Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale in

Economia - Economics

Tesi di Laurea

Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

La crisi del debito sovrano dell'Eurozona.

Nuovi profili istituzionali e ripercussioni socio-economiche.

Relatore
Ch. Prof.ssa Sara De Vido

Correlatore
Ch. Prof. Adalberto Perulli

Laureando
Carlo Leo
Matricola 844975

Anno Accademico
2014 / 2015

INDICE

Abstract…….2

Introduzione……..4

PARTE PRIMA

Nuovi profili istituzionali

1. Origini e cause della crisi dell'Eurozona……..……8

2. Rimedi delle istituzioni europee alla crisi finanziaria e del debito sovrano...17

2.1Il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria…….…44

2.2. Il Fondo europeo di stabilità finanziaria……..…..48

2.3. Il *Fiscal compact*……...51

2.3.1 Patto di stabilità…….....53

2.3.2. Coordinamento delle politiche economiche e convergenza……..…...57

2.3.3. *Governance* della zona euro…….58

2.4. Il Meccanismo Europeo di Stabilità…….….59

2.4.1 *Governance* del MES…….……65

2.4.2. Capitale…….…69

2.4.3. Operazioni…….……71

2.4.4. Gestione finanziaria…….…….75

PARTE SECONDA

Ripercussioni socio-economiche

1. La legittimità del MES: il ruolo della Corte di Giustizia europea nella sentenza *Pringle*……..78

1.1. Segue: Aspetti critici……..92

2. Il ruolo della Banca Centrale Europea……101

3. Il primo intervento del MES: il caso Cipro……..114

4. Ripercussioni socio-economiche delle misure di austerità……...123

4.1. Diritto all'istruzione…….127

4.2. Diritto alla salute……..131

4.3. Diritto al lavoro……136

4.4. Diritto alla pensione…….…139

4.5. Accesso alla giustizia……...…143

4.6. Libertà di espressione e di assemblea……..147

4.7. Altri diritti……....150

4.8. Meccanismi per la tutela dei diritti fondamentali esterni all'Unione europea……...…164

5. Il *deficit* democratico nel governo della crisi……...…177

6. Conclusioni……...186

Bibliografia……...193

"*Non dobbiamo sorprenderci che l'Europa abbia bisogno di crisi, e di gravi crisi, per fare passi avanti* […] *è chiaro che il potere politico, ma anche il senso di appartenenza dei cittadini a una collettività nazionale, possono essere pronti a* […] *cessioni di sovranità solo quando il costo politico e psicologico del non farle diventa superiore al costo di farle, perché c'è una crisi in atto, visibile, conclamata.* […] *Abbiamo bisogno delle crisi per fare passi avanti, ma quando una crisi sparisce rimane un sedimento, perché si sono messe in opera istituzioni, leggi, per cui non è pienamente reversibile*"[1].

[1] M. MONTI, Discorso tenuto alla Luiss di Roma il 22 febbraio 2011, consultabile sul sito http://www.luiss.tv/2011/02/22/mario-monti-finanza-comportamenti-regole-istituzioni/

ABSTRACT

This thesis focuses on the changes in the Union's legal system and in the Union's citizen's lives, due to the austerity policies adopted after the 2008 financial crisis.

Although it started from the USA as a financial crisis, it has become a sovereign debt crisis for European countries, especially Eurozone's Members.

Firstly it studies the newly reinforced governance of the Economic Monetary Union (EMU); in fact, in order to face the crisis, they have been created new instruments, and the most important one of them is the European Stability Mechanism (ESM). For the first time, in the European Union comes out the general will to share among the Eurozone's Members not only benefits, but also possible and future risks.

Secondly, we will examine the impacts of austerity measures on social rights and democracy. The analysis starts from the discussed *Pringle* judgment: with it, in 2012, the Court of Justice declared that the ESM is legitimate under EU law. This judgment does not automatically ensure the applicability of the Charter of fundamental rights of the European Union on the work of the ESM. The issue of whether or not the Charter is applicable divides the doctrine.

The Cyprus case is analysed as the "first fully flagged" application of the ESM's operations. The main feature of the already mentioned case is the freezing and the "haircut" of the bank deposits of the private sector. Furthermore, the *Memorandum of Understanding* between *Troika* and Cyprus involved not only the Cypriot citizens, but also the National sovereignty. It seems reasonable to ask whether and how the measures adopted by austerity politics, adopted in order to reduce the public expenditure to overpass the crisis, should be authorized when they affect (and eventually damage) the daily life of citizens.

In order to answer to this question some empirical studies on the impact of austerity measures on the fundamental rights are presented taking into account different rights (education, healthcare, work, pension, access to justice,

freedom of expression and assembly and other rights). These studies have shown that austerity has damaged living standards. This conclusion is supported by the judgments delivered by non-EU institutions (European Social Charter, European Convention on Human Rights, International Labour Organization).

Moreover, concerning the democracy level, some commentators have even argued that, due to the reinforced governance of the EMU, it has been compromised, since the European Parliament has had a marginal role in taking the most important decisions aimed to overcome the crisis. The technocracy has got the better over the legitimate power of Parliament.

The only possible way to exit from the crisis seems to be the balance between public interests and social rights.

INTRODUZIONE

Nonostante la letteratura riguardo alla crisi sia già vasta, è utile studiarne gli effetti specie nel momento in cui si è giunti ad una risposta definitiva e permanente da parte dell'Unione. Tale risposta è costituita principalmente dall'istituzione del MES, la quale, preceduta temporalmente dalla entrata in vigore del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'unione economica e monetaria (TSCG), rappresenta un innovativo fattore costituzionale[2] per l'Unione. Questa è stata dotata di un meccanismo tale per cui gli Stati membri si adoperano in comune per far fronte ai rischi futuri.

La rilevanza di tale questione è desumibile dalla constatazione che l'intera costruzione europea non era in grado di fronteggiare una crisi, tantomeno una crisi della portata di quella attuale, a motivo del fatto che nell'ordinamento giuridico dell'Unione non erano contenuti strumenti atti a favorire l'intervento delle sue istituzioni in favore degli Stati in sofferenza, bensì si ravvisavano veri e propri divieti a ciò.

Invero, la crisi finanziaria sorta nel Nuovo Continente e divenuta crisi dei debiti sovrani nel Vecchio Continente, in particolar modo per i Paesi dell'Eurozona, ha innescato un'accelerazione del processo di integrazione europeo tale da provocare un rafforzamento della *governance* economica europea. I primi passi verso una maggiore integrazione sono stati mossi nell'obiettivo di raggiungere una unione bancaria nel prossimo futuro[3], e nell'agenda europea sembrano inserirsi temi quali l'unione fiscale e l'unione politica[4].

Riconoscendo che le implicazioni sottese allo stato di crisi sono innumerevoli, e di sicuro nessuna meno importante di altre, l'obiettivo principe

---

[2] G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in Giornale di diritto amministrativo, 5/2012, in part. p. 468.
[3] Vedi *infra* Cap. 2, Parte Prima.
[4] Vedi *infra* Cap. 6, Parte Seconda.

di tale lavoro intende porre l'accento su come le risposte alla crisi abbiano modificato l'ordinamento giuridico dell'Unione e, di riflesso, sugli impatti che le misure di austerità hanno avuto sulla vita dei cittadini europei.

Partendo dai rimedi posti nell'ambito dei mercati finanziari si vuole ripercorrere, nella parte prima, le diverse risposte delle istituzioni europee alla crisi finanziaria e sovrana. Le misure adottate, pur non pervenendo dai classici canali (metodo comunitario), e dando ampio spazio al metodo intergovernativo, hanno dato vita ai nuovi profili istituzionali, lo studio dei quali presenta un duplice carattere rilevante. Da un lato risulta utile comprendere come l'Unione abbia fronteggiato, nell'urgenza e nell'eccezionalità, l'incede della crisi. Dall'altro permette di inquadrare e apprendere il funzionamento delle nuove istituzioni, in quanto si tratta di quel "sedimento non pienamente reversibile"[5] che rimane anche nel momento in cui verrà dichiarata la definitiva uscita di tutti i Paesi dell'Eurozona dallo stato di crisi.

Tra le varie misure, quelle alle quali si presterà maggiore attenzione sono il TSCG ed il MES. Il primo impone il pareggio di bilancio come fattore assicurante l'assenza di deficit pubblici, il secondo costituisce il meccanismo di intervento a sostegno degli Stati in difficoltà, i quali rischino di trovarsi o già si trovino in grave situazione finanziaria, solo qualora il sostegno si riveli necessario per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'Eurozona nel complesso, nonché degli Stati membri dello stesso MES, e la concessione di tale sostegno sia sottoposta a rigorosa condizionalità conformemente allo strumento di assistenza finanziaria scelto[6].

Nella parte seconda, dopo l'analisi della sentenza *Pringle*, del ruolo svolto dalla BCE, e del caso pratico della Repubblica di Cipro, ci si focalizza sulle ripercussioni socio-economiche che il complesso quadro di rimedi alla crisi ha provocato.

---

[5] Vedi *supra* M. Monti, *op. cit.*

[6] Cfr. Trattato MES in part. artt. 3 e 12, par. 1; Corte di giustizia (seduta plenaria), *Thomas Pringle c. Governement of Ireland, Ireland e Attorney General*, causa C-370/12, in raccolta, 2012, in pert. par. 142.

La succitata sentenza ha costituito per la Corte di giustizia europea l'occasione per poter dichiarare la validità del MES, dunque la sua conformità al diritto dell'Unione; da questa prende spunto il particolare focus sulla questione dell'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sul MES, argomento sul quale la dottrina non sembra unanime[7].

L'attenzione al ruolo della BCE risulta utile per comprenderne l'accresciuto potere e la maggiore influenza sulle decisioni più importanti in seno all'Unione[8].

La presentazione del caso cipriota, il quale ha costituito la prima occasione per il MES di poter fornire assistenza ad un suo Membro per conto proprio, apre la strada allo studio sia degli sviluppi socio-economici che la rigorosa condizionalità ha avuto sulla quotidianità dei cittadini europei, sia sul porre l'attenzione sul compromesso principio di democrazia all'interno della riformata *governance* economica europea.

Attraverso le pronunce della Corte Europea dei Diritti Umani, del Comitato Europeo dei Diritti Sociali, e dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro si potrà valutare in che termini il diritto convenzionale si sia espresso sull'abbassamento dei livelli di tutela in onore della politica del rigore, quale unico strumento utilizzato per il recupero dei bilanci in perdita[9].

Lungi da ogni tono polemico, o dal ricercare quali strade migliori avrebbero potuto intraprendere le istituzioni europee, il presente studio è condotto nell'approfondire i nuovi strumenti di cui si è dotata l'Unione ponendoli a confronto con i diritti umani fondamentali, in particolare con i diritti sociali, economici e culturali, i quali, insieme al principio di democrazia, sono riconosciuti come i maggiori temi messi a repentaglio dalle misure di austerità[10].

---

[7] Vedi Cap. 1.1, Parte Seconda.
[8] Vedi Cap. 2, Parte Seconda.
[9] Vedi Cap. 4.8, Parte Seconda.
[10] Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione n. 1884/2012 *Austerity measures – a danger for democracy and social rights*, 26 giugno 2012, in part. par. 1–2.

PARTE PRIMA

NUOVI PROFILI ISTITUZIONALI

SOMMARIO: 1. Origini e cause della crisi dell'Eurozona. - 2. Rimedi delle istituzioni europee alla crisi finanziaria e del debito sovrano. - 2.1Il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria. - 2.2. Il Fondo europeo di stabilità finanziaria. - 2.3. Il *Fiscal compact*. – 2.3.1 Patto di stabilità. – 2.3.2. Coordinamento delle politiche economiche e convergenza. – 2.3.3. *Governance* della zona euro. - 2.4. Il Meccanismo Europeo di Stabilità. - 2.4.1 *Governance* del MES. - 2.4.2. Capitale. - 2.4.3. Operazioni. - 2.4.4. Gestione finanziaria.

1. ORIGINI E CAUSE DELLA CRISI DELL'EUROZONA

Dire che la dirompente crisi con la quale ormai conviviamo, seppur amaramente, sia semplicemente derivante dall'estensione, a motivo dell'interconnessione delle economie a livello mondiale, della crisi da *subprime* statunitense scoppiata nel 2007, sarebbe poco esaustivo se non riduttivo. Senza con questo negare la realtà; va pur sempre ricordato che la prima pedina del domino è venuta giù proprio negli USA con il fallimento della Lehman Brothers a causa di un sistema bancario fragile.

E' vero, si può parlare di effetto domino in quanto tutte le economie moderne vivono a stretto contatto tra loro, e se una di queste vacilla, nelle altre, anche in quelle più forti, una seppur minima reazione ci sarà; è il tipico effetto di un mondo globalizzato. Tralasciando critiche e opinioni riguardo a quest'ultimo, interessante è porre l'attenzione alla situazione europea nel momento in cui gli echi di una crisi, inizialmente soltanto, finanziaria hanno fatto capolino nel Vecchio Continente[11].

Nel corso della storia sono stati vari i momenti in cui da più parti dell'Europa sono sorte idee di unificazione sotto il dominio di un unico Stato (o Impero), questa è stata realizzata in maniera parziale e per periodi non eccessivamente lunghi e a volte anche brevi con l'utilizzo delle armi e con l'intento unilaterale di supremazia sugli altri popoli europei, si può ricordare a

---

[11] G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2012, in part. pp 234 – 235.

riguardo l'Impero Romano, quello Carolingio, quello Napoleonico, il Regime Hitleriano[12]. Quella che calpestiamo, quindi, non è solo la terra di un continente che ha vissuto tanta o troppa storia, è una terra che è provata da tutte le battaglie interne dei suoi singoli Paesi, dalle grandi e lunghe guerre che hanno coinvolto in taluni casi solo determinati Paesi del suo interno ed in altri le grandi potenze del mondo, ma anche una terra impregnata di storia riccamente positiva che racconta le grandi invenzioni e le grandi scoperte. Una terra che non può che essere raccontata se non tramite le singole e particolari storie nazionali. L'ineludibile realtà europea è proprio questa: ogni singola Nazione ha un proprio passato particolare, bello o brutto che sia, una propria cultura, una propria identità; una propria sovranità ed una propria indipendenza.

Considerando tutto ciò, il fatto di ritrovarsi di fronte ad una unione politica perfettamente realizzata alla vigilia dell'attuale crisi potrebbe sembrare quasi una pretesa del tutto ingiustificata. E' proprio questa che viene indicata come punto principale del disequilibrio che ci ha portati all'odierna situazione; l'unione politica di accompagnamento all'unione economica e monetaria (quest'ultima realizzata con l'introduzione della moneta unica) è sintetizzabile in un coordinamento delle politiche economiche degli Stati dell'Unione al fine di giungere a decisioni interne tali da realizzare gli orientamenti comuni diretti al sostegno della costruzione europea.

Cooperazione che non risulta coesa e per tal motivo si riscontra una divergenza tra le economie europee piuttosto che un carattere comune; freno

---

[12] Cfr. F. BINDI, P. D'AMROSIO, *Il futuro dell'Europa. Storia, funzionamento e retroscena dell'Unione europea,* Franco Angeli, 2005, in part. pp. 9 – 24.

posto all'unione politica è appunto il discorso, poc'anzi citato, sui particolarismi nazionali vivi all'interno dell'Unione.

Per queste ragioni persistono tuttora le diversità tra i popoli europei, le quali hanno comunque assunto un ruolo nodale nel momento in cui si progettava l'idea comune, invero hanno costituito una fonte di ricchezza divenendone motore dello sviluppo dell'integrazione economica. Oggi queste diversità sembrano dividerci e mettere alla prova una Europa la quale si trova, allo stesso tempo, a dover mediare tra il sostenere le diversità dei suoi Paesi in quanto fondamentali positive per gli scambi di un mercato unico e il cercare di attenuare le stesse, se non di abbatterle, così come richiesto dalla moneta unica.[13]

L'auspicato, se non auspicabile in quanto non ancora realizzato, *policy mix*[14] consistente in una combinazione efficace delle politiche economiche e monetarie a livello dell'Unione è più che mai necessario in quanto l'insorgere della crisi e il difficile cammino verso l'uscita che ne consegue, hanno reso manifesta una inesistente o quanto meno insufficiente coordinazione su queste politiche; quindi le responsabilità a riguardo non sono da imputare solo alle istituzioni europee quali Commissione e BCE, ma anche ai singoli Stati che non hanno intrapreso azioni volte ad una necessaria convergenza e ad una riduzione

---

[13] Vedi M. CANONICA, P.C. PADOAN, *La diversità come ricchezza. Ovvero a che serve l'Europa?*, Einaudi, Torino, 2014, in part. pp. 51 – 63.
[14] Vedi R. A. MUNDELL, *The dollar and the policy mix:1971,* Princeton, maggio 1971 consultabile sul sito http://www.princeton.edu/~ies/IES_Essays/E85.pdf.

dei propri squilibri interni. Tutti motivi per i quali la crisi ha assunto dimensioni tali da minacciare l'esistenza stessa dell'Unione[15].

Nei paesi dell'eurozona meridionale colpiti dalla crisi possiamo notare che i prezzi interni non si sono poi così discostati dal sentiero di accettabilità della BCE e che anche il tasso di cambio dell'euro nei confronti del dollaro non ha subito importanti deprezzamenti, se non nei periodi in concomitanza della crisi greca ed italiana, anzi il suo apprezzamento è rimasto ai valori della sua introduzione. *Ergo*, eliminando la componente inflazionistica e quella valutaria, si possono riconoscere come cause compartecipanti, con ruoli più o meno rilevanti, dell'attuale crisi: l'elevato livello di debito e/o disavanzo pubblico, l'elevato indebitamento privato, un sistema bancario fragile e aumenti dei differenziali (spread) sui rendimenti dei titoli sovrani.[16]

Con miscele differenti di queste all'interno dei vari Paesi si può riconoscere che: per Grecia e Portogallo l'elemento fondamentale è stato uno squilibrio fiscale; per Spagna e Irlanda invece le banche sono colpevoli della creazione di una bolla immobiliare terminata con il *bust* di questo settore; per l'Italia un cocktail di scelte politiche inopportune unite all'esorbitante livello di debito pubblico hanno reso inevitabile il coinvolgimento nel mal comune; il caso della Repubblica di Cipro (questa si inserisce nella *black list* nel 2013) è caratterizzato da una forte dipendenza, dell'intera economia del Paese, dalle

---

[15] R. CHEMAIN, *La Banque central europeénne et la crise de l'euro*, in R. HERTZOG, C. MESTRE, Y. PETIT (a cura di), *La crise financière et budgétaire en Erope,* Nancy, 2013, in part. p. 131.

[16] M. SARCINELLI, *Debiti sovrani, banche e crisi dell'eurozona*, in L. PAGANETTO (a cura di), *Debiti sovrani, banche e crisi dell'eurozona*, Roma, 2012, in part. p. 134.

attività del sistema bancario il quale entrando in crisi ha trascinato dietro di se l'intera isola.

Mettendo da parte questa breve presentazione degli assetti interni ai paesi e tutto ciò che è posteriore all'adozione della moneta unica è doveroso fare un richiamo alla teoria delle aree valutarie ottimali[17] nata negli anni '60 nell'ambito della macroeconomia internazionale, la quale mira allo studio della possibilità di adottare un'unica valuta per determinate aree comprendenti più Stati. Questi, secondo tale teoria, per raggiungere il successo della costruzione di un'unione monetaria, devono soddisfare tre caratteristiche: (*i*) forte apertura al commercio e diversificazione delle esportazioni, (*ii*) elevata mobilità e flessibilità delle remunerazioni del fattore lavoro, (*iii*) consistenti trasferimenti fiscali intra-area[18].

Osservando la costruzione europea secondo tali profili economici si può riconoscere che questa soddisfa soltanto il primo, mentre i restanti due non sono

---

[17] Questa è stata introdotta da R. MUNDELL nel 1961 e successivamente modificata e integrata da R. MCKINNOR nel 1963 e P. KENEN nel 1969. L'idea di fondo è che la moneta unica è tanto più utile quanti più Paesi, quindi quante più persone, ne fanno uso. I Paesi candidati alla formazione di una AVO devono presentare come requisiti intra-area: mobilità dei fattori, elevato grado di apertura e elevato grado di diversificazione produttiva. La letteratura posteriore ha considerato questa come teoria esogena delle AVO. Ulteriori criteri riguardo all'individuazione delle AVO sono stati segnalati da altri economisti tra cui: J. K. INGRAM con l'integrazione dei mercati finanziari; J. M. FLEMING con i tassi di inflazione simili; M. FRIEDMAN con la flessibilità dei prezzi e dei salari.

[18] P. GUERRIERI, *Aree vaultarie ottimali,* in Treccani.it, 2012, consultabile sul sito http://www.treccani.it/enciclopedia/aree-valutarie-ottimali_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/

affatto rispettati. Per tal motivo è da più parti riconosciuto che l'Unione Europea non costituisce un area valutaria ottimale (da qui in avanti AVO); i presupposti di una AVO non esistevano neanche nello scenario *ex ante* l'introduzione dell'euro.

Questa realtà è stata evidenziata in letteratura come il "peccato originale"[19] del progetto del tutto politico di adozione dell'euro come valuta comune[20]: la classe politica coeva, con occhio proteso al futuro, valutò che, trattandosi di una scommessa fondata su una eterogeneità di elementi macroeconomici per la quale disamina dei risultati si sarebbe dovuto attendere e che un progetto di tale portata non avrebbe potuto che essere misurato sui guadagni che esso stesso avrebbe creato negli anni a venire, l'intraprendere una strada che da un punto di vista economico era stata criticata non era così sbagliato in quanto possedeva tutti i presupposti di un'azione benigna. La coesione europea sarebbe venuta dopo, proprio per mano dello stesso euro, al punto di creare quelle caratteristiche fondamentali di cui l'Europa era deficitaria per poter essere una AVO.

Ad avvalorare ciò, non manca in letteratura una visione differente della teoria delle AVO elaborata sul finire degli anni '90,[21] la quale considera le caratteristiche individuanti una AVO come risultanti endogene derivanti dalla

---

[19] Vedi C. ALTOMONTE, B. MARZINOTTO, A. VILLAFRANCA, *La divergenza economica e il "peccato originale" dell'euro*, in F. BRUNI, A. VILLAFRANCA (a cura di), *La governance economica tra squilibri globali e prospettive dell'Unione Europea: l'interesse italiano*, in Osservatorio di Politica Internazionale, ottobre 2011, in part. p. 50

[20] J. STIGLIZ, *La crisi dell'euro: cause e rimedi,* Lectio Magistralis tenuta il 23 settembre 2014 presso la Camera dei Deputati italiana.

[21] Vedi J. FRANKEL ,A. ROSE ,*The endogeneity of the optimum currency area criteria*, in Economic Journal, 108 (449), 1997, pp 1009 – 1025.

realizzazione stessa di una unificazione monetaria: l'Unione Europea vista con occhio informato a questa seconda teoria sarebbe divenuta una AVO (*ex post*) tramite l'euro che avrebbe semplificato gli scambi intra-europei e avrebbe fatto nascere una convergenza economica graduale; proprio come nell'intento dei *policy maker* statuenti la moneta comune.

Convergenza economica che per il primo decennio di vita dell'euro si è realizzata e ha dimostrato sia di poter ridurre, attraverso un regime di mobilità dei capitali, gli squilibri esistenti tra le maggiori economie e i Paesi periferici dell'Eurozona, sia di riuscire ad attenuare ondate inflazionistiche attraverso una banca centrale alla quale è affidato primariamente il ruolo del controllo sulla stabilità dei prezzi. Tutti buoni risultati i quali purtroppo hanno reso, un po' troppo, invisibile l'assenza di impulsi per la crescita ed una perdita di competitività dei Paesi periferici, motivi i quali hanno rimarcato le differenze preesistenti piuttosto che produrre gli effetti di una vera convergenza.[22]

A fare da cornice, ad ogni elemento che inserito nell'unico calderone della crisi ha dato la migliore *performance* negativa di se, è il crollo dei mercati finanziari (così come è stato dal 2007) e tutti i conseguenti effetti sull'economia reale. L'eclatante evento del crollo della Lehman Brothers, quale terza banca al mondo per volumi finanziari, ha messo in evidenza la fragilità di un sistema finanziario non adeguatamente regolamentato.

---

[22] Cfr. C. ALTOMONTE, B. MARZINOTTO, A. VILLAFRANCA, *op.cit.*, in part. p. 50.

L'Istituto è fallito non a causa di errate scelte di gestione, prova di questo è il fatto che ha chiuso senza riportare alcuna perdita antecedente al fallimento, bensì motivo fondamentale è stato il non ricevere più risorse finanziarie dal canale interbancario.

Indubbio quindi è riconoscere una regolazione del sistema finanziario a livello mondiale la quale non è stata in grado di guidare i mercati nella direzione giusta, bensì si è rivelata incapace di governare un processo di globalizzazione al galoppo, imprevedibile e non più gestibile sotto le vecchie leggi delle finanza[23].

Sono proprio i mercati finanziari con il loro duplice ruolo il punto di partenza della crisi. In primo luogo, in un sistema nel quale si rincorre una sempre migliore ed efficiente allocazione delle risorse al fine di mandare avanti la crescita, e farlo per via dei moderni meccanismi finanziari, non si può che riconoscere al sistema finanziario in generale il predominante ruolo di assolvere ai compiti di una allocazione efficiente e di stimolo per la crescita. In secondo luogo deve essere riconosciuto il ruolo poco limpido compiuto dai mercati finanziari, i quali per loro natura sono inclini a creare bolle speculative attraverso l'illusione dell'esistenza di ricchezza la quale è del tutto fittizia piuttosto che reale. Il bizzarro comportamento di questi mercati segue un ciclo che parte da una apparente tranquillità, di conseguenza da una mancata percezione del rischio, seguita da un crescente ottimismo con una eccessiva assunzione di rischio, fino all'arresto del processo di espansione momento in cui si scatena il panico nei mercati e ci si accorge dunque dell'insostenibilità di

[23] E' in questo contesto che si sviluppano i principi di Basilea3.

determinati livelli di rischio; da qui si genera lo stato di crisi e la dura e lenta riconquista della tranquillità[24].

Il mercato finanziario è rischioso, il rischio esiste come pura essenza di questo tipo di mercato, è connaturale, ed è soltanto attraverso una disciplina su questo che l'investitore informato riesce ad innescare una speculazione sana e non compromettente la stabilità del mercato in cui opera. L'informazione data all'investitore da parte dell'intermediario deve essere quanto più trasparente e corretta e avendo stima delle caratteristiche del soggetto che investe, l'investimento da proporre è chiamato a rispettare i canoni previsti dalla disciplina finanziaria; l'investimento deve essere adeguato al rischio. La disciplina finanziaria pervade ogni momento dell'intero sistema finanziario non per eliminare il rischio, ma per contenerlo in quanto nessun tipo di investimento ne è privo.

La azioni degli operatori finanziari miranti strategie di investimento ad alta sofisticazione e l'indubbia crescita dell'indebitamento privato hanno provocato, con l'aggiunta di una impropria regolamentazione, il tramutarsi dei mercati finanziari in mercati non virtuosi nei quali l'assenza di fiducia è regnante e l'attenzione alla stabilità patrimoniale come deterrente dello stato di insolvenza è più che mai auspicata. D'altro canto in Europa, per sfruttare pienamente i benefici dell'integrazione l'opera di un sistema finanziario è necessaria più che altrove.

---

[24] M. CANONICA, P.C. PADOAN, *op.cit.*, in part. pp. 57 - 58.

2. RIMEDI DELLE ISTITUZIONI EUROPEE ALLA CRISI FINANZIARIA, E DEL DEBITO SOVRANO

Senza alcuna pretesa di formulare una esauriente rassegna che segua l'ordine cronologico degli avvenimenti, si può riconoscere che gli sforzi dell'Unione, pur essendo stati differenti, abbiano caratteristiche comuni tali per cui le diverse proposte di riforma possano essere raggruppate sotto due profili.

Un primo assurge ad un profondo rafforzamento dell'intero *corpus* normativo della disciplina dei mercati finanziari, inserendo nuovi atti di diritto derivato per statuire su strumenti finanziari, tipologie di investitori e altri enti dai quali dipendono molto gli andamenti dei mercati finanziari, fino a quel momento lasciati fuori dall'ambito del diritto dell'Unione. In questo senso si muove anche l'idea della creazione della *Banking Union.*

Sotto un secondo profilo, l'intenzione, di Commissione e Consiglio, è stata quella di rafforzare la disciplina sul controllo dei bilanci pubblici modificando strumenti preventivi e correttivi dei disavanzi eccessivi.

Operante in Europa, già dal 1999, è il *Financial Services Action Plan* (Fsap) [25] . Questo, ha permesso al legislatore europeo di completare l'armonizzazione e l'adeguamento della legislazione finanziaria, attraverso quarantadue tra regolamenti, direttive e comunicazioni approvati e trasposti in totale. Attraverso ciò si sono potute gettare le basi per la creazione di un

[25] Componente chiave del tentativo dell'Unione europea di creare un mercato unico dei servizi finanziari. Pietra angolare del successo del piano d'azione è la *Markets in Financial Instruments Directive* (MiFID 2004/39/CE), volta ad armonizzare i servizi finanziari nei 31 paesi membri dello Spazio economico europeo (i 28 stati membri dell'UE più Islanda , Norvegia e Liechtenstein).

mercato unico ed integrato degli strumenti finanziari con regole comuni che tende ad eliminare, almeno in parte, le distorsioni causabili dai fallimenti di mercato, non poco irrisori riguardo ai servizi finanziari.

Quest'ultimi sono tipici *credence goods*, servizi per i quali è difficile farne delle valutazioni riguardo alla qualità, anche dopo l'utilizzo procedere a misurazioni di questa resta una impresa ardua. Di conseguenza, servizi per i quali vengono a crearsi mercati in cui sono presenti elevate asimmetrie informative che incoraggiano comportamenti opportunistici (*moral hazard*), che generano una cosiddetta selezione avversa, ed in cui i meccanismi reputazionali di selezione stentano ad emergere. L'esistenza di elevati livelli di rischio ed incertezza in aggiunta a tutto ciò, genera esternalità negative seguite da contagi ti tipo sistemico, con effetto a catena, di mercati contigui.

In Europa, seguendo la linea d'azione del Fsap, attraverso l'apertura dei servizi finanziari a competitori anche transfrontalieri, e tramite la liberalizzazione, si è fatto leva sui principi di efficienza del mercato e tutela degli investitori, quest'ultima sia in una prestazione diretta, sia nel design del prodotto finanziario.

Successivamente al disastro della Lehman Brothers del 2008, è divenuto chiaro, in seno alle istituzioni europee, la necessità di riformare il settore finanziario con riguardo alla regolamentazione e alla supervisione. La Commissione Europea ha quindi incaricato un gruppo di esperti di formulare delle proposte in merito affidandone la guida al francese Jaques de Larosière.

La relazione del Gruppo de Larosière del 2009[26] si è concentrata su tre ambiti d'azione di riforme necessarie: (*i*) un insieme di leggi volte a ridurre i rischi sistemici, promuovere la trasparenza, indebolire gli amplificatori di pro-ciclicità, revisionare il sistema degli incentivi; (*ii*) un sistema di vigilanza più forte ed integrato; (*iii*) un sistema di procedure per il *crisis management* in modo da ripristinare e mantenere la fiducia di cittadini ed investitori.

Nella sostanza è promosso il rafforzamento della stabilità finanziaria al fine di evitare occasioni di fallimento del mercato nella gestione del rischio di contagio sistemico, scaturente appunto dalla condizione di incertezza.

In seguito alla presentazione del rapporto de Larosière, la prima proposta legislativa presentata dalla Commissione nel 2009 è stata rivolta a riformare la gestione dei fondi comuni di investimento alternativi attraverso la Direttiva 2011/61/UE, *Alternative Investment Fund Managers Directive*[27].

Il disposto di questa è andato a colmare il vuoto normativo (maggiori requisiti di trasparenza di gestione, requisiti di prudenzialità di capitale, regime transfrontaliero) presente nel settore in questione, il quale, tra gli altri, ricomprende gli *hedge funds*. Questi, pur non avendo costituito una delle cause dello scoppio della crisi, hanno compartecipato, assieme ad altri fondi d'investimento alternativi ed istituzioni finanziarie, ad attivare il devastante effetto a catena in quanto nell'intento di ridurre i rischi a breve termine si è soltanto aumentato il livello di volatilità e provocato una caduta dei prezzi sui

---

[26] Il testo completo è consultabile su sito *http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_ en.pdf.*

[27] Direttiva 2011/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2011 , in G.U.U.E. n. L 174/1, 1.7.2011 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:174:0001:0073:IT:PDF

mercati attraverso la vendita di *assets* ritenuti erroneamente liquidi fino ad allora.

Ulteriore proposta avanzata dalla Commissione è stata quella di formulare una Direttiva ed un Regolamento che si occupassero di negoziazione e vendita di strumenti finanziari *over-the-counter* (Otc) ed in particolare di quelli fino ad allora non regolamentati.

In risposta a ciò sono state emanate, il 15 maggio sorso, dal Parlamento Europeo e dal Consiglio la *Markets in Financial Instruments Directive* (MiFID II)[28] e la *Markets in Financial Instruments Regulation* (MiFIR)[29]. Con questo pacchetto si è cercato di accrescere la trasparenza nella negoziazione e la tutela dell'investitore finale, oltreché rimuovere pratiche anti-concorrenziali.

La Direttiva MiFID II detta le regole di esercizio per le imprese che si occupano di investimenti nonché di prestazioni di servizi di investimento, sancisce i requisiti delle attività di investimento svolte da parte di imprese di paesi terzi le quali stabiliscono succursali all'interno dell'Unione, oltre che statuire sia riguardo ad autorizzazione e condizioni di esercizio dei prestatori di servizi di vigilanza e comunicazione dati, sia riguardo ad autorizzazione e funzionamento dei mercati regolamentati.

Obiettivo, tra gli altri, del Regolamento MiFIR è quello di uniformare i requisiti rispetto a: comunicazione al pubblico ed alle autorità competenti di informazioni sulle operazioni, e negoziazione di strumenti derivati nelle sedi organizzate. Attribuisce, inoltre, poteri di intervento sui prodotti alle autorità

---

[28] Direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, in G.U.U.E. n. L 173/349, 12.6.2014 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32014L0065

[29] Regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, in G.U.U.E. n. L173, 12.6.2014 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:2014:173:TOC

competenti[30]. Entro il 3 luglio 2016 i Membri devono conformarsi alla Direttiva MiFID II e le disposizioni interne entreranno in vigore a decorrere dal 3 gennaio 2017 (eccezione è prevista per le disposizioni che recepiscono l'articolo 65, paragrafo 2, che si applicano a decorrere dal 3 settembre 2018). Il Regolamento MiFIR, salvo le eccezioni dettate dall'art. 55, si applica dal 3 gennaio 2017.

Attenzione, da parte della Commissione, è stata posta anche all'infrastruttura del mercato (in particolare dei derivati Otc) attraverso lo European Markets Infrastructure Regulation[31].

Mirante il miglioramento della stabilità del sistema finanziario, l'aumento della resilienza delle infrastrutture di mercato, nonché la gestione del rischio di controparte, tale regolamento ha permesso l'utilizzo delle casse di compensazione centrali (Ccp) anche ai derivati non regolamentati e scambiati Otc.

Sono seguite, poi, proposte su *Market Abuse Regulation* e *Short-Selling Regulation*, con l'obiettivo di estendere la tutela da pratiche abusive anche a quegli strumenti non quotati in mercati regolamentati o quotati su piattaforme diverse dal mercato in cui sono negoziati [32], armonizzando un regine sanzionatorio e tentando di ridurre pratiche manipolative dei mercati derivanti da comportamenti opportunistici in particolare per le vendite allo scoperto.

Riguardo al primo tema sono stati emanati da Parlamento Europeo e Consiglio il 16 aprile 2014 la Direttiva 2014/57/UE (Direttiva abusi di

---

[30] European Securities and Markets Authority e European Banking Authority.

[31] Regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2014, in G.U.U.E. n. L201/1, 27.7.2014 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:201:0001:0059:IT:PDF

[32] Strumenti finanziari negoziati su sistemi di negoziazione multilaterali "Mtf", altri sistemi di negoziazione organizzati "Otf" e *over the counter* "Otc".,

mercato)[33] ed il Regolamento n. 596/2014 (Regolamento sugli abusi di mercato - Mar)[34].

