni dell'Ue. Invece, i caratteri sempre più *flou* e malleabili di questo diritto cozzano contro l'esigenza di tutela dei singoli di fronte ad un Leviatano sempre più mastodontico e, ad un tempo, sfuggente.

[1] Questo lavoro è il frutto di uno sviluppo ed approfondimento ulteriore rispetto alla relazione al convegno *Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti sociali*, 12-13 dicembre 2013 i

cui atti saranno pubblicati a cura degli organizzatori A. Cardone e A. Deffenu. La mia ricerca è stata svolta nell'ambito del Prin 2010-2011 su *Il principio democratico nella formazione ed attuazione del diritto internazionale ed europeo dell'economia*, coordinatore Enzo Cannizzaro.

[2] Individua nelle istituzioni europee la configurazione schmittiana aggiornata “dell'esercizio di poteri costituzionali da parte di istituzioni neutralizzate e non per il sopravvento delle cosiddette leggi dell'economia sulla politica, ma per la decisione massimamente politica degli Stati di abbattere le istituzioni necessarie ad assicurare l'intervento pubblico nell'economia” G. FERRARA, *I diritti politici nell'ordinamento europeo, La Costituzione europea, Annuario AIC 1999*, Atti del XIV Convegno annuale, Perugia, 7-8-9 ottobre 1999, Padova, 2000, 487-488. V. anche G. GUARINO, *La grande rivoluzione: l'Unione europea e la rinuncia alla sovranità*, in *Convivenza nella libertà, Scritti in onore di G. Abbamonte*, II, Napoli, 769 ss.

[3] L'inadeguatezza di alcune misure adottate persino dopo l'intervento della cd. *Troika* dal governo greco è all'origine di alcune contestazioni portate davanti al Comitato europeo dei diritti sociali, su cui si tornerà, nel par. 6. Sulle misure adottate in Italia dal governo tecnico dal 2011 al 2013 se si vuole si veda il mio, *La crisi e la produzione normativa del governo nel periodo 2011-2013*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2013, www.osservatoriosullefonti.it.

[4] V. *infra* in riferimento ai casi Melloni e Fransson. Questi sviluppi rischiano peraltro di produrre la rinuncia alle potenzialità che in molti avevano visto nella Carta dei diritti come strumento per un'evoluzione dell'ordinamento europeo, in armonia con la sua cultura giuridica, in senso maggiormente rispettoso dei diritti del singolo rispetto a quanto avvenuto negli ultimi anni. Sul tema v. F. SORRENTINO, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona (considerazioni preliminari)*, in *Corriere giuridico*, 2010, 145 ss.; E. CANNIZZARO, *Diritti 'diretti' e diritti 'indiretti': i diritti fondamentali tra Unione, CEDU e Costituzione italiana*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, 23; A. CARDONE, *Diritti fondamentali (tutela multilivello dei)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali, IV vol.*, Milano, 2011, 335 ss.

[5] Ravvivato dai dirompenti contributi di G. GUARINO, *Euro. Venti anni di depressione, 1992-2012; Id. Salvare l'euro. Salvare l'Unione europea*, in Giusepp Guarino.it. Sul rapporto tra crisi e diritto costituzionale si v. almeno i contributi raccolti nel bel volume *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, 2012; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012. V. da ultimo le relazioni al XXVIII convegno annuale AIC di Padova, tra cui sembrano rappresentative dei due corni del dibattito quella di G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, e di M. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in www.rivistaaic.it.

[6] Il riferimento non può che essere alla lettera inviata dal Presidente uscente e da quello entrante della Banca Centrale europea al Presidente del consiglio, pubblicata integralmente sotto il titolo *C'è l'esigenza di misure significative per accrescere il potenziale di crescita* nella versione elettronica de *il Corriere della sera*, il 29 settembre 2011.

[7] Figlia principale di questa stagione di pressioni sul legislatore interno è la legge costituzionale n. 1 del 2012 relativa all'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale che è stata poi attuata dalla legge n. 234 del 2012.