Il Regolamento *"istituisce un quadro normativo comune in materia di abuso di informazioni privilegiate, comunicazione illecita di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato (abusi di mercato), nonché misure per prevenire gli abusi di mercato, onde garantire l'integrità dei mercati finanziari dell'Unione e accrescere la tutela degli investitori e la fiducia in tali mercati"*, così come scritto nell'art.1 dello stesso.

La Direttiva impone agli Stati Membri, con estensione della responsabilità anche alle persone giuridiche, l'adozione delle misure necessarie all'introduzione di una disciplina delle sanzioni penali in materia.

Rispetto al secondo tema, *Short-Selling Regulation*, l'adozione del Regolamento (UE) 236/2012,[35] "relativo alle vendite allo scoperto e a taluni aspetti dei contratti derivati aventi ad oggetto la copertura del rischio di inadempimento dell'emittente (*credit default swap*)" ha introdotto obblighi di segnalazione delle posizioni nette corte sopra una certa soglia e alcune limitazioni alle vendite allo scoperto degli strumenti finanziari.

---

[33] Direttiva n. 2014/57/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, in G.U.U.E. n. L173, 12.06.2014 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:173:FULL&from=IT

[34] Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, in G.U.U.E. n. L173, 12.06.2014 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:173:FULL&from=IT

[35] Regolamento (UE) n. 236/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2012, in G.U.U.E. n. L86/1, 24.03.2012, consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:086:0001:0024:it:PDF

In linea con i provvedimenti approvati dal Comitato Basilea III, l'Unione Europea ha introdotto, dapprima la Direttiva 2010/76/CE, poi la *Capital Requirements Directive* (CRD IV) [36] insieme al *Capital Requirements Regulation* (CRR)[37] nel 2013. Tutte misure volte a rendere più stringenti i requisiti di capitale, ed allo stesso tempo renderli più reattivi agli effetti provocati dalle ciclicità dei mercati. Il pacchetto costituito da CRD IV e CRR, entrato in vigore il primo gennaio 2014, si occupa di far fronte ad alcune delle vulnerabilità degli istituti bancari manifestatesi con l'avvento della crisi, in modo particolare è posta attenzione all'insufficiente livello di capitale (in senso quantitativo e qualitativo) delle banche, risultante da un'inaspettata necessità di supporto da parte delle Autorità Nazionali. Per tal motivo sono fissati requisiti prudenziali per le banche (imponendo di mantenere sia riserve di capitale sufficienti che la liquidità), al fine di renderle più solide e forti nel gestire i rischi legati alle loro attività.

Anche sulle agenzie di *rating*, Parlamento Europeo e Consiglio hanno inteso uniformare ed armonizzare la legislazione vigente nei mercati, a motivo di una maggiore trasparenza di questi ultimi. Il Regolamento n. 462/2013[38] e la

---

[36] Direttiva n. 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, in G.U.U.E. n. L173/338, 27.6.2013 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0338:0436:IT:PDF

[37] Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, in G.U.U.E. n. L176/1, 27.6.2013 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0001:0337:IT:PDF

[38] Regolamento (UE) n. 462/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, in G.U.U.E. n. L146, 31.5.2013 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:2013:146:TOC

Direttiva 2013/14/UE[39] sono volti a creare un regime di trasparenza per le agenzie di *rating* e le loro metodologie e prevedono un meccanismo di autorizzazioni affinché queste possano operare in Europa. Si tratta di un controllo pervasivo che, in vista di promuovere l'efficienza dei mercati e quanto meno arginare gli effetti negativi della selezione avversa, promuove la qualità di soggetti che danno informazioni sul rischio, presenti a pieno regime nel settore bancario ed in tutti i settori dei mercati finanziari.

La Direttiva 2014/59/UE[40], conosciuta come *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD) emanata dal legislatore europeo su proposta della Commissione, tratta il crisis management: la gestione di grandi istituzioni finanziarie in crisi.

Questa va a ricoprire un vuoto normativo che si presenta nel caso di crisi finanziarie prolungate o di liquidazione del business di una banca, al fine di evitare contagi ad altri istituti, che provocherebbero la cosiddetta corsa agli sportelli, e, di conseguenza, l'instabilità dell'intero sistema finanziario.

La Direttiva rappresenta un passo significativo verso l'armonizzazione delle norme in materia di risoluzione delle banche in tutta l'Unione, e prevede la cooperazione tra le autorità di risoluzione in caso di dissesto di banche transfrontaliere. Tuttavia, risulta non centralizzato il processo decisionale in tali questioni, in quanto, la normativa contenuta si limita ad indicare gli strumenti

---

[39] Direttiva n. 2013/14/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, in G.U.U.E. n. L145/1, 31.5.2013 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:145:0001:0003:IT:PDF

[40] Direttiva n. 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2014, in G.U.U.E. n. L173/190, 12.6.2014 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32014L0059

ed i poteri comuni di risoluzione in capo alle autorità nazionali, le quali hanno un certo grado di discrezionalità nell'applicare tali strumenti[41].

Tramite il Regolamento 806/2014, tra le altre cose, è stata data alle autorità nazionali la facoltà di disporre degli strumenti per intervenire con misure adeguate e tempestive in soccorso di grandi istituzioni in crisi o in dissesto, al fine di tutelare la continuità delle sue funzioni economico-finanziarie, limitando quanto più possibile l'impatto del dissesto sull'economia e sul sistema finanziario.

Quanto finora esposto, esplica, a grandi linee, quanto preso in esame dalla Commissione, quindi proposto, in merito al rapporto de Larosière. Con partenza da questo si è tracciato un sentiero di proposte, divenute poi Direttive e/o Regolamenti, in favore di riforme necessarie sul sistema finanziario in genere ed ambiti particolari di questo, ricomprendendo, finanche, strumenti sui quali il diritto dell'Unione, ancora, non aveva disciplinato.

Quelle appena passate in rassegna, non sono le sole riforme attuate dalle istituzioni europee in risposta alla crisi dei mercati finanziari, altre misure sono state intraprese.

Ulteriore aspetto da sottolineare, è quello riguardante la "vigilanza" all'interno dei mercati finanziari.

Nel rapporto de Larosière si raccomandava l'istituzione di un Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (SEVIF); seguendo questa raccomandazione

---

[41] Cfr. Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2014, in G.U.U.E. n. L225/1, 30/7/2014, in part. considerando n. 10

si è creato un composto sistema di vigilanza micro e macro prudenziale, nel quale si concerta l'opera di autorità sia europee che nazionali.

All'interno della vigilanza microprudenziale, a livello europeo operano: (*i)* l'*Autorità bancaria europea* (ABE),[42] con sede a Londra, la quale rispetto ad enti creditizi, conglomerati finanziari, imprese di investimento ed istituti di pagamento, si occupa, tre le varie funzioni ad essa attribuite, di: vigilanza e regolamentazione, tutela dei consumatori, coordinamento internazionale in materia di vigilanza; (*ii)* l'*Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati* (AESFEM),[43] con sede a Parigi, questa si occupa dei mercati dei valori mobiliari e degli enti in questi operanti, oltreché costituire l'unico organismo al quale è affidata la responsabilità della registrazione e della vigilanza delle agenzie di *rating* creditizio; (*iii)* l'*Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali* (EIOPA),[44] con sede a Francoforte sul Meno, quest'ultima svolge funzioni simili all'ABE, ma, con attenzione rivolta ad imprese ed assicurazioni.

Queste tre, che a livello europeo sono conosciute sotto il nome di *European Supervisory Authorities*, per tal motivo d'ora in poi ESA, hanno rimpiazzato i vecchi comitati di vigilanza, i quali detenevano un ruolo meramente consultivo; le ESA sono poste alla supervisione, con poteri di intervento ampi, e, in momenti di emergenza, hanno anche la facoltà di comminare divieti di vendita, ovvero interruzione del *trading* sulle piattaforme di negoziazione.

---

[42] Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, in G.U.U.E. n. L331/12, 15.12.2010 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:331:0012:0047:IT:PDF

[43] Regolamento (UE) n. 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, in G.U.U.E. n. L331, 15.12.2010 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:2010:331:TOC

[44] Regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, in G.U.U.E. n. L331, 15.12.2010 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:2010:331:TOC

Inoltre, all'interno della vigilanza microprudenziale, è presente, con il preminente ruolo di composizione delle controversie intersettoriali tra le diverse autorità del SEVIF, e con l'obiettivo di garantire una vigilanza intersettoriale e uniforme, il *Comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza*. Questo, interviene principalmente negli ambiti: dell'analisi microprudenziale degli sviluppi intersettoriali, dei prodotti di investimento al dettaglio, di scambi di informazioni tra le ESA ed il CERS,[45] di rischi per la stabilità finanziaria, ed altro ancora.

Fanno parte del SEVIF, anche, le singole autorità nazionali competenti in materia di vigilanza.

Per quanto attiene alla vigilanza macroprudenziale, invece, è posto il *Comitato europeo per il rischio sistemico* (CERS).

Istituito con il Regolamento n. 1092/2010[46], svolge un ruolo consultivo accanto alle ESA, con il compito di valutare le situazioni di rischi sistemici realizzabili tramite dinamiche di mercato, e di darne avviso ponendo dei segnali di allarme (c.d. *early warnings*), laddove ravvisi equilibri di mercato pregiudizievoli la stabilità finanziaria. Nello stesso 2010, con il Regolamento 1096, il ruolo del CERS è stato affiancato dalla BCE, affidando a questa il compito di fornire, al primo, assistenza di tipo analitico, statistico, amministrativo e logistico, nonché di assicurare risorse umane e finanziarie al Segretariato (del CERS).

---

[45] Vedi *infra*

[46] Regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, in G.U.U.E. n. L331/12, 15.12.2010 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:331:0001:0011:IT:PDF

L'azione del CERS è svolta di concerto con il Fondo monetario Internazionale ed il Financial Stability Board.

In tempi più recenti, anche, e soprattutto, in seguito allo *Euro Area Summit Statement* del 29 giugno 2012, nel quale si rimarca, sin dal primo rigo il *"vicious circle between banks and sovereigns"*, la Commissione ha formulato la proposta della creazione di una unione bancaria con trasferimento dei poteri di vigilanza dalle banche centrali nazionali (BCN) alla BCE, oltreché l'istituzione di meccanismi centralizzati di garanzia dei depositi e di gestione delle crisi bancarie.

Nella sostanza al fine di rafforzare l'Unione economica si è avviato un percorso per la realizzazione della cosiddetta *Banking Union.* Questa poggia su tre pilastri: un sistema unico di vigilanza, un sistema unico per la risoluzione delle crisi, ed un sistema unico per l'assicurazione dei depositi.

Per quanto attiene al primo, dal 4 novembre scorso, è entrato in funzione il Meccanismo Unico di Vigilanza (*Single Supervisory Mechanism*).[47] È stato affidato, così, alla BCE l'insieme dei compiti rivolti all'attività di supervisione bancaria, esercizio dei quali è coadiuvato dal servizio delle singole Autorità nazionali.[48] Come da regolamento istitutivo, il definitivo avvio del MUV è stato

---

[47] In questo rientrano i gruppi bancari dei 18 paesi dell'Eurozona, anche se non è escluso l'ingresso di paesi terzi.

[48] In particolare alla BCE è demandato il controllo sul rispetto dei principi di prudenza, la valutazione periodica della situazione degli intermediari, nonché i veri e propri interventi di vigilanza ed altri rilevanti ruoli di vigilanza macroprudenziale; alle Autorità nazionali è dato da esercitare la vigilanza secondo le linee guida della BCE, oltreché rimanere in capo a queste la protezione dei consumatori, l'antiriciclaggio e il contrasto al finanziamento

preceduto dal "comprehensive assessment" dei gruppi bancari facenti parte. Della durata di un anno, le valutazioni sono state rivolte alla revisione della qualità degli attivi (*Asset Quality Review*, AQR) e la direzione di esercizi di stress (*Stress Test*).

Riguardo al secondo pilastro è stato creato il meccanismo Unico di Risoluzione (*Single Resolution Mechanism*) [49], come indispensabile complementare alla vigilanza unica. In stretta relazione con la *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD),[50] il Regolamento 806/2014 vincola gli stati dell'Eurozona all'istituzione di un quadro finanziario e istituzionale unico europeo al fine di realizzare il dettato della direttiva 2014/59/UE. Si istituiscono, quindi, il Comitato di risoluzione unico (*Single Resolution Board*) (in aggiunta alle autorità di risoluzione nazionali) e il Fondo di risoluzione unico (*Single Resolution Fund*). Importante ruolo, nell'ambito dell'applicazione di detti Regolamento e Direttiva, è giocato dall'attivazione del *bail-in*, quale strumento di tutela per i contribuenti. Al fine di far lavorare i mercati finanziari in maniera più efficace, nell'interesse di consumatori, di piccole e medie imprese e dell'economia nel suo complesso, si è spostato l'onere dai contribuenti a coloro che traggono profitto dalle attività rischiose (gli investitori).

Per ciò che concerne il terzo pilastro della *Banking Union*, è stata introdotta la Direttiva 2014/49 la quale stabilisce un'armonizzazione dei sistemi

---

terroristico, competenze in merito alla vigilanza sui soggetti non bancari e sui servizi di pagamento, nonché funzioni in materia di mercati di strumenti finanziari e funzioni di controllo su succursali di istituti autorizzate da Paesi terzi.

[49] Vedi nota n. 47.

[50] Vedi nota n. 40.

nazionali di garanzia dei depositi bancari (SGD) in vista di eliminare le differenze tra le varie legislazioni nazionali in materia per agevolare l'accesso all'attività degli istituti di credito, di conseguenza l'esercizio della stessa. La Direttiva prevede requisiti finanziari minimi e l'introduzione di termini più brevi per il pagamento dei rimborsi a beneficio dei depositanti, quali soggetti della tutela in questione(non è il singolo deposito ad essere tutelato). All'art. 11 è disposto che i mezzi finanziari raccolti possano essere impiegati anche per la risoluzione degli istituti bancari, in conformità con la BRR *Directive*, seppur destinati a rimborsare i depositanti. Obiettivo tutt'oggi non raggiunto è uno schema comune europeo di assicurazione dei depositi.[51]

Gli eminenti obiettivi perseguiti dal legislatore europeo, con spirito riformatore, sono stati primariamente la promozione dell'efficienza del mercato, la protezione dell'investitore ed il recupero della stabilità finanziaria.[52] Perseguendo questi si è introdotta una serie di norme meglio rispondenti alle critiche contingenze reali dei mercati finanziari. In seguito all'insorgere della crisi finanziaria determinate tutele (stabilità finanziaria, fiducia dei risparmiatori) sono divenute di primaria importanza e centralità negli accesi dibattiti europei volti, oltre che al ripristino della stabilità finanziaria, al rafforzamento dell'unione e a creare i presupposti per la ripresa economica.

---

[51] **Cfr. F. CROCI,** *Adottata la direttiva 2014/49: verso una maggiore armonizzazione dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi bancari*, in Eurojus.it, agosto 2014, disponibile sul sito http://www.eurojus.it/adottata-la-direttiva-201449-verso-una-maggiore-armonizzazione-dei-sistemi-nazionali-di-garanzia-dei-depositi-bancari/

[52] Vedi L. FOSSATI, D. VALIANTE, *La regolazione finanziaria europea nel dopo crisi*, in G. AMATO- R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita*, Passigli (ed), in part. p. 73.

Le risposte da parte delle istituzioni europee per salvare gli Stati dalla morsa del debito sovrano, sono state plurime e varie, ma nonostante gli strumenti adottati siano stati numerosi e di diversa natura, l'obiettivo ultimo, non tacito, di ogni azione intrapresa è stato, ed è, quello di preservare la stabilità finanziaria dell'Unione ed in particolare dell'Eurozona.[53]

Il *credit crunch* e la forte esposizione degli istituti bancari e degli altri istituti finanziari, nei confronti di soggetti i quali versavano in una crisi di liquidità molto elevata, lambente quella di solvibilità, costituivano i principali motivi e criteri sui quali i governi nazionali si confrontavano per giustificare e misurare il sostegno all'economia reale, al fine di salvaguardare i livelli di consumo ed investimento.

Questo è stato fintanto che la crisi del debito sovrano della Grecia non si è inserita nell'agenda delle consultazioni politiche in Europa. Più che i problemi interni allo Stato ellenico, grande timore si è avuto riguardo all'effetto esterno che la crisi di Questo avrebbe creato, in quanto presentava sin dall'origine il carattere d'essere una crisi del debito estero. I titoli greci erano detenuti principalmente da banche francesi e tedesche, e, una dichiarazione di default non avrebbe lasciato via di scampo, non soltanto a Francia e Germania, ma, all'intera Eurozona ed in particolare a Spagna, Portogallo, Italia ed Irlanda.

E' proprio dal 2010 che prendono vita le varie azioni intraprese dall'Unione, per mezzo delle sue istituzioni, in guisa di arginare il crollo dello

---

[53] Vedi G. ADINOLFI, *Il sostegno congiunto UE-FMI: è necessario un ripensamento della politica di condizionalità?*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'Area euro. Profili Giuridici*, Torino, Giappichelli, 2013, in part. pp 7-8

Stato greco che pareva si presentasse come preludio della dissoluzione dell'intera Unione.

Segnatamente al caso greco l'esame delle misure da intraprendere ha comportato la scelta, in diversi tempi, di rimedi, dapprima semplici, e poi più ad ampio raggio e con carattere composto. Si è iniziato con prestiti bilaterali, poi, con l'introduzione del Fondo salva Stati europeo, i programmi hanno coinvolto gli Stati membri in funzione delle loro quote di capitale della BCE, e nel 2012, con un'operazione di salvataggio da 200 milioni di euro in titoli, si è realizzato un pacchetto che ha previsto una compartecipazione simultanea di differenti tipologie di intervento.[54]

Dando uno sguardo al quadro normativo vigente nell'Unione all'indomani della richiesta d'aiuto da parte dello Stato greco, possiamo riconoscere che questi era manchevole e non all'altezza d'essere posto ad una dura prova, quale la risoluzione di una crisi delle portata di quella attuale.

Fino a quel momento, gli Stati europei si erano messi insieme per godere dei benefici dell'Unione, di riflesso a ciò il *corpus* di norme dell'Unione nulla aveva, ancora, previsto in merito all'istituzione di meccanismi di *crisis management*.

Tuttavia possiamo riscontrare nel diritto dell'Unione la legittimazione di interventi di assistenza finanziaria almeno in due casi. Il primo riguarda l'art. 122 TFUE, in base al quale "*qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza*

---

[54] Cfr. F. CAPRIGLIONE, G. SEMERARO, *Crisi finanziaria e debiti sovrani*, Utet, 2013, in part. Il caso Grecia, p. 33 ss.

finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato." Il secondo riguarda l'art. 143 TFUE, il quale prevede una forma di assistenza ai Membri i quali si trovino in situazioni economiche critiche; è stabilito un meccanismo che assicuri assistenza di tipo finanziario (da concordare, a seconda del caso, con Commissione e Consiglio) ai Paesi membri, nel momento in cui essi incontrino delle "*difficoltà o grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti*" e queste siano "*capaci in particolare di compromettere il funzionamento del mercato interno o l'attuazione della politica commerciale comune*". Non sono esclusi dunque, in questo caso, prestiti bilaterali e accordi con altre organizzazioni internazionali.

Inoltre era stato istituito dal Consiglio, nel 1988, il *Medium Term Financial Support*.[55] Si trattava di un meccanismo che attraverso prestiti sui mercati e da istituzioni finanziarie, e se del caso anche da altri Membri, permetteva di finanziare con sostegni a medio termine le bilance dei pagamenti degli Stati membri. Dal 2002,[56] questo meccanismo è stato riservato ai Paesi esterni all'Unione, secondo l'ottica della protezione della stabilità finanziaria dell'Unione.

Il caso ellenico non rientrava nelle fattispecie previste dagli artt. 122 e 143, e chiaramente neanche nella sfera dei Paesi di competenza del *Medium Term Financial Support*. In aggiunta a ciò alcune norme dell'ordinamento dell'Unione ponevano alcuni divieti circa l'intervento in aiuto alla Grecia.

---

[55] Vedi Regolamento(CEE) n. 1969/88.

[56] Vedi Regolamento (CE) n. 332/2002, del Consiglio del 18 febbraio 2002, in G.U.U.E. n. L053, 23.2.2002 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R0332:IT:HTML

Gli artt. 123 e 125 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea hanno reso difficile il pervenire a soluzioni mirate e pronte a definire il problema greco, questi prevedono rispettivamente: il divieto di concessione di facilitazioni creditizie agli Stati da parte della BCE e BCN degli altri Stati membri e il divieto per gli Stati dell'Unione di acquistare debito di altri Stati membri (*no bail-out*). Ulteriore freno è costituito dal contenuto dell'art. 124 TFUE il quale, lasciando libera la possibilità di poterlo fare sui mercati secondari, vieta alle istituzioni finanziarie dell'UE l'acquisto diretto di titoli di debito sovrani e di altri organismi pubblici sul mercato primario.

La prontezza nel risollevare la Grecia, e quindi creare, in senso vero, una risposta che potesse servire poi anche ad altri Membri che avrebbero potuto venire a trovarsi in analoga situazione, è venuta per mano del Vertice dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi dell'Eurozona.

Alla richiesta ufficiale di aiuto da parte del Governo greco del 9 maggio 2010, il Vertice ha disposto un composto piano di salvataggio il quale ricomprende diverse azioni: la disposizione di un pacchetto da 110 miliardi di euro, di cui 80 miliardi secondo la forma di prestiti bilaterali da parte degli Stati della zona euro raccolti e fatti circolare dalla Commissione europea,[57] e 30 miliardi corrisposti dal Fondo Monetario Internazionale;[58] l'istituzione del *Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria* (MESF) volto a sostenere i Paesi con bilanci in sofferenza (dotato di 60 miliardi di euro);[59] la creazione di un *Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria* (FESF) di 440 miliardi di euro in

---

[57] Attraverso la stipulazione del *Intercreditor Agreemet*, accordo intergovernativo tra stati creditori e la Grecia.
[58] Attraverso la stipulazione del *Loan Facility Agreement*, accordo intergovernativo tra Governo greco e FMI.
[59] Vedi par. 2.1

favore della zona euro, garantito dagli stessi Membri in base alla loro quota di partecipazione al capitale della BCE.[60]

Venne negoziato, inoltre, il primo *Memorandum of Understanding* contenente i principi guida dell'accordo (parametri macroeconomici e misure specifiche) e i concreti impegni per lo Stato ellenico riguardo agli aggiustamenti necessari della propria situazione.

In questo modo si è dato avvio all'aiuto alla Grecia, che anche se non è avvenuto in sedi puramente dell'Unione, se non per il MESF, è indubbio che sia stato avviato con l'intento di proteggere la stabilità finanziaria dell'Unione.

A tal proposito è importante precisare che la stabilità finanziaria è uno dei capisaldi dell'intera Unione. La sana gestione del bilancio pubblico è sancita dall'art. 126 TFUE, il quale vieta ai singoli Stati membri disavanzi pubblici eccessivi, tale disposto è rafforzato dal contenuto dell'art 119 che stabilisce quali principi guida per la politica economica: stabilità dei prezzi, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, sostenibilità della bilancia dei pagamenti; l'attenzione ai bilanci pubblici è posta a guardia della stabilità finanziaria dell'Unione.

Ed è proprio in tale contesto che si sono mosse le istituzioni dell'Unione.

Gli Stati membri e l'Unione hanno voluto rendere la disciplina di bilancio più rigorosa ed efficace. Ma l'Unione non era competente fino al punto di poter imporre il pareggio di bilancio, per tal motivo si è fatto ricorso a nuove norme.

---

[60] Vedi par. 2.2

Commissione e Consiglio, nella misura di quanto in loro potere secondo il disposto degli artt. 126 e 136 del TFUE, quindi all'interno della procedura di vigilanza dei disavanzi pubblici eccessivi,[61] hanno agito verso quei Paesi

membri i quali non rispettavano i vincoli posti dal Patto di Stabilità e Crescita.

Come risaputo, il Trattato di Maastricht prevedeva una serie di parametri ai quali le economie degli Stati membri dovevano attenersi per poter proseguire nel percorso comune dell'integrazione europea. Sulle medesime intenzioni nel luglio '97 è stato siglato il Patto di Stabilità e Crescita, al fine di uniformare la disciplina sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nonché sulla sorveglianza e ordinamento delle politiche economiche. Il PSC stabilendo, in particolare per gli Stati dell'Eurozona, il continuo rispetto dei parametri di Maastricht, ha istituito la "procedura per deficit eccessivo" (PDE).

La disciplina del PSC, presentava un potere di controllo limitato, in quanto il Comitato economico e finanziario, così come il Consiglio, approvavano un programma di stabilità e/o convergenza (presentato dallo Stato membro) che prevedeva delle misure miranti obbiettivi di bilancio di medio termine; il Consiglio sulla base dell'analisi fornita dallo Stato emetteva così un parere non vincolante per lo Stato membro.

L'Unione in tal senso, poteva imporre solo obblighi procedurali, e del resto deteneva competenze di coordinamento tra gli Stati membri per permettere lo scambio di informazioni e consultazioni tra questi.[62]

---

[61] Questa prevede un procedura a due fasi: una prima costituita da *early warning* da parte della Commissione e raccomandazioni del Consiglio, in seconda battuta si attiva la procedura sanzionatoria nel caso di perdurante inerzia da parte dello Stato membro in questione.

Per superare la prociclicità e l'assenza di un vero potere vincolante nell'applicazione del PSC, sono state intraprese diverse misure di coordinamento e *governance* delle politiche economiche.

A tal proposito occorre specificare in concetto di *governance* in ambito internazionale. Questa va oltre "the sum of all regulation"[63], ricomprende anche il coordinamneto delle politiche adottate su diversi e/o medesimi livelli della stessa *governance*. Si tratta di una *governance* multilivello, la quale richiede fondamenta comuni applicabili a tutti i livelli pertinenti, nel rispetto delle diversità e del pluralismo dei soggetti, al fine di risultare commisurata al relativo livello di integrazione[64]. Le fondamenta comuni sono costituite tanto da valori condivisi quanto da strutture comuni, attraverso questi principi come la non discriminazione ed il trattamento equo sono alla base dell'azione di governo e del processo di formulazione delle leggi ad ogni livello della *governance* su di una base egualitaria[65].

Con l'intenzione di fornire una regola quadro, è stato siglato il Patto Euro Plus nel marzo del 2011 da parte degli Stati dell'Eurozona più Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania. Con il primario obiettivo del consolidamento dell'UEM attraverso un più stretto coordinamento delle singole

---

[62] Vedi F. MARTUCCI, *Six Pack, two pack, TSCG: la discipline budgétaire au service de la stabilité financière dans l'union monètaire*, in R. HERTZOG, C. MESTRE, Y. PETIT (a cura di), La crise financière et budgétaire en Europe: un moment de vérité pour la construction européenne, Editions universitaires de Lorraine, 2013, in part. p. 167 ss.

[63] M. ZÜRN, *Global Governance as Multi-Level Governance*, IN H. ENDERLEIN, S. WÄLTI, M. ZÜRN (EDS), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Elgar, 2010, in part p. 88.

[64] R.H. WEBER, *Multilayered Governance in International Financial Regulation and Supervision*, IN T. COTTIER,J.H. JACKSON,R. M. LASTRA (a cura di), *International Law in Financial Regulation and Monetary Affairs*, Oxford (ed), 2012, in part. p. 156.

[65] Ivi, in part. pp. 159 - 160

politiche economiche nazionali il Patto Euro Plus è atipico anche se non estraneo al diritto dell'Unione, poiché nella forma si tratta di un accordo internazionale ma nell'Euro Summit dell'11 marzo 2011 ne è stato fatto espresso richiamo dai Capi di Stato e di Governo. Nonostante presenti un carattere lungimirante e dettagliato, ha natura puramente politica in quanto si tratta di una dichiarazione d'intenti, quindi non del tutto vincolante per gli Stati membri, pur stimolando importanti premesse per misure a seguire in materia.

Nella sostanza ogni Stato si è impegnato ad adottare principi di bilancio, secondo una formulazione propria, con alto carattere coercitivo; il Patto in se è privo di ogni effetto giuridico.

Ulteriore azione intrapresa è l'emanazione (ottobre 2011) del *Six-pack*[66]: cinque Regolamenti e una Direttiva posti a rinforzare la disciplina fiscale già

---

[66] Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011 , relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro GU L 306 del 23/11/2011, pagg. 1–7; Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011 , sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro GU L 306 del 23/11/2011, pagg. 8–11; Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011 , che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche GU L 306 del 23/11/2011; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011 , sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici GU L 306 del 23/11/2011, pagg. 25–32; Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell' 8 novembre 2011 , che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi GU L 306 del 23/11/2011, pagg. 33–40; Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell' 8 novembre 2011 , relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri GU L 306 del 23/11/2011, pagg. 41–47

prevista dal PSC. Questo pacchetto orientato all'obiettivo del pareggio di bilancio, e riduzione del debito, ha affiancato gli strumenti già esistenti del PSC con altrettanti sia preventivi che correttivi che semplicizzano la PDE, l'irrogazione di sanzioni e prevedono un coordinamento delle politiche economiche nazionali assieme ad una sorveglianza multilaterale tramite l'istituzione del semestre europeo.[67]

Il *Six-pack* rafforza il ruolo della Commissione, stabilisce un meccanismo sanzionatorio caratterizzato da un maggiore automatismo e prevede la possibilità, in caso di grave recessione o straordinarie circostanze economiche, di deviare temporaneamente dall'obiettivo fiscale (*Medium Term Objective*);[68] risulta più vincolante ed allo stesso tempo più flessibile della precedente versione del PSC. Mantenendo le regole del deficit non superiore al 3% del PIL e del debito non superiore al 60% è attivabile la PDE anche riguardo al livello del debito e non più solo per il *deficit*.

Una novità introdotta tramite il *Six-pack* è il sistema semiautomatico per l'approvazione delle sanzioni, il *Reverse_Qualified Majority Voting* (RMQV). Per superare la necessaria approvazione del Consiglio, perenne ostacolo a qualsiasi sanzione, è disposto che le sanzioni stabilite dalla Commissione, siano considerate approvate dal Consiglio salvo che una maggioranza qualificata degli Stati membri non decida di revocarle.

---

[67] Vedi *infra*

[68] Valore di riferimento differente per ogni Paese, che deve conoscere un aggiornamento almeno triennale, al quale tendere , e nel caso in cui si superi la soglia dell'indebitamento (60% del PIL), il valore obiettivo deve essere raggiunto nel più breve tempo possibile. Altrimenti si incorre nel regime sanzionatorio.

Nell'ambito del *Six-pack*, l'8 novembre 2011, è stata adottata la Direttiva 2011/85/UE del Consiglio sui requisiti dei quadri di bilancio degli Stati membri. Sono richieste "regole di bilancio numeriche specifiche per paese, che contribuiscono a far sì che la conduzione della politica di bilancio degli Stati membri sia coerente con i loro rispettivi obblighi ai sensi del TFUE, espresse sotto forma di un indicatore sintetico dei risultati di bilancio, come il disavanzo pubblico, il fabbisogno, il debito o uno dei relativi componenti principali", così come disposto dall'art. 2 della stessa. Secondo quanto disposto dall'art. 5, la Direttiva precisa che il contenuto delle regole di bilancio debbano promuovere il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e del debito pubblico definiti dal TFUE. La Direttiva non viola le competenze statali in materia fiscale a motivo del fatto che è il Membro ad adottare le regole di bilancio precise; lo Stato membro comunque non è obbligato al pareggio di bilancio.

Il *Six-pack*, tra le altre cose, ha rafforzato il Semestre Europeo, già istituito dal 2010. Quest'ultimo consiste in un composto di procedure formalizzate nell'ambito delle politiche economiche nazionali, in particolare di orientamento, valutazione e sorveglianza di queste da parte delle istituzioni europee. Il Regolamento n 1175/2011 dispone che esso comprende: "*l'elaborazione e la sorveglianza sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (indirizzi di massima per le politiche economiche), in conformità dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE; la formulazione e la verifica sull'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione di cui gli Stati membri devono tenere conto in conformità dell'articolo 148, paragrafo 2, TFUE; la presentazione e la valutazione dei programmi di stabilità o dei programmi di convergenza degli Stati membri*[…]*; la presentazione e la valutazione dei programmi nazionali di riforma degli Stati membri a supporto della strategia dell'Unione per la*

crescita e l'occupazione[…]*; la sorveglianza di bilancio volta a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi*[…]".[69]

Di non poca rilevanza in questo ambito è stato il ruolo degli ordinamenti giuridici nazionali, in quanto, non essendo presente nell'Ordinamento giuridico dell'Unione alcun divieto a riguardo, Paesi come la Spagna e la Germania hanno inserito in via del tutto spontanea leggi di rango costituzionale nel proprio Ordinamento al fine di inserire la regola del pareggio di bilancio.

Se di principio l'Unione non è competente ad imporre la regola del pareggio di bilancio per gli Stati membri, diverso è da dirsi nel caso particolare riguardo ai Paesi dell'Eurozona, per i quali l'art. 136 del TFUE fornisce una base giuridica diversa. È disposto che il Consiglio possa adottare misure specifiche per rendere la disciplina di bilancio più forte per l'Eurozona, ragion per cui possono essere imposti a questi Stati vincoli di bilancio più stringenti[70].

A tal proposito la Commissione ha proposto l'emanazione di due Regolamenti (*Two-pack*) nel 2011, approvati poi da Parlamento e Consiglio nel marzo 2013. In questi è sancita la regola del saldo di bilancio: i Membri dell'Eurozona sono obbligati ad adottare regole di bilancio precise e concernenti il saldo di bilancio, il quale, ai sensi dell'art. 2 bis del Regolamento (CE) 1466/97[71], si inserisce nel procedimento nazionale di bilancio.

Entro il 15 ottobre di ogni anno ogni membro dell'Eurozona devono presentare a Commissione e Eurogruppo un progetto del piano di bilancio per l'anno seguente, sul quale la Commissione farà le sue valutazioni. In questo

---

[69] Vedi Regolamento n 1175/2011, *cit.*, art. 2
[70] F. MARTUCCI, *op. cit.,* in part. p. 169.
[71] Vedi Regolamento (CE) n. 1466/1997, del Consiglio del 7 luglio 1997, in G.U.U.E. n. L209, 2.8.1997 consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:31997R1466

modo è stato rafforzato il ruolo della Commissione, la quale può valutare ed influenzare le politiche di bilancio dei Paesi dell'Eurozona in ogni fase.

Anche in questo caso è disposto che la regola del pareggio di bilancio sia inserita con legge di rango costituzionale.

Tra la proposta del *Two-pack* e la sua approvazione, le disposizioni in esso contenute sono state inserite dagli Stati Membri (ad eccezione della Repubblica Ceca e del Regno Unito) in un trattato di diritto internazionale siglato il 2 marzo 2012 con il nome di "Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla *Governance* nell'Unione economica e monetaria" conosciuto con l'anglicismo *Fiscal Compact*[72].

Con il precipuo obiettivo di rafforzare l'unione economica e monetaria e migliorare la *governance* della Zona Euro, in esso è previsto che gli Stati mantengano un disavanzo strutturale che non ecceda lo 0,5% del PIL, con deroghe concesse in circostanze eccezionali, come disposto dall'art. 3 del trattato. È dato potere alla Corte di Giustizia Europea di comminare sanzioni, entro lo 0,1% del PIL, ai Paesi che non immettono il pareggio di bilancio nel proprio ordinamento.

Visti gli strumenti a disposizione, l'Unione può seguire la condotta degli Stati membri nell'ambito delle politiche economiche e fiscali. Si possono riconoscere due procedure di monitoraggio.

Una prima è quella già prevista dal PSC: il parere espresso dal Consiglio in merito al programma di stabilità e/o convergenza potrebbe sembrare *prima facie* un azione di interesse limitato visto il carattere non vincolante; nella realtà

---

[72] Vedi Parte Prima, Cap. 2.3.

il Consiglio arriva ad esprimersi solo nel momento conclusivo di un iter in cui sia Commissione che Comitato Economico e Finanziario si sono espressi a riguardo valutando il programma e facendo sorgere un dibattito in merito tanto da portare lo Stato a rivedere le misure previste.

Una seconda procedura invece è stata introdotta da due[73] dei Regolamenti del *Six-pack*, attraverso il quale è stata ampliata la sorveglianza all'insieme delle politiche economiche in guisa di evitare squilibri macroeconomici eccessivi.

Il passaggio innovativo nella *governance* dell'unione è proprio l'istituzione della Procedura per gli Squilibri Macroeconomici, meglio conosciuta come *Macroeconomics Imbalance Procedure* (MIP).

Questa opera in due fasi, una prima preventiva, ed una seconda correttiva. Durante la prima, la Commissione con scadenza annuale pubblica un *Alert Mechanism Report* (AMR) basato su di uno *scorebord*, a sua volta composto da dieci indicatori allarme, sintetizzatori di variabili macroeconomiche per ogni Stato membro. Obiettivo è l'identificazione dei Paesi a rischio per i quali è indispensabile una analisi più approfondita. Di concerto con Consiglio e Vertice dell'Eurogruppo, la Commissione indica gli Stati membri per i quali sia necessaria una *In_Depth Review* (IDR), si tratta di una revisione più approfondita delle cause e della gravità dello squilibrio macroeconomico, confrontando la situazione con il programma nazionale di stabilità e/o convergenza e le raccomandazioni di Consiglio ed ESRB. In caso affermativo è prevista la Procedura per Squilibrio Eccessivo (EIP *Excessive Imbalance Procedure*) (questa va ad aggiungersi alla PDE). In seguito all'avvio della EIP, ha inizio la fase correttiva:lo Stato è tenuto a presentare un *Corrective Action Plan* contenente le intenzioni sulle politiche economiche da intraprendere per l'aggiustamento. La Commissione, in questa fase, può imporre sanzioni (con il sistema di voto RQMV) fino allo 0,1% del PIL sotto forma di deposito fruttifero

---

[73] Regolamento (UE) n. 1174/2011, *cit.*, e Regolamento (UE) n. 1176/2011, *cit.*

in prima battuta, ed in caso di inottemperanza dello Stato può essere imposta una vera e propria multa.

Queste le principali misure adottate come risoluzione alla crisi (dapprima) finanziaria e (poi) debitoria che affanna l'intero sistema europeo.

Di seguito in ordine cronologico sono presentati gli strumenti di assistenza finanziaria (MESF, FESF, MES) e un doveroso richiamo al *Fiscal Compact*.

2.1. IL MECCANISMO EUROPEO DI STABILIZZAZIONE FINANZIARIA

Le forme di assistenza alla stabilità degli Stati, in questo contesto il MESF, sono in risposta ad una serie di alterazioni dei mercati combinati e concatenati tra cui si può elencare: crescita rallentata, aumento del deficit dei bilanci pubblici, aumento dell'indebitamento sovrano, mercati finanziari destabilizzati.

In parallelo agli accordi intergovernativi del 2010 stipulati tra governo greco, BCE, FMI, e Commissione UE, veniva istituito dal Consiglio il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria con il Regolamento 407/2010[74]. Come si evince dal primo considerando dello stesso, la base giuridica è posta proprio su uno dei due articoli del TFUE che, in principio,

[74] Vedi Regolamento (UE) n. 407/2010, del Consiglio del 11 maggio 2010, in G.U.U.E. n. L118/1, 15.5.2010, consultabile sul sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:118:0001:0004:IT:PDF

sembrava non contenessero fattispecie per le quali potesse presagirsi un aiuto alla Grecia o altri Membri che da lì a poco l'avrebbero seguita.

Proprio da una lettura più estesa del paragrafo 2 dell'articolo 122, è tratta la base giuridica del MESF, conosciuto come *European Financial Stabilization Mechanism (EFSM)*.

L'art. 122, al paragrafo 2, dispone che per l'Unione sia possibile concedere assistenza finanziaria quando circostanze eccezionali, indomite, pongano in difficoltà o minaccino seriamente la messa in difficoltà, di uno Stato membro.

Riconoscendo che le difficoltà, o minacce di queste, possano essere causate dall'aggravarsi del contesto economico e finanziario internazionale, e vista la compromissione della crescita economica e della stabilità finanziaria provocate dalla crisi finanziaria e dalla recessione economica, si è voluta affrontare l'eccezionale situazione che sfugge al controllo degli Stati attraverso l'istituzione di tale Meccanismo a difesa della stabilità finanziaria dell'Unione.

Certo è, come ben noto, che l'assistenza finanziaria accordata non è del tutto gratuita, bensì è richiesto allo Stato in questione di intraprendere delle azioni al suo interno al fine di ristabilire una situazione economica e finanziaria sana. Il considerando numero 7 del Regolamento recita che "*occorre imporre condizioni forti di politica economica al fine di preservare la sostenibilità delle finanze pubbliche dello Stato membro beneficiario e di ripristinare la capacità di finanziarsi sui mercati finanziari*".

L'assistenza finanziaria concessa può prendere la forma di un prestito o di una linea di credito; il soggetto autorizzato a contrarre prestiti per conto

dell'Unione sui mercati di capitali o con le istituzioni finanziarie è la Commissione.

Il Meccanismo procede nelle sue funzioni nel momento in cui lo Stato membro richiede aiuto attraverso la presentazione di una richiesta di assistenza corredata da una valutazione del fabbisogno finanziario di cui necessita (discussa con Commissione e BCE), e presenta a Commissione e Comitato economico e finanziario un programma di aggiustamento economico e finanziario volto al ripristino della stabilità finanziaria.

È compito del Consiglio, successivamente alla proposta della Commissione, decidere se accordare o meno una concessione di prestito ovvero di linea di credito, deliberando a maggioranza qualificata.

Tale decisione, oltre all'approvazione del programma di aggiustamento elaborato dallo Stato richiedente, e a contenere, a seconda del caso, importo, scadenza media, numero di rate, ovvero commissioni per la messa a disposizione della linea di credito, deve prevedere "*le condizioni generali di politica economica alle quali è subordinata l'assistenza finanziaria dell'Unione*". [75]

Per la specifica di tali condizioni viene stipulato un Memorandum d'intesa tra Commissione e Stato membro beneficiario, nel quale sono contenuti, con maggiore dettaglio, misure e criteri da rispettare sulla base delle condizioni poste dal Consiglio. Non si tratta di un documento definitivo, in quanto in seguito a dei periodici riesami effettuati dalla Commissione, il contenuto di questo può essere rivisto per intraprendere ulteriori e/o differenti

[75] Regolamento (UE) 407/2010, *cit.*, art. 3, par. 3, let. (b), e art. 3, par. 4, let. (b).

misure "che possano essere necessarie"[76], donde scaturire modifiche del programma di aggiustamento. L'approvazione (a maggioranza qualificata) di qualsiasi modifica rimane in capo al Consiglio, il quale delibera previa proposta della Commissione.

Insieme al proprio operato (così come si evince dal considerando num. 9 e dall'art.1), tale meccanismo prevede che occorra che il *Medium Term Financial Support*[77] resti in vigore a supporto delle bilance dei pagamenti dei Paesi membri non rientranti nell'Eurozona.

Inoltre è previsto che il finanziamento possa pervenire dall'esterno dell'Unione, in particolare dal Fondo Monetario Internazionale. In questo caso sarà compito della Commissione esaminare la ammissibilità delle condizioni del prestito previste rispetto agli impegni presi dallo Stato membro per la messa in pratica delle raccomandazioni e decisioni del Consiglio[78].

È previsto che, ogni sei mesi, siano rivalutate le condizioni di carattere eccezionale, le quali hanno costituito la giustificazione di base per l'adozione del Regolamento sull'istituzione del Meccanismo in esame[79].

---

[76] Regolamento (UE) 407/2010, *cit.*, art. 3, par. 6.
[77] Vedi nota 55.
[78] Regolamento (UE) 407/2010, *cit.*, considerando 5 e art. 8.
[79] Regolamento (UE) 407/2010, *cit.*, art. 9.

2.2. IL FONDO EUROPEO DI STABILITÀ FINANZIARIA

È stato istituito nel maggio 2010 in sede ECOFIN in risposta alla crisi greca e per le critiche situazioni in cui versavano Irlanda, Portogallo e alti Paesi, inizialmente con una previsione di durata di tre anni, poi prolungata fino al 30 giugno 2013. In affiancamento al MESF si tratta di uno strumento multilaterale, il quale trova anch'esso base giuridica nell'art. 122 TFUE.

Di durata temporanea e con il mandato della salvaguardia della stabilità finanziaria ha fornito assistenza finanziaria ad Irlanda, Portogallo e Grecia all'interno di un più ampio programma di aggiustamento macroeconomico.

Gli è concessa l'emissione di obbligazioni e altri strumenti di debito per poter adempiere la sua missione, quale: acquistare titoli sovrani sui mercati primari e secondari per poter finanziare il debito pubblico, poter finanziare le ricapitalizzazioni dei gruppi bancari nazionali degli Stati in sofferenza, ovvero concedere linee di credito precauzionali. Al fine dell'intervento del Fondo, è necessario che il Governo dello Stato ne faccia esplicita richiesta e a seconda del tipo di intervento sono richiesti determinati prerequisiti detenuti dallo Stato. Nel caso di intervento di acquisto di titoli sul mercato secondario, lo Stato richiedente deve trovarsi, innanzitutto, in una situazione di sostenibilità sia in termini di debito che di saldo con l'estero, nonché rispettare le regole di bilancio fissate dal diritto dell'Unione, insieme a quelle per la riduzione degli squilibri macroeconomici eccessivi, e garantire un sistema bancario solvibile. Nel caso del mercato primario, invece, il Fondo può partecipare alle aste degli Stati i quali sono già inseriti all'interno di programmi di prestiti emergenziali o linee di credito precauzionali. In questo caso le somme spese dal Fondo per

l'acquisto di titoli sono parte di quelle dell'esistente programma o linea di credito[80].

Per quanto attiene i prestiti mirati alla ricapitalizzazione degli istituti bancari, bisogna innanzitutto precisare che sono considerati in tale programma solo quegli istituti importanti sotto l'aspetto sistemico. Affinché possano realizzarsi tali interventi bisogna che già siano stati profusi gli sforzi di raccolta del capitale da parte degli azionisti o del governo; si tratta di interventi di ultima istanza. In conformità alle regole sugli aiuti di Stato dell'Unione, interventi di questo genere possono essere effettuati nei confronti di quei Paesi che presentino una situazione fiscale solida, rispettino le regole di bilancio UE e che possano essere in grado di effettuare rimborsi del capitale. In merito alle linee di credito di precauzione bisogna precisare che queste posso essere di un ammontare compreso tra il 2% ed il 10% del PIL del Paese in vista di un aiuto a contrastare potenziali minacce di difficoltà finanziarie. Suddivise al loro interno in due differenti tipologie, si tratta di una forma di intervento offerto per un anno, rinnovabile, di volta in volta, per ulteriori due semestri, a Stati che presentano i medesimi prerequisiti citati per le altre forme di intervento. Un primo tipo di linea di credito è denominato *Precautionary conditioned credit line* (Pccl). Questo è volto a Stati che pur rispettando le regole di bilancio fissate dall'Unione presentano problemi di liquidità e risentono degli andamenti distorti dei mercati sui propri titoli. Agli Stati inseriti in tale intervento è richiesta la condizione di sottoporre i requisiti di accesso al fondo alla vigilanza della Commissione europea. Il secondo, denominato *Enhanced conditions credit line* (Eccl), è studiato per quegli Stati che non possiedono i requisiti per rientrare nel Pccl seppur presentino una situazione economico-finanziaria

[80] Cfr. http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm

solida. A questi è richiesto, ancor prima che venga accordato qualsiasi intervento in favore, che intraprendano misure correttive in merito a disciplina di bilancio e riforme strutturali[81].

Come già precisato è lo Stato in questione a dover fare richiesta di assistenza; in seguito a ciò, ed in seguito ad una pronuncia della BCE che riconosca l'esistenza di condizioni economiche eccezionali dei mercati, Commissione e BCE, di concerto, stilano il *Memorandum* d'intesa con lo Stato richiedente. Svolte queste fasi il Fondo può procedere all'attuazione concreta del suo intervento. Se l'azione intrapresa è l'acquisto di titoli, il Fondo può rivenderli, tenerli fino a scadenza ovvero rivenderli allo stesso Stato emettente.

Oltre ad avere una dotazione maggiore rispetto MESF, bisogna sottolinearne la diversa natura. Si tratta di una società a responsabilità limitata di diritto lussemburghese con una previsione durata di tre anni. Decisamente esterno ed autonomo giuridicamente rispetto ai Trattati, configura quindi un organo sui *generis* che pur servendosi dei lavori della Commissione rimane sempre un accordo intergovernativo.

Dall'8 ottobre 2012 è divenuto operativo il Meccanismo Europeo di Stabilità, il quale sostituisce ogni altro meccanismo di assistenza finanziaria dell'Eurozona compreso il FESF. Quest'ultimo non potrà fornire nuova ed ulteriore assistenza; i programmi stipulati con Irlanda e Portogallo sono terminati, resta ancora in essere quello con la Grecia.

Tuttavia il Fondo rimarrà attivo solo per portare a compimento le azioni intraprese, riscuotere i relativi rimborsi dovutigli dai Paesi beneficiari, onorare a sua volta gli interessi sui propri titoli emessi.

---

[81] Cfr. http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm

2.3. IL FISCAL COMPACT

Il 2 marzo 2012, tutti gli Stati membri dell'Unione, tranne Regno Unito e Repubblica Ceca, hanno siglato un accordo intergovernativo (entrato in vigore l'1 gennaio 2013) con titolo "Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla *Governance* dell'Unione Economica e Monetaria"[82].

La natura intergovernativa del trattato fa sì che nel suo testo gli Stati dell'Unione vengano chiamati "parti contraenti". Pur non essendo un atto propriamente dell'Unione, indubbio è affermare che si tratti di un documento fortemente connesso all'ordinamento dell'Unione in virtù del suo essere funzionale per il raggiungimento degli obiettivi di bilancio contenuti nei trattati su cui si fonda l'Unione. Composito ed audace, è un trattato che rappresenta l'attuale punto di approdo delle regole economico-finanziarie che gli Stati europei, "consapevoli del loro obbligo […] di considerare le loro politiche economiche una questione di interesse comune"[83], si sono voluti dare per il ripristino della stabilità finanziaria dell'Unione.

---

[82] Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla *Governance* nell'Unione Economica e Monetaria consultabile su sito https://www.consilium.europa.eu%2Feuropean-council%2Fpdf%2FTreaty-on-Stability-Coordination-and-Governance-TSCG%2F&ei=RJxuVdq4H86R7Abb2IGYDA&usg=AFQjCNFimJ6P5KLmESW9ijKPs2rMs3QruA

[83] Ivi, preambolo

È composto da sedici articoli suddivisi in sei titoli, perno dei quali è costituito dal Titolo III "Patto di bilancio"[84]. Così come è chiaro già dal titolo, il trattato intende raggiungere tre obiettivi esplicitati nell'art.1: rafforzare il pilastro economico dell'unione economica e monetaria, potenziare il coordinamento delle politiche economiche nazionali e migliorare la *governance* della zona euro.

Questi obietti sono perseguiti al fine di sviluppare un coordinamento delle politiche nazionali in vista di una auspicata ripresa della crescita economica, che possa reggere su delle finanze solide, in virtù della regola aurea del "pareggio di bilancio"[85], e che possa supportare la crescita sostenibile, l'occupazione, la competitività e la coesione sociale[86].

Senza arrecare pregiudizio alla competenza dell'Unione in materia di unione economica, il trattato si inserisce nell'Ordinamento giuridico dell'Unione in conformità e compatibilità ai Trattati e al diritto dell'Unione[87].

È stabilito che nei 5 anni a seguire l'entrata in vigore del trattato, il suo contenuto venga incorporato all'interno dell'Ordinamento giuridico dell'Unione Europea sulla base dell'esperienza maturata in fase di attuazione.

L'art. 14 stabilisce una distinzione tra gli Stati aderenti con riguardo alla produzione degli effetti. Condizione necessaria e sufficiente per l'entrata in vigore del trattato è la ratifica di almeno dodici Paesi la cui moneta è l'euro.

---

[84] Ivi, artt. 3-8
[85] Ivi, preambolo
[86] Ivi, art. 1
[87] Ivi art. 2

Riguardo alla produzione degli effetti, tale condizione risulta non essere sufficiente, in quanto il trattato non è applicabile alle altre parti contraenti, se non limitatamente al titolo V il quale è produttivo di effetti verso tutte le parti contraenti interessate sin dall'entrata in vigore.

2.3.1. PATTO DI BILANCIO

Costituente la parte principale dell'intero trattato, è il Titolo III che va dall'articolo 3 all'articolo 8. Si tratta della parte del trattato che consacra la "regola del pareggio di bilancio". Come già esposto precedentemente, la profonda esigenza di godere di finanze pubbliche sane e sostenibili, così come di evitare disavanzi pubblici eccessivi, è per i Governi dell'Unione di necessaria importanza per la tutela e la salvaguardia della stabilità dell'Eurozona.

Nel trattato è specificato che le parti contraenti, in qualità di Stati membri dell'Unione, si impegnano a mantenere il proprio bilancio della pubblica amministrazione in una situazione di pareggio o avanzo. Rispettare tale regola significa che il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione[88] debba essere pari all'obiettivo di medio termine del singolo

---

[88] L'art. 3 par. 3 (a) TSCG precisa che" per saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione si intende il saldo annuo corretto per il ciclo al netto di misure *una tantum* e temporanee."

Paese, definito secondo l'odierno PSC[89]. È stabilito inoltre che scostamenti da tale livello possano realizzarsi nella misura in cui il disavanzo strutturale non ecceda la misura dello 0,5% del PIL ai prezzi di mercato (c.d. limite inferiore)[90]; allo stesso tempo è previsto che la Commissione, considerati i rischi specifici in termini di stabilità del singolo Paese, proponga un quadro temporale entro il quale deve essere assicurata rapida convergenza al rispettivo obiettivo di medio termine.

Ulteriori deviazioni, di maggiore entità, possono realizzarsi solo in circostanze eccezionali: "eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine"[91].

Punto nodale dell'intero trattato è l'intenzione delle parti di voler dare sigillo alla comune volontà di inserire negli Ordinamenti interni le regole finora esposte con disposizioni permanenti e vincolanti, preferibilmente di natura costituzionale; è reso chiaro che si debba trattare di norme il cui rispetto sia garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio. Queste affermazioni sono contenute nel disposto dell'art. 3 par. 2, nel quale è sancito anche che le parti

---

[89] Si riferisce al patto di stabilità e crescita così come modificato dai regolamenti del *Six-pack*.

[90] Il limite inferiore così stabilito dall'art. 3 par. 1 (b) TSCG, può arrivare fino ad un massimo dell'1% nel momento in cui il rapporto debito/PIL è inferiore al 60% e coesistono bassi rischi per la sostenibilità a lungo termine, tale disposto è contenuto all'art. 3 par.1 (d) TSCG.

[91] TSCG, art. 3 par. 3 (b).

provvedano, secondo indirizzi comuni proposti dalla Commissione e secondo le prerogative dei Parlamenti nazionali, ad istituire un meccanismo di correzione che operi in maniera automatica in occasione di deviazioni significative, col tramite di istituzioni nazionali informate al principio di indipendenza.

L'importanza di tali disposizioni è rintracciabile all'art. 8 del trattato, il quale stabilisce che la Commissione possa pronunciarsi in merito all'attuazione del contenuto del paragrafo in parola tramite una relazione tempestiva, dopo aver posto lo Stato nelle condizioni di presentare le proprie osservazioni in materia. In caso di giudizio negativo, la parte interessata o più parti contraenti potranno adire la Corte di giustizia dell'Unione. La Corte può essere adita da una delle parti contraenti, altresì, quando quest'ultima ritiene che uno degli Stati contraenti non abbia tenuto fede al disposto dell'art. 3 par. 2, indipendentemente dalla relazione anzidetta. Inoltre, in seguito al giudizio espresso da parte della Corte, qualora una delle parti contraenti ravvisi che altra parte contraente non abbia ottemperato agli obblighi esecutivi della sentenza della Corte, può adire nuovamente questa. La Corte constatata l'inottemperanza della parte contraente potrà comminarle sanzioni finanziarie attraverso il pagamento di una somma forfettaria ovvero adeguata alle circostanze; l'ammontare della somma non potrà superare lo 0,1% del PIL[92].

Competenze in merito all'approvazione e monitoraggio dei programmi di partenariato economico e di bilancio restano in capo a Consiglio dell'Unione europea e Commissione, così come disposto dal diritto dell'Unione; la

---

[92] TSCG art. 8, precisa che *"Le somme imposte a una parte contraente la cui moneta è l'euro sono versate al meccanismo europeo di stabilità. In altri casi, i pagamenti sono versati al bilancio generale dell'Unione europea."*

predisposizione e la presentazione di tali programmi spettano al Paese soggetto a procedure per disavanzo eccessivo. È disposto, inoltre, che i piani di emissione di debito pubblico da parte di una delle parti contraenti, vengano comunicati in via preventiva a Commissione e Consiglio dell'Unione europea.

Così come previsto per il Patto di Stabilità e Crescita rinforzato dalle disposizioni del *Six-pack*, anche il trattato in esame prevede che per le proposte e le raccomandazioni della Commissione, verso i Paesi dell'Eurozona che abbiano violato il criterio di disavanzo nell'ambito della procedura per disavanzi eccessivi, valga il sistema di maggioranza qualificata inversa (RMQV).

Per la letteratura giuridica, l'inserimento del pareggio di bilancio a livello delle costituzioni nazionali costituisce una inedita innovazione.

Da un punto di vista formale è riscontrabile una differenza tra la regola in parola e quanto previsto dal PSC. L'esistenza di un disavanzo, in linea di principio, è ammessa secondo il dettato di quest'ultimo: fintanto che il disavanzo non superi il livello del 3% del PIL non si è in una situazione illegittima[93]. Seppure il PSC preveda che un saldo pressoché in pareggio possa costituire l'obiettivo a medio termine, non è posto alcun divieto all'esistenza del deficit; l'imposizione di un limite, altrimenti, a nulla avrebbe senso.

Sotto altro aspetto concludendo un trattato di diritto internazionale gli Stati membri si sono obbligati ad inserire nell'ordinamento giuridico nazionale

---

[93] Vedi P. MANZINI, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'Area euro. Profili Giuridici*, Torino, Giappichelli, 2013, in part. p. 45.

regole destinate a realizzare un obiettivo dell'Ordinamento dell'Unione[94]. Nella sostanza, quanto disposto dall'art. 3 costituisce la prima occasione per la quale l'appartenenza all'Unione europea richieda adempimenti costituzionali di tipo definitivo. Non si è di fronte ad una disapplicazione della norma interna in virtù del primato del diritto dell'Unione, bensì all'imposizione dell'adozione di una norma costituzionale nazionale con carattere materiale[95].

2.3.2. COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE E CONVERGENZA

Per assicurare il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria così come della crescita economica, gli Stati contraenti hanno deciso di impegnarsi in maniera congiunta al fine di intraprendere scelte di politica economica miranti tali obiettivi. Quelle auspicate sono una convergenza ed una competitività rafforzate. Gli obiettivi sottesi al coordinamento sono lo stimolo della competitività, l'aumento dell'occupazione, così come l'attenzione alla sostenibilità delle finanze pubbliche e di conseguenza alla stabilità finanziaria. Attraverso una discussione *ex ante* delle politiche economiche e una maggiore compartecipazione per quanto attiene le grandi riforme, gli Stati contranti si assicurano una comparazione delle prassi migliori ed una politica economica

---

[94] Vedi F. MARTUCCI, *op. cit.*, in part. p. 170.
[95] Vedi P. MANZINI, *op. cit.*, in part. pp 45-46.

maggiormente coordinata (quindi convergenza)[96].

2.3.3. *GOVERNANCE* DELLA ZONA EURO

Quello in esame è il titolo V, il quale, come già detto, in seguito all'entrata in vigore del trattato è l'unica parte produttiva di effetti verso tutti i Paesi contraenti interessati indipendentemente dall'avvenuta ratifica.

Nell'art. 12 è stato consolidato l'aspetto organizzativo dell'Eurozona in rapporto agli incontri informali tra i Capi di Stato e di Governo dei Paesi che adottano la moneta comune. La nomina del presidente del Vertice euro avviene a maggioranza semplice, contemporaneamente all'elezione del presidente del Consiglio europeo, e con un mandato di pari durata. Con almeno due convocazioni l'anno, le riunioni del Vertice euro hanno per argomento tutte le questioni riguardanti la *governance* dell'Eurozona: competenze specifiche, relative regole e orientamenti strategici; tutto in vista di una sempre maggiore convergenza al suo interno. Preparazione e continuità delle riunioni vengono garantite dal presidente del Vertice euro insieme al presidente della Commissione; l'operatività è seguita dall'Eurogruppo motivo per il quale il presidente di quest'ultimo è invitato a partecipare alle riunioni. Delle questioni riguardanti le riunioni vengono informati sia il presidente del Parlamento

[96] TSCG, artt. 9-11.

europeo (quest'ultimo può essere invitato a partecipare alle riunioni per poter essere ascoltato), sia le parti contraenti esterne alla zona euro (queste, in sede di riunione, intervengono nelle discussioni riguardanti la competitività, modifiche dell'architettura complessiva e nuove regole fondamentali della zona euro, nonché discussioni nell'ambito dell'applicazione del trattato in esame).

È dato impulso alla definizione di una conferenza dei rappresentanti delle commissioni per i bilanci pubblici dei Parlamenti nazionali, così come previsto dai trattati istitutivi dell'Unione. Questo al fine di poter promuovere le discussioni in materia di bilancio e questioni nell'ambito applicativo del TSCG[97].

2.4. IL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ

La constatazione che MESF e EFSF fossero non del tutto efficaci per far fronte alla crisi ed, in particolar modo, a fare resistenza all'incalzare della speculazione sui debiti sovrani (inasprita dai giudizi sempre peggiori da parte delle agenzie di *rating* su di alcuni Stati membri), ha reso necessario la creazione di un meccanismo definitivo con carattere permanente e capace di

[97] Ivi, artt. 12-13.

assicurare una maggiore stabilità finanziaria alle finanze pubbliche degli Stati europei sempre più a dura prova[98].

Il 25 marzo 2011 è stata adottata la decisione del Consiglio europeo che, attraverso l'aggiunta di un paragrafo all'art. 136 TFUE tramite la procedura semplificata prevista all'interno dell'art 48 TUE, ha conferito agli Stati membri la possibilità di istituire un meccanismo permanente posto alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'Eurozona[99]. La scelta di questo tipo di procedura è stata compiuta al fine di evitare l'insorgere di pareri controversi in merito ad accrescimenti delle competenze dell'Unione (opposizioni della Corte costituzionale tedesca, in particolare), oltreché superare l'ipotesi di possibili referendum a livello nazionale sulla modifica del TFUE, che avrebbero rallentato la gestione della crisi.

Il trattato istitutivo connota il MES come istituzione finanziaria internazionale trattandosi di un trattato esterno al diritto dell'Unione; esso ha natura squisitamente intergovernativa. Ciò nonostante, non mancano alcuni aspetti che possano permettere di inquadrare tale trattato nel complesso dell'architettura europea, questa *"créature non communautaire"*[100].

---

[98] F. NUGNES, *L'europa e la crisi. Gli interventi della Banca centrale europea e la creazione del Meccanismo europeo di stabilità*, in Forumcostituzionale.it, Rassegna n. 9/2012, in part. p. 7 consultabile sul sito http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0344_nugnes.pdf

[99] Consiglio europeo, *Decisione 2011/199/UE,* in GU L 91 del 6.4.2011, approfondimento in merito all'argomento è fatto nella Parte Seconda dell'elaborato.

[100] Vedi F. MARTUCCI, op. cit., in part. p. 269.

Possiamo innanzitutto riconoscere il coinvolgimento delle istituzioni europee nelle attività del MES: l'Eurogruppo è tenuto a dare avviso al Consiglio nel momento in cui uno Stato membro richiede aiuto; la valutazione dell'indebitamento dello Stato eventuale beneficiario del MES, è svolta da di concerto da Commissione e BCE; è la Commissione a firmare il *Memorandum* con il Paese beneficiario, quindi è la Commissione ad impegnare il MES[101].

La sua complementarietà con il *Fiscal Compact*, lo inserisce nel riformato assetto della *governance* economica europea; questo è chiaro sia dall'ultimo considerando del TSCG sia dal quinto considerando del trattato in parola, i quali pongono come "*vincolo di antecedenza necessaria*"[102] l'avvenuta ratifica del TSCG alla concessione di eventuale sostegno del MES. La medesima complementarietà è riscontrabile anche in seno agli interventi della BCE[103].

---

[101] Trattato MES, art. 13, par. 4.

[102] Vedi G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento giuridico dell'Ue dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in La comunità internazionale, 2012, in part. p. 10.

[103] In seguito alla decisione della BCE del 6 settembre 2012, è stato dato avvio ad un programma di acquisto di titoli sovrani a breve termine "*Outright monetary transactions*", al fine di ridurre i rendimenti dei titoli di Stato. La BCE in questo contesto, differente dal precedente *Securities markets programme*, in caso di ristrutturazione del debito, non si trova più a ricoprire il ruolo di creditore privilegiato; questo elimina il disincentivo all'acquisto di debito sovrano da parte del settore privato. L'attivazione del programma di acquisto del debito da parte della BCE è sottoposta a doppia condizione (è qui che si sostanzia la complementarietà tra MES e BCE): (*i*) che venga fatta richiesta formale da parte dello Stato richiedente, accompagnata da un *Memorandum of Understanding*, concertata con il MES, dalla quale si evincono in dettaglio i relativi impegni in materia di bilancio e di riforme strutturali; (*ii*) solo in seguito all'intervento del MES sul mercato primario (partecipando all'acquisto

Ulteriore dimensione da considerare è che ad aver sottoscritto il trattato, e attualmente a partecipare al Meccanismo, sono gli Stati membri dell'Unione europea, ed in futuro eventuali nuovi entranti nell'Eurozona dovrebbero divenire membri del MES al pari dei sottoscrittori del suo trattato istitutivo[104].

In fine, non per minore importanza, bisogni rendere chiaro che l'istituzione del Meccanismo è volta a "*salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri*"[105], ed è stabilito che la concessione del sostegno sia accordata in seguito al fatto che Commissione e BCE appurino "*l'esistenza di un rischio per la stabilità finanziaria*"[106].

È una istituzione dotata di piena personalità giuridica e piena capacità giuridica. Motivo per cui il MES può compiere azioni come: l'acquisizione e l'alienazione di beni mobili ed immobili, la stipulazione di contratti, il convenire in giudizio e la conclusione di accordi e/o protocolli necessari per poter garantire il suo *status* giuridico[107].

Ogni tipo di attività del Meccanismo è esente da ogni tipo di imposta diretta; questa regola vale sugli attivi, sulle entrate, sui beni detenuti dal MES, così come sulle transazioni nello svolgimento delle sue funzioni[108].

---

all'asta del debito sovrano dello Stato richiedente), la BCE potrà intervenire sul mercato secondario.

[104] Trattato MES, considerando n. 7.

[105] Ivi, art. 3.

[106] Ivi, art. 13, par. 1, let a).

[107] Ivi, art. 32.

[108] Ivi, art. 36.

Per quanto attiene ad ogni tipo di questione relativa all'interpretazione delle disposizioni del trattato è competente il Consiglio di amministrazione. Al Consiglio dei governatori, invece, è rimesso il compito di decidere sulle potenziali controversie tra il MES e i suoi Membri, o tra i Membri stessi, su questioni relative ad interpretazione o applicazione del trattato. Su quest'ultimo giudizio può essere adita la Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale si pronuncerà con potere vincolante per le parti[109].

Per il completo svolgimento dei suoi lavori il MES è autorizzato alla cooperazione con qualsiasi altro soggetto che si adoperi per l'assistenza finanziaria di un suo Membro. A tal riguardo è specificato che il Meccanismo cooperi con il Fondo Monetario Internazionale, così come con qualsiasi Paese che concorra insieme ad esso nel sostegno allo Stato richiedente, ovvero con qualsiasi altro soggetto di diritto internazionale competente in relazione ai settori in questione[110].

Fintanto che il Fondo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria non cessi di esistere, e quindi non siano estinti tutti i programmi di assistenza da questo concessi, ci si troverà in una fase transitoria nella quale il Consiglio dei governatori potrà decidere che il MES si faccia carico, per le sole quote non ancora erogate e/o finanziate, degli impegni assunti in nome e per conto del FESF[111].

L'obiettivo del MES è quello di intervenire, tramite la mobilizzazione di risorse finanziarie e la fornitura di sostegno alla stabilità, in soccorso a Stati

---

[109] Ivi, art. 37.
[110] Ivi, art. 38.
[111] Ivi, artt. 39 e 40.

"suoi Membri" che presentano situazioni finanziarie problematiche ovvero rischino di trovarsi in tali situazioni. L'intervento però è possibile solo qualora sia indispensabile per la salvaguardia della stabilità dell'intera Eurozona, nonché del Paese in questione, ed è sottoposto ad una rigorosa condizionalità commisurata allo strumento di assistenza scelto[112].

Uno dei punti salienti delle caratteristiche del MES, è che questo segna un punto di svolta sull'interdipendenza tra banche e sovrani[113]; la responsabilità dei salvataggi bancari nell'Unione è sempre rimasta in capo agli Stati membri, gravando pesantemente sui bilanci di Questi, e accrescendo i dubbi del mercato sulla sostenibilità delle finanze degli Stati interessati. Inoltre un secondo effetto rende ancor più pericoloso il primo, la salute del sistema bancario è influenzata dal valore del debito pubblico detenuto dai portafogli bancari, di conseguenza le incertezze sulla sostenibilità di un certo Stato creano instabilità nel sistema bancario. Pertanto, il MES, tra le diverse operazioni a sua disposizione, può ricapitalizzare direttamente le banche, attraverso la messa a disposizione di fondi pubblici direttamente iniettabili nelle casse degli istituti bancari in difficoltà, senza ripercuotere effetti negativi sulle finanze pubbliche[114].

Purtroppo, è denotabile il paradosso che viene a crearsi all'interno della situazione emergenziale di crisi. Si ha la presenza di una Unione Economica e Monetaria istituita dall'Unione e consacrata all'art. 3, par. 4 del TUE, la quale,

---

[112] Ivi, art. 3.
[113] Vedi *infra* Cap. 2 Parte Prima.
[114] Vedi S. MERLER, *Esm cronaca di una delusione annunciata,* in Lavoce.it, 15 luglio 2014 disponibile alla pagina http://www.lavoce.info/archives/21074/esm-cronaca-delusione-annunciata/

nel momento in cui rileva minacce alla sua stabilità, viene difesa da un meccanismo esterno all'ordinamento giuridico dell'Unione. Sistema (forse) efficace sotto l'aspetto economico, ma non del tutto soddisfacente sotto quello giuridico[115].

Inoltre, è sostenuto che l'istituzione di un meccanismo permanente, costituisce un svolta nel processo costituzionale europeo. Per la prima volta l'Unione acconsente di dotarsi di un fondo utile a sostenere, in caso di bisogno, gli Stati membri. Anche se bisogna tenere in considerazione che, la messa in comune dei rischi oltre che i benefici, è fatta non seguendo la strada del Trattato costituzionale, bensì seguendo una strada secondaria abilmente giustificata dalla urgente necessità di uscita emergenziale dalla stato di crisi sovrana[116].

Completando la trattazione dell'argomento, l'esposizione dell'organizzazione interna al Meccanismo e del suo *modus operandi* è svolta con l'ausilio del suo stesso trattato istitutivo.

2.4.1. *GOVERNANCE* DEL MES

Quella disegnata dal trattato è una *governance*[117] alquanto complessa[118]. Articolata sull'operato di tre organi i quali svolgono specifici ruoli (deliberativo,

---

[115] Vedi G. BIANCO, *The New Financial Stability Mechanisms and Their (Poor) Consistency with EU Law*, EUI Working Papers, RSCAS 2012/44, in part. p. 10.
[116] G. NAPOLITANO, *op. cit.*, in part. p. 468.
[117] Vedi *supra* Cap. 2.

esecutivo, gestionale), rispecchia la logica intergovernativa che è posta alla base della sua istituzione. È previsto che il Meccanismo sia dotato di Consiglio dei governatori (*Broad of Governors*), Consiglio di amministrazione (*Broad of Directors*) e Direttore generale (*Managing Director*); è previsto, comunque, che possa essere inserito personale di diverso tipo nel caso in cui sia "ritenuto necessario"[119].