[8] P. CARETTI, *Considerazioni conclusive*, in *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”, Trapani 8-9 giugno 2012, in gruppodipisa.it, 2-3.

[9] Oltre oceano il dibattito era stato lanciato con la nota la posizione critica in merito all'inserimento

della cd *Golden rule* sul pareggio di bilancio nella Costituzione Usa, espressa da otto economisti premi Nobel in una lettera al Presidente Obama, del 28 luglio 2011, pubblicata anche in italiano il 12 agosto 2011 su *Unità.it*. In Italia il più netto manifesto contro l'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione e le implicazioni di una simile cessione di sovranità all'Ue è in G. FERRARA, *Regressione costituzionale, ne Il manifesto*, 18 aprile 2012.

[10] Sul punto v. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011*, Napoli, 2012, 44 ss.

[11] Sul tema in quella fase si veda ad es. A. BALDASSARRE, *Lo Stato sociale: una formula in evoluzione*, in A. BALDASSARRE-A. CERVATI, *Critica dello Stato sociale*, Bari-Roma, 1982, 25 ss.

[12] Come sottolinea M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione al 58° Convegno di studi amministrativi, Varenna, settembre 2012, in *Astrid-online.it*, rilevando peraltro come dagli anni '70, quando inizia il dibattito sul contenimento della spesa, l'attenzione in Italia si rivolge appunto piuttosto alla questione della spesa che alla sorveglianza sulle entrate, e più alla quantità che alla qualità della spesa stessa. Quanto oggi, nel contesto della crisi le misure adottate dagli stati Ue siano foriere di un progressivo abbandono dell'economia sociale di mercato è ormai affermato da più parti. A prima lettura della legge costituzionale n. 1 del 2012, in tal senso F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivistaaic.it*, 2/2012, 3; v. anche F. ANGELINI, *L'iniziativa economica privata*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi*, cit., 136-137.

[13] Ci si riferisce come esempio principale all'organizzazione della giustizia ed ai diritti legati allo svolgimento di un processo di durata plausibile, in relazione alle carenze di organico negli apparati della giustizia, ma anche al vero e proprio disastro del sistema penitenziario e all'inesistente garanzia dei diritti fondamentali della persona in quel contesto.

[14] Così C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, in *Giornate italo-ispano-brasiliane di Diritto costituzionale*, settembre 2012, in *gruppodipisa.it*, 9 ss.

[15] Sottolinea come la crisi abbia trovato gli Stati e l'Ue impreparati G. NAPOLITANO, *L'incerto futuro della nuova governance economica*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 141.

[16] Sul punto v. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., 140. Si sofferma sul ruolo della Germania anche in relazione al ruolo della BCE, G. BUCCI, *La Banca centrale e il potere economico-monetario*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., 458.

[17] G. AMATO, in *House of Lords Select committee on the European Union, The euro area crisis, Oral and written evidence*, in *parliament.uk*, 23 gennaio 2012, 3.

[18] L'antecedente normativo era naturalmente il Patto di stabilità del 1997 stipulati tra i paesi euro, con la previsione del limite del 3% nel rapporto deficit/Pil, e l'introduzione di procedure di sorveglianza in caso di deficit eccessivo. Il patto era posto in una risoluzione del Consiglio europeo e due regolamenti (1466/97 sul rafforzamento della sorveglianza ed il coordinamento delle politiche economiche, e il n. 1467/97, disciplinante la procedura per i disavanzi eccessivi). Nel Patto *Europlus* approvato l'11 marzo 2011 dai Capi di Stato e di Governo della Zona euro, e recepito dal Consiglio europeo il 25 marzo 2011 (allegato alle Conclusioni del Consiglio europeo) è contenuto l'impegno a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio Ue poste nel Patto di stabilità in modo permanente e vincolante per il legislatore. Tra gli altri impegni assunti dai firmatari del Patto si rileva "il miglioramento dei sistemi di istruzione e la promozione della ricerca e dello sviluppo".