Le sedute dei vari organi sono regolarmente costituite se è raggiunto il *quorum* costitutivo: è richiesta la presenza dei due terzi degli aventi diritto al voto, rappresentanti almeno i due terzi dei diritti di voto. Questi numeri sono richiesti per qualsiasi tipo di decisione. Per quanto concerne, invece, l'aspetto deliberativo, sono previsti *quorum* differenti in base a puntuali disposizioni del trattato. Ad ogni modo è fatta chiarezza in merito alle differenti previsioni di *quorum* utili ai fini deliberativi. Nel momento in cui è previsto che la decisione sia adottata *by mutual agreement*, è richiesto che vi sia il consenso unanime di tutti i presenti senza che le astensioni ostino la decisione. Tale regola è derogata nel momento in cui è richiesta da Commissione e BCE una votazione con carattere urgente: in questo caso è richiesto il voto favorevole dell'85% devi voti espressi. Per una previsione di maggioranza qualificata si intende il voto favorevole dell'80% dei voti espressi; per maggioranza semplice, invece, si intende il voto favorevole della maggioranza dei voti espressi.

Il rappresentante di ciascun membro del MES dispone di un numero di voti che è pari alle quote assegnategli in riferimento alla partecipazione al totale

---

[118] Vedi G. NAPOLITANO, *op. cit.*, in part. p. 464.
[119] Trattato MES, art. 4, par. 1

del capitale versato. Per tal motivo è disposto che in occasione di mancato pagamento di quote o richiami di capitale, fintanto che permane lo stato di inadempienza, il Membro è escluso dal diritto di voto[120].

Il Consiglio dei Governatori, costituisce l'organo deliberativo del MES, dispone di un'ampia autonomia decisionale tale per cui gli atti di concessione del prestito possono essere considerati come atti politici[121].

È concessa ad ogni Stato parte la nomina di un governatore, e di un relativo supplente, che possa rappresentarlo nelle riunioni del Consiglio dei governatori. Di regola tali governatori sono i ministri delle finanze degli Stati membri del MES. Le sedute del Consiglio sono presiedute dal presidente dell'Eurogruppo, se non è nominato un presidente all'interno del Consiglio stesso con mandato biennale. Alle riunioni prendono parte, come osservatori, anche il responsabile degli affari economici e monetari della Commissione europea, il presidente della BCE, il presidente dell'Eurogruppo se non è in veste di presidente del Consiglio dei governatori, i rappresentanti degli Stati membri esterni alla zona euro che si adoperano al fianco del MES per alcune operazioni di assistenza finanziaria. Su invito del Consiglio posso prendere parte, come osservatori, anche rappresentanti di altre istituzioni o organizzazioni (es. il FMI)[122].

L'art. 5, il quale statuisce questo organo, prevede una puntuale distinzione delle materie per le quali è previsto che le decisioni vengano adottate con delibere di comune accordo piuttosto che a maggioranza qualificata.

---

[120] Ivi, art.4, par. 7.
[121] Vedi F. NUGNES, *op. cit.*, in part. p. 7.
[122] Trattato MES, art. 5.

Si può riconoscere che, le decisioni di concessione dei prestiti hanno natura strettamente politica. Se unitamente a ciò si considerano la condizionalità alla quale sono sottoposti gli aiuti ed il fatto che i diritti di voto pesano in misura proporzionale alla quota detenuta di capitale, si può notare quanto all'interno dell'Unione si sia accentuata la differenza tra Stati creditori e Stati debitori[123]. Tale differenza è denotabile già dal fatto che ogni decisione di concessione di assistenza deve essere approvata dal *Bundetsag*, così come era già previsto per lo FESF[124], il quale, in una logica di trasparenza, ha accesso ad ogni informazione necessaria in merito[125].

Il Consiglio di Amministrazione, anch'esso seguente la logica intergovernativa, costituisce l'organo esecutivo del Meccanismo, assicurandone una gestione conforme al trattato istitutivo ed allo statuto del MES. Delibera a maggioranza qualificata ogni decisione propria; solo in occasione di delibere in seguito a deleghe da parte del Consiglio dei governatori delibera alle maggioranze previste dall'art. 5. Prendono parte alle sedute ogni amministratore (o suo supplente) nominato dal rispettivo governatore di ogni Membro del Meccanismo. Così come previsto per il Consiglio dei governatori anche alle sedute del Consiglio di Amministrazione prendono parte la Commissione europea e la BCE con il tramite di due osservatori nominati rispettivamente dal responsabile degli affari economici e monetari per la prima e dal rispettivo presidente per la seconda. Per quanto attiene ai Membri dell'Unione esterni alla zona euro che concorrono insieme al MES all'assistenza finanziaria di uno Stato membro, sono, anche per quanto attiene a questo organo, invitati ad inviare

---

[123] Cfr. F. NUGNES, *op. cit.*, in part. p. 10; G. NAPOLITANO, *op. cit.*, in part. p. 468.
[124] S. MICOSSI, F. PEIRCE, *L'ESM e i debiti sovrani dei Paesi dell'Eurozona*, in *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, G. AMATO, R. GUALTIERI (a cura di), Passigli, 2013, in part. p. 56.
[125] A. GIOVANNELLI, *Aspetti della governance economica nell'UEe in alcuni Stati dell'Unione*, Giappichelli, 2015, in part. p. 9.

propri rappresentanti in qualità di osservatori in occasione di riunioni in merito a tali interventi[126].

Passando all'ultima figura obbligatoria della *governance* del MES, il Direttore Generale è una carica ricoperta da un cittadino europeo avente nazionalità di uno dei Membri del MES, dotato di esperienza internazionale e di competenze in campo economico e finanziario, nominato tra i candidati dal Consiglio dei governatori a maggioranza qualificata per un mandato quinquennale; tale durata può rivelarsi minore nel momento in cui il Consiglio dei governatori decida di far decadere il Direttore in carica[127].

Quale presidente del Consiglio di amministrazione, il Direttore generale gestisce gli affari in essere, rappresenta legalmente il MES; ne è capo del personale e responsabile dell'organizzazione[128].

2.4.2. CAPITALE

La dotazione di capitale del MES è di € 700 000 milioni, suddiviso in quote di € 100 000. L'ammontare di capitale sottoscritto, non è interamente versato all'atto di costituzione, altre quote restano *callable* dal Consiglio dei governatori, il quale con decisione di comune accordo fissa anche il termine per

---

[126] Trattato MES, art. 6.
[127] Ivi, art. 7.
[128] Ivi, art. 7, par. 5.

il pagamento. Ogni Membro del MES è responsabile in qualunque caso solo della propria quota di capitale. L'impegno assunto dai membri in merito alla sottoscrizione della propria quota di capitale è irrevocabile ed incondizionato; l'obbligo permane anche nel momento in cui il Membro in questione stia ricevendo assistenza finanziaria dal MES[129].

Nel momento in cui il capitale, per effetto di assorbimento di perdite, raggiunga un livello inferiore ad € 80 000 milioni (stock di capitale iniziale), il Consiglio di amministrazione può richiedere, con decisione a maggioranza semplice, il versamento del capitale autorizzato non ancora versato. Anche il Direttore generale può procedere a richiami di capitale, ai quali gli Stati membri si attengono entro sette giorni; questo è possibile nel caso in cui si ritenga che il MES potrebbe, altrimenti, trovarsi in condizioni di inadempienza verso i propri creditori[130].

Almeno ogni cinque anni è effettuato dal Consiglio dei governatori un riesame dell'adeguatezza dello stock di capitale autorizzato. L'eventuale decisione di adeguamento, entra in vigore quando tutti gli Stati membri hanno completato tutte le procedure interne e abbiano notificato questo al depositario. Sarà compito del Consiglio di amministrazione fissare condizioni e modalità dell'adeguamento. Anche nel caso di ingresso di un nuovo Membro, il capitale è adeguato in aumento, procedendo ad un aggiornamento del modello di contribuzione previsto nel trattato[131]. Contenuto nell'allegato numero 1 del

---

[129] Ivi, art. 8.
[130] Ivi, art. 9.
[131] Ivi, art. 10.

trattato, il modello di contribuzione è improntato sulla base del modello di sottoscrizione del capitale della Banca Centrale Europea da parte delle Banche Centrali Nazionali. Modifiche di questo possono essere effettuate con decisione unanime del Consiglio dei governatori[132].

2.4.3. OPERAZIONI

Il capo quarto del trattato si occupa di definire le regole in merito alle operazioni di assistenza finanziaria che il MES concede; sia per quanto attiene alle tipologie di operazioni, sia per la definizione dei principi e procedura per farne richiesta.

L'articolo 12 specifica che l'intervento del MES in favore alla stabilità di un Membro è realizzabile nel momento in cui è indispensabile al fine della salvaguardia della stabilità finanziaria dell'intera Eurozona, posto che siano imposte al beneficiario rigorose condizioni commisurate all'operazione di assistenza scelta.

Un prima modalità prevista dal trattato, è la procedura per la concessione del sostegno alla stabilità, l'avvio della quale avviene su iniziativa dello Stato interessato. Infatti l'intero *iter* inizia con una richiesta di sostegno alla stabilità da parte dello Stato al presidente del Consiglio dei governatori. Questi demanderà alla Commissione, in concerto con la BCE, di valutare

---

[132] Ivi, art.11.

primariamente l'effettiva esistenza del rischio per la stabilità finanziaria della zona euro (condizione necessaria), in secondo luogo che il debito sovrano dello Stato richiedente sia sostenibile (questa ambito d'analisi è svolto in collaborazione con il FMI), in ultimo, non per minore importanza, è richiesta una valutazione del fabbisogno finanziario, effettivo o potenziale, dello Stato membro del MES. Solo a seguito di queste valutazioni, il Consiglio dei governatori potrà acconsentire il sostegno alla stabilità, dando mandato alla Commissione (di concerto con BCE e FMI) di condurre il negoziato con lo Stato interessato su di un programma d'intesa contenente precipue condizioni del dispositivo di assistenza finanziaria scelto. Allo stesso tempo il Direttore generale si occupa della stesura di una proposta di protocollo d'intesa contenente, nel dettaglio, strumento, condizioni e modalità finanziarie scelti che dovrà essere adottato dal Consiglio dei governatori[133].

Definito il tutto e approvato di comune accordo dal Consiglio, sarà la Commissione ad apporre la firma per la conclusione del protocollo (*memorandum*) d'intesa "in nome e per conto del MES". Compito del Consiglio di amministrazione è quello di approvare l'accordo di assistenza finanziaria contenente gli aspetti tecnici (all'occorrenza anche le modalità di erogazione della prima rata del programma di assistenza)[134].

Durante l'intero programma è responsabilità della Commissione (operando di concerto con BCE e all'occorrenza anche con FMI) il monitoraggio dell'osservanza, da parte dello Stato, delle condizioni accordate

---

[133] Ivi, art. 13, paragrafi 1-3.
[134] Ivi, art. 13, paragrafi 4-6.

per la concessione del dispositivo di assistenza alla stabilità finanziaria; è compito del MES, invece, stabilire un consono sistema di avviso che permetta rimborsi tempestivi degli eventuali importi dovuti dallo Stato[135].

Un'ulteriore forma di assistenza, è l'assistenza finanziaria precauzionale. Con questa tipologia di intervento si concede una linea di credito in favore dello Stato richiedente sostegno, a determinate condizioni di favore. Seguendo la procedura esplicata in precedenza è il Direttore generale a firmare il *Memorandum*; viene concesso, così, respiro anche ai Paesi non già sottoposti a programmi di assistenza finanziaria secondo direttive particolareggiate disposte dal Consiglio di amministrazione[136].

Un diversa, ed innovativa, modalità di intervento, è quella che va a contrastare il c.d. *"vicious circle between banks and sovereigns"*. L'assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie di un membro del MES, ha il preciso obiettivo di ricapitalizzare gli istituti finanziari del Membro richiedente si può così eludere il circolo vizioso evitando di passare per le finanze pubbliche. Anche in questa sede è il Direttore generale ad apporre la firma sull'accordo definitivo del dispositivo finanziario[137].

Il MES può anche intervenire attraverso prestiti allo Stato richiedente con decisione del Consiglio dei governatori. Le condizioni alle quali è sottoposto il dispositivo di assistenza finanziaria sono contenute nel protocollo adottato dalla Commissione; le modalità e le condizioni di aspetto finanziario sono contenute nel dispositivo firmato dal Direttore generale. È il Consiglio di amministrazione

---

[135] Ivi, art. 13, par. 7.
[136] Ivi, art. 14.
[137] Ivi, art. 15.

che, su proposta del Direttore generale, in seguito alle valutazioni periodiche svolte dalla Commissione in collaborazione con BCE e FMI, decide di comune accordo sulle eventuali rate del sostegno successive alla prima[138].

Il MES può decidere di intervenire in sostegno dei membri sia sul mercato primario che su quello secondario.

Al MES,tramite le funzioni del Consiglio dei governatori, è concesso di acquisire titoli sovrani emessi da un suo Membro sul mercato primario. In maniera complementare a linee di credito in operazioni precauzionali, ovvero prestiti nell'ambito di aggiustamenti macroeconomici, l'avvio di tali operazioni è comunque sottoposto alla procedura di concessione prevista per ogni tipo di intervento del Meccanismo, ed è mirato ad ottimizzare l'efficienza dei costi dell'assistenza finanziaria[139].

Per quanto attiene all'acquisto di titoli sovrani di Membri del MES sui mercati secondari, il Meccanismo procede con l'intento di contrastare il contagio finanziario. In seguito all'avvio della procedura di concessione, ed, in particolare, ad una pronuncia della BCE che riconosca che condizioni di eccezionalità sui mercati finanziari e minacce per la stabilità finanziaria siano in essere, il MES può adottare decisioni di intervento sui mercati secondari[140].

---

[138] Ivi, art. 16.
[139] Ivi, art. 17.
[140] Ivi, art. 18.

2.4.4. GESTIONE FINANZIARIA

Conformemente alle direttive adottate dal Consiglio di amministrazione in materia, la gestione finanziaria è garantita dalla figura del Direttore generale; tale gestione è informata ai principi di buona gestione delle finanze e dei rischi, insieme ad approccio prudenziale a motivo della garanzia dell'affidabilità creditizia. È istituito dal Consiglio dei governatori un fondo di riserva (altri tipi di accantonamento non sono esclusi) nel quale convergono i proventi delle procedure di sorveglianza multilaterale, delle procedure per disavanzi eccessivi e delle procedure per squilibri macroeconomici effettuate nei confronti di Membri del MES[141].

Le eventuali perdite nascenti da operazioni del MES sono coperte con il fondo di riserva in via primaria, in secondo luogo in conto capitale *paid-in*, ed in terzo luogo con richiami di capitale[142].

La gestione finanziaria del MES è sottoposta al controllo del Collegio dei Revisori. Il Consiglio dei governatori nomina cinque revisori, di cui uno è membro della Corte dei conti europea, e due sono membri delle istituzioni supreme di controllo dei conti interne ai Membri del MES (questi ultimi due a rotazione). Il Collegio dei revisori ha libero accesso ad ogni documento del MES inerente l'esercizio delle sue funzioni. Si occupa del controllo dei conti, anche dei conti operativi e della regolarità del bilancio d'esercizio. Il membri del Collegio sono indipendenti da qualsiasi altro organo, sia esso interno o esterno al MES. Della medesima indipendenza godono le relazioni annuali

---

[141] Cfr. ivi, art. 22 e 24.
[142] Ivi, art. 25.

svolte in seguito allo svolgimento dei lavori. Delle relazioni posso essere trasmesse informazioni al Consiglio di amministrazione, invece, con cadenza annuale, la relazione riferita all'annualità è trasmessa al Consiglio dei governatori, il quale fa sì che possa essere letta dai Parlamenti nazionali, dalle supreme istituzioni di controllo dei conti interne ai Membri del MES, nonché alla Corte dei conti europea[143].

In sintesi, il MES costituisce un'istituzione finanziaria internazionale con diversi strumenti a disposizione per preservare la stabilità della zona euro. Il fatto di trovarsi al di fuori dei confini dell'ordinamento dell'Unione, insieme al fatto che determinate istituzioni dell'Unione svolgano attività per suo conto, rende poco chiare le basi su cui poggia il MES[144].

---

[143] Ivi, art. 30.
[144] Vedi G. BIANCO, *op.cit*, in part. pp. 11-12.

PARTE SECONDA

RIPERCUSSIONI SOCIO-ECONOMICHE

Sommario: 1. La legittimità del MES: il ruolo della Corte di Giustizia europea nella sentenza *Pringle*. - 1.1. Segue: Aspetti critici. - 2. Il ruolo della Banca Centrale Europea. - 3. Il primo intervento del MES: il caso Cipro. - 4. Ripercussioni socio-economiche delle misure di austerità. - 4.1. Diritto all'istruzione. - 4.2. Diritto alla salute. - 4.3. Diritto al lavoro. - 4.4. Diritto alla pensione. - 4.5. Accesso alla giustizia. - 4.6. Libertà di espressione e di assemblea. - 4.7. Altri diritti. - 4.8. Meccanismi per la tutela dei diritti fondamentali esterni all'Unione europea. - 5. Il *deficit* democratico nel governo della crisi. - 6. Conclusioni.

1. LA LEGITTIMITÀ DEL MES: IL RUOLO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA NELLA SENTENZA *PRINGLE*

L'idea di istituire un meccanismo con carattere permanente, che potesse assicurare la stabilità finanziaria all'intera Eurozona attraverso un efficiente e mirato *crisis management mechanism* è sorta in seno al Consiglio europeo del 28 e 29 ottobre 2010. A seguito di tale riunione si sono avviate le consultazioni in merito, le quali hanno avuto come risultato un progetto volto alla modifica dell'art. 136 TFUE presentato dal Governo del Belgio in conformità all'art. 48 par.6, primo comma, TUE, in data 16 dicembre 2010. In seguito agli espressi pareri a riguardo da parte di Commissione, BCE e Parlamento europeo (in ordine temporale), il progetto è stato accolto favorevolmente e la modifica definitiva è stata disposta dalla decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo, entrata poi in vigore il primo gennaio 2013. L'approvazione di tale decisione è avvenuta a livello nazionale secondo le previsioni delle norme costituzionali interne agli Stati membri.

L'emendamento ha aggiunto un terzo paragrafo all'art. 136 TFUE, il quale dispone: "*gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta ad una rigorosa condizionalità*".

Sulla base di questo i Paesi membri dell'Eurozona, così come già esposto in precedenza, hanno convenuto sull'istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilità.

Questi due atti (emendamento all'art. 136 TFUE e Trattato del MES) costituiscono l'attuale riforma delle regole sulla sorveglianza di mercato, e le complessità sottese a questi non sono di secondaria importanza.

Il nucleo della difficoltà dell'inserimento di tali questioni nell'ordinamento dell'Unione, permane nel divieto di no-bail-out contenuto nell'art. 125 TFUE, peraltro già indicato come divieto ai primi interventi in favore della Grecia. La regola espressa dall'art. 125 TFUE mira a porre gli Stati alle regole di mercato escludendo così ogni tentativo di azzardo morale. Al contrario, gli atti in parola, sembrano costituire una disciplina che allenti la precedente, in quanto, in linea di principio, l'opportunità di ricevere aiuto, anche solo in occasione di rischi sistemici, aumenta la probabilità che comportamenti non virtuosi da parte di uno o più Stati non vengano sottoposti alle regole di mercato. La ragione di fondo dell'emendamento è quella di disciplinare il caso in cui l'elevato livello di indebitamento di uno stato rischi di contagiare l'intera area euro, quindi il caso della "inoperatività"[145] della clausola di non salvataggio.

---

[145] Vedi P. MANZINI, *op.cit.*, in part. p. 36.

L'occasione di pronunciarsi su tali questioni, da parte della Corte di Giustizia, si è avuta con il rinvio pregiudiziale presentato dalla *Supreme Court of Ireland*, la quale ha inteso sottoporre, al giudizio della Corte, il ricorso sollevato dal Sig. *Pringle*. Questi, con riguardo alla modifica apportata all'art. 136 TFUE, aveva sostenuto che, comportando un ampliamento delle competenze dell'Unione, fosse illegittima in quanto adottata con procedura semplificata *ergo* presentava profili di incompatibilità con le disposizioni in merito alla UEM contenute nei trattati fondanti l'Unione, e con i principi generali della stessa Unione. In secondo luogo, con riguardo al trattato MES, aveva sostenuto che se l'Irlanda avesse ratificato, approvato o accettato il Trattato, avrebbe assunto obblighi nell'ambito della politica economica e monetaria, quindi in contrasto con la competenza esclusiva dell'Unione in ambito monetario, oltreché presentare profili di incompatibilità con il principio di effettiva tutela giurisdizionale e certezza del diritto. La *High Curt* irlandese si era già espressa contraria al ricorso del parlamentare *Pringle*, respingendolo integralmente. Il parlamentare però, il 19 luglio 2012, ha impugnato la sentenza dinanzi al giudice *a quo*; quest'ultimo sospendendo il procedimento ha adito la Corte di Giustizia ponendo tre quesiti pregiudiziali: *(i)* sulla validità dalla decisione 2011/199/UE nella parte in cui dispone l'emendamento all'art. 136 TFUE, sulla base della procedura semplificata di revisione contenuta nell'art. 48, paragrafo 6; (*ii*) se alla luce degli artt. 2 TUE, 3 TUE, 4, par. 3, TUE, 13 TUE, 2, par. 3, TFUE, 3, par. 1, let. c), e 2, TFUE, 119 TFUE – 123 TFUE, 125 TFUE – 127 TFUE, e dei principi di tutela giurisdizionale effettiva e certezza del diritto, gli Stati dell'Unione, che adottano l'euro, possano concludere e

ratificare un Trattato come il MES; (*iii)* se la conclusione e la ratifica di un accordo internazionale come il MES siano subordinate all'entrata in vigore della decisione 2011/199/UE.

La Corte di giustizia europea, ritenendo tale rinvio (C-370/12) investito di eccezionale importanza, su ordinanza del proprio Presidente ha svolto i lavori seguendo il procedimento accelerato. La giurisprudenza della Corte si è pronunciata il 27 novembre 2012 in seduta plenaria[146], affermando che: (*i)* non si rileva alcun profilo tale da invalidare la decisione 2011/199/UE; (*ii*) gli artt. e principi sottoposti alla Sua interpretazione "*non ostano 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 tali Stati membri*"; (*iii*) "*il diritto di uno Stato membro di concludere e di ratificare il Trattato MES non è subordinato all'entrata in vigore della decisione 2011/199*".

Per quanto attiene alla prima questione, bisogna ricordare che il paragrafo 6 dell'art. 48 TFUE prevede che si possa procedere, in seno al Consiglio europeo, ad una procedura semplificata nel caso in cui la modifica riguardi la parte terza del trattato (politiche interne) e non accresca le competenze dell'Unione oltre quanto contenuto nei Trattati[147]. La Corte ha riconosciuto in primo luogo che la contestata modifica verte solo su politiche interne all'Unione, escludendo ogni collegamento alla politica monetaria; il MES d'altronde si occupa del mantenimento della stabilità finanziaria della zona euro nel suo insieme, e gli strumenti da questo adottati non sono ricompresi nella politica monetaria dell'Unione. Bensì sono riscontrabili, nel suo operato, profili di politica economica, in quanto istituzione complementare della rinnovata

---

[146] Corte di giustizia, *op.cit.*.
[147] TUE e TFUE.

governance economica dell'Unione. Per quanto attiene all'accrescimento delle competenze, la Corte non riconosce neanche in questo caso profili di incompatibilità in quanto non è creata alcuna nuova base

giuridica che possa permettere all'Unione nuove azioni non possibili in uno scenario antecedente alla decisione in esame. La decisione non inficia nemmeno la competenza esclusiva dell'Unione in materia di coordinamento delle politiche economiche, in quanto non è disposto dai Trattati che l'Unione possa stabilire un meccanismo come il MES; gli Stati membri restano competenti per l'istituzione di quest'ultimo.

Per quanto concerne la seconda questione, quindi la validità del MES alla luce degli articoli e principi sopracitati, la Corte, anche in questo caso, si è pronunciata a favore dell'istituzione creata rilevando che le norme sottoposte alla sua interpretazione non ne ostano la conclusione e la ratifica. Il ragionamento utilizzato dalla Corte per giungere a tale conclusione, ha seguito il vaglio delle diverse materie poste al suo giudizio interpretativo: *a)* l'interpretazione delle disposizioni su competenze esclusive dell'Unione (politica monetaria e conclusione di accordi internazionali), *b)* l'interpretazione delle disposizioni sulla politica economica, *c)* l'interpretazione del principio di leale cooperazione, *d)* l'interpretazione dell'art. 13 TUE, *e)* l'interpretazione del principio generale di tutela effettiva.

L'analisi interpretativa delle disposizioni sulle competenze esclusive dell'Unione, si è incentrata sugli artt. 3, par. 1, let. c), TFUE e 127 TFUE per quanto attiene alla politica monetaria e sull'art. 3, par. 2, TFUE per quanto riguarda la competenza detenuta dall'Unione in merito alla conclusione di accordi internazionali. La Corte ha subito precisato che il Meccanismo non

viola la competenza esclusiva detenuta dall'Unione in politica monetaria. Quest'ultima mira alla stabilità dei prezzi; il MES si occupa di prevenzione e/o sostegno della stabilità finanziaria dell'Eurozona. Nella sostanza, posto che l'assistenza finanziaria concessa dal MES venga finanziata in totale tramite capitale liberato o mediante l'emissione di strumenti finanziari, così come disposto dall'art. 3 del suo stesso trattato istitutivo in rispetto all'art. 123, par. 1, TFUE, nel suo operato questi non fissa i tassi d'interesse dell'Eurozona, né emette euro; entrambe azioni esclusive dell'Unione[148]. Eventuali effetti sui prezzi provocati dal MES nello svolgimento delle sue funzioni, sono da considerarsi un'indiretta conseguenza delle misure di politica economica intraprese[149].

A norma dell'art. 3, par. 2, TFUE, l'Unione è competente in modo esclusivo riguardo alla conclusione di accordi internazionali che possano "incidere su norme comuni dell'Unione o […] modificarne la portata". Secondo l'interpretazione della Corte, il trattato del MES, pur prevedendo una sostituzione di FESF e MESF, non incide e non modifica norme comuni, oltreché a non inficiare la possibilità per l'Unione di concedere assistenza finanziaria a norma dell'art. 122, par. 2, TFUE "*qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo*". In aggiunta a ciò, non esiste norma alcuna che disponga che l'Unione abbia

---

[148] Vedi Corte di giustizia, *Pringle*, *cit*. par. 96.
[149] Ivi, par. 97.

competenza per l'istituzione di un Meccanismo con caratteristiche come il MES[150].

Per le questioni in merito alla politica economica, la Corte ha rilevato che non è oggetto del MES il coordinamento delle politiche economiche degli Stati dell'Unione; a norma degli artt. 3 e 12, par. 1, del suo trattato istitutivo, il MES mobilita risorse finanziarie e fornisce sostegno alla stabilità in favore dei suoi membri che si trovino o rischino di trovarsi in gravi situazioni finanziarie. Anche la condizionalità alla quale sono sottoposte le misure di sostegno da parte del MES, non è ravvisabile come forma di coordinamento delle politiche economiche, piuttosto è indicabile come strumento diretto a garantire il rispetto dell'art. 125 TFUE, delle misure di coordinamento adottate dall'Unione (rintracciabile all'art. 13, par. 3, secondo comma, trattato MES), e delle raccomandazioni del Consiglio adottate a norma dell'art. 126 par. 6 e 8, TFUE (quanto previsto dall'art. 13, par. 3, secondo comma, e 4, trattato MES)[151]. Riguardo all'art. 122 TFUE, la Corte rileva che non è contenuta nell'articolo alcuna disposizione che attribuisca una competenza esclusiva dell'Unione di concedere assistenza finanziaria agli Stati membri[152]. Gli Stati membri, inoltre, sono liberi di istituire il MES, a condizione che questo rispetti il diritto dell'Unione, in particolare riguardo alla misure di coordinamento sulle politiche economiche degli Stati membri[153]. Inoltre l'istituzione del MES non preclude

---

[150] Ivi, par. 100-105.
[151] Ivi, par. 110-113.
[152] Ivi, par. 120.
[153] Vedi V. BORGER, *The ESM and the European Court's Predicament in Pringle*, in *German Law Journal*, Vol. 14 n. 01, in part. p. 124.

all'Unione di intervenire in favore di Membri nel caso specifico, sopra riportato, previsto dal paragrafo 2 dell'articolo 122. Continuando in seno alle questioni di politica economica, in particolare riguardo all'art. 123 TFUE e al quesito che riteneva che l'istituzione del MES costituisse un elusione al divieto contenuto in tale articolo, la Corte ha statuito che l'articolo si rivolge "specificatamente" alla BCE ed alle BCN, *ergo* agli Stati membri non è posto il divieto in esso contenuto[154].

In merito all'interpretazione dell'art. 125, giungendo dunque all'articolo che maggiormente ha scatenato gli interventi di dottrina e giurisprudenza a riguardo, la Corte ha dovuto stabilire se il trattato del MES costituisse una violazione della clausola di *no-bail-out* in esso contenuta. Il giudizio della Corte è giunto a seguito di una interpretazione dapprima letterale e poi teleologica. Basandosi sulla lettera dell'articolo e ponendola a confronto con la lettera degli att. 122 e 123 dello stesso TFUE, è stato sottolineato come non è disposto dal primo il divieto a qualsiasi forma di assistenza finanziaria, così come invece è previsto per il divieto posto a carico della BCE e BCN nell'art. 123, nel quale è reso chiaro che queste non possono *"concedere scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia"*. Quest'ultima regola è riconosciuta, dal giudizio della Corte, come più rigorosa, di conseguenza non è riconosciuto al dettato dell'art. 125 un carattere assoluto del divieto imposto[155]. In aggiunta a ciò, nella lettera dell'art. 122, in particolare al paragrafo 2, è previsto che in

---

[154] Corte di Giustizia, *Pringle cit.*, in part. par. 125.
[155] Ivi, par. 132.

determinate circostanze possa essere concessa una puntuale assistenza finanziaria ad uno Stato membro (base giuridica del MESF)[156]. L'attenzione della Corte è volta in questo caso a sottolineare che nella lettera del paragrafo in parola non è specificato che esso costituisce una deroga al divieto imposto dall'art. 125[157], motivo per cui è sostenuto che non è vietata ogni forma di assistenza finanziaria. In onore della ricerca di quali forme di assistenza possano essere compatibili con la clausola c.d. di non salvataggio, quindi, la Corte ha esaminato quello che è l'obiettivo della previsione stessa, meglio ancora le intenzioni del legislatore. Orbene, da questo esame, la Corte ha concluso che la previsione contenuta nell'art. 125 è quella di assicurare che gli Stati membri, rimanendo soggetti alla disciplina di mercato quando contraggono debiti, siano indotti all'adozione di politiche di bilancio virtuose. Questo, a livello macro, conduce al raggiungimento di un più alto obiettivo, quale è quello del mantenimento della stabilità finanziaria della UEM[158]. La Corte, seguendo tale ragionamento, afferma che forme di assistenza le quali permettono che lo Stato beneficiario rimanga debitore e che sottopongano, allo stesso tempo, quest'ultimo a rigorose condizioni di politica economica che lo inducano all'applicazione di una più virtuosa disciplina di bilancio, non sono in contrasto con l'art. 125[159]. In merito a ciò, la Corte fa notare che il MES non si fa carico dei debiti dello Stato beneficiario, bensì ne diviene un ulteriore creditore; allo Stato membro della zona euro che beneficia di assistenza da parte

---

[156] Vedi Parte Prima, Cap. 2.1.
[157] Corte di giustizia, *Pringle*, *cit*. par. 131.
[158] Ivi, par. 135.
[159] Ivi, par. 137.

del MES, di fatto, è imposto un debito (oltre a quelli già contratti con i propri creditori) nei confronti del MES, il quale deve essere rimborsato insieme alle relative maggiorazioni[160]. Anche per quanto riguarda l'acquisto da parte del MES di titoli, la Corte afferma che per quanto riguarda quelli effettuati sul mercato primario, ogni acquisto è paragonabile ad una concessione di prestito, per quanto attiene, invece, a quelli effettuati sul mercato secondario, precisa che l'onere della restituzione del debito rimane solo in capo allo Stato debitore; il MES non rileva il debito degli Stati membri nei confronti dei propri creditori[161]. Inoltre, l'esame svolto dalla Corte sottolinea che il MES non interviene in favore di un suo Stato membro sin dal momento in cui Questi trova difficoltà nel reperire risorse finanziarie dal mercato, ma soltanto se Esso si trova o rischi di trovarsi in grave situazione finanziaria, l'intervento del MES è indispensabile per la salvaguardia dell'intera zona euro, e lo Stato in questione venga sottoposto ad una rigorosa condizionalità che miri a garantire il rispetto di virtuose politiche di bilancio[162]. Sempre in merito all'art. 125 la Corte si è espressa su una questione sollevata nel procedimento principale dal ricorrente: se l'art. 25, par. 2, del trattato del MES viola l'art. 125TFUE. A riguardo la Corte ha concluso che sia il MES che gli Stati suoi membri "*non rispondono degli impegni di uno Stato membro beneficiario di un sostegno alla stabilità e non si fanno neanche carico di tali impegni*", in quanto il disposto dell'art. 25 trattato MES prevede che nel caso in cui un suo Stato membro non provveda al versamento dovuto di capitale, una richiesta maggiorata di capitale viene fatta

---

[160] Ivi, par. 139.
[161] Ivi, par. 140 – 141.
[162] Ivi, par. 142 – 143.

nei confronti degli altri Membri, questo però non libera il Membro inadempiente dall'obbligo posto a suo carico[163].

In merito al principio di leale cooperazione la Corte non ha accolto l'argomento in questione, in quanto, come già espresso finora, il MES non pregiudica le disposizioni dei Trattati dell'Unione nelle materie di politica economica e politica monetaria, bensì nell'esercizio delle sue funzione stimola gli Stati suoi membri al rispetto del diritto dell'Unione[164].

Sull'art. 13 TUE, secondo cui le istituzioni dell'Unione hanno potere d'azione nei limiti delle attribuzioni ad esse conferite dai Trattati, il giudice *a quo* aveva posto la questione sulla validità delle nuove attribuzioni da parte del trattato MES in favore di Commissione, BCE e la stessa Corte di giustizia.

In merito alle attribuzioni in favore a Commissione e BCE, la Corte ha riportato che nella sua stessa giurisprudenza[165] è riconosciuto agli Stati membri di affidare alle istituzioni dell'Unione ruoli esterni alla stessa Unione (coordinamento di comuni azioni o gestione di sostegno finanziario), solo se non ricomprendono settori in cui l'Unione gode di una competenza esclusiva, e posto che non vengano snaturate le attribuzioni, in favore delle istituzioni in questione, fissate dai Trattati. In virtù di queste affermazioni, la Corte riconosce che le attribuzioni statuite dal trattato del MES in favore di Commissione e BCE sono conformi alla sua giurisprudenza. In particolare, la materia di cui

---

[163] Ivi, par. 144 – 146.
[164] Ivi, par. 148 – 152.
[165] Vedi Corte di giustizia, *Parlamento/Consiglio e Commissione*, C 317/04, in part. punti 16, 20 e 22; e *Parlamento/Consiglio*, C-540/03, in part. punti 26, 34 e 41.

trattano è la politica economica, quindi, un abito non di competenza esclusiva dell'Unione, oltreché nell'esercizio delle loro funzioni nell'ambito del MES, le due istituzioni non hanno potere decisionale autonomo e delle loro attività non resta impegnato che il MES. In più le funzioni attribuite alla Commissione non le permettono che promuovere *"l'interesse generale dell'Unione"* e vigilare *"sull'applicazione del diritto dell'Unione"* (l'art. 13, par. 3 e 4, trattato del MES, prevede che la Commissione monitori e valuti la compatibilità dei protocolli d'intesa stipulati con il MES con il diritto dell'Unione), così come previsto dall'art. 17, par. 1, TUE. Sul fronte BCE, la Corte ha sostenuto che le attribuzioni a questa fornite dal trattato MES sono conformi sia al TFUE (in part. all'art. 282, par. 2, il quale prevede che la BCE sostenga le politiche economiche generali dell'Unione), sia dello statuto del SEBC (in part. all'art. 6.2, che prevede che la BCE possa prendere parte ad istituzioni monetarie internazionali, e all'art. 23, il quale dispone che Questa possa stabilire rapporti con altre organizzazioni internazionali). Per tali ragioni, in questo ambito non è accolta nemmeno la questione posta dal giudice *a quo* in merito all'art. 20, par. 1, TUE secondo il quale gli Stati membri avrebbero dovuto stabilire al loro interno una cooperazione forzata al fine di poter utilizzare l'azione delle istituzioni in parola nell'ambito del MES. La Corte riporta che una cooperazione forzata possa essere istituita solo in ambiti in cui l'Unione è competente, e i

Trattati non conferiscono all'Unione alcuna competenza specifica all'istituzione di un meccanismo come il MES[166].