[19] Nel novembre 2011 viene approvato il cosiddetto *Six Pack*, ovvero un insieme di cinque regolamenti ed una direttiva, contenenti la riforma delle competenze sulle politiche economiche e finanziarie, e da cui conseguentemente deriva un ridimensionamento del ruolo degli stati in questi ambiti.

[20] Il Trattato su stabilità coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria firmato il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri (Uk e Repubblica Ceca non hanno aderito). La circostanza per cui il *Fiscal Compact* sostanzialmente comporta una rottura rispetto alla necessaria unanimità per la revisione del Trattato Ue è segnalata da P. CRAIG in *House of Lords Select committee on the European Union, The euro area crisis, Oral and written evidence*, in *parliament.uk*, 23 gennaio 2012, 14.

[21] Come previsto dall'art. 2 comma 2, come sottolinea L. S. ROSSI, "*Fiscal compact*" e trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2/2012, 299.

[22] Sul punto sono però date letture diverse; v. P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona: alla ricerca del demos*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, cit., 24-25, che interpreta il nuovo meccanismo come avente natura prettamente intergovernativa; sull'opposto versante L. S. ROSSI, "*Fiscal compact*" e trattato sul meccanismo di stabilità, cit., 302, vede il MES come ispirato al metodo internazionale.

[23] Lo ricostruisce compiutamente oltre a L. S. ROSSI, "*Fiscal compact*" e trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue, cit., anche G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 23.

[24] Belgio, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Slovenia, Repubblica Slovacca, e Finlandia.

[25] Legge costituzionale n. 1 del 2012, intitolata alla "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

[26] Il primo ad essere creato, strumento operante nel quadro del diritto dell'Unione fu istituito con regolamento 407/2010, mentre il FESF fu creato con decisione dell'Ecofin del 9 maggio 2010.

[27] Gestito da una società lussemburghese e basato su un accordo internazionale. Sul punto v. F. DONATI, cit., 3.

[28] Così lo definisce M. RUFFERT, *The European debt crisis and European law*, cit., 1783.

[29] Esamina più compiutamente il procedimento G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012, 134 ss.

[30] Mentre nei casi di urgenza le decisioni possono essere assunte a maggioranza dell'85%, consentendo così alla sola Germania o alla Francia di esercitare un potere di veto.

[31] Come già messo in luce da M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, 780-781.

[32] Agendo quindi come *judex in causa propria* come sottolineano J. CROON-M.P. MADURO, *The Euro crisis and the democratic governance of the Euro: Legal and political issues of a fiscal crisis*, in *globalgovernanceprogramme.eu*, 7. Ciò deriva dall'art. 37 del Trattato MES e dal 16° considerando del preambolo.

[33] Una minima confusione può sorgere da un punto di vista nominalistico per il fatto che “Meccanismo europeo di stabilità” (di seguito MES) è la denominazione che riguarda ad un tempo l’organizzazione-istituzione di diritto internazionale che viene creata nel trattato ma anche lo strumento che può essere attivato in forza del detto trattato MES su richiesta di uno stato aderente.

[34] L’art. 13 comma 3 del Trattato MES prevede in tale ipotesi “il consiglio dei governatori affida alla Commissione europea – di concerto con la BCE e, laddove possibile, insieme all’FMI – il compito di negoziare con il membro del MES interessato, un protocollo d’intesa che precisi le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziaria. Il contenuto del protocollo d’intesa riflette la gravità delle carenze da affrontare e lo strumento di assistenza finanziaria scelto. Il direttore generale del MES prepara nel contempo una proposta di accordo su un dispositivo di assistenza finanziaria contenente le modalità finanziarie e le condizioni e la scelta degli strumenti, che dovrà essere adottata dal consiglio dei governatori”.

[35] Così ancora l’art. 13 comma 3 del Trattato MES.