In merito alle funzioni attribuite alla Corte, Questa si è pronunciata a riguardo affermando che dal contenuto del considerando numero 16 del trattato del MES si evince che la competenza affidatale in virtù dell'art. 37, par. 3, trattato MES (la Corte è competente a conoscere le controversie ad essa sottoposte dagli Stati membri del MES, su giudizi del Consiglio dei governatori in merito a controversie tra il MES e i suoi Stati membri, ovvero tra gli stessi Membri, su questioni circa l'interpretazione e l'applicazione del trattato MES oltreché sulla compatibilità tra decisioni ammesse e lo stesso trattato), è fondata sull'art. 273 TFUE il quale prevede che la Corte possa conoscere qualsiasi controversia, che abbia ad oggetto i Trattati, tra i Membri dell'Unione, che le venga sottoposta in ragione di un compromesso. I Membri del MES sono prima di ogni altra cosa Membri dell'Unione, per tal motivo la Corte riconosce che controversie di cui è parte il MES possano essere considerate alla stregua delle controversie tra Stati membri dell'Unione conformemente all'art. 273 TFUE. Inoltre, il fatto che le controversie sottoposte al supremo giudizio della Corte siano in forza dell'art. 273 TFUE, garantisce che esse abbiano legame con l'oggetto dei trattati. Ed in merito a che il rinvio alla Corte debba essere subordinato ad un compromesso, la Corte ha sostenuto che non è impedito, alla luce dell'obiettivo dell'art. 273, che un simile accordo possa realizzarsi in via preventiva in virtù di una clausola come quella contenuta nell'art. 37, par. 3,

---

[166] Corte di giustizia, *Pringle*, *cit*. par. 158 – 169.

trattato MES, riguardo ad un'intera categoria di predefinite controversie. È riconosciuto, quindi, che le condizioni richieste dall'art. 273 TFUE sono soddisfatte[167].

Per queste ragioni la Corte è convenuta nel pronunciarsi che l'art. 13 non impedisce la conclusione e la ratifica di un Trattato come il MES per gli Stati membri dell'Unione. È sostenuto che questa affermazione rappresenti una forzatura commessa dalla Corte, la quale dimostra la volontà di quest'ultima di far conciliare, a tutti i costi, il MES con il diritto dell'Unione al fine di salvarlo[168].

In merito al principio generale di tutela giurisdizionale effettiva, il giudice *a quo* aveva sollevato la questione in merito al fatto che un'istituzione come il MES, esterna all'Unione, potesse eludere il contenuto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, quindi violare il principio in parola (art. 47 della Carta). La Corte, a riguardo, ha sostenuto che: se ad onore dell'art. 51 della stessa Carta, le disposizioni di questa si applicano esclusivamente nel momento in cui gli Stati membri stiano applicando il diritto dell'Unione, e considerando che istituendo un meccanismo come il MES gli Stati membri non applicano il diritto dell'Unione, trattandosi di un ambito in cui Questa non è competente in maniera specifica, il principio in esame non osta la conclusione del trattato MES[169].

Giungendo all'ultimo quesito pregiudiziale, la Corte ha avuto modo di riconoscere che l'emendamento apportato all'art. 136 TFUE tramite la decisione

---

[167] Ivi, par. 170 -176.
[168] U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea,* Carducci, Bari, 2013, in part. p. 394.
[169] Ivi, par. 178 – 181.

2011/199/UE, costituisce una "conferma" della legittima facoltà degli Stati membri alla conclusione di un accordo internazionale, di conseguenza la conclusione e la ratifica del trattato MES non dipendono dall'entrata in vigore della suddetta modifica.

1.1. Segue: ASPETTI CRITICI

Ancor prima di analizzare gli aspetti critici sottolineati in dottrina, è utile fare una sommaria ricognizione delle importanti conseguenze dell'interpretazione dell'art. 125 TFUE effettuata dalla Corte.

Bisogna riconoscere che l'art. 136, par. 3, TFUE risulta avere una mera natura declaratoria. Non attribuisce agli Stati Membri alcuna nuova competenza, in quanto Questi hanno da sempre avuto la possibilità di istituire un Meccanismo di *crisis management* come il MES. Queste le motivazioni che hanno fatto sì che la Corte dichiarasse che conclusione e ratifica del trattato MES non fossero subordinati all'entrata in vigore della Decisione 2011/199.

Un ulteriore aspetto è costituito dalla considerazione che i programmi di assistenza finanziaria in favore degli Stati Membri, osservano la clausola di non salvataggio dal momento che impongono una stretta condizionalità assicurando la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso. In questo modo sono stati dichiarati conformi al diritto dell'Unione sia i sostegni attivati dal FESF che del MES. Inoltre è reso chiaro che anche i Paesi membri dell'Unione che

non adottano l'euro, possano partecipare, con dei programmi ad *hoc*, al fianco del MES negli interventi in aiuto agli Stati in difficoltà, rimanendo pur sempre soggetti alla clausola di non salvataggio.

L'art. 125 ha la funzione di assicurare l'utilizzo della disciplina di bilancio assoggettando gli Stati Membri alla logica di mercato. Questo obiettivo contribuisce, di conseguenza, alla stabilità dei prezzi, quale primario obiettivo dell'Unione. La chiave interpretativa utilizzata dalla Corte (esaminando i lavori preparatori del Trattato di Maastricht) fa sì che a tale funzione venga ricollegata anche quella di assicurare la stabilità finanziaria della UEM nel suo insieme. D'altronde non può non essere considerato il difficile ruolo affidato al supremo giudizio della Corte: nel caso in cui avesse statuito che la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'Eurozona fosse un nuovo obiettivo della politica economica dell'Unione, sarebbe equivalso ad una implicita modifica della clausola di non salvataggio (per via del nuovo paragrafo terzo dell'art. 136 TFUE), e di conseguenza la conclusione e la ratifica del trattato del MES sarebbero state subordinate all'entrata in vigore della Decisione 2011/199[170].

Si è passati dalla assoluta attenzione alla stabilità dei prezzi, all'attenzione alla stabilità finanziaria anche se a dire della Corte questa non è del tutto un novità, in quanto già prerogativa dell'Unione sin dal concepimento della UEM. L'art. 136 TFUE al paragrafo terzo si occupa soltanto di esplicitare tale concetto. È fatto notare che in esso è consacrata la salvaguardia della

---

[170] Vedi V. BORGER, *op. cit.,* in part. p. 135.

"stabilità" e che a questa locuzione è stato dato significato di tutela della "stabilità finanziaria" attraverso la lettera del trattato del MES[171].

Riguardo alle puntuali statuizioni della Corte possono essere sollevate alcune perplessità che tuttora permangono in dottrina. Con particolare riguardo all'interpretazione della clausola di non salvataggio, è criticato sia il rapporto valutato dalla Corte tra l'art. 122 e l'art. 125, sia il confronto tra il tenore della lettera utilizzata per la formulazione dell'art. 123 a dispetto di quella dell'art. 125. In merito alla prima questione è da riconoscere che l'art. 122 disciplina il caso di sostegno finanziario in favore di Stati membri in situazione di rischio non provocato da condotte del beneficiario, invece, l'art. 125 riguarda situazioni provocate da condotte volontariamente tenute dagli Stati membri. A riguardo si può riconoscere una assenza di collegamento tra le due discipline, *ergo* la consequenziale inutilizzabilità dell'una per interpretare l'altra, oltreché la non necessaria esplicita menzione che la prima costituisca una deroga alla seconda al contrario di quanto sostenuto dalla Corte. Per quanto concerne il confronto tra il contenuto letterale degli artt. 123 e 125, che a giudizio della Corte il primo presenta un carattere maggiormente perentorio del secondo e quindi costituisce un divieto certamente assoluto, si può constatare che nel secondo, seppure sia assente l'aggettivo "qualsiasi", si può leggere che con riguardo agli impegni assunti da uno Stato membro l'Unione "non risponde né si fa carico" e gli altri Stati membri "non sono responsabili né subentrano agli impegni". Affermazioni senza minore rigore a quelle contenute nel divieto imposto a BCE e BCN[172].

---

[171] Vedi V. BORGER, *op. cit.*, in part. p. 137.
[172] Vedi P. MANZINI, *op. cit.*, in part. p. 38.

Pur tenendo bene in mente che, qualsiasi esse siano state, le vie intraprese per affrontare la crisi sistemica incombente sono state guidate dalla logica di fornire agli Stati membri in difficoltà boccate d'ossigeno, bisogna riconoscere che gli aiuti sono stati accordati a costi pur sempre inferiori a quelli di mercato (ad un unico tempo possiamo riferirci sia ai reali costi di procacciamento di liquidità sui mercati, sia alle ridotte responsabilità alle quali gli Stati beneficiari di programmi di assistenza finanziaria restano soggetti), donde si può argomentare che, a dispetto di quanto sostenuto dalla Corte, la fattispecie contenuta nel nuovo paragrafo aggiunto all'art. 136 TFUE a norma della decisione 2011/199, costituisce una deroga all'obiettivo della clausola di non salvataggio (assoggettare gli Stati membri sempre e comunque alle regole di mercato), quindi indebolisce la disciplina di mercato.

La contropartita alla boccata d'ossigeno concessa non è del tutto gratuita, è dovere degli Stati membri beneficiari procedere agli aggiustamenti di bilancio senza precedenti e gestire al meglio le profonde riforme strutturali per raggiungere avanzi primari nel più breve tempo possibile, ristabilire la competitività, rafforzare ogni potenziale di crescita. In alcuni casi sono stati chiesti interventi nel mercato del lavoro, liberalizzazioni nei settori secondario e terziario nonché privatizzazioni. Questi argomenti sono ricompresi in una categoria ormai ben nota: politiche di condizionalità[173].

Empiricamente è provato che le misure di austerità non hanno provocato alcun incentivo all'intrapresa di virtuose azioni di bilancio. Numerosi studi, se non l'odierna realtà, dimostrano che oltre ad un rallentamento della risposta alla

---

[173] Vedi *infra*.

crisi, in quanto gli Stati hanno incontrato non poche difficoltà nell'attuare le politiche di rigore, le condizioni poste agli Stati hanno avuto effetti recessivi sulle economie degli Stati beneficiari di programmi di assistenza. Questo costituisce un ulteriore aspetto di debolezza della tesi sostenuta dalla Corte: l'idea di fondo della disciplina di mercato alla quale sottopone gli Stati membri l'art. 125 TFUE non ha in alcun modo l'obiettivo ultimo di produrre i risultati (dimostrati nella realtà), ottenuti tramite l'art. 136 TFUE ed il trattato del MES.

Ad ogni modo va pur sempre considerato che non bisogna sottovalutare i costi del "non salvataggio" che, oltre ad essere di gran lunga maggiori rispetto a quelli collegati ad un programma di assistenza, non può essere escluso che possano racchiudere anche quelli della dissoluzione della moneta comune. Di non minore importanza è il concreto rispetto che, attraverso la modifica dell'art. 136 TFU e la creazione del MES, si è dato al principio di solidarietà sancito dall'art. 3, par. 3, TUE. Nella sostanza si è avviato un sistema di assistenza che va ben oltre quello "temporaneo" e legato a momenti di eccezionale gravità, già previsto dall'art. 122, par. 2, TFUE; quello in essere è un meccanismo che fornisce assistenza fintanto che non venga ad eliminarsi l'indispensabile intervento a sostegno della stabilità[174].

Un'importante implicazione discendente dalla sentenza in esame, è che essa ha suscitato il dibattito in dottrina sull'applicabilità della carta dei diritti fondamentali dell'Unione sull'attività del MES.

---

[174] Vedi P. MANZINI, *op. cit*. in part. p. 40

Una tesi sostenuta è quella che dichiara che il trattato del MES, e di conseguenza il MES, non sono sottoposti al rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il ragionamento parte dall'interpretazione delle parole della Corte in merito al principio di tutela giurisdizionale effettiva. Il giudice *a quo* aveva sottoposto la questione in merito alla possibilità per il singolo di poter ricorrere, a norma del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nei confronti di atti posti in essere dal MES. La Corte rispondendo che il MES opera in un ambito di competenza proprio degli Stati membri, sembrerebbe esulare l'intero trattato del MES da qualsiasi collegamento con la Carta. Continuando, quindi, su questa interpretazione, è sostenibile che oltre a non essere concessa al singolo alcuna azione basata sui principi fondamentali dell'Unione verso gli atti del MES (così come sarebbe previsto invece dal principio di tutela giurisdizionale effettiva contenuto all'art.47 della Carta), è l'intero operato del MES ad essere sottratto da ogni controllo informato ai succitati principi[175].

Orbene, riconoscendo che nessun dubbio è presente sul fatto che dalla lettera dell'art. 51 della Carta discenda per le istituzioni dell'Unione l'obbligo del rispetto dei principi da questa tutelati, è bene riconoscere che nelle operazioni svolte nell'ambito del MESF, o del *Six- Pack*, queste siano state chiamate al rispetto della Carta a motivo della connessione formale tra il diritto

---

[175] Cfr. B. DE WITTE, T. BEUKET, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in Common Market Law Review, 2013, p. 805 – 848; G. FONTANA, *I giudici europei di fronte alla crisi economica*, Working Papers CSDLE "Massimo D'Antona". INT, n. 114/2014, in part. p. 9;

dell'Unione e lo strumento utilizzato[176]. La questione dell'applicabilità della Carta all'operare in ambiti *extra ordinem*, sembra essere esclusa.

Tuttavia, è sostenuta una diversa interpretazione sull'argomento.

Nella sua pronuncia, la Corte ha sostenuto che l'emendamento apportato all'art. 136 TFUE mira a garantire che l'operare del Meccanismo rispetti il diritto dell'Unione, ricomprendendo anche le misure dell'Unione nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri[177]. Questo è interpretabile come un'ammissione del rischio dell'impatto negativo che il MES può avere sul diritto dell'Unione (primariamente sui principi contenuti nella Carta). Per tali ragioni si può sostenere che la Corte abbia adottato un'interpretazione restrittiva del concetto di "ambito d'applicazione" del diritto dell'Unione, contenuto nell'art. 51 della Carta[178].

Invero, dalla giurisprudenza seguente la sentenza *Pringle*, si può argomentare….. Nella sentenza *Fransson* [179] è stato asserito dalla Corte il concetto che una misura statale è ricompresa nell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione anche quando, pur non trasponendo una direttiva, è

---

[176] CFR. L. MOLA, *Profili di compatibilità delle misure di austerità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,* in *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici,* G. ADINOLFI , M. VELLANO (a cura di), Torino, Giappichelli, 2013, in part. p. 87

[177] Corte di Giustizia, *Pringle*, *cit*. par. 69.

[178] Vedi D. RUSSO, *I vincoli internazionali in materia di tutela dei diritti sociali: alcuni spunti dalla giurisprudenza recente sulle"misure di austerità"*, in Osservatorio sulle fonti, Vol. 2/2013 in part. p. 13 consultabile su http://www.osservatoriosullefonti.it/

[179] Corte di Giustizia, Sentenza *Åkerberg Fransson*, C-617/10, 26 febbraio 2013.

ravvisabile un legame diretto tra l'applicazione della misura statale e altre disposizioni e finalità dell'Unione[180].

È possibile estendere, tramite tale ragionamento, con riguardo alle misure necessarie alla politica monetaria comune, il concetto di ambito di applicazione del diritto dell'Unione anche alle disposizioni adottate dai Paesi membri nell'ambito del MES. Questa affermazione non sembrerebbe smentita dalla Corte nella sentenza *Melloni*[181], la quale sostiene che le autorità e i giudici nazionali possano applicare, riguardo ai diritti fondamentali, gli standard nazionali, sempreché questi non compromettano né i livelli di tutela previsti dalla Carta, né l'unicità e l'effettività dell'Unione. A conclusione, quindi, una totale negazione dell'applicabilità della Carta all'operato del MES, sostenendo che le istituzioni dell'Unione in esso opererebbero al di fuori del diritto dell'Unione, costituirebbe violazione della finalità dello stesso art.51. L'essenza dell'articolo mira, piuttosto, ad operare un "riparto" tra l'ordinamento dell'Unione e quelli nazionali a copertura dei diritti fondamentali, che non un'esclusione dal sistema di controllo dell'Unione degli stessi. Per altro la logica del riparto riguarda l'operatività dell'ordinamento giuridico interno e quello dell'Unione, non le azioni delle Istituzioni; se queste venissero sottratte

---

[180] Cfr. N. LAZZERINI, *Il contributo della sentenza Åkerberg Fransson alla determinazione dell'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in Rivista di Diritto Internazionale, Vol. 3/2013.
[181] Corte di Giustizia, Sentenza *Melloni*, C-399/11, 26 febbraio 2013.

all'applicazione della Carta, eserciterebbero i propri compiti in ambiti privi di tutela[182].

[182] Vedi D. RUSSO, *op. cit.*, in part. p. 13-14.

2. IL RUOLO DELLA BCE

Come già esposto nella parte prima, la soluzione alla crisi da parte delle istituzioni europee è avvenuta primariamente nella quadratura dei mercati finanziari, sia attraverso l'emanazione di nuove direttive e nuovi regolamenti, sia per mano della BCE, la quale, in via del tutto autonoma, ha allargato i suoi compiti circostanziandoli alle imperversanti necessità dettate dallo stato di crisi, ponendo a giustificazione il suo sommo ruolo di difesa della stabilità dei prezzi. D'altronde l'attenzione posta dai Trattati, era, inizialmente, soltanto quella di un precauzionale controllo e mantenimento dei deficit degli Stati membri. Le linee direttrici utilizzate dall'Unione sono state quelle di una creazione di un mercato comune fondato su una unione monetaria, una collaborazione nell'ambito delle politiche economiche, e nessuna politica di bilancio accentrata se non nell'impegno di evitare eccessivi disavanzi tali da costituire minaccia di difficili situazioni finanziarie ed economiche.

A fondamento di tutto vi era la base logica secondo cui la libertà d'azione degli Stati membri nelle proprie politiche economiche interne ed in particolar modo di bilancio, avrebbe dovuto attenersi, sotto i limiti imposti dagli artt. 123, 124, e 125 TFUE, a virtuose azioni con l'azione deterrente non già del meccanismo sanzionatorio previsto dagli stessi Trattati (peraltro mai pienamente attuato), bensì della c. d. sanzione di mercato. Il timore di vedere aumentati gli oneri da corrispondere sul proprio debito, avrebbe suggerito ai Membri il perseguimento di sane politiche di bilancio.

Purtroppo la realtà ha dimostrato che questo modello non ha avuto i suoi buoni frutti in quanto fondato sui sentimenti decisamente ottimistici degli autori

dei Trattati. Piuttosto l'insorgere della crisi ha suscitato una rilettura dei disposti dei Trattati, in particolare degli artt. succitati, secondo l'oggetto e lo scopo, *ergo* contestualizzandone il contenuto[183].

A tal riguardo anche la Commissione europea si è espressa affermando che: "La crisi ha evidenziato chiaramente come l'interdipendenza tra le nostre economie sia aumentata dalla creazione dell'UEM e dimostrato, senza ombra di dubbio, che il successo o il fallimento dell'UEM sarà un successo o un fallimento per tutte le parti interessate"[184]. Questi argomenti hanno reso chiaro il comune destino al quale gli Stati membri appartengono, ed hanno chiamato in causa la necessaria reciproca solidarietà tra gli Stati membri per la tenuta della stessa UEM. In questo ordine di idee dunque, si può sostenere che: anche se sia l'Unione che gli Stati membri non hanno il dovere d'intervenire in favore dello Stato in difficoltà, e di riflesso Quest'ultimo non può legittimamente vantare alcun diritto di aspettativa, non può essere negato che nella libertà d'azione gli Stati membri possano volontariamente decidere d'intervenire[185]. Secondo questa logica si è mossa anche la Corte di giustizia nella sentenza *Pringle*.

---

[183] Così come previsto dall'art. 31, par. 1, della Convenzione di Vienna: *"Un trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo"*.

[184] Vedi Commissione europea, Comunicazione, *Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo*, COM(2012)777, 30 novembre 2012, p. 11

[185] Vedi S. CAFARO, *L'azione della BCE nella crisi dell'area dell'euro alla luce del diritto dell'Unione europea*, in *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'Area euro. Profili Giuridici*, G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), Torino, Giappichelli, 2013, in part. p. 52.

Nello spirito di intervento delle istituzioni europee, così come si già avuto modo di esporre finora, quindi con l'introduzione di nuovi strumenti istituiti e adottati talvolta con l'utilizzo del metodo intergovernativo, piuttosto che attraverso accordi internazionali, ovvero atti di diritto derivato dell'Unione, anche la BCE (essendo istituzione dell'Unione) ha fatto il suo ruolo.

Principalmente, il ruolo svolto dalla BCE è stato quello di far fronte da un lato alla crisi di liquidità incombente sui maggiori gruppi creditizi dell'Unione, dall'altro tenere sotto controllo il livello di *spead* affinché si mantenesse sui livelli di sostenibilità. Il rischio di *defolt* degli Stati membri avrebbe messo in pericolo l'esistenza stessa dell'euro.

Secondo la lettera del TFUE, "*l'obiettivo principale del Sistema europeo di banche centrali, in appresso denominato "SEBC", è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea. Il SEBC agisce in conformità del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo una efficace allocazione delle risorse e rispettando i principi di cui all'articolo 119. I compiti fondamentali da assolvere tramite il SEBC sono i seguenti: definire e attuare la politica monetaria dell'Unione, svolgere le operazioni sui cambi in linea con le disposizioni dell'articolo 219, detenere e gestire le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri,promuovere il regolare funzionamento dei*

sistemi di pagamento"[186]. Quindi è ben comprensibile qual è il principale ruolo del SEBC: anche il sostenere le "politiche economiche generali nell'Unione" avviene "fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi".

Già nel 2007 la BCE era intervenuta con una programma, in affiancamento alla *Federal Reserve*, offrendo liquidità in dollari alle banche dell'Eurozona per fronteggiare la carente liquidità di questa valuta. L'anno seguente sono state messe in opera aste a tasso fisso come straordinarie misure di contenimento del rischio di contagio[187].

Nel 2009 attraverso il *Covered bond purchase programme* ha avviato l'acquisto, da parte delle banche centrali nazionali, di obbligazioni sul mercato primario e secondario[188]. Nel 2010 è stato varato il *Securities Markets Programme* (SMP)[189], una *non standard measures*[190] attraverso la quale si sono acquistati titoli di debito sui mercati secondari. L'obiettivo principale era quello di ristabilire i tradizionali canali di trasmissione delle politiche monetarie. Se gli interventi sono circoscritti e di breve durata sono riconoscibili come ancillari alle tradizionali operazioni di politica monetaria. Questi interventi sono stati efficaci per la stabilizzazione momentanea dei mercati, quindi hanno contrastato

---

[186] TFUE, art. 127

[187] Cfr. Banca Centrale Europea, *Bollettino mensile ottobre 2007*, pubblicato alla pagina: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/pp85-100_mb200710en.pdf.

[188] Banca centrale Europea, *Decisione sull'implementazione del Covered bond purchase programme*, ECB/2009/16

[189] Cfr. Banca centrale Europea, *Decisione sull'implementazione del Securities markets programme*, ECB/2010/5

[190] Vedi J.C. TRICHET nell'audizione dinanzi alla Commissione economica e monetarie del Parlamento europeo il 4 ottobre 2011, il testo dell'intervento è consultabile sul sito *https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp111004.en.html*

l'incalzante aumento degli *spread*. Queste misure hanno permesso di contrastare fughe di capitali. Non va dimenticato che in queste operazione la BCE si è assunta il ruolo di far esporre pro-quota i sottoscrittori del proprio capitale in favore dei Paesi detentori dei titoli insicuri[191].

Una data importante in questa rassegna cronologica degli interventi è rappresentata dalla decisione, del novembre 2011[192] in seno al *Board of Governors* della *Federal Reserve*, di migliorare la capacità di fornire assistenza alla liquidità del sistema finanziario globale. Coinvolgendo le banche centrali di Stati Uniti d'America, Unione Europea, Regno Unito, Canada, Svizzera e Giappone, tale decisione ha avviato un coordinamento volto al recupero della stabilità finanziaria.

Sul finire del 2011, da parte della BCE è stato varato un corposo piano che ha conosciuto operazioni di tre tipi; di carattere inusuale hanno avuto l'obbiettivo comune di concedere respiro all'insufficienza di liquidità. Un primo intervento è stato volto a concedere alle banche ulteriori prestiti in vista di aumentare la scarsa liquidità da queste detenuta. Una seconda misura intrapresa ha ridotto la percentuale di riserva obbligatoria dal due all'uno per cento a motivo di svincolo di ulteriori somme utilizzabili in altri impieghi del mercato monetario. Il terzo tipo di intervento è stato quello più rilevante, in quanto ha

---

[191] Vedi F. CAPRIGLIONE, G. SEMERARO, *Crisi finanziaria e debiti sovrani*, Utet, 2013, in part. Cap. X, pp 97 - 99

[192] Vedi Federal Reserve, Board of Governors, Comunicato stampa, 30 novembre 2011, consultabile sul sito *http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/monetary/20111130a.htm*

previsto dei prestiti a basso costo e di più lunga scadenza[193]. Si tratta delle c. d. *Long-term Refinancing Operations* (LTROs), volte a *"to give banks a longer horizon in their liquidity planning" e "to ensure that households and firms – and especially small and medium-sized enterprises – will receive credit as effectively as possible under the current circumstances*"[194]. Questo tipo di operazioni era già esistente in passato con il nome di "operazioni di mercato aperto", ma la differenza con le LTROs sta nella dimensione e nella durata di queste ultime. Sono operazioni con scadenza triennale che in due momenti hanno fornito in totale circa 1030 miliardi di euro, ed hanno permesso alla BCE di trasmettere i propri orientamenti di politica monetaria, oltreché esercitare una maggiore governabilità sui tassi di interesse (dal 2009 al 2011 si è passati dal 2 allo 0,75%)[195].

Che tali misure siano state efficaci nel finanziare famiglie e piccole e medie imprese non si può certo sostenere, ma, che abbiano svolto il loro ruolo di ridare equilibrio ai mercati attraverso nuova liquidità lo si può certo fare. Sono riuscite ad attenuare il vizioso circolo instauratosi tra gli elevati rischi sovrani, la difficoltà di raccolta di capitale delle banche e l'insorgere del carattere sistemico della crisi[196].

L'ultimo intervento effettuato per mano della BCE è stato quello conosciuto come *Outright Monetary Transactions* (OMTs). Si tratta di uno

---

[193] Vedi F. CAPRIGLIONE, G. SEMERARO, *op. cit.,* in part. pp 100-102

[194] Vedi M. DRAGHI, *The euro, monetary policy and the design of a fiscal compact*, Berlino, 15 dicembre 2011, consultabile sul sito https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp111215.en.html

[195] Vedi S. CAFARO, *op. cit.,* in part. p. 56.

[196] Vedi F. CAPRIGLIONE – G. SEMERARO, *op. cit.* in part. p. 104.

strumento ancora mai usato, frutto di un comunicato stampa della BCE del 6 settembre 2012.

Le OMT sarebbero le operazioni definitive monetarie attraverso le quali la BCE potrà acquistare, in potenza senza alcun limite quantitativo, titoli di debito pubblico dei Paesi dell'Eurozona in situazione di crisi grave e conclamata. L'intervento della BCE attraverso queste operazioni, sarebbe: subordinato a precisa condizionalità, di comune accordo ai programmi MES (l'intervento verrebbe accordato e cesserebbe obbligatoriamente fintanto che il Paese tiene fede agli impegni assunti all'interno dei programmi di assistenza MES), potenzialmente illimitato (limitato all'acquisto di titoli di debito disponibili sui mercati secondari), sterile (la liquidità che verrebbe a crearsi, verrebbe riassorbita), e, aspetto maggiormente innovativo, la BCE riceverebbe rimborsi *pari passu* con gli altri creditori nel caso di *defolt* dello Stato.

In merito a tale argomento è stato posto, per la prima volta in assoluto, dinanzi alla Corte di giustizia europea un rinvio pregiudiziale da parte dello *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) [197]. Avuto inizio da un contenzioso nazionale, si tratta di un argomento *in fieri* sul quale i giudici di Lussemburgo ancora non si sono espressi. L'unico preliminare giudizio a tutt'oggi, è costituito dalle conclusioni dell'Avvocato Generale Pedro Cruz Villalón del 14 gennaio scorso[198].

---

[197] Crf. Corte di Giustizia, Domanda di pronuncia pregiudiziale C-62/14 *Peter Gauweiler* e a. /*Deutscher Bundestag*, 10 febbraio 2014, pubblicata alla seguente pagina: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=150354&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=727961

[198] Cfr. Corte di giustizia europea, *Conclusioni dell'avvocato generale nella causa C-62/14*, 14 gennaio 2015, rintracciabile alla seguente pagina:

Nel breve: l'ordinanza di remissione emessa dal BVerfG ha sottoposto alla Corte una questione di legittimità sul programma OMT, nel particolare pone il dubbio se questo programma non costituisca una misura di politica economica piuttosto che monetaria, oltreché se tale programma non violi il divieto posto dall'art. 123 TFUE. Il parere, non vincolante, dell'avvocato generale oltre a precisare che la politica monetaria (programmazione, esecuzione e vigilanza) è di competenza esclusiva della BCE, chiarisce che l'adozione di un programma come l'OMT, rientra tra le misure di politica monetaria utilizzabili dalla BCE (nel caso di realizzo dovranno essere pur sempre accompagnate da adeguate giustificazioni), atteso che queste, pur costituendo misure non convenzionali, rispettino il diritto primario (art. 123 TFUE) ed in particolare il principio di proporzionalità. Con maggiore precisione, nel caso in cui si dovesse giungere ad una reale applicazione del programma, la BCE non potrà partecipare in maniera diretta ai programmi di assistenza finanziaria (accordati tramite il MES) al fine di non provocare alcuna commistione tra il carattere monetario del programma OMT ed il carattere economico dell'intero programma di assistenza[199].

D'altronde ai sensi degli artt. 119, par. 2, e 127, par. 1, TFUE è concesso il sostegno delle politiche economiche degli Stati membri, sempreché questo sia svolto nel pieno rispetto della stabilità dei prezzi (politica monetaria). L'unico aspetto tecnico sul quale l'avvocato generale è in accordo al BVerfG, ricade

---

http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62014CC0062&lang1=it&type=TXT&ancre=

[199] Cfr. Corte di giustizia europea, *Comunicato stampa n. 2/15*, pubblicato alla pagina: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-01/cp150002it.pdf

sulla mancanza di previsione di un periodo minimo per l'intervento di acquisto dei titoli di Stato sul mercato secondario.

Va da sé che nel caso in cui ciò avvenisse nel medesimo istante dell'emissione sul mercato primario, costituirebbe un'elusione al divieto posto al finanziamento monetario (art. 123 TFUE); per tali ragioni è previsto che, ove giunga ad applicazione, il programma OMT dovrà prevedere un periodo di tempo che possa permettere la formazione di un prezzo di mercato per i titoli in questione[200]. Va comunque ricordato che i profili di ricevibilità del rinvio sottoposto alla Corte non sono del tutto convincenti, oltre al fatto che si tratterebbe di giudicare la validità di un atto incompleto, ciò non limita la possibilità per Lussemburgo di poter comunque ritenere ammissibile il rinvio ai soli fini interpretativi[201].

---

[200] Vedi Corte di giustizia, *Conclusioni dell'avvocato generale nella causa C-62/14*, cit. par. 235

[201] Cfr. J. ALBERTI, *Un calabrone può trasformarsi in ape? Le conclusioni dell'Avvocato Generale nel caso OMT*, in Eurojus.it, BRUNO NASCIMBENE (ed.), Milano, 2015: "Un tale approccio, si badi bene, non contrasterebbe con l'invito dell'AG di "porgere l'altra guancia" al *BVerfG*, "accettando" con spirito di cooperazione il quesito pregiudiziale e rispondendo, quindi, nel merito delle questioni sottoposte. Nel caso di specie, infatti, il merito, soprattutto per le istanze giudiziarie, non verte solo sulla differenza tra politica monetaria ed economica e sui connessi margini del mandato della BCE, ma soprattutto sulla portata del principio democratico e sull'ampiezza della sovranità popolare *nazionale* nell'ordinamento dell'Unione europea. Pertanto, anche una pronuncia di irricevibilità che tuteli lo strumento del rinvio pregiudiziale e, di conseguenza, affronti i temi dei rapporti tra Corti e dell'ampiezza del richiamo alle identità nazionali da parte dell'art. 4, par. 2, TUE, coglierebbe almeno in parte il merito della questione sottoposta dal *BVerfG*, senza "svalutarla"."

Orbene, quanto finora esposto con riguardo all'operato della BCE, dimostra che i divieti a questa posti dai Trattati, sono stati interpretati alla luce della assoluta priorità che gli stessi Trattati hanno posto come primario ruolo dell'intero Sistema europeo di banche centrali (SEBC). Oltre all'art. 123 TFUE che pone il divieto di finanziamento monetario per la BCE e le BCN, in capo alla prima è riscontrabile l'ulteriore divieto posto (all'Unione nel suo complesso) dall'art. 125 TFUE , in quanto anch'essa istituzione dell'Unione. Entrambi questi divieti, quindi, pongono un determinato circoscritto ambito d'azione alla BCE, la quale deve pur sempre giustificare il proprio operato in funzione della stabilità dei prezzi; la realtà testimonia come questo compito sia stato interpretato in maniera estensiva[202].

D'altro canto, il potere discrezionale attribuito all'istituto d'emissione europeo ricomprende anche il compito di tradurre in senso operativo il ruolo affidatogli dall'art 127 TFUE: all'art. 130 TFUE e all'art. 7 dello Statuto SEBC, possiamo leggere che "*nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri a loro attribuiti dai trattati e dallo statuto del SEBC e della BCE, né la Banca centrale europea né una banca centrale nazionale né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione nonché i governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo. Le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione nonché i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio e a non cercare di influenzare i membri degli organi*

---

[202] Vedi S. CAFARO, *op. cit.*, in part. p. 60.

decisionali della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti".

L'intervento della BCE si è reso necessario per l'incalzare degli eventi. In una situazione di naturale stabilità dei mercati, ai livelli dei tassi di interesse dell'istituto centrale di emissione corrispondono quelli dei prestiti bancari, e a tali condizioni le banche centrali nazionali possono provvedere alla stabilità dei prezzi ed al mantenimento della generale situazione economica. Posta la regola generale, bisogna dare uno sguardo alla situazione europea a seguito dello scoppio della crisi finanziaria. Purtroppo la situazione non era più come quella poc'anzi descritta, in quanto diversi problemi sono venuti a presentarsi: l'aggravarsi della frammentazione finanziaria, e la conseguente dispersione del credito, l'aumento dei tassi d'interesse sui titoli sovrani, e l'aggravarsi dei costi di raccolta per le banche nazionali. Siffatte realtà hanno reso sterili gli impulsi promossi dalla BCE a causa della crisi di liquidità acuitasi oltre che creatasi. Questi motivi hanno alimentato la minacciosa spirale tra crisi di liquidità, contrazione della crescita economica, onerose posizioni dei bilanci nazionali e conseguente inasprimento dei tassi d'interesse sui titoli di debito degli Stati. Per queste ragioni la BCE è intervenuta al fine di salvaguardare la stabilità dei prezzi[203].

---

[203] Cfr. M. DRAGHI, *La politica monetaria della Banca Centrale Europea e la sua trasmissione nell'area dell'euro,* Discorso del 15 novembre 2012, Milano, Università Bocconi, consultabile sul sito http://www.unibocconi.it/wps/wcm/connect/94b7aa2d-7925-4608-b51e-d21bc1b6d906/RelazioneDraghi.pdf?MOD=AJPERES

Certo va precisato che non potrà mai essere la stessa BCE a giudicare sulla legittimità delle sue stesse azioni, quanto piuttosto l'unica istituzione in grado di poter emettere un giudizio in merito è la sola corte di giustizia.

Anche se val bene, in merito, ricordare che altre istituzioni hanno comunque espresso parere positivo riguardo all'operato della BCE, riconoscendo che essa "*ha avuto un ruolo determinante nella risposta della zona euro alla crisi economica e finanziaria. In primo luogo, il tasso di rifinanziamento ufficiale è stato ridotto quasi a zero in reazione al rallentamento dell'economia. In secondo luogo, la BCE ha adottato una serie di misure per contrastare gli effetti della crisi sul funzionamento dei mercati finanziari quando l'attività del mercato interbancario si è quasi arrestata.*"[204]. In un certo senso si è acconsentito tacitamente all'attivo ruolo ricoperto in tempo di crisi dalla BCE.

Dunque, possiamo individuare un operato di diverso tipo in funzione di due momenti differenti. Inizialmente i prestiti della BCE erano di tipo marginale, basati su titoli di Stato di breve periodo (garantiti), e sul giudizio della agenzie di *rating*; si trattava di interventi sicuri, privi di ogni rischio, per tal motivo la BCE era configurabile come "prestatore di ultima istanza". In un secondo momento (con l'avvento della crisi) possiamo sostenere che essa sia divenuta "prestatore di prima istanza" con l'acquisto di titoli indipendente da ogni giudizio esterno, e l'assunzione dei relativi rischi, legati alla maggiore durata dei prestiti oltreché all'effettiva liquidità delle banche. Nel ricoprire

---

[204] Vedi Commissione europea, Comunicazione, *cit.*, COM(2012)777 def. del 30 novembre 2012, p. 8

questo ruolo la BCE richiede precise informazioni, oltre ad imporre una condizionalità alla quale sottoporre il suo intervento[205].

Si era privi di forti istituzioni sovranazionali di vigilanza che potessero garantire un costo della crisi meno gravoso per i contribuenti, al punto che con l'innescarsi della crisi fiduciaria, si è resa ancor più manifesta una inappropriata *governance* del settore finanziario. L'insorgere degli interessi nazionali (le obbligazioni di riferimento nazionali sono servite alle valutazioni del rischio) ha diversificato ancor di più le condizioni di finanziamento per famiglie ed imprese tra gli Stati membri, rendendo di conseguenza nulli molti dei benefici derivanti dall'integrazione finanziaria raggiunta fino ad allora. In questo contesto è sorta l'indeclinabile, ed ormai attuata, vigilanza unica.

---

[205] Vedi S. ANTONIAZZI, *La Banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, Giapichelli, 2013, in part. pp 202 - 203

3. IL PRIMO INTERVENTO DEL MES: IL CASO CIPRO

Preliminarmente, occorre osservare che Cipro è stata una colonia britannica, la quale, ottenuta l'indipendenza nel 1960, ha dovuto far fronte ad un colpo di Stato, avvenuto per mano della Turchia, con il quale la popolazione cipriota dovette polarizzarsi tra Repubblica di Cipro (greco-cipriota, a seguire semplicemente Cipro) e Repubblica turca di Cipro del Nord (turco-cipriota)[206]. Situazione ancor più complicata, se si osserva che permane, a sud dell'isola, la presenza di due basi militari britanniche, la quale alimenta il dubbio se il territorio da queste occupato, sia di Cipro piuttosto che della Gran Bretagna.

Neppure con l'ingresso nell'Unione europea, nel 2004, i nodi di questa difficile matassa hanno conosciuto una migliore soluzione. Il referendum sull'approvazione del c.d. piano *Annan* ha avuto esito negativo nella zona greco-ciprota, provocando la disfatta di ogni sforzo profuso, per l'unione dell'isola, da parte dell'Unione europea; "si è persa una straordinaria occasione"[207]. Anzi lo *status quo ante* è stato rimarcato: l'*acquis* comunitario

---

[206] Questa seconda Repubblica si è autoproclamata nel 1983, non è mai stata riconosciuta dall'ONU (espressamente disconosciuta dal Consiglio di sicurezza nello stesso anno). È riconosciuta soltanto dal governo di Ankara.

[207] Vedi M. VELLANO, *Il caso Cipro come epilogo, ovvero prologo, dell'ultima fase della crisi dell'area euro*, in *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'Area euro. Profili Giuridici*, G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), Torino, Giappichelli, 2013, in part. p. 229

non è applicato, almeno provvisoriamente, alle zone dell'isola fuori dalla sovranità della Repubblica di Cipro[208].

L'infortunata adesione all'area euro è avvenuta proprio nel 2008 e di conseguenza l'isola ha potuto respirare sin da subito la circolante aria di instabilità finanziaria. In aggiunta a ciò si è dimostrata fatale, *inter alia*, la forte connessione con l'economia ellenica: sono stati tanti i titoli greci detenuti dagli istituti bancari ciprioti (oltre a quelli sottoscritti in piena crisi). Questo è stato il primo aspetto critico che ha provocato il coinvolgimento cipriota nell'*empasse* generale dei paesi periferici dell'Eurozona.

Un ulteriore peculiare aspetto dell'economia cipriota risultava essere la forte dipendenza dal sistema bancario: se questo non è solvibile, non lo è l'intera isola. La bassa tassazione, praticata dagli istituti di credito ciprioti, aveva attratto ingenti somme di denaro dall'estero, al punto che nel 2012 i depositi contavano una percentuale pari al 263.3% del PIL. Questo aspetto ha mostrato le sue fragilità nel momento in cui Cipro ha richiesto aiuto al MES, come si può ben immaginare si sono verificate fughe di capitali le quali hanno

---

[208] Cfr. Protocollo n. 10 dell'Atto di adesione di Cipro all'Unione europea, art. 1. Su tale questione si è creata una singolare situazione giuridica, la quale fa sì che l'Unione oltre a prendere una posizione in merito alla riunificazione dello Stato cipriota, sembra dare specifici connotati ai cittadini turco-ciprioti; Corte di giustizia europea, Sentenza *Apostolides*, causa C-420/07, 28 aprile 2009, in Racc. 2009, p. I-3571; Corte europea dei diritti umani, Sentenza *Loizidou c. Turchia*, ricorso n. 15318/89, 18 dicembre 1996.

dato manforte alla già critica situazione nella quale versavano le banche dell'isola a causa del contagio greco.

Un interessante aspetto è costituito dal fatto che le autorità cipriote e l'Eurogruppo non siano intervenuti a favore degli istituti bancari in crisi prima del collasso, d'altronde in Italia ed in Germania sono state immesse ingenti somme di liquidità nei conti bancari, al fine di salvare gli istituti bancari[209].

Ciò non toglie che l'intera economia di Cipro sia comunque stata influenzata dalle imperversanti criticità della situazione finanziaria globale oltre che speculativi.[210]

La data in cui ha inizio ufficialmente la situazione di crisi finanziaria di Cipro, è il 25 giugno 2012, giorno in cui il governo cipriota ha formulato, al Presidente dell'Eurogruppo, una richiesta di sostegno. Il 25 marzo 2013, è stato siglato un *Memorandum d'intesa*[211],secondo il quale il MES si impegna per un'assistenza di 9 miliardi di euro (di cui 5,7 già sborsati) ed il Fondo Monetario Internazionale per un ulteriore miliardo. Questo programma ha volto l'attenzione agli squilibri del settore finanziario, ridimensionando quest'ultimo, oltre che a richiedere un sistema fiscale consolidato per uscire dalla situazione di deficit, privatizzazioni e riforme strutturali a supporto di una ripresa della competitività per una migliore crescita bilanciata.

---

[209] Vedi D. VALIANTE, *Il precedente cipriota*, in Lavoce.it, 12 aprile 2013, disponibile alla pagina http://www.lavoce.info/archives/8521/il-precedente-cipriota/

[210] Vedi M. VELLANO, *op. cit.*, in part. p. 232

[211] Vedi MES, *The Economic Adjustment Programme for Cyprus*, Maggio 2013, consultabile sul sito http://www.esm.europa.eu/assistance/cyprus/index.htm

Si è trattato del "*first fully fledged macro-economic adjustment programme financed by the ESM*"[212], il quale ha conosciuto diversi tipi di interventi, miranti diversi obiettivi. In un primo momento sono stati stanziati finanziamenti in contanti (3 miliardi di euro in due *tranche*) al settore pubblico per esigenze di bilancio e *roll-over* del debito in scadenza. In una seconda fase, si è occupato, invece, della ricapitalizzazione del settore bancario: è stata strutturata una complessa ricapitalizzazione della *Bank of Cyprus*, e della risoluzione della *Laiki Bank*. Questo secondo intervento ha interessato una somma pari ad un miliardo e mezzo di euro, erogati tramite *floathing rate notes* (FRN) con scadenza a diciotto mesi.

Ulteriori somme, di minore importo, sono state erogate a seguito delle varie approvazioni dei *Memorandum* aggiornati. Al momento il programma di aggiustamento macroeconomico ha conosciuto quattro revisioni[213].

La particolarità del "caso Cipro" è costituita anche dalla condizionalità alla quale è stato subordinato il sostegno del MES, la quale ha richiesto importanti riforme del settore creditizio ed il prelievo forzoso sui depositi (eccedenti i centomila euro) delle due maggiori banche del Paese. Formalmente l'imposizione del prelievo forzoso è avvenuta per mano del Governo cipriota, ma si tratta di una decisione preliminarmente discussa con la c.d. *Troika* durante le trattative[214]. Si tratta di un'azione mai applicata prima negli altri interventi di assistenza, e forse non replicabile per le catastrofiche conseguenze realizzabili, anche per una semplice questione di ordine pubblico. La serrata delle banche è durata dieci giorni, sono stati impediti e/o limitati i bonifici *on line* e fortemente

---

[212] Vedi KLAUS REGLING, Direttore generale del MES consultabile sul sito http://www.esm.europa.eu/press/releases/20130424%20ESM%20Board%20of%20Governors%20grants%20stability%20support%20to%20Cyprus%20.htm

[213] L'ultima di queste risale alla primavera dello scorso anno, consultabile sul sito http://www.esm.europa.eu/assistance/cyprus/index.htm

[214] Vedi M. VELLANO, *op. cit.*, in part. p. 233

limitati i prelievi ai bancomat. In questo modo si è realizzato un vero coinvolgimento dei privati nel sostenere l'onere della crisi.

Sullo stesso sito del MES, riguardo all'adozione di tali restrizioni sui capitali, è sottolineato come sia il TFUE a concedere agli Stati membri "di adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza"[215] in deroga alla fondamentale libertà di circolazione dei capitali contenuta nell'art. 63 dello stesso. La stabilità dei mercati finanziari e del sistema bancario a Cipro costituiva una questione di rilevante interesse e ordine pubblico che ha giustificato l'imposizione di restrizioni temporanee sui movimenti di capitali[216].

È bene riconoscere che le autorità cipriote hanno lasciato in completa libertà gli istituti bancari, al punto di subire le conseguenze della misura greca del coinvolgimento del settore privato. Peraltro sui capitali presenti a Cipro, se ne dubitava in merito alla liceità, tanto che tra le condizioni del prestito è stata richiesta dell'Eurogruppo una valutazione esterna sulla normativa antitrust. Inoltre, il prelievo forzoso ha costituito una discussa misura, la quale è accusata di far perdere credibilità agli strumenti della BCE, quali l'assicurazione sui depositi e il prestito di ultima istanza, utili nelle loro funzioni di stabilizzatori del comportamento dei risparmiatori, specie in situazioni di panico collettivo[217].

Gli impegni assunti dal Governo cipriota in favore della politica del rigore da applicare, non hanno riguardato soltanto ambiti puramente finanziari,

---

[215] TFUE, art. 65 par. 1 let. b)

[216] MES, *FAQ – Financial assistance for Cyprus,* in part. pp 5-6 disponibile sul sito http://www.esm.europa.eu/pdf/FAQ%20Cyprus%2018092013.pdf

[217] Vedi A. BAGLIONI, *Cipro: un altro pasticcio europeo*, in Lavoce.it, 18 marzo 2013, disponibile alla pagina http://www.lavoce.info/archives/7888/cipro-un-altro-pasticcio-europeo/

bensì hanno coinvolto molti altri settori. Sono stati innalzai i livelli di tassazione su alcool, tabacchi e petrolio così come le imposte sui capitali, le imprese e i consumi. Sono state misure che hanno avuto i loro effetti in settori molto vicini alla vita reale, quotidiana, dei cittadini: istruzione, sanità, lavoro. È stata innalzata l'età pensionabile, sono stati effettuati tagli agli stipendi pubblici, e una complessiva razionalizzazione dell'orario d'impiego dei docenti in attività parascolastiche, sono stati richiesti disincentivi all'utilizzo di cure mediche in situazioni non urgenti così come la riduzione di test clinici e forniture farmaceutiche. È stata prevista una completa rimodulazione (settimanale, e mensile) degli orari di lavoro dei dipendenti pubblici con servizio al pubblico[218]. Eventuali modifiche all'entità del salario minimo delle diverse categorie dei lavoratori, per la durata del programma "*will take place only after consultation with the programme partner*"[219]. Sono stati richiesti interventi anche nell'ambito

---

[218]MES, *The Economic Adjustment Programme for Cyprus*, cit., in part. p. 90 "*establish working time in the Public Service, inconjunction with moving the starting time by half an hour (from 7:30 to 8:00) and extending the flexibility period from a half to one hour. With this modification, the weekly working hours of public officers remain unchanged, but are distributed throughout the year as follows: 37 ½ hours per week, 7 ½ hours per day, daily (Monday to Friday): 8.00/9.00 to 15.30/16.30. The same applies for the transitional period of 1.1.2013-31.8.2013 but the starting time remains the same (7:30) and thus the ending time is moved back by half an hour (15:00/16:00). Following part 1 of the below review, in a second step, further reduce overtime and related costs to the public sector wage bill by making working time more flexible so as to cover - as a minimum - service hours from 7:00 until 17:00 in the entire public sector and service hours from 7:00 to 19:00 for public sector services with extended operating hours (including, but not limited to, healthcare and security), under regular working time. Working hours outside regular working time shall be limited by enforcing strict controls, including requiring pre-approval of any non-emergency work outside regular working time*", MES, *The Economic Adjustment Programme for Cyprus*, Maggio 2013, in part. p. 90.

[219]Ivi, in part. p. 93.

del mercato dei beni e dei servizi, con misure specifiche, *inter alia*, su concorrenza e settore immobiliare.

Le politiche di condizionalità hanno riguardato anche delicati settori per l'economia cipriota, quali quello energetico e turistico. In merito al primo dei due è utile richiamare, nell'esposizione, che l'isola di Cipro conta nel suo territorio imponenti giacimenti di gas naturale che potrebbero soddisfare il 40% del fabbisogno energetico annuale dell'intera Unione. In questo settore è stata richiesta una "*comprehensive strategy for the rearrangement of the Cypriot energy sector*",[220] la quale dovrà essere sviluppata sotto la piena autorità del Governo cipriota ma con l'inclusione di alcuni punti nodali indicati nel *Memorandum*. Sotto il secondo aspetto è richiesto di sviluppare un'analisi approfondita per migliorare la concorrenza nel settore turistico, quale settore cruciale per l'economia del Paese, attraverso l'allungamento della stagione turistica, aumentando il turismo residenziale invernale e incentivando la costruzione di strutture ricettive. Si tratta della promozione di un turismo multi-dimensionale e di alto livello "*by defining thematic niches such as sport, cultural and medical tourism, developing individual tourism, promoting professionalism of tourist service providers and ensuring the dissemination of best-practices on upgrading the quality of the services provided, improving the role of tourism-related infrastructure investment*"[221]. Sono inclusi anche obiettivi di rilancio dell'attrattività aeroportuale, con l'invito a stipulare nuovi accordi sui servizi aerei ovvero di emendare quelli in essere. L'indagine di

[220] Ivi, in part. p. 97.
[221] Ivi, in part. p. 97.

questo settore dovrebbe ripetersi entro quest'anno in guisa di poter strutturare una nuova programmazione pluriennale.

Oltre ad aver accettato gli obiettivi da raggiungere in tale settore, ed alla riprogrammazione di questi di concerto con il MES, si potrebbe parlare di una vero e proprio "commissariamento"[222] del Governo cipriota in un settore strategico come quello turistico.

La messa in evidenza delle varie azioni previste dalle politiche di condizionalità imposte tramite il *Memorandum*, vuole mettere in luce il carattere pervasivo della politica del rigore utilizzata come principale rimedio alla crisi (finanziaria e del debito) degli Stati che hanno richiesto assistenza. Il caso Cipro seppur di per sé emblematico per le sue precondizioni, costituisce una valida dimostrazione di quanto i soggetti privati hanno dovuto (stanno dovendo) subire per il coinvolgimento nelle azioni anticrisi attuate dal proprio Governo di concerto con la *Troika*.

Affermare che l'isola di Cipro sia uscita dallo stato di crisi, non lo si può di certo affermare, dallo stesso sito del MES non ci sono notizie che fanno intendere questo. Testimonianza ne danno le negative variazioni percentuali del PIL degli anni passati, e quella lievemente positiva dell'ultimo anno (+0.4%) di certo non fa presagire grandi miglioramenti.

La generale situazione dei mercati finanziari, meno vulnerabile del 2012, potrebbe comunque avere un'influenza sull'economia cipriota anche, e soprattutto, per il suo trovarsi all'interno dell'area euro, la quale, a sua volta, è racchiusa in un più ampio ambito di mercati finanziari interconnessi.

Dall'esperienza del caso Cipro si evince che il prelievo sui depositi costituisce un precedente con il quale i mercati finanziari dovranno fare i conti

---

[222] Vedi M. VELLANO, *op. cit.*, in part. p. 235.

in futuro, e apre la questione sulla considerazione dei depositi dei risparmiatori come crediti bancari, ovvero "soldi dei contribuenti" da tutelare[223].

In generale, ciò che si è registrato sul caso cipriota, apre il dibattito in merito all'impatto del governo della crisi sull'effettivo godimento dei diritti economici, sociali e culturali, e sulla natura democratica del processo decisionale europeo in tempi di crisi. Di seguito è riportato uno studio in riferimento a questi due aspetti compromessi dalla crisi, e dal governo di questa.

[223] Cfr. D. VALIANTE, *op. cit*.

4. RIPERCUSSIONI SOCIO-ECONOMICHE DELLE MISURE DI AUSTERITÀ

Non si può riconoscere una gerarchia tra i diritti fondamentali tutelati da strumenti del diritto dell'Unione piuttosto che internazionali, la mole di diritti consacrati come fondamentali sono notoriamente identificati come diritti civili e politici da un lato, e diritti economici, sociali e culturali da un altro. I primi chiedono il pieno rispetto dello strumento che ne da definizione, hanno un effetto immediato e sono definiti in termini assoluti. I secondi non sono applicati in maniera diretta ed immediata, ovvero hanno una realizzazione di tipo progressivo fino al completo raggiungimento, nel tempo, del pieno senso di questi[224].

Benché nella teoria dei diritti umani sia rifiutata ogni forma di suddivisione di tali diritti, in quanto è sostenuto si tratti di diritti interrelati, interdipendenti ed indivisibili[225], nella pratica è evidente come, nell'Unione, gli Stati membri abbiano elaborato differenze su di essi, anche solo con la concessione di deroghe su parti dei Trattati, ambiti nei quali si fa prevalere il diritto interno[226].

---

[224] Parlamento europeo, *The impact of the crisis on foundamental rights across Member State of the EU Comparative Analysis*, 2015, in part. p. 33 consultabile sul sito http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU%282015%29510021_EN.pdf

[225] Cfr. D. J. WHELAN, *Untangling the Indivisibility, Interdependency, and Interrelatednessof Human Rights*, The Human Rights Institute, University of Connecticut, aprile 2008, disponibile alla pag. *http://web2.uconn.edu/economics/working/7.pdf*

[226] Qui il riferimento è fatto a Regno Unito e Polonia, che nella stipula del Trattato di Lisbona, abbiano ottenuto un Protocollo ad *hoc* in deroga al Titolo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, contenente

Il fatto che venga richiesta una realizzazione progressiva potrebbe far intendere che gli Stati siano liberi di poter far progredire ovvero regredire la normativa posta a tutela delle garanzie sul godimento di determinati diritti, in funzione del contesto storico piuttosto che delle priorità politiche. Per tale ragione, a maggior tutela, è maturato nella teoria del diritto internazionale sui diritti umani il principio di non regressione[227]. Nell'ordinamento dell'Unione, tale principio è inserito nell'art. 53 della Carta, il quale stabilisce che "*nessuna disposizione* [in essa contenuta, debba] *essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione".* A norma del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, possiamo aggiungere che la decisione di misure regressive richiede le più attente considerazioni del caso, e necessita comunque di valide motivazioni che tengano conto della totalità dei diritti in esso tutelati, nel contesto del pieno utilizzo di tutte le risorse disponibili; anche nel caso di mancanza di risorse, ogni sforzo deve essere fatto per soddisfare, in via prioritaria, il livello minimo di tutela[228].

La dignità umana, il principio di democrazia, il principio di uguaglianza, così come la *rule of law*, il rispetto delle libertà fondamentali e dei diritti umani, sono divenuti, col tempo, valori universali. La giurisprudenza della Corte di giustizia[229], pur in assenza di un loro esplicito richiamo nei Trattati, ha

---

disposizioni su diritti economici e sociali, tramite il quale possono far valere le proprie normative interne su tali diritti e non quelle del diritto dell'Unione.

[227] Vedi Parlamento europeo, *op.cit.*, in part. p. 34.

[228] Vedi ONU, Comitato diritti economici sociali e culturali (CESCR), General Comment *n. 3 The Nature of States Parties' Obligations*, 14 dicembre 1990, in UN Doc. E/1991/23, in part. par. 9 – 10, disponibile alla pagina http://www.refworld.org/docid/4538838e10.html

[229] Corte di giustizia, *Erich Stauder c. Città di Ulm-Sozialamt*, Causa 29/69, in Raccolta 1969, pag. 00419

riconosciuto l'esistenza di un "EU framework of fundamental rights"[230]. Questi principi, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati inclusi nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (di seguito Carta), in questo modo tali principi sono stati assurti a diritto formale dell'Unione[231]. Al rispetto dei principi della Carta sono sottoposti le istituzioni e gli organi dell'Unione, gli Stati membri, invece, esclusivamente nel momento in cui stiano applicando il diritto dell'Unione[232]. In generale, pone principi guida nel rispetto di dignità, uguaglianza, libertà, solidarietà, cittadinanza, e giustizia; racchiude in un unico documento diritti civili, politici, economici e sociali, riconoscendoli in capo ad ogni singolo individuo che vive nel territorio dell'Unione, sia esso cittadino dell'Unione ovvero di Paese terzo.

Per gli Stati membri la protezione dei diritti fondamentali, è sottoposta agli strumenti dell'Unione così come agli strumenti internazionali delle succitate convenzioni.

Un ulteriore richiamo è debito farlo alla previsione contenuta all'art. 6, par 2 e 3, TFUE, il quale dispone che anche l'Unione prenda parte alla CEDU. I negoziati, finora, sono stati lunghi e laboriosi ed hanno portato ad un accordo tra l'Unione ed il Consiglio d'Europa nell'aprile del 2013, ma, in merito, la Corte di giustizia europea si è pronunciata sfavorevole lo scorso 18 dicembre.[233] Si tratta di un argomento in totale discussione tra dottrina e giurisprudenza.

---

[230] Cfr. K.-D. BORCHARTD, *The ABC of European Union law*, 2010, in part. p. 25 consultabile sul sito http://europa.eu/documentation/legislation/pdf/oa8107147_en.pdf

[231] TUE, art. 6 par. 1.

[232] Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, art. 51.

[233] Corte di giustizia (seduta plenaria), *Parere 2/13*, 18 dicembre 2014.

Sarebbe alquanto arduo formulare una distinzione tra i vari diritti posti a tutela dal diritto dell'Unione, piuttosto che da quello internazionale o nazionale, così come fare un preciso elenco dei vari diritti il cui godimento ha subito restrizioni a seguito dell'adozione delle misure anticrisi. Bisogna in generale riconoscere che l'impatto della crisi sullo sviluppo economico e sociale, e sul pieno godimento dei diritti umani, è stato negativo.

Il Parlamento europeo ha sostenuto che è necessario potenziare la dimensione sociale dell'UEM, considerando il dibattito sugli squilibri sociali alla stregua di quello sugli squilibri macroeconomici, esortando a ricomprendere questi aspetti all'interno delle politiche e delle iniziative dell'Unione europea. Ha suggerito che la dimensione sociale dell'UEM è sottoposta al principio di sussidiarietà e che il miglior realizzo di questa può avvenire tramite lo scambio delle migliori prassi a livello europeo. Sul cammino dell'integrazione futura, il Parlamento pone l'accento su una Europa sociale al fine di sviluppare un'Unione sociale, nella quale è necessaria la partecipazione di tutte le parti interessate alla *governance* economica, pertanto ritiene che Consiglio e Commissione siano chiamati ad effettuare misurazioni sugli impatti delle riforme politiche in uno scenario sia *ex ante* che *ex post*[234].

Ed è proprio dal Parlamento europeo che è stato condotto uno studio approfondito sugli impatti che, l'adozione delle misure di austerità hanno avuto

---

[234] Cfr. Parlamento europeo, *Risoluzione sulla comunicazione della Commissione «Potenziare la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria»*,del 21 novembre 2013.

sui cittadini dei Paesi membri[235]. Riprendendo alcuni degli aspetti considerati in tale studio, di seguito si riportano, esempi (episodi) pratici delle ripercussioni sociali ed economiche dell'adozione delle misure di austerità su: diritto all'istruzione, diritto alla salute, diritto al lavoro, diritto alla pensione, diritto all'accesso alla giustizia, diritto alla libertà di espressione e di assemblea, e altri diritti (non meno importanti) come il diritto alla casa, il diritto di proprietà, i diritti legati al diritto al lavoro, il diritto alla libertà di informazione, il diritto alla sicurezza sociale, il diritto all'acqua, e i diritti dei gruppi più svantaggiati.

4.1. DIRITTO ALL'ISTRUZIONE

Oltre agli strumenti sopra riportati, i quali contengono previsioni in merito ad esso, il diritto all'istruzione è tutelato anche da altri strumenti del diritto internazionale: la *Convenzione sui diritti del bambino*, la *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità*, la *Convenzione contro la discriminazione nell'educazione*.[236]

---

[235] Parlamento europeo, *The impact of the crisis on foundamental rights across Member State of the EU Comparative Analysis*, 2015, consultabile sul sito http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU%282015%29510021_EN.pdf

[236] Le prime due adottate rispettivamente nel 1989 e nel 2006 in seno all'ONU, la terza invece è uno strumento dell' UNESCO del 1960.

Nella realtà i *Memorandum* siglati tra i Governi degli Stati richiedenti aiuto (in particolare Grecia e Cipro)[237] e la *Troika*, hanno richiesto tagli della spesa pubblica sull'istruzione in ragione di un consolidamento del bilancio pubblico e di un migliore sistema scolastico (in efficacia ed efficienza). Ciò non toglie che alcune delle riduzioni di spesa siano dipese da situazioni del tutto interne agli Stati membri, dunque non richieste dalla *Troika*.

Si può evidenziare a riguardo l'aumentato numero di fusioni e chiusure di istituti scolasti, fenomeno maggiormente presente in Italia, Cipro e Grecia. Per quanto attiene al caso italiano le fusioni sono state elevate nel territorio insulare del Paese, coinvolgendo i due terzi delle scuole siciliane e sarde. Il caso geco ha avuto numeri più drammatici se si tiene conto che più che fusioni, ha conosciuto vere e proprie chiusure: durante il periodo di crisi sono stati chiusi 780 istituti scolastici per l'istruzione primaria. D'altronde in Grecia, al fine di provvedere all'aggiustamento di bilancio richiesto, è stato razionalizzato l'intero sistema scolastico nazionale dell'istruzione primaria e secondaria. Per Cipro non risulta difficile la conta, in quanto si potrebbe dire che in media sono state fuse due scuole all'anno. Piuttosto non è del tutto semplice affermare che si sia trattato di un fenomeno pienamente imputabile alle politiche del rigore, dal

---

[237]MES, *The Economic Adjustment Programme for Cyprus*, cit., "*structural reform measures in the educational system, notably, a reduction of the number of teachers seconded to the Ministry of Education and Culture, the removal of 1:1.5 teaching time ratio from evening schools of general and technical and vocational education, the elimination of teaching time concession to teachers for being placed in two or more educational districts, the elimination of mentoring components for pre-service and in-service training for newly appointed teachers and the reduction of the cost of afternoon and evening programmes".* Anche nel caso greco sono stati rischiesti tagli all'istruzione con indicazioni sempre più specifiche con le due revisioni del *Memorandum* dal 2010 ad oggi.

momento che, già in uno scenario pre-crisi, erano state programmate fusioni scolastiche a causa della riduzione del numero di studenti.[238]

I tagli dei costi per il personale sono stati ottenuti attraverso una combinazione tra: riduzione dei salari e riduzione del personale (licenziamenti e blocco del *turnover*). È stato aumentato il numero di studenti per classe, ed allo stesso tempo è diminuito il numero di insegnanti per studente, di riflesso è aumento il numero di studenti per ogni insegnante[239]. Questo implica una minore attenzione, da parte dell'insegnante, agli studenti con minori capacità di apprendimento. Inoltre, è crescente il timore che gli interventi di bilancio possano compromettere la qualità dell'insegnamento[240].

Riguardo al comparto insegnanti, si può affermare che è aumentato il livello di disoccupazione tra questi: in Portogallo è aumentato del 115%, in Spagna si contano migliaia di insegnanti disoccupati, in Grecia circa in 12000 hanno perso il lavoro[241]. In Italia, Spagna e Portogallo sono state accresciute le ore di lavoro per gli insegnanti, invece a Cipro sono state abolite le ore parascolastiche.

Anche i trasporti scolastici hanno subito gli effetti della crisi. In Paesi come Cipro, in cui prima della crisi era garantito un trasporto gratuito per gli studenti delle aree rurali e per i frequentanti scuole tecniche, ora lo stesso servizio viene offerto a pagamento. In Irlanda non solo viene chiesto un pagamento maggiore a quello *ex ante*, quanto è stato abolito il trasporto per le aree rurali.

---

[238] Vedi Parlamento europeo, *The impact of the crisis on foundamental rights across Member State of the EU Comparative Analysis*, cit., in part. p 44.
[239] Si tratta di un fenomeno che ha colpito tutti i Paesi in crisi.
[240] Vedi Consiglio d'Europa,Commissario per i Diritti Umani, *Report following his visit to Spain*, in CommDH(2013)18, ottobre 2013, in part. p. 2.
[241] Parlamento europeo, *op.cit.*, in part. p. 47.

Nel complesso, il restringimento delle dotazioni di bilancio che ha interessato l'intero sistema scolastico, in tutti i Paesi sottoposti all'utilizzo di misure di austerità, ha indotto ad una razionalizzazione generale del sistema scolastico, che a sua volta ha portato con se i diversi fattori che lo caratterizzano.

È accaduto, ad esempio in alcune zone d'Italia, che a causa dei tagli nel bilancio dell'amministrazione pubblica, alcune scuole non riescono a garantire gli standard minimi di igiene. Mentre in Grecia la stretta di bilancio ha fortemente compromesso la possibilità per gli istituti scolastici di sostenere costi operativi essenziali, come il riscaldamento[242].

Ulteriore fenomeno è quello registrato in Spagna ed Irlanda, il quale riguarda una forte contrazione dei sussidi economici per l'acquisto di testi scolastici. Nella prima è stato registrato un calo del 45% del numero di sussidi, in Irlanda, inoltre, sono stati aboliti anche i fondi in favore di studenti indigenti.[243] Questo mette in dubbio il fatto che tutti gli studenti abbiano il giusto materiale di studio, ed il consequenziale rischio che il rendimento scolastico venga compromesso.

In Italia il tasso di abbandono scolastico è diminuito ma rimane comunque a livelli alti rispetto alla media europea (nel 2013: 17% media italiana, 12% media europea). Si tratta di un fenomeno in crescita sia in Irlanda che in Portogallo[244].

Complesse conseguenze si sono avvertite, insieme alle altre, dai gruppi di studenti più vulnerabili. In proposito sono segnalati gli studenti che incontrano

---

[242] Ivi, in part. p. 46.
[243] Ivi, *op.cit.*, in part. pp 45 – 46.
[244] Ivi, op. cit., in part. pp 47.

difficoltà nei trasporti scolastici a causa della distanza, in alcuni casi aumentata in seguito a fusioni e chiusure scolastiche (Grecia), ovvero alcuni studenti immigrati non hanno la possibilità di iscriversi facilmente a percorsi di studio in lingua perché aboliti (Cipro). Per gli studenti con disabilità è divenuto ancora più difficile poter avere appropriati servizi di assistenza, anche nelle scuole a loro dedicate (Portogallo, Irlanda, Grecia)[245].

4.2. DIRITTO ALLA SALUTE

Il Consiglio dell'Unione europea ha invitato gli Stati membri, *inter alia*, a "*continuare a migliorare l'accesso per tutti a servizi di assistenza sanitaria di qualità elevata, prestando particolare attenzione ai gruppi più vulnerabili; rafforzare ulteriormente le politiche e strategie di promozione della salute e di prevenzione delle malattie intese a migliorare la salute delle persone e a ridurre così la necessità di trattamento curativo; esaminare modi innovativi di integrazione tra cure primarie e cure ospedaliere e tra assistenza sanitaria e assistenza sociale*"[246].

---

[245] Ivi, in part. pp 47 – 48.

[246] Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sulla crisi economica e l'assistenza sanitaria*, luglio 2014, pubblicate alla pag. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.217.01.0002.01.ITA

L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti umani, ha osservato l'aumento del rischio degli effetti che le misure di austerità potrebbero avere sul diritto alla salute, in particolar modo dei soggetti più vulnerabili: l'Unione sembra non effettuare una valutazione *ex ante* dei potenziali effetti negativi che, le condizioni legate agli interventi di sostegno, possano avere sui gruppi più vulnerabili[247].

Il settore sanitario risulta essere tra quelli maggiormente colpiti dai significativi tagli di bilancio. Quindi è facile supporre che esistano reali implicazioni delle misure di austerità in questo campo.

Su tutti i paesi in cui sono state adottate misure di austerità si è registrato un aumento dei costi diretti sostenuti dai cittadini per qualsiasi trattamento sanitario: visite in ambulatori, acquisto dei farmaci, acquisto di materiale farmaceutico, servizi sanitari in genere. Parte del costo del servizio sanitario nazionale è stato riversato sulle contribuzioni dirette (e non) dei cittadini[248].

Nel caso Grecia si è registrato un vero e proprio spostamento dell'onere dell'assistenza sanitaria, dallo Stato al cittadino (aumenti dei canoni dovuti dai pazienti, aumenti della quota spettante al paziente su alcuni farmaci, aumenti delle tasse sulle prescrizioni mediche), che insieme alla riduzione della copertura delle prestazioni sanitarie, ha intaccato il livello delle cure sanitarie per i cittadini[249].

---

[247] Vedi FRA, Agenzia dell'Unione europea per i diritti umani, *The European Union as a Community of values: safeguardingfundamental rights in times of crisis*, luglio 2013, in part. p. 14 disponibile alla pagina http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-safeguarding-fundamental-rights-in-crisis_en.pdf
[248] Parlamento europeo, *op.cit.*, in part. p. 57.
[249] Ivi, in part. p. 55.