[36] P. BILANCIA, cit., 27.

[37] La disposizione come anche quelle di cui all’art. 326 e seguenti del TFUE non parrebbero porre ostacoli al loro utilizzo per la creazione di meccanismi di questo tipo.

[38] L. PATRUNO, *La "teologia economica" dell'Europa e il "banco da macellaio" (Schlachtbank) della Storia*, in *Costituzionalismo .it*, 3/2011.

[39] Nel terzo comma inserito nell’art. 136 TFUE si prevede solo che “Gli Stati membri la cui moneta è l’euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità dell’intera zona euro. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell’ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità”.

[40] Come sottolineano B. DE WITTE e T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 2013, 810.

[41] Sono di tutt’altro tenore rispetto alla decisione sul caso *Pringle* le due sentenze del Tribunale costituzionale tedesco che hanno riguardato questo tema e nelle quali si sottolinea la necessità di evitare lo svuotamento del ruolo del Parlamento in relazione alle decisioni di bilancio rendendolo “mero esecutore” di decisioni calate dall’alto; la prima, pronunciata il 7 settembre 2011 (BVerfG, 2 BvR 987/10) sugli aiuti alla Grecia e il fondo europeo di stabilità finanziaria, e la seconda del 12 settembre 2012, riguardante proprio il MES e il *Fiscal compact*; sulle dette pronunce v. P. RIDOLA, “Karlsruhe locuta causa finita? *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *Federalismi.it*, 18/2012; R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivistaaic.it*, 3/2011; A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Una guida alla lettura*, nonché A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul meccanismo europeo di stabilità e sul fiscal compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, entrambi in *Federalismi.it*, 18/2012.

[42] Sulla decisione v. P. RIDOLA, “Karlsruhe locuta causa finita?” *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, cit.; A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal compact. Guida alla lettura*, in *Federalismi.it*, 18/2012.

[43] Come rileva v. M. LO BUE, cit., 204.

[44] Corte di giustizia, Seduta plenaria, sentenza del 27 novembre 2012, in C-370/2012.

[45] Lo ricorda B. SPINELLI, *Se anche Keynes è un estremista*, in *la Repubblica*, 6 febbraio 2013. M. LO BUE, *Crisi economia e trasformazione delle istituzioni europee. Meccanismi istituzionali di governo della recessione*, Torino, 2013, 174, in relazione al caso greco, ritiene che “una maggiore prontezza di intervento e la prestazione immediata di idonee garanzie di solvibilità a parte dell’Unione europea avrebbero certamente sottratto il debito greco, che nel gennaio 2010 era pari solo a 9 miliardi di euro, alla speculazione dei mercati finanziari, e avrebbero salvato il Paese ellenico dalla ormai inevitabile bancarotta”.

[46] Si veda la notizia apparsa sui quotidiani il 26 giugno 2012 ad es. A. PISANÒ, *Crisi, anche Cipro chiede aiuto all’Ue. Quasi due miliardi per salvare le banche*, *Il fatto quotidiano*, il cui sottotitolo era “pur di non chiedere a Bruxelles e sottostare alle draconiane misure di austerità che la vicina Grecia conosce bene, Nicosia si era già rivolta alla Russia e alla Gran Bretagna”.

[47] La decisione è efficacemente sintetizzata da N. LUPO, *La Corte di giustizia si pronuncia a favore della validità della modifica all’art. 136 TFUE e della compatibilità con il diritto dell’Unione del Trattato che istituisce un meccanismo europeo di stabilità: la sentenza nella causa C-370/12, Pringle, in Osservatoriosullefonti.it*.

[48] Analogamente sbrigative sono apparse alcune motivazioni di sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia negli ultimi anni su alcune questioni decisive in materia di diritti fondamentali e principi costituzionali sicuramente appartenenti al nucleo delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri; a partire dalle recentissime sentenze Fransson e Melloni, risalendo poi indietro si può ricordare il primo caso sul mandato d’arresto europeo, *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05) o il caso Pupino (C-105/03). Su questi ultimi v. R. CALVANO, *Mandato d’arresto europeo e problemi costituzionali in relazione alla giurisdizione della Corte di giustizia ai sensi dell’art. 35 TFUE*, in *Legalità costituzionale e mandato d’arresto europeo*, a cura di R. Calvano, Napoli, 2007, 23 ss.

[49] Sentenza in C-370/12 del 27 novembre 2012, par. 151 e 181.

[50] Come segnala F. DONATI, *Crisi dell’Euro, governance economica e democrazia nell’Unione europea*, in *Rivistaaica*, 2/2013, sulla questione del sostegno finanziario agli stati e le questioni ad esso collegate si erano pronunciate nei mesi precedenti alla sentenza *Pringle* il Tribunale supremo dell’Estonia il 12 luglio 2010 (sentenza 3-4-1-6-12), il *Conseil constitutionnel* il 9 agosto 2012 (sentenza n. 2012-653 DC), il *Bundesverfassungsgericht* il 12 settembre 2012 (BVerfG, 2 BvR 1390/12). La questione è stata sollevata anche davanti alle corti belga ed austriaca.

[51] Nella procedura abbreviata, ai sensi dell’art. 105 del regolamento della procedura davanti alla Corte di giustizia, non sono previste conclusioni dell’avvocato generale.

[52] Ho tentato di ricostruire tutta questa evoluzione di quella che può essere considerata “l’age d’or” della giustizia comunitaria in relazione alle dinamiche della forma di governo comunitaria in *La Corte di giustizia e la Costituzione europea*, Padova, 2004, soprattutto cap. II e III.

[53] Si attende da questo punto di vista la Corte di giustizia alla prova della prima questione pregiudiziale sollevata in via incidentale dalla Corte costituzionale italiana con ordinanza n. 207 del 2013 (la questione pregiudiziale prende il numero C-418/2013), anche se la materia (precaricato dei docenti della scuola) probabilmente non consente un particolare approfondimento del giudice europeo sulle problematiche classiche in tema di diritti fondamentali.

[54] E. CHITI, *Il meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 148

[55] Meno critico sulla decisione F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *rivistaaic.it*, 2/2013.

[56] E. CHITI, cit., 154. Sulla lettura della clausola del *no bail-out* si era soffermato G. DELLA CANANEA, *L'Unione economica e monetaria venti anni dopo: crisi e opportunità*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2011, 11.

[57] Aveva già posto il problema in relazione ai casi irlandese e portoghese M. RUFFERT, *The European debt crisis and European law*, in *CMLR*, 2011, 1786, "...at least in the Irish and Portuguese case it becomes apparent that a shift of the system from a strict 'no-bailout' to mutual support cannot be achieved by the mere re-interpretation of a core article of the Treaties or an 'implicit modification'..."

[58] La tesi è sostenuta da F. FUBINI, *Il fondo salva-Stati compra bund tedeschi e l'Italia finanzia Berlino*, in *la Repubblica*, 21 ottobre 2013.

[59] Ancora M. RUFFERT, *The European debt*, cit., 1790, che sottolinea come "In Europe the level of integration is substantially higher than at global level – with all implications for democratic accountability- so that is more than anachronistic to design a European institution according to the model of FMI".

[60] Sul punto si veda la sentenza n. 187 del 5 aprile 2013 della Corte costituzionale portoghese, su cui D. RUSSO, *I vincoli internazionali in materia di tutela dei diritti sociali: alcuni spunti dalla giurisprudenza recente sulle "misure di austerità"*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2013, 5 ss.

[61] La precedente sentenza, del 5 luglio 2012, n. 353, può essere letta in tribunalconstitucional.pt.

[62] G. VAGLI, *Tribunale costituzionale portoghese. Breve commento alla sentenza 5 aprile 2013 n. 187, che ha dichiarato l'incostituzionalità di varie disposizioni della legge di bilancio 2012*, in *DPCE online*, 2/2013, 1.