Molti dei tagli alla spesa sanitaria hanno costituito l'esclusione all'accesso alle prestazioni sanitarie di determinati gruppi di persone: a Cipro sono stati esclusi i cittadini della zona nord dell'isola, ed i cittadini dell'Unione privi di un regolare contratto di lavoro; in Spagna sono stati esclusi gli immigrati privi di regolare permesso di soggiorno (è garantita la prestazione in situazioni emergenziali)[250]; in Grecia è stato stabilito che l'assicurazione nazionale per i trattamenti sanitari non copra le prestazioni per coloro i quali non siano in grado di far fronte ai propri contributi previdenziali (disoccupati da lungo tempo e lavoratori autonomi)[251].

Anche nel settore sanitario si sono registrate chiusure. In Portogallo, ad esempio, è divenuto difficile per chi abita nelle zone interne ed isolate raggiungere centri di cura, e molto spesso si tratta di zone abitate principalmente da anziani, quindi questo rende difficile l'effettivo accesso al servizio sanitario nazionale. Un differente contesto si è realizzato nel caso spagnolo, caratterizzato da una nuova divisione delle competenze Stato e regioni. Si è sviluppato un iniquo servizio sanitario per i cittadini afferenti alle diverse regioni. Il caso italiano ha conosciuto la riduzione del numero dei posti letto in ospedale, e l'introduzione di nuovi centri di cura. Ma, i due fenomeni, non essendo stati attivati in sincronia temporale tra loro, hanno provocato una deficienza dell'accoglienza ospedaliera, quindi una riduzione delle possibilità per l'accesso ai servizi sanitari[252].

---

[250] Vedi Médicins du Monde, *Access the healthcare in Europe in time of crisis and rising Xenophobia*, 2013, in part. p. 6, disponibile alla pagina http://b.3cdn.net/droftheworld/d137240498b91ca33e_jhm62yjg1.pdf
[251] Parlamento europeo, *op.cit.*, in part. p. 56 - 57
[252] Ivi, in part. p. 57.

Proprio per l'Italia bisogna evidenziare una nota positiva: il nostro Sistema Sanitario Nazionale pur lavorando in cattive condizioni di bilancio è stato considerato come uno del migliori al mondo in termini di qualità[253].

La perdita dei posti di lavoro si è manifestata anche in questo settore[254], in Irlanda la moratoria sui nuovi impieghi del personale ha ridotto di 1500 unità il numero degli occupati nel settore. A Cipro la sospensione sullo stipendio dei medici del servizio sanitario nazionale, ha provocato la riduzione del personale negli ospedali, in quanto i medici hanno preferito operare nel settore privato[255].

Un aspetto ulteriormente importante è che *"the increased demand for certain healthcare services in combination with limited supply may have led to increased waiting lists to receive medical care"*[256], infatti, è riscontrato che: a Cipro per ottenere una prenotazione in un ospedale pubblico bisogna attendere circa sette mesi; in Spagna, nel 2012, le liste d'attesa per interventi chirurgici contavano più di 570 mila persone; in Irlanda l'attesa media per visite in ambulatorio è di circa 100 giorni e nel 2012 tra le liste d'attesa per appuntamenti ospedalieri riportavano una piccola percentuale di pazienti in attesa da tre anni[257].

---

[253] Vedi OECD, *How does Italy compare?*, OECD Health Statistics, 2014, in part. p 2, disponibile alla pagina http://www.oecd.org/els/health-systems/Briefing-Note-ITALY-2014.pdf

[254] Fenomeno che ha interessato maggiormente Spagna, Grecia, Cipro ed Irlanda.

[255] Parlamento europeo, *op.cit.*, in part. p. 57.

[256] Vedi Eurofund, *Impacts of the crisis on access to healthcare service in the EU*, 2013, p. 21, disponibile alla pagina: http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2013/85/en/1/EF1385EN.pdf

[257] Parlamento europeo, *op.cit.*, in part. p. 58.

Per questioni finanziarie alcuni individui hanno rinunciato al ricorso alle cure sanitarie. Questo, se da un lato ha reso più efficienti le liste di attesa eliminando i ricorsi alle cure non effettivamente necessari, dall'altro evidenzia l'esistenza effettiva di individui che non possono affrontare le spese sanitarie. È riscontrato che per far fronte a queste, siano stati rivisti i piani di spesa delle famiglie[258]. In Italia l'11% dei cittadini rinuncia alle cure[259], infatti è sostenuto che nel nostro Paese, così come a Cipro ed in Grecia, il livello dei costi costituisce una barriera alla richiesta di assistenza medica[260].

Un singolare fenomeno si è registrato in Irlanda ed in Cipro. Nella primo caso più di 200 mila pazienti hanno lasciato le cure private dal 2008 in poi, nel secondo la domanda di cure mediche nel settore pubblico è cresciuta del 20-39%. Questi andamenti sono spiegati dal fatto che in uno scenario pre-crisi nei due Paesi l'utilizzo dei servizi offerti dal settore privato erano molto consistenti, invece, *ex post* si è manifestata la ricerca delle prestazioni pubbliche meno costose. Come paradosso, in Italia si è verificato l'esatto contrario, con l'avvento della crisi si preferisce sostenere spese sanitarie maggiori ricorrendo con maggiore moderazione alle prestazioni sanitarie private, pur di eliminare le lungaggini delle liste d'attesa del settore pubblico[261].

---

[258]Ivi, in part. p. 59.
[259]Vedi Repubblica.it, *La crisi colpisce anche la sanità. L'11% degli italiani rinuncia alle cure*, dicembre 2013, disponibile alla pagina: http://www.repubblica.it/salute/2013/12/24/news/istat_italiani_rinunciano_a_cure-74396933/
[260] Vedi Eurofund, *op.cit.*, in part. p. 15.
[261] Parlamento europeo, *op. cit.*, in part. p. 59.

Importanti implicazioni, non sottovalutabili, riguardano i gruppi dei pazienti più deboli: in Irlanda, a causa dei tagli, i pazienti disabili sono stati colpiti spropositatamente tanto da creare situazioni in cui l'ammalato risulta essere relegato in casa, le pazienti donne non riescono ad affrontare le spese per visite ginecologiche, la spesa pubblica per le cure mentali è stata più che dimezzata, soggetti come anziani, pazienti autistici, pazienti soggetti a cure palliative, pazienti indigenti ovvero senzatetto sono stati duramente colpiti dalle misure di contenimento della spesa pubblica; in Portogallo si è ridotto il numero dei bambini sottoposti a vaccinazione; in Spagna sono cresciuti i suicidi ed i pazienti affetti da HIV e tubercolosi[262].

4.3. DIRITTO AL LAVORO

Probabilmente la perdita dei posti di lavoro ha costituito l'impatto più visibile della crisi, il quale non ha sotto di sé solo la questione del diritto al lavoro, ma altri diritti ad esso legati[263].

Il fenomeno della disoccupazione è dipeso dalla misure di austerità sia in via diretta, in quanto alcune di esse sono state effettivamente mirate alla diminuzione dei posti di lavoro, sia in via indiretta per il generale mutamento del mercato del lavoro.

---

[262] Ivi, in part. pp 60 – 61.
[263] Vedi *infra* Parte Seconda, *Cap*. 4.7.

Le decisioni di congelamento dei salari, adottate in alcuni stati, ha avuto l'effetto di far perdere il potere d'acquisto dei lavoratori, in quanto insieme al tasso d'inflazione in aumento, la riduzione del valore reale degli stipendi si è moltiplicata.

In Irlanda il contratto nazionale del lavoro che prevedeva l'innalzamento degli stipendi, è stato abbandonato da molti datori di lavoro per l'impossibilità di offrire aumenti di stipendio. Così come i nuovi lavoratori del settore pubblico sono stati assunti ad un salario più basso rispetto ai lavoratori già assunti. In Grecia, nel settore pubblico, oltre ad essere stati bloccati i nuovi impieghi, tra il 2010 ed il 2013 gli stipendi sono diminuiti del 25%, fenomeno accompagnato da una generale deregolamentazione delle leggi sul lavoro[264].

In spagna il valore reale del salario pubblico nel 2012 è sceso almeno del 10%[265], il salario orario privato dal 2009 è sceso in media del 1.8% l'anno, questo ha colpito maggiormente i lavoratori con salari bassi.

Tra i soggetti più colpiti ci sono le donne, i giovani e i soggetti disabili.

Le prime costituiscono sempre più di frequente le risorse inserite con contratti *part-time*. Tra loro, così come già accade in condizioni normali, ad aver subito maggiormente gli effetti negativi sono state le lavoratrici madri, le quali con l'avvento delle misure di austerità non hanno potuto conoscere un equo salario sul mercato del lavoro. In Grecia è significativamente cresciuta la disoccupazione femminile, in quanto una donna su quattro lavora nel settore

---

[264] Parlamento europeo, *op.cit.*, in part. p 77.
[265] Cfr. ESPU, *The wrong target one year on: pay cuts in the public sector in the European Union*, gennaio 2012, disponibile alla pagina http://www.epsu.org/IMG/pdf/Wrong_Target_Update.pdf

pubblico e quest'ultimo si è rivelato quello più a rischio. La disoccupazione giovanile si è rilevata preoccupante: in Spagna è cresciuta del 53%; in Portogallo del 34%; a Cipro i giovani risultano essere maggiormente sottoposti al lavoro temporaneo. La preoccupante realtà dei soggetti disabili è ben visibile in Spagna, dove la strategia per l'impiego 2012/2014 ha soppresso una serie di contratti a questi dedicati[266].

In alcuni Paesi sono stati effettuati tentativi di riduzione dei livelli di disoccupazione. Un esempio è costituito dal caso cipriota, nel quale è stato previsto un piano volto all'inserimento di nuova forza lavoro attraverso il sostegno all'impiego di disoccupati e soggetti vulnerabili, e aumentando l'orario d'apertura degli esercizi commerciali al dettaglio. Si è trattato di un'azione non positiva: ha portato ad un generale peggioramento dell'impiego, in quanto alcuni soggetti sono stati obbligati ad accettare sfavorevoli condizioni di lavoro per coprire posizioni non ricoperte dai reali beneficiari del programma; l'aumento delle ore d'apertura piuttosto che realizzare nuovi inserimenti, ha fatto sì che venisse chiesto ai già occupati di lavorare per più ore; in generale è aumentato il numero dei lavoratori sommersi[267].

Effetto delle misure anti crisi è stato anche l'aumento dei contratti a tempo determinato, e ancor di più contratti di lavoro *part*-time.

A Cipro, è aumentato il numero delle persone assunte a tempo determinato anche nel settore pubblico, a seguito del blocco sulle nuove assunzioni. In Italia, la riforma sul lavoro non ha contribuito alla riduzione

---

[266] Parlamento europeo, *op.cit.*, in part. p. 79.
[267] Ivi, in part. p 77.

della frammentazione del mercato e non ha placato l'impatto della crisi sul mercato del lavoro. In aggiunta, "*la flessibilità* […] *continua* […] *a configurarsi come una trappola che blocca in un precariato permanente i lavoratori che entrano nel mercato con contratti atipici*"[268]. La realtà ha dimostrato un aumento dell'occupazione, subito dopo la riforma, dell'11%, i due terzi di questi hanno un contratto a tempo determinato e meno di un quinto a tempo indeterminato[269].

4.4. DIRITTO ALLA PENSIONE

I tagli delle voci di spesa pubblica per le pensioni sono stati ottenuti per via delle riforme che hanno ridotto il numero dei nuovi pensionamenti combinandoli con tagli diretti sulle pensioni esistenti. Entrambi i motivi hanno stimolato i lavoratori a rivolgersi a soggetti privati per assicurarsi una pensione complementare su base volontaria. In Irlanda,a differenza di quanto accadeva prima della crisi, circa il 55% della forza lavoro ha provveduto ad una previdenza complementare. In Grecia, le misure adottate sulle pensioni hanno comportato riduzioni dal 3-24%. I tagli sono stati implementati su pensioni superiori a mille euro, questo non ha rappresentato un forte rischio per la popolazione ellenica, stante il fatto che il 67,5 % dei soggetti pensionati riceve

---

[268] Vedi G. DI DOMENICO, M. SCARLATO, *Valutazioni di interventi di riforma del mercato del lavoro attraverso strumenti quantitativi*, 2014, in part. p. 86 disponibile alla pagina http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/analisi_progammazione/brown_bag/Di_Domenico_Scarlato_Mercato_del_lavoro.pdf

[269] Parlamento europeo, *op.cit.*, in part. p. 78.

una somma pari o inferiore alla soglia indicata. In questo modo sono stati colpiti i soli percettori di pensioni medio alte[270].

A Cipro, sono state previste nuove disposizioni per il reddito minimo garantito. Il 30% dei pensionati a basso reddito non hanno prodotto domanda entro la data di scadenza, motivo per cui sono decaduti dal diritto di ricevere sia il reddito minimo, sia la pensione sociale (poco più di 63 mila, dei 70 mila aventi diritto hanno presentato richiesta nei regolari termini di scadenza). Uno dei punti di debolezza di questo regime è stato individuato proprio nell'ammontare determinato come massimale di reddito tutelato, in quanto inadeguato ad assicurare una vita dignitosa all'individuo. Inoltre esso è fornito sotto la condizione di dimorare nel territorio dello Stato da almeno 5 anni; questo diviene problematico per i soggetti in età pensionabile i quali oltre a non avere una propria pensione, sono rientrati in patria da un tempo inferiore a 5 anni[271].

Ulteriori contrazioni della spesa pubblica in pensioni, sono previste in Spagna e Portogallo. Nella prima l'obiettivo è raggiungere un risparmio del 3,4% del PIL nel 2050 attraverso l'introduzione di nuovi riforme. In Portogallo il disegno di riforma si pone di far decrescere in maniera consistente il tasso di sostituzione con occhio vigile alla sostenibilità del sistema. A causa di un aumento generale dell'inflazione, anche i pensionati hanno subito perdite sul loro potere di acquisto reale: in Spagna si stima una riduzione dello 0,35% nel 2014, *trend* in aumento considerato che le pensioni non cresceranno più dello 0,25% fino al 2019[272].

---

[270] Ivi, in part. p. 90.
[271] Ivi, in part. pp 90 – 93.
[272] Parlamento europeo, *op.cit.*, in part. p. 91.

Anche da soggetti esterni all'Unione, si sono avuti giudizi negativi riguardo agli effetti delle misure adottate. Per il caso Grecia sia l'Esperto Indipendente delle Nazioni Unite, che il Comitato europeo dei diritti sociali. Questi sono concordi nel sostenere che, l'effetto complessivo delle adottate misure di austerità sui soggetti pensionati, è stato quello di ridurre i benefici derivanti dalle pensioni sia pubbliche che private, in violazione dell'art 12 par. 3 della Carta Sociale Europea[273]. In Grecia i tagli delle pensioni hanno costituito "*a significant degradation of the standard of living and the living conditions of many of the pensioners concerned*"[274].

In Grecia, i servizi di sicurezza sociale, continuano a gravare sui cittadini e la legislazione in merito rimane sempre complessa e poco chiara. Si tratta di servizi che incontrano difficoltà nell'implementazione (la velocità dei cambiamenti rende il loro monitoraggio e comprensione difficile anche per gli esperti). In termini pratici non si riesce a rispondere alla richiesta di pensionamento di un cittadino in maniera certa, essendoci incertezza anche sui requisiti necessari per il pensionamento e l'ammontare della pensione. Sono aumentate le domande di pensionamento ed il personale amministrativo è stato ridotto, questo ha prodotto maggiori tempi d'attesa per l'acquisizione del diritto

---

[273] Consiglio d'Europa, Comitato europeo dei diritti sociali, Pareri 76/2012 (*Federation of employed pensioners of Greece (IKA–ETAM) c. Grecia*), 77/2012 (*Panhellenic Federation of Public Service Pensioners c. Grecia*), 78/2012 (*Pensioners' Union of the Athens-Piraeus Electric Railways (I.S.A.P.) c. Grecia*), 79/2012 (*Panhellenic Federation of pensioners of the Public Electricity Corporation (POS-DEI) c. Grecia*), 80/2012 *Pensioner's Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) c. Grecia*).

[274] Vedi Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, *Pensioners' Union of the Athens-Piraeus Electric Railways (I.S.A.P.) v. Greece*, Reclamo n. 78/2012, in part. par.73.

alla pensione (in alcuni casi si è atteso due anni). Tutto ciò alimenta un ragionevole senso di insicurezza e apprensione tra i cittadini e i pensionati circa il loro futuro. Motivi per i quali anche in Grecia i cittadini provvedono a fare i loro piani finanziari complementari[275].

Con occhio al prossimo futuro, sono tante le preoccupazioni riguardo alle implicazioni delle riforme dei futuri pensionati accresciute in molto paesi.

In Spagna, Italia ed Irlanda è sostenuto che le misure di austerità stiano causando molti problemi ai sistemi pensionistici riducendo la credibilità futura del sistema e minando la fiducia nella sicurezza del sistema finanziario: in Italia è sostenuto che le nuove generazioni dovranno necessariamente provvedere a un piano complementare di pensione; in Spagna è sostenuto che anche se le nuove misure assicurino un sistema sostenibile nel lungo periodo tenendo conto dell'invecchiamento della popolazione, non è del tutto garantito che il potere di acquisto rimanga invariato dopo la pensione (l'andamento decrescente del potere di acquisto in questo Stato è visto particolarmente rilevante l'impatto che si potrà avere sugli attuali lavoratori a bassa reddito come futuri pensionati in stato di povertà)[276]. Sempre sul caso spagnolo, è evidenziabile l'impatto che l'accresciuto numero di contributi previdenziali utili per il raggiungimento della pensione ha avuto sulle lavoratrici, le quali non riescono a raggiungere i requisiti minimi essendo soggette maggiormente a contratti *part*-time e avendo dovuto sostenere l'uscita dal mercato del lavoro per l'educazione dei figli, periodo in cui non hanno ricevuto i versamenti contributivi[277].

---

[275] Parlamento europeo, *op.cit.*, in part. pp 92 – 93.
[276] Ivi, in part. p 92.
[277] Ivi, in part. p 93.

L'aumento dell'età pensionabile costituisce una riduzione nei trasferimenti sociali verso un settore che vive principalmente di questi oltre che costituire una seria minaccia al diritto di godere di adeguati standard di vita per i soggetti in pensione[278].

4.5. ACCESSO ALLA GIUSTIZIA

Le misure di austerità che hanno provocato inefficienze nel godimento di tale diritto, non dipendono esclusivamente da misure volte ad avere effetti nell'ambito della giustizia, ma, anche azioni adottate in altri contesti, hanno avuto il loro effetto indiretto su questa. Facili esempi possono essere rappresentati dal registrato sovraccarico delle richieste di assistenza giuridica accorse nei tribunali a causa dell'aumento dell'impoverimento della popolazione a motivo della crescente disoccupazione, e dall'aumento dei ricorsi di incostituzionalità delle diverse riforme adottate.

Già un primo elemento negativo è riscontrato nell'accesso ai rimedi giuridici, compromessi in tutto o in parte. In alcuni casi si regista un accesso fortemente limitato ai rimedi costituzionali ed una incapacità, per i cittadini, di

---

[278] Vedi ONU, Assemblea Generale, *Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona: Mission to Ireland*, in UNU Doc. A/HRC/17/34/Add.2, maggio 2011, in part. p 5, disponibile a http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.34.Add.2_en.pdf

contestare la legittimità degli atti posti in essere dalle autorità fiscali(Grecia), in altri casi gli elevati costi della giustizia hanno costituito un significativo ostacolo al ricorso a questa (Irlanda)[279].

Quest'ultima realtà si è verificata anche in Italia in quanto i cittadini rinunciano al ricorso alla giustizia a causa degli elevati costi per accedervi[280]. Al contempo, le nuove norme che prevedono la concessione di un maggiore potere discrezionale ai giudici in appello, sembra aver creato un certo margine di incertezza giuridica[281]. L'azione delle misure per il contenimento delle risorse pubbliche, ha determinato anche la riorganizzazione dei palazzi di giustizia e la chiusura dei tribunali minori in Italia[282]. Il presidente del Consiglio nazionale forense ha suggerito che nel promuovere riforme in tale contesto bisogna "*studiare gli effetti economici degli interventi in* [un] *settor*[e] *ne*[l] *qual*[e] *non si toccano le leve dell'economia e della finanza ma si organizza la vita civile, la*

---

[279] Parlamento europeo, *op.cit.*, in part. p. 104.

[280] Cfr. Associazione Nazionale Forense, *Giustizia, per l'ANF è emergenza economica per gli avvocati: calo drastico dei redditi categoria non solo per la crisi ma anche per i parametri vigenti*, in Comunicati stampa, marzo 2013, disponibile alla pagina http://www.associazionenazionaleforense.it/giustizia-per-lanf-e-emergenza-economica-per-gli-avvocati-calo-drastico-dei-redditi-categoria-non-solo-per-la-crisi-ma-anche-per-i-parametri-vigenti/#sthash.YTnDmb9R.dpuf

[281] Cfr. A. STILO, *I primi orientamenti giurisprudenziali sul filtro in appello*, in La nuova Procedura Civile, 3/2014, disponibile alla pagina http://www.lanuovaproceduracivile.com/wp-content/uploads/2014/05/stilo_filtro_appello_orientamenti_giurisprudenza.pdf

[282] Cfr. Cittadinanzattiva, *La manovra finanziaria e la stangata (quasi) agostana sul diritto alla* giustizia, luglio 2011, disponibile alla pagina http://www.cittadinanzattiva.it/newsletter/2011_07_21-204/files/manovra_2011_gd.pdf

giustizia, l'istruzione e la sanità, cioè i compiti essenziali di uno Stato moderno"[283].

Si può sostenere che l'elevato livello di tasse per l'assistenza giuridica costituisce un vero limite all'accesso a questa, lasciando fuori molti gruppi sociali che non riescono ad accedervi. In Spagna sono state tante le denunce per presunta incostituzionalità della riforma della giustizia[284], ed un importante strumento a riguardo è stato istituito nel 2012 dalla *Plataforma Justicia para Todos*, attraverso la quale è possibile dare voce pubblica sui problemi della giustizia spagnola[285].

Anche i patrocini civili gratuiti sono stati messi sotto pressione dalla crisi, sono aumentate le richieste di assistenza per via dell'incessante aumento della disoccupazione, il quale ha fatto registrare un generale aumento dei soggetti richiedenti assistenza sociale. In Irlanda i tempi medi di attesa, per ricevere assistenza gratuita, sono di 58 settimane per un primo appuntamento con un avvocato; dal 2006 al 2011 le richieste sono aumentate dell'11%, ed il personale si è contratto del 16%. I ritardi hanno causato un aumento del numero di persone costrette ad autorappresentarsi in giudizio, riducendo la possibilità di difesa e rallentando il lavoro dei tribunali i quali devono guidare il cittadino nelle diverse pratiche[286].

---

[283] Vedi G. ALAPA, XXXI Congresso Nazionale Forense tenuta a Bari il 13/11/2012, riscontrabile alla pagina http://www.altalex.com/index-php?indot=60234

[284] Nel 2013, i governi di Andalusia, Aragona, Isole Canarie e la Catalogna, così come il gruppo parlamentare socialista, hanno presentato le denunce di incostituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale, che sono stati dichiarati ammissibili e sono in attesa di decisione nel merito.

[285] Parlamento europeo, *op.cit.*, in part. p. 106.

[286] Ivi, in part. p. 105.

Sempre in Irlanda, una rilevante questione riguarda il fatto che i giudici operano secondo linee guida che non sono *"publicly available"*, fenomeno che provoca una *"lack of transparency"*[287].

La riforma della giustizia in Portogallo ha previsto una centralizzazione dei servizi, la quale ha comportato una serie di problemi logistici per l'incapacità delle strutture ad accogliere i nuovi servizi centralizzati, provocando incertezza nell'intero sistema giudiziario, che, mista agli elevati costi, implica ulteriori disagi per gli utenti. Ad aggravare la situazione, già di per sé complessa, è stato il crollo della piattaforma online per la gestione dei processi civili di primo grado, fattore che, insieme al succitato problema logistico, ha acutizzato la lentezza dei giudizi ed una minore garanzia del diritto di accesso alla giustizia dei cittadini[288].

Problemi quali: i tagli ai salari, il mancato pagamento degli stipendi, la confisca di obbligazioni bancarie e titoli bancari appartenenti al pubblico, l'*haircut* dei depositi bancari, hanno caratterizzato i temi dei ricorsi alla giustizia in seguito all'introduzione delle misure di austerità sull'isola di Cipro.[289]

È auspicato che i Governi rispettino gli atti di natura giurisdizionale e non, i quali provengono da organismi internazionali posti al controllo del

---

[287] Vedi Irish Uman Rights and Equality Commission, *Submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights on Ireland's Third Periodic Report on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – List of Issues Stage*, ottobre 2014, in part. p 13 disponibile alla pagina http://www.ihrec.ie/download/pdf/ihrec_ireland__list_of_issues_1oct14.pdf
[288] Parlamento europeo, *op.cit.*, in part. p. 107
[289] Ivi, in part. p. 108

rispetto di trattati sui diritti umani, in vista di migliorare i meccanismi di accesso alla giustizia[290].

4.6. LIBERTÀ DI ESPRESSIONE E DI ASSEMBLEA

L'espressione popolare costituisce uno dei principali mezzi democratici affinché gli individui possano godere dalla libertà di parola così come quella di ricevere informazioni. Con l'avvento della crisi sono state diverse le forme tramite le quali i cittadini hanno potuto esprimersi. Nelle diverse occasioni di manifestazioni pubbliche, si verificati alcuni episodi che hanno portato ad instaurare un dialogo costruttivo con i rispettivi organi di Governo, mentre, in altri, l'esito ha conosciuto reazioni negative da parte delle autorità pubbliche.

Per quanto concerne questi ultimi, in seguito alle proteste di massa che hanno provocato incidenti, gli stati hanno posto dei limiti alla libertà di espressione, attuando delle politiche di repressione.

In merito, invece, agli episodi con esito positivo bisogna riportare l'impatto positivo dello sviluppo di nuove tecnologie e comunicazione tramite i social media. Questo ha permesso la condivisione ed il formarsi di idee direttamente sul web, in seno a movimenti indipendenti di cittadini, sorti sulla stessa rete, i quali partendo dal basso hanno determinato il rafforzamento della

---

[290] Vedi F. MARRELLA, A. PERULLI, *Manifesto di Venezia per la regolazione della globalizzazione economica. La globalizzazione virtuosa,* in Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, anno XXVIII, Fasc. 3, 2009, in part. p. 348.

società civile in Europa[291]. Si tratta di un fenomeno che in tutti i Paesi europei ha dato possibilità di espressione a molti dei quali non avendo più fiducia nei propri Governi, hanno potuto organizzarsi per la rivendicazione dei propri diritti, ovvero raggiungere posizioni di vertice.

In Portogallo, le manifestazioni contro le nuove misure sul sistema di sicurezza sociale annunciate dal Governo nel 2012, hanno ottenuto il risultato atteso: il Governo ha ritirato la proposta. Diverso finale, invece, si è realizzato il 15 ottobre del 2013, occasione in cui è stato vietato ai manifestanti da attraversare uno dei ponti principali di Lisbona per ragioni di sicurezza sociale.

Nel 2013, le autorità italiane in diverse città hanno vietato le proteste del movimento dei "forconi" a ragione del fatto che le precedenti manifestazioni di questo movimento hanno portato a blocchi stradali, minacce e atti di vandalismo che hanno causato penuria di carburante e di cibo in tutto il paese[292]. Nel dicembre 2013 in Italia si è verificata una manifesta solidarietà da parte delle forze dell'ordine nei confronti dei manifestanti. Nonostante l'ordine di repressione della protesta da parte del Governo, i poliziotti hanno"tolto il casco" come gesto di partecipazione alla protesta. Il tentativo di adozione di misure volte alla riduzione del diritto di protesta promosse dall'attuale Ministro degli Interni nell'aprile dello scorso anno, al fine di migliorare la sicurezza

---

[291] Cfr. Comitato Economico e Sociale Europeo, *Study on the Impact of the Crisis on Civil Society Organizations in the EU – Risks and Opportunities*, EESC/COMM/12/2012 disponibile alla pagina http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/eesc_qe-32-12-548-en-c_en.pdf

[292] Vedi S. CATALANO, Protestano gli autotrasportatori: tir fermi in tutta la Sicilia, in La Repubblica, Palermo, 16 gennaio 2012, disponibile alla pagina http://palermo.repubblica.it/cronaca/2012/01/16/news/protestano_gli_autotrasportatori_tir_fermi_in_tutta_la_sicilia-28226895/

pubblica nella zona centrale di Roma[293], a tutt'oggi ancora non è stato messo in atto.

In Grecia per ridurre al minimo le manifestazioni deciso di vietare le manifestazioni in diverse occasioni, a causa dell'incapacità di garantire l'ordine pubblico nelle città. In alcuni casi è stato chiesto agli esercizi commerciali la chiusura (con conseguenti perdite di fatturato) per evitare danni materiali che si erano già manifestati in precedenti occasioni. Motivazioni per le quali il Governo greco ha provveduto alla modifica della disciplina delle restrizioni delle assemblee all'aperto, prevedendo nuove misure affinché le manifestazioni non creino disagi nell'ordine pubblico: è previsto che le competenti autorità di polizia dispongano in termini pratici le restrizioni alle manifestazioni dandone comunicazione alle parti interessate.

In Spagna si stanno introducendo misure restrittive in materia di organizzazione delle proteste. Già dal 2012 il Governo ha previsto un piano preliminare che ha incontrato rilevanti critiche da parte dei partiti di opposizione, la società civile (come Amnesty International e Greenpeace), la magistratura, gli organi di polizia e docenti universitari[294]. A motivo di ciò è stato preparato un nuovo progetto volto ad introdurre una serie di nuove misure in merito a: perquisizioni domiciliari, perquisizioni stradali, sospette e le sanzioni applicabili. Nonostante anche questo progetto, abbia alimentato le discussioni in merito, ed il parere contrario del Governo, il Parlamento lo ha

---

[293]Vedi B. JERKOV, *Alfano:"Sicurezza, ecco il piano per Roma"*, in Il Messaggero, 22 aprile 2014, disponibile alla pagina http://www.ilmessaggero.it/ROMA/CRONACA/roma_sicurezza_piano_alfano_intervista_governo/notizie/645681.shtml

[294] Vedi M. FABRA – F. PEREZ, *Judges, lawyers and police argue that Citizens Safety Law will curtail rights*, in El Pais English Edition, dicembre 2013, disponibile alla pagina http://elpais.com/m/elpais/2013/12/02/inenglish/1385989604_721063.html

approvato[295]. Anche questo secondo progetto è stato ampiamente criticato per molte delle sue caratteristiche, tra cui multe molto elevate (fino a 600.000 euro) per reati come fotografare un ufficiale di polizia. Risultato paradossale, è stato il fatto che si sono avute nuove proteste[296].

4.7. ALTRI DIRITTI

Oltre ai principali diritto finora discussi è utile valutare l'impatto che le misure di austerità hanno avuto su altri diritti in capo ai cittadini.

Il diritto alla casa è stato compromesso dai rimedi alla crisi[297], così come ha osservato il Commissario dei diritti umani del Consiglio d'Europa.

D'altronde, in alcuni Stati membri la crisi si è verificata a causa dello scoppio di bolle immobiliari createsi per via della speculazione (Spagna, Irlanda). In Questi sono aumenti il numero di pignoramenti ed ipoteche. Anche i canoni mensili di affitto sono aumentati, a dispetto di una contrazione del numero degli alloggi sociali; questi ultimi risultano insufficienti ed inadeguati.

Anche il numero dei senzatetto è aumentato con la crisi[298].

---

[295] F. GAREA, *Ruling party rams controversial security legislation through Congress*, in El Pais English Edition, dicembre 2014, disponibile alla pagina http://elpais.com/elpais/2014/12/12/inenglish/1418379884_767333.html

[296] Vedi EURONEWS, *New "muzzle" law sparks protests across Spain*, 20 dicembre 2014, disponibile alla pagina http://www.euronews.com/2014/12/20/new-muzzle-law-sparks-protests-across-spain/

[297] Vedi Consiglio d'Europa, Commissario per i diritti umani, *Safeguarding human rights in times of economic crisis,* Issue Paper, dicembre 2013, in part. p. 19 disponibile alla pag. https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2130915

Il caso spagnolo ha conosciuto un aumento del numero dei procedimenti per pignoramento, motivo per cui si nel 2012 è stato varato il *Code of Good Bankig Practice*, con lo scopo di ristrutturare i debiti dei mutui dei soggetti insolventi. Ma, si è rivelato inadeguato ad affrontare i conflitti sociali, in quanto fondato sulla partecipazione volontaria delle banche. Una seconda normativa in materia, è stata adottata nel 2013, la quale ha previsto la cancellazione debito residuo nel caso in cui il debito rimborsato risultava compreso tra il 65% e l'80%. Nonostante questa seconda, un'ulteriore azione nel settore dovrà essere messa in atto dal Governo spagnolo in futuro in quanto anche questa soluzione sembra aver ricevuto pesanti critiche[299].

Similmente al caso spagnolo, anche a Cipro si sono verificate situazioni in cui molti soggetti mutuatari si sono rilevati inadempienti. Qui la questione si è rivelata alquanto problematica, in quanto le banche avrebbero potuto mettere all'asta anche gli immobili in Italia chiamati "prima casa". In merito è stata adottata una normativa in cui si prevede che la "prima casa" possa essere venduta dal creditore solo a seguito di un primo tentativo di vendita fallito. Come facilmente presumibile, in un contesto in cui i canoni di affitto registrano rincari, ed allo stesso tempo le prestazioni sociali si riducono anche in termini di alloggi sociali, i soggetti più colpiti risultano essere quelli più vulnerabili. Invero, categorie come anziani e richiedenti asilo che, oltre a dover fare i conti con le relative misure regressive in materia di diritto al lavoro e diritto alla pensione, si trovano ad affrontare il rincaro degli affitti[300].

---

[298] Vedi Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *The European Union as a Community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis*, 2012, in part. p. 17.
[299] Parlamento europeo, *op. cit.*, in part. p. 123.
[300] Ivi, in part. pp 124 – 125.

In Irlanda, la spesa per l'edilizia sociale si è contratta del 36% nel 2011 e di un ulteriore 26% nel 2012. Al contempo la perdita dei posti di lavoro ha fatto registrare aumenti nel numero delle famiglie in lista per alloggio sociale (più del 75% tra il 2008 e il 2011)[301].

Anche se il diritto alla casa non costituisce una garanzia del diritto di proprietà, è riconoscibile, nel complesso, un aspetto critico delle situazioni in riferimento al godimento di tale diritto, anche in questo ambito sono stati abbassati i livelli di tutela, e, nei fatti, poco è stato fatto per garantire una rete di sicurezza per i soggetti più colpiti. È chiaro che, nel momento i cui il livello di protezione si riduce, il numero di senzatetto aumenta, così come è chiaro il contrario.

Un successivo ambito da considerare è quello relativo al diritto di proprietà. La Carta stabilisce che "*ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale. La proprietà intellettuale è protetta*"[302]. Purtroppo anche in questa materia, le misure di austerità hanno compromesso il pieno godimento della tutela.

---

[301] Vedi Center for Economic and Social Rights, *Madued by the Celtic Tiger: Human rights in Ireland's economic meltdown*, Rights in crisis Briefing Paper, febbraio 2012, in part. p. 19 disponibile sul sito http://www.cesr.org/

[302] Carta dei Diritti Fondamentali dell'unione europea, art. 17.

In Grecia, sono state introdotte normative in merito, le quali sono state molto gravose per i proprietari, in particolare di immobili. Dietro al carattere emergenziale delle riforme, sono stati effettuati prelievi speciali attraverso l'imposizione di tasse a carico dei contribuenti. Oltre ai prelievi *una tantum* sui redditi eccedenti il valore di 60.000 euro annui, è stata inserita, dal 201, una tassa di solidarietà speciale, la quale ha comportato un prelievo sui redditi netti annui superiori a 12.000 euro; misura rivista al ribasso, ma ancora attiva per questo ed il prossimo anno.

Dal 2011, inoltre, è stata adottata una tassa sulle proprietà immobiliari residenziali e commerciali basata su prelievi effettuato tramite le bollette dell'energia elettrica. Secondo un particolare calcolo che tiene in considerazione di dimensione, vetustà, prezzo di mercato e posizione dell'immobile, l'ammontare calcolato è prelevato direttamente tramite gli importi delle bollette di fornitura dell'energia elettrica. In accompagnamento a tale misura, è stata posta la clausola che il mancato pagamento della tassa avrebbe causato l'abbassamento della potenza dell'impianto di energia elettrica[303].