[63] S. GAMBINO e W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, Relazione al Seminario *Crisi dello Stato, governo dell'economia e tutela dei diritti fondamentali*, Messina 7 maggio 2012, in astrid-online.it, 21. E. CANNIZZARO, *Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, 75ss.

[64] Le decisioni del Comitato europeo possono essere lette sul sito <http://hudoc.esc.coe.int>. Sulla Carta sociale v. da ultimo E. STRAZIUSO, *La Carta sociale del Consiglio d'Europa e l'organo di controllo: il Comitato europeo dei diritti sociali*, in *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Trapani, 8, 9 giugno 2012, in www.gruppodipisa.it

[65] Decisione del 7 dicembre 2012.

[66] Il comma recita "The rights and principles set forth in Part I when effectively realised, and their effective exercise as provided for in Part II, shall not be subject to any restrictions or limitations not specified in those parts, except such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society for the protection of the rights and freedoms of others or for the protection of public interest, national security, public health, or morals".

[67] *Syndicat des Agrégés de l'Enseignement Supérieur (SAGES) v. France*, ricorso n. 26/2004, decisione del 15 giugno 2005, ritenendo che la disposizione relativa alle restrizioni che devono essere “stabilite dalla legge” vada ricollegata alla tutela dei diritti tutelati negli articoli da 8 a 11 della Cedu, ed utilizzata solo come strumento interpretativo dei diritti invocati.

[68] Decisione sul ricorso 76 del 2012, cit., p. 18.

[69] Il passaggio, riportato nella decisione sul ricorso n. 76 è già presente nel precedente n. 65.

[70] Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa decisioni nn. 65 e 66 del 23 maggio 2012 e da 76 a 79 del 7 dicembre 2012.

[71] Risoluzione del 12 settembre 2012.

[72] Così v. D. RUSSO, *I vincoli internazionali*, cit., 11.

[73] Già citata alla nota 6. Le misure in essa richieste esulavano dall'ambito delle competenze Ue, riguardando la “piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali e dei servizi professionali”, “il sistema di contrattazione salariale collettiva”, una “revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti”, oltre alle misure per assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche, tra cui si segnalava la necessità di intervenire “ulteriormente nel sistema pensionistico, rendendo più rigorosi i criteri di idoneità per le pensioni di anzianità e riportando l'età del ritiro delle donne nel settore privato rapidamente in linea con quella stabilita per il settore pubblico”.

[74] Sulla produzione normativa del Governo Monti nella fase dell'emergenza economica sia consentito rinviare ancora al mio *La crisi e la produzione normativa del governo nel periodo 2011-2013*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2013.

[75] In base al decreto legislativo n. 68 del 2011; lo definisce così quando parla di lettura “minimalista” dei livelli essenziali L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità dei diritti sociali, relazione al convegno I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Trapani, 8-9 giugno 2012, in *gruppodipisa.it*, 43.

[76] Si tratterebbe, secondo le cifre della Cgil di 540 milioni nel 2015 e 610 nel 2016.

[77] La questione è stata poi risolta con delibera del Consiglio dei ministri dell'8 gennaio 2014.

[78] La frase riportata nel testo è contenuta nella memoria difensiva dell'avvocatura dello Stato nel giudizio di costituzionalità in via incidentale sull'art. 9, comma 21 del decreto legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, 2. La questione è stata poi rigettata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 310 del 2013, la cui motivazione non pare del tutto convincente soprattutto in relazione al profilo dell'irragionevolezza circa l'impatto più significativo della misura sulle buste paga dei più giovani ricercatori, oltre che in relazione al precedente relativo ai magistrati di cui alla sentenza n. 223 del 2013.

[79] V. richiamo alla nota 73.

[80] Il problema non è certo solo italiano, analoghe esperienze di significativa compressione dei diritti sociali possono essere riportate anche per quanto riguarda altri paesi europei. V. ad es. M. BERGO, *La resistenza del diritto alla salute di fronte al nuovo vincolo costituzionale alla stabilità finanziaria. Il caso dalla Comunità Autonoma di Castilla-La Mancha*, in *DPCE online*, 2013-2, 1.

[81] Le stime delle associazioni studentesche sono spaventose: per l'UDU (unione degli universitari) si

tratta di 174.000 studenti in cinque anni; per LINK-Coordinamento universitario si rischia che un solo studente su dieci che nel 2009 ricevevano la borsa di studio riesca ad ottenerla ancora.

[82] Certamente anche perché, il ricco catalogo di diritti sociali presente nella Costituzione italiana non ha mai posto l'esigenza di uno strumento supplementare. Un unico tentativo portato davanti alla Corte costituzionale, nell'ambito di un giudizio in via incidentale in materia di retribuzione del lavoro straordinario nelle ferrovie, si è concluso con l'ordinanza di manifesta inammissibilità (per carenza di motivazione dell'ordinanza di rimessione) n. 434 del 2005.

[83] Corte di giustizia, sentenza 26 febbraio 2013, in C- 617/10, *Akerberg Fransson*.

[84] D. O' DONOVAN, *The Insulation of Austerity, the Charter of fundamental rights and European Union Institutions*, in *Human Rights in Ireland* (humanrights.ie), 16 maggio 2013.

[85] Ritenendo piuttosto problematica l'ipotesi interpretativa che mi pare sia lasciata invece aperta da G. RIVOSECCHI, *Il parlamento*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, 2012, 231 e poi, in modo più chiaro 236, secondo cui in base all'art. 3 il giudice europeo possa conoscere del rispetto di tale principio all'interno degli stati membri.

[86] G. U. RESCIGNO, *Il "caso Mancuso", ovvero della inesistenza dei casi di scuola, ovvero ancora del dovere dei giuristi di rispondere ai quesiti giuridicamente possibili*, in *Diritto pubblico*, 1996, 235 ss.

[87] Sottolineata da M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione al convegno *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*", Varenna, 20-22 settembre 2012, in *astrid-online.it*, 41 ss.

[88] Corte di giustizia, sentenza del 13 luglio 2004, in C-27/04.

[89] Sulla vicenda v. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, 418 ss.

[90] Come segnalano B. de WITTE e T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, cit., 805.

[91] M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 21.

[92] C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, in *Giornate italo-ispano-brasiliane di Diritto costituzionale*, settembre 2012, in www.gruppodipisa.it

[93] Ancora C. PINELLI, cit., 4. Appare inoltre evidente il paradosso di una integrazione "affidata principalmente al diritto ed alle strutture tecnocratiche che vi danno attuazione, in modo da neutralizzare non solo la politica, ma la stessa reattività del sistema di fronte alle crisi", così G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?* In *Quaderni costituzionali*, 2012, 23.

[94] G. RIVOSECCHI, *Il parlamento*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, 2012, 224.

[95] Così R. DICKMANN, *Le regole della governante economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, 4/2012.

[96] R. DICKMANN, cit., 5.

[97] Le prospettive non sembrano rosee se si guarda all'osservazione fatta in relazione al Trattato sul *Fiscal Compact* da G. AMATO, parlando ad un'audizione presso la House of Lords, (in *House of Lords Select committee on the European Union*, cit., 9)., "We wrote in every clause that after every meeting of the European Council the European Parliament will be fully informed, and this is something I personally wanted. Going back to the history of this Parliament, this Parliament began by being informed and throughout the centuries became the first Parliament in the world, so perhaps throughout the centuries also the European Parliament will."

[98] L'osservazione è posta sotto forma di quesito da G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivistaaic.it*, 3/2012. Sul tema v. ora M. LUCIANI, ***L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità***, relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Corte costituzionale, 22 novembre 2013, in *corte costituzionale.it*.

[99] Ne parlano S. GAMBINO e W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, cit., 20.