Dal 2014 è divenuta operativa l'ENFIA, un'imposizione di prelievo uniforme sugli immobili, composto da un'imposta basa accompagnata da una addizionale. La prima tiene conto della posizione, della superficie, della

---

[303] Questa misura è stata considerata incostituzionale da Consiglio di Stato greco, in particolare, in violazione del principio di proporzionalità. È stato sostenuto che, oltre a trattarsi di una lesione del principio di libertà economica, rappresenta una misura in contrasto con la tutela della dignità umana, in quanto la possibilità di ricevere fornitura elettrica costituisce un bene indispensabile per un decente livello di vita.

destinazione d'uso, della vetustà e del numero di facciate dell'edificio. In una logica progressiva, la seconda è calcolata sulla base del valore dell'immobile, e non prevede alcuno sgravio per le persone giuridiche. Questa misura è stata ridimensionata nella sua portata, a causa delle forti critiche, e di conseguenza non ha realizzato gli obiettivi di bilancio[304].

Stando ad alcuni Rapporti della Banca Centrale, il calo dei prezzi degli immobili nel 2012 ha raggiunto quasi il 30%, e nel 2013 quasi il 35%. Le misure fiscali hanno dato manforte alla recessione del mercato immobiliare greco, causata da una forte contrazione della domanda, al punto che gli attuali parametri utilizzati per il calcolo della tassazione non rispecchiano il vero valore di mercato degli immobili.

Sempre nel caso greco, è riportabile, in questa analisi, il *Private Sector Involvement* adottato nel 2011, il quale ha comportato il coinvolgimento degli investitori del settore privato, nella partecipazione al salvataggio dello Stato. Si è richiesto agli investitori privati di scambiare i titoli di Stato di cui erano detentori, con nuovi titoli con scadenza più lunga e tasso cedolare inferiore. Gli investitori privati, hanno sostenuto perdite per un valore, in media, pari al 21% del credito vantato. I fondi assicurativi hanno conosciuto un duplice effetto, oltre alla riduzione del valore dei propri titoli, hanno dovuto fate i conti con una contrazione dei flussi in entrata a causa della generale situazione di crisi, quindi con maggiori costi per il piazzamento dei titoli sul mercato secondario.

Pur riconoscendo tali problematiche, il Consiglio di Stato greco, in seduta plenaria, ha ritenuto che si tratta di una misura costituzionale, oltre che imperativa per la protezione dell'interesse pubblico di evitare il *default* statale.

Il caso italiano ha conosciuto un diverso problema, quale quello legato ai ritardi nei pagamenti da parte del settore pubblico. La commissione europea, in

---

[304] Parlamento europeo, *op. cit.*, in part. pp 128.

giugno dello scorso anno, ha annunciato una procedura di infrazione verso l'Italia, in quanto, il sistema dei pagamenti utilizzato nel nostro Paese eccede i tempi previsti dalla normativa europea (30-60 giorni)[305]. Le cause del fenomeno sono state individuate nelle difficoltà, da parte delle amministrazioni pubbliche, di provvedere ai pagamenti in ragione di: Patto di stabilità interno per Regioni ed Enti locali, tempi lunghi di emissione del mandato di pagamento da parte della stazione appaltante, mancanza di risorse di cassa dell'ente, vischiosità burocratiche all'interno della stazione appaltante, tempi lunghi di emissione del certificato di pagamento, trasferimento fondi da altre amministrazioni alle stazioni appaltanti, dissesto finanziario dell'ente locale, nonché contenziosi[306].

Una stima di Banca d'Italia valuta che i debiti accumulati dalle autorità pubbliche per transazioni commerciali, si aggirano ad un totale pari a circa 90 miliardi di euro[307].

In aggiunta sembra ridursi anche il numero dei bandi di gara insieme a quello dei contratti siglati in seguito alla chiusura delle gare.[308]

È stato commentato che le misura prese sono volte a ridurre i debiti già contratti, non a modificare gli elementi che causano ritardi. Questo costituisce un problema per il futuro, perché non risolve il problema[309].

---

[305] Cfr. Commissione europea, *Late payments: Commission seeks clarifications from Italy and Slovakia*, 18 giugno 2014, disponibile alla pagina http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-689_en.htm

[306] Vedi Associazione Italiana Costruttori Edili, *Attuazione della nuova direttiva europea sui ritardi di pagamento in Italia. Relazione intermedia dell'Associazione Nazionale dei Costruttori Edili al Vice-Presidente della Commissione Europea sull'attuazione della Direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*, Roma, 13 settembre 2013, in par. p. 11.

[307] Cfr. Banca d'Italia, *Bollettino Economico Numero 2*, 2014, disponibile alla pagina https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-economico/2014-2/boleco_2_2014.pdf

[308] Vedi Associazione Italiana Costruttori Edili, *op. cit.*, Allegato n. 1, in part. p. 2.

Spostando l'attenzione ad una diversa dimensione, è utile riportare i diritti legati al diritto al lavoro. Tra cui il diritto a giorni di ferie ed il diritto alla contrattazione collettiva.

In merito al primo è utile riportare l'episodio portoghese, nel quale, è stato riformato il codice del diritto al lavoro. Esso ha previsto una riduzione del numero dei giorni festivi, pari a quattro, ed una riduzione del numero di giorni di ferie, pari a 22 giorni lavorativi, con l'effetto complessivo di un carico di lavoro aggiuntivo per i lavoratori di 7 giorni all'anno senza alcun aumento di retribuzione. Queste misure sono state sottoposte al controllo del i *Tribunal* portoghese, per la presunta violazione del principio costituzionale della tutela della fiducia, del diritto alle ferie retribuite e del giusto equilibrio tra vita lavorativa e personale. I giudici non hanno ritenuto incostituzionali le misure poste a rinvio. Sostenendo che non ricade in capo al singolo lavoratore il diritto di godere delle festività, piuttosto si considera un interesse pubblico in omaggio di rilevanti eventi sociali, politici e religiosi, ha giustificato l'azione del legislatore come modifica volta a migliorare la produttività. Per quanto riguarda la riduzione dei giorni di ferie retribuite, il *Tribunal* ha sostenuto che si tratta di un meccanismo volto a combattere l'assenteismo, quindi anch'esso giustificato in vista di una migliore produttività[310].

Il secondo ambito legato al diritto al lavoro, il diritto alla contrattazione collettiva, è tutelato dall'OIL, tramite la Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale (1948) e la Convenzione sul diritto di

---

[309] Vedi G. Pisauro, *Debiti della Pa: che succederà in futuro?*, in Lavoce.it, 9 aprile 2013, disponibile alla pagina http://www.lavoce.info/archives/8425/debiti-delle-amministrazioni-che-succedera-in-futuro/

[310] Tribunale costituzionale portoghese, *Decisione n. 602/2013*

organizzazione e di negoziazione collettiva (1951), dalla Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, all'art. 28, e dalla CSE all'art. 6.

Riguardo a questo argomento, bisogna rammentare il caso dei dipendenti pubblici e privati ciprioti, i quali hanno subito una riforma del mercato del lavoro senza essere mai stati consultati dal Governo. Si sono verificati: il congelamento ed i tagli gli stipendi dei dipendenti del settore pubblico; l'avvio di processi di privatizzazione delle imprese di proprietà statale; l'imposizione unilaterale del programma di reddito minimo garantito; l'introduzione di orari di lavoro dei negozi durante i fine settimana. È stato compiuto un tentativo per salvaguardare il ruolo dei rappresentanti dei lavoratori nei processi di contrattazione collettiva (migliorare il potere negoziale dei lavoratori), attraverso il varo di due leggi volte a: rafforzare il quadro della sindacalizzazione dei lavoratori, modernizzare le relazioni di lavoro, e contrastare gli abusi da parte dei datori di lavoro in tempi di crisi. Nei fatti, l'efficacia di questi due strumenti non è stata abbastanza in grado di garantire la partecipazione di questi alla decisioni più restrittive dei diritti dei lavoratori[311].

A dispetto del caso cipriota, in Portogallo è stato approvata in Parlamento una modifica alla contrattazione collettiva, tale da indebolire il potere contrattuale dei lavoratori. A minor copertura dei lavoratori, è stato ridotto il periodo di validità dei contatti collettivi, inserendo anche la possibilità di poter sospenderne la validità. Inoltre, ogni qual volta le misure di austerità adottate si sono ritenute incompatibili con la contrattazione collettiva vigente, di quest'ultima se ne sono sospesi gli effetti.

In Irlanda, era stato previsto che anche ad alcune categorie di giornalisti fosse concesso il diritto alla partecipazione alla contrattazione collettiva. Ma

---

[311] Parlamento europeo, *op. cit.*, in part. p. 133

secondo parere sfavorevole della *Troika*, questa misura non è stata realizzata. Questa tesi è stata sostenuta in base alla costante giurisprudenza dell'Unione che ha considerato tali categorie come liberi professionisti. Per tale ragione questi lavoratori sono rimasti estromessi dal godimento delle tutele della contrattazione collettiva[312].

In Grecia è stata introdotta una misura attraverso la quale le imprese possono stipulare speciali contratti collettivi a livello d'impresa, in deroga a quello nazionale di settore, purché venga stipulato con i 3/5 dei dipendenti della stessa impresa. Il Comitato di esperti sull'applicazione delle convenzioni e raccomandazioni dell'OIL, ha considerato che tale misura potrebbe avere negative ripercussioni sulla contrattazione collettiva a livello nazionale. In merito si è pronunciato anche il Comitato europeo dei diritti sociali[313].

L'ulteriore aspetto della libertà di espressione, è costituito dalla libertà di ricevere informazioni. L'impatto di questo diritto è di fondamentale importanza nello studio delle ripercussioni delle misure di austerità. È posto in capo agli Stati membri, il dovere di coinvolgere, attraverso informazioni trasparenti, i cittadini nella partecipazione agli affari pubblici, in particolare in merito alla politica economica e sociale, nelle diverse fasi di progettazione, attuazione e monitoraggio.

Nello Stato ellenico, nonostante le relative garanzie costituzionali, il diritto all'informazione ha subito forti restrizioni e con esso la libertà di stampa.

---

[312] Vedi A. KERR, *Social Rights in Crisis in the Eurozone. Work Rights in Ireland,* in *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, Working paper, European University institute, 2014, in part. pp 41 – 49.

[313] Vedi *infra* Parte Seconda, Cap. 5.

Nello scorso anno, la Grecia è risultata alla 99ª posizione secondo l'indice di libertà di stampacalcolato da *Reporters Without Borders*[314]. Secondo questi, la crisi economica ha colpito duramente i media greci, a causa dello spostamento degli investimenti del settore verso altri più redditizi, con i conseguenti licenziamenti. Inoltre, i giornalisti sono stati tra le vittime delle violenze fisiche subite negli scontri delle manifestazioni popolari, durante le quali spesso sono stati accusati di colludere con il Governo[315].

Significativo in questo ambito, è stata la chiusura, su spinta della *Troika* dell'emittente nazionale pubblica ERT, la quale contava quatto canali televisivi e 5 stazioni radio. Questa azione ha comportato licenziamenti per un numero di 2700 dipendenti pubblici, e per gli abitanti delle zone rurali del Paese ha costituito una perdita di accesso alle informazioni non di poco conto se si considera che le emittenti private non riescono a trasmettere il loro segnale in quelle aree[316]. Si è trattata di una misura ch ha suscitato aspri critiche, in particolare in riguardo al metodo utilizzato dal governo. In particolare, è stato accusato di aver agito con irregolarità, senza alcun controllo parlamentare, e privo di trasparenza e responsabilità[317]. In merito alla chiusura della ERT, la Corte costituzionale greca ha chiarito che non si è trattata di una misura incostituzionale, oltre che non contraria al diritto dell'Unione[318].

---

[314] Vedi Reporters Without Borders, *World Press Freedom Index 2014*, in part. p. 8

[315] Ivi, in part. p. 26

[316] Vedi Freedom House, *Freedom of the press 2014*, in part. p. 12 disponibile alla paginahttps://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP_2014.pdf

[317] Vedi Fédération internazionale des ligues des droits de l'homme, Hellenic League for Human Rights, *Dawngrading rights: the cost of austerity in Geece*, Report 2014, in part. p. 52.

[318] Corte Costituzionale greca, seduta plenaria, *Sentenza n. 1901/2014*.

L'articolo 34 della Carta e l'articolo 12 della CSE sono posti a garantire il diritto alla sicurezza sociale. Gli interventi su questo diritto, sono stati effettuati in Irlanda e Portogallo. In Irlanda, il diritto alla sicurezza sociale è stato influenzato negativamente attraverso tagli agli assegni familiari, all'indennità di disoccupazione , e al beneficio del congedo di maternità.

In Portogallo, una delle principali misure di austerità è consistita nel congelamento della quasi totalità dei benefici sociali e pensionistici.

Per quanto riguarda gli assegni familiari, questi sono stati ridotti, e l'introduzione di nuovi criteri di ammissibilità ha estromesso dal beneficio mezzo milione di bambini. Anche il sistema nazionale di assicurazione contro la disoccupazione ha subito modifiche in virtù degli accordi presi nel *Memorandum*, la durata del periodo del sussidio è stato ridotto, ed allo stesso tempo è stata inserita le regola che slega l'ammissibilità al sussidio dal reddito precedente del disoccupato e dalla relativa partecipazione contributiva del disoccupato. Questo nuovo sistema produce un doppio effetto: riduce il numero dei beneficiari di sussidio alla disoccupazione, e riduce l'ammontare del sussidio[319].

Un diritto da considerare, pur non essendo espressamente tutelato dagli strumenti esistenti sui diritti umani, è il diritto all'acqua. È stato considerato come "*essential for the full enjoyment of life and all human rights*"[320], e nello

---

[319] Parlamento europeo, *op. cit.*, in part. p. 137.
[320] Vedi ONU, Assemblea Generale, *Risoluzione The human right to water and sanitation*, 64/292, 2010, par.1

scorso anno è stato riconsiderato dalla commissione dell'Unione europea, in una sua comunicazione[321].

Una particolare situazione è venuta a crearsi in Irlanda, in quanto il Governo irlandese si è astenuto dal voto in merito alla risoluzione sul diritto all'acqua dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite; questo vale a dire che in questo Paese il diritto all'acqua non è ricompreso tra i diritti umani.

Con gli accordi presi tramite il *Memorandum* con la *Troika*, l'Irlanda ha inserito nuove tasse sull'utilizzo civile dell'acqua potabile, e delle acque reflue. Queste nuove misure sono entrate in porto dallo scorso gennaio e impongono una fornitura gratuita di base, pari a 30 m^3 all'anno, superata la quale il costo dei consumi è pari a 4,88€/m^3. In accompagnamento sono previste riduzioni per cittadini con reddito basso a tutela del benessere sociale, anche se permangono dubbi sull'efficacia di questa seconda misura.[322]

Un'altra dimensione degna di essere considerata è quella riguardante i crimini d'odio e incitamento all'odio. In seno a questo argomento è utile riportare che in Grecia, negli ultimi anni, episodi di discriminazione, violenza razzista, intolleranze, ed estremismi sono aumentati. Questo fenomeno è riconosciuto come la combinazione di due fattori chiave: da un lato, la crescente disoccupazione giovanile dovuta al verificarsi della crisi economica dal 2008; dall'altro, l'aumento del numero degli immigrati irregolari che vivono in

---

[321] Commissione europea, *Comunicazione relativa all'iniziativa dei cittadini europei "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!"*, COM/2014/0177.
[322] Parlamento europeo, op. cit. 138.

condizioni di degrado sociale ai margini delle città[323]. L'intensità e la frequenza di episodi di violenza razzista e di intolleranza sono aumentati, ed è riscontrata l'assenza di misure efficaci per affrontarli[324]

Il Difensore Civico greco ha riportato che, tra il primo gennaio 2012 ed il 30 aprile 2013 si sono verificati 281 incidenti per crimini d'odio, e nell'ultimo semestre del 2012 si è registrata una media di circa 8 episodi di razzismo al mese. L'aumento delle denunce, degli attacchi razzisti, e della crescente violenza usata riflette il fatto che i recenti sviluppi socio-politici abbiano portato all'ottenimento di 18 seggi in Parlamento da parte di un partito di estrema destra greco[325].

L' Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, ha rilevato che il tasso globale di ritorsione verso gli stranieri di etnia Rom in Grecia per il 2012 è stato del 54%, contro una media europea del 32%[326].

Dunque, bisogna riconoscere che se l'impatto generale delle misure di austerità, adottate dagli Stati membri, sia stato negativo per la totalità dei cittadini europei, lo sia stato ancor di più in capo ai cittadini che già prima della crisi risultavano essere maggiormente svantaggiati. Questa considerazione chiama in causa il concetto di uguaglianza, attraverso il quale è denotabile quanto alcuni individui abbiano subito maggiormente di altri sia a causa delle

---

[323] Vedi Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Racism, discrimination, intolerance and extremism: learning from experiences in Greece and Hungary,* dicembre 2013, in part. p.9.
[324] Ivi, in part. p.10.
[325] Parlamento europeo, *op. cit.*, in part. p. 140.
[326] Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Minorities as Victims of Crime,* 2012, in part. p. 8 disponibile alla pagina http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012-eu-midis-dif6_0.pdf

proprie precondizioni, sia a causa di misure austere che poco hanno considerato l'eventuale ruolo che avrebbero avuto nelle condizioni di vita dei più.

Nei diversi Paesi membri le condizioni alle quali sono stati sottoposti stranieri ed immigrati, indipendentemente dalla ragione del loro soggiorno, posso essere ritenute discriminatorie. Come riportato, nel diritto all'istruzione è nel caso Cipro che si sono riscontrati disagi per gli studenti stranieri, i quali non hanno potuto beneficiare di sostegni all'apprendimento della lingua greca, comportando minore facilità d'integrazione. Sempre a Cipro, ma è anche il caso di Greci e Spagna, gli immigrati privi di documenti sono stati esclusi dalle cure sanitarie di carattere non urgente. In Irlanda, invece, hanno dovuto scontare maggiori difficoltà nell'ingresso al mercato del lavoro[327].

Anche i cittadini disabili hanno risentito in forma maggiore rispetto ad altri delle misure di austerità. I minori con disabilità hanno visto ridursi il loro diritto all'istruzione inclusiva, i disabili in genere si ritrovano ad affrontare difficoltà nell'accesso all'assistenza sanitaria e all'occupazione, nonché problematiche inerenti al godimento della pensione.

La parità di genere non è stata considerata nell'implementazione dei pacchetti di misure austere volte al consolidamento dei bilanci pubblici. Come è stato notato, nei vari diritti, le donne sono risultate tra i gruppi più svantaggiati, sono il tipico lavoratore impiegato a tempo *part-time* (insieme ai giovani), non sono facilitate al rientro nel mercato del lavoro in seguito alla maternità, nelle famiglie monoparentali esse ne sono solitamente a capo[328].

---

[327] Parlamento europeo, *op. cit.*, in part. p. 141.
[328] Parlamento europeo, *op. cit.*, in part. p. 141.

4.8. MECCANISMI PER LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI ESTERNI ALL'UNIONE EUROPEA

A partire dal secondo dopoguerra, l'Europa è stata teatro di grandi passi avanti sul campo della difesa dei diritti umani. Di questo ne danno testimonianza gli accordi stipulati dagli (e tra gli) Stati europei dal 1948 in poi. Proprio nel '48 l'adozione della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* dall'*Assemblea Generale delle Nazioni Unite* ha aperto la strada allo sviluppo del quadro giuridico per il riconoscimento e la protezione dei diritti fondamentali, anche se, già dal 1946 era attiva presso l'ONU l'*Organizzazione internazionale del Lavoro* (OIL). In Europa, nel 1950, è stata adottata la *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo* (CEDU), la quale ha istituito, in principio, la Commissione e la Corte europea, in seguito sostituite dall'attuale *Corte europea dei diritti dell'uomo*. Nel 1960 ha fatto seguito l'adozione della *Carta Sociale Europea* (CSE) ed il relativo *Protocollo addizionale alla Carta Sociale Europea che prevede un sistema di reclami collettivi* del 1995.

Sulla scena internazionale, nel 1966, sono stati adottati due ulteriori strumenti posti alla salvaguardia dei diritti umani: lo *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), e lo *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR).

Per quando concerne il rispetto della CEDU, si può presentare il caso della sentenza *Da Conceicaoã Mateus c. Portogallo*[329] della Corte europea dei diritti umani dell'8 ottobre 2013. In occasione di questa pronuncia la Corte EDU non ha dichiarato illegittima la misura di austerità lusitana, che sanciva la riduzione dei sussidi natalizi e feriali soltanto per i pensionati pubblici per l'anno 2012. Sono stati riconosciuti: la particolare situazione economica, il carattere temporaneo della norma, e l'assente lesione del livello minimo della pensione base[330]. La Corte EDU, in questo modo, ha riconosciuto che nella libertà degli Stati sono ricomprese anche le scelte effettuate nel regime di sicurezza sociale; pertanto, purché non venga intaccata l'essenza del diritto, misure regressive, come in questo caso tagli alla pensione, delle quali se ne può riconoscere ragionevolezza e proporzionalità sono considerate compatibili con la CEDU[331].

Doveroso è riportare che per la stessa legge di bilancio con la quale era stata introdotta tale misura per il 2012, il *Tribunal costitucional* portoghese si era espresso affermando che, la misura in commento fosse affetta da incostituzionalità, ma ne aveva fatto salvi gli effetti per l'anno di riferimento.[332]

La tesi avvalorata dai giudici di Strasburgo poggia sulla logica che, riguardo al diritto alla pensione, lo Stato disponga di un proprio margine di

---

[329] Corte europea dei diritti dell'uomo, Sentenza *Da Conceicaoã Mateus c. Portogallo*, n. 62235/12, 8 ottobre 2013.

[330] Vedi Laboratorio Diritti Fondamentali, *Le politiche di austerity in Europa e la garanzia dei diritti sociali fondamentali*, Bollettino n. 12, maggio 2014, in part. p. 3 disponibile alla pagina http://labdf.eu/node/146

[331] M. CASTELLANETA, *Per la CEDU i tagli ad alcune pensioni sono compatibili con la Convenzione europea*, in Marinacastellaneta.it, 3 novembre 2013, consultabile sul sito http://www.marinacastellaneta.it/blog/per-la-cedu-i-tagli-ad-alcune-pensioni-sono-compatibili-con-la-convenzione-europea.html

[332] Tribunale costituzionale portoghese, *Acórdão* n 335/2012, in *Diário de República, 1° série*, n. 140, del 20 luglio 2012, p. 3846 ss.

valutazione, il quale, informato al corretto equilibrio tra la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo e l'interesse generale della comunità, possa rideterminare la portata del diritto in parola, purché non si privi l'individuo dei mezzi di sussistenza. Nel caso di specie, è stato bilanciato l'interesse generale del rientro di bilancio necessario, e la protezione dei diritti fondamentali[333].

Si tratta di una pronuncia che rimette alla volontà dello Stato la possibilità di rideterminare la portata delle prestazioni sociali al ribasso; va precisato che non era stata dedotta la discriminazione in merito alle restrizioni gravanti solo sui pensionati del settore pubblico[334].

Il medesimo concetto era stato espresso dalla Corte EDU nella sentenza *N.K.M. v. Hungary*, del maggio 2013, nella quale aveva già argomentato in merito all'ampio margine d'apprezzamento in capo agli Stati, in materia economica e sociale, nell'elaborazione delle leggi, specie se le particolari contingenze determinano necessaria una ridistribuzione delle risorse in favore, tanto della giustizia sociale, quanto del benessere collettivo[335]. Nel caso particolare della sentenza in parola, i giudici di Strasburgo hanno ritenuto che la misura rimessa fosse affetta da discriminazione, a causa dell'imposizione di un onere eccessivo nei confronti di un certo gruppo di lavoratori pubblici, a differenza della maggioranza "of citizens were not obliged to contribute, to a

---

[333] Alle medesime conclusioni era giunta in precedenza la Corte EDU, nelle sentenze *Koufaki e Adedy c. Grecia,* n. 57665/12, 7 maggio 2013, e *Mihaies e Sentes c. Romania,* 6 dicembre 2011.

[334] Vedi Laboratorio Diritti Fondamentali, *op. cit.,* in part. p. 3 disponibile alla pagina http://labdf.eu/node/146

[335] Vedi D. RUSSO, *op. cit.,* in part. p. 7.

comparable extent, to the public burden"[336]. È stata riconosciuta una sproporzionata disparità di trattamento rispetto al fine dell'interesse generale perseguito.

Con questo stesso concetto, in una precedente pronuncia, i giudici di Strasburgo erano giunti a diversa conclusione. Si tratta del caso *Maggio e altri c. Italia*[337], il quale non ha trattato di misure di austerità, ma è utile nella trattazione dell'argomento. In tale sentenza si è rilevato che la legge italiana[338] non costituisse violazione dell'art. 1, par. 1, del Primo Protocollo addizionale alla CEDU[339], in quanto, rappresentava, per il signor Maggio, una riduzione della pensione inferiore alla metà dell'intero importo[340]. Si trattava quindi di un onere individuale non eccessivo rispetto all'interesse di garantire la sostenibilità ed il bilanciamento del sistema previdenziale.

Pur riconoscendo che il giudizio esterno è, nel caso della CSE o dell'OIL, proveniente da organi di natura tecnica, *ergo* non vincolante tanto quanto quello dei giudici di Strasburgo, indubbio è riconoscere che la loro funzione interpretativa sia svolta similmente a quella della Corte europea dei diritti

---

[336] Corte europea dei diritti dell'uomo, *Sentenza N.K.M. v. Hungary,* n. 66529/11, 14 maggio 2013, in part. par. 72.

[337] Corte europea dei diritti dell'uomo, *Sentenza Maggio e altri c. Italia*, 31 maggio 2011.

[338] Legge n. 296/2006 del Parlamento italiano del 27 dicembre 2006, in G.U. n. 299, 27/12/2006 consultabile sul sito http://www.parlamento.it/parlam/leggi/06296l.htm.

[339] Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali emendato dal Protocollo n° 11, art. 1, par. 1, "*Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale*".

[340] Vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, Sentenza *Maggio c. Italia*, cit., par. 62.

dell'uomo, tanto nel monitorare lo stato di applicazione dei rispettivi trattati dalle Parti, tanto nell'esame, come nel caso del Comitato europeo dei diritti sociali, delle questioni ad essi sottoposte, al punto di sottoporre gli Stati all'obbligo della cooperazione con essi oltreché tenere in giusta considerazione le loro pronunce. Senza dimenticare che la portata delle loro pronunce ha valore per tutti gli Stati parte.[341]

Rimanendo nell'ambito del Consiglio d'Europa, in questo caso con riferimento al Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS), è utile riportare le pronunce in merito ai reclami collettivi sottoposti a quest'ultimo da organizzazioni sindacali greche. Per il CEDS è stata la prima occasione di pronuncia, riguardo al meccanismo opzionale dei reclami collettivi, su misure di politica economica sancite dal Governo convenuto, e legate, per la particolare situazione economica, ad impegni assunti con istituzioni internazionali in favore del sostegno finanziario.

Il 23 maggio del 2012, il CEDS si è pronunciato in merito a due reclami collettivi 65/2011 e 66/2011[342], entrambi presentati dalla Federazione generale dei lavoratori della società nazionale di energia elettrica (GENOP_DEI) insieme alla Confederazione dei sindacati dei funzionari pubblici greci (ADEDY).

---

[341] Vedi *infra*

[342] Consiglio d'Europa, Comitato europeo dei diritti sociali, Reclami collettivi 65/2011 (*General Federation of employees of the National electic power corporation (GENOP_DEI)/ Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) c. Grecia*), 66/2011 (*General Federation of employees of the National electic power corporation (GENOP_DEI)/ Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) c. Grecia*)

Il primo reclamo, contestava la legittimità di due disposizioni, contenute nell'Atto n. 3899[343], sul miglioramento della competitività delle imprese: una prima dispone che in occasione di un contratto a tempo indeterminato, i primi dodici mesi vengano considerati come periodo di prova con il conseguente effetto che durante tale periodo si possa cessare il rapporto di lavoro senza alcun preavviso o compensazione; la seconda istituisce la possibilità per le imprese di stipulare speciali accordi collettivi in deroga alle condizioni previste dalla relativa contrattazione collettiva nazionale di settore, posto che si rispetti il minimo retributivo in essa stabilito. In merito alla prima, il CEDS ha appurato la violazione dell'art. 4, par. 4, della CSE a norma del quale gli Stati parte si impegnano a garantire ad ogni lavoratore un preavviso di cessazione del lavoro in tempi ragionevoli, al fine di garantire un'equa retribuzione. In merito alla seconda il CEDS ha dichiarato la non procedibilità del proprio esame a motivo del fatto che la disposizione tratta di negoziazione collettiva, materia non ricompresa nel campo d'applicazione del diritto alla partecipazione della determinazione e miglioramento di condizioni e ambiente di lavoro[344].

Il secondo reclamo, riguardava misure contenute nell'Atto n.3863 in materia di Sicurezza Sociale, che introduce minori tutele e salario minimo inferiore per i lavoratori più giovani. Una prima disposizione, sottoposta al ricorso, riguarda speciali contratti di apprendistato per i lavoratori di età compresa tra i 15 ed i 18 anni i quali prevedono limitate garanzie di

---

[343] Si tratta di un atto in esecuzione della *Legge n.3845* del 5 maggio 2010 del Parlamento greco, che ha in allegato i *Memorandum* stipulati il 3 maggio 2010.

[344] Tale diritto è sancito dall'art. 3, par. 1, del Protocollo addizionale alla CSE del 1988; la Grecia non ha accettato di vincolarsi alla CSE riveduta del 1996, altrimenti tale disposizione sarebbe stata ricompresa tra i diritti sindacali e i diritti di negoziazione collettiva sanciti agli artt. 5 e 6 della medesima Carta.

assicurazione contro la malattia ed il rischio di incidenti. Tale disposizione è stata ritenuta dal CEDS compatibile sia con l'impegno in capo agli Stati di garantire l'effettivo diritto al lavoro, sia con il divieto all'impiego di minori in occupazioni pericolose ovvero insalubri. Una seconda disposizione rimessa all'esame del CEDS, costituisce la regola che assicura ai nuovi occupati di età inferiore ai 25 anni, l'84% del livello minimo salariale. Questa seconda, è stata ritenuta illegittima, in virtù della legislazione seguente che ha portato la retribuzione al di sotto del livello di povertà, quindi tale da non garantire un livello di vita dignitoso per il lavoratore e la famiglia[345].

In merito all'obbligo in capo agli Stati di un progressivo innalzamento del livello del regime di sicurezza sociale[346], il CEDS sostiene che l'adozione di misure restrittive delle garanzie tutelate dal diritto alla sicurezza sociale, in favore di un consolidamento delle finanze pubbliche in tempo di crisi, possa costituire una necessità per il perseguimento ed il mantenimento della sostenibilità del sistema sociale esistente, quale fine legittimo[347].

Vengono in rilievo, quindi, i requisiti di necessità della misura regressiva e legittimità dell'obiettivo di questa, sotto la condizione che non sia sottratta la sicurezza sociale di base ad ampie categorie di persone; in particolare è suggerito che le misure regressive non minino il nocciolo duro del sistema di sicurezza sociale e non escludano intere categorie di beneficiari. Agli Stati,

---

[345] Vedi L. MOLA, *Carta sociale europea e riforme strutturali del mercato del lavoro in tempi di crisi economica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 7, 2013, n. 1, in part. pp. 207 – 208.
[346] Vedi Carta Sociale Europea, art. 12, par. 3.
[347] Vedi Consiglio d'Europa, Comitato europeo dei diritti sociali, *GENOP_DEI)/ ADEDY c. Grecia*, ricorso n. 66/2011, cit. par. 45 - 49.

inoltre, è richiesto l'appronto di misure a sostegno dei soggetti colpiti dalla misura regressiva[348].

Una lettura comparata tra il diritto alla sicurezza sociale (art. 12, par. 3, CSE) e la previsione di limiti e restrizioni a protezione dei diritti altrui e dell'interesse pubblico (art. 31 CSE), di fatto, rappresenta che, in linea di principio, il consolidamento del bilancio pubblico necessario a garantire un sistema di sicurezza sociale sostenibile, è considerabile come interesse pubblico bilanciabile con il diritto alla sicurezza sociale, purché siano rispettati i principi di adeguatezza e proporzionalità delle misure di austerità[349].

Nella giurisprudenza precedente, il CEDS aveva già espresso che la CSE non consente l'adozione di misure regressive, tali da ledere il nocciolo duro (*core framework*) dei diritti da essa tutelati, questi costituiscono questioni legate all'identità e all'esistenza dell'individuo, nonché al comune valore fondante per la CEDU e la CSE, quale la dignità umana[350].

Nel caso greco un ulteriore richiamo al bilanciamento tra diritti dei singoli ed interesse generale legato allo stato di crisi è stato fatto per via dell'OIL tramite il Comitato di esperti sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni (CEARC). Quest'ultimo ha dichiarato che il rapporto presentato dalla Grecia mostrava che circa il 20% della popolazione si trovasse quasi ad entrare nella fascia di povertà, senza mai aver avuto *"an opportunity,*

---

[348] Cfr. L. MOLA *Carta sociale europea e riforme strutturali del mercato del lavoro in tempi di crisi economica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 7, 2013, n. 1, in part. p. 209; ID, *Profili di compatibilità delle misure di austerità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., in part. p. 97.
[349] Vedi D. RUSSO, *op.cit.*, 2/2013, in part. p. 7.
[350] Vedi L. MOLA, *Profili di compatibilità delle misure di austerità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, op. cit. , in part. p. 98.

in meetings with the Troika, to discuss the impact of the scocial security reforms on the spread of poverty, particularly for persons of small means and the social security benefits to withstand any such trend. It also did not have the oppotunity to discuss the impact that policies in the areas of taxation, wages and employment would have on the sustainability of the social security system"[351].

Invero, pur comprendendo nell'esame l'eccezionalità delle circostanze, il ristretto margine d'azione delle autorità elleniche, e gli sforzi da queste effettuati, il CEARC ha comunque sottolineato che, affinché delle misure comprimenti i diritti dei lavoratori si possano considerare compatibili con il diritto convenzionale dell'OIL, si debba trattare di provvedimenti eccezionali, necessari e temporalmente limitati nel tempo[352]. Negli stessi termini si è espresso il Comitato sulle libertà sindacali dello stesso OIL in occasione di un reclamo su provvedimenti greci, che hanno disposto riduzioni del numero dei dipendenti pubblici senza alcuna consultazione delle parti sociali, e la sospensione della contrattazione collettiva sui salari[353].

Un esempio positivo della portata delle pronunce del CEDS è costituito dal giudizio del *Juzgado de lo Social* n. 2 di Barcellona, nella sentenza n. 412 del 19 novembre 2013. La pronuncia ha dato priorità alla CSE nello statuire in merito alla misura nazionale contestata, la quale introduceva la possibilità di licenziamento del lavoratore senza obbligo di preavviso e/o compensazione, durante un periodo di prova lungo un anno, così come era accaduto nel caso

---

[351] Vedi OIL, Comitato di esperti sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni, *Report on the High level Mission to Greece*, in part. par. 88 reperibile sul sito http://www.ilo.org/

[352] Ivi, in part. p 160 ss e p 163 e ss.

[353] Cfr. OIL, Comitato sulle libertà sindacali, reclamo n. 2820 (Grecia), *Rapporto n. 365*, 2012, in part. par. 988, 990 e 1003.

greco. Invero, dopo aver riconosciuto che la situazione in esame era analoga a quella greca, il giudizio ha ripreso, facendone un esplicito richiamo, la pronuncia del CEDS sul reclamo n. 65/2011, mettendo da parte la legislazione nazionale. Si è trattato di un giudizio ad elevato impatto mediatico in Spagna. La Spagna, come la Grecia, non ha sottoscritto la CSE rivista del 1996; un'occasione persa per il CEDS per poterla applicare è stata a seguito del fatto che in Portogallo (Paese tra i 15 sottoscrittori della CSE rivista) le misure di austerità non sono state sottoposte al suo esame, bensì alla tutela giurisdizionale nazionale[354].

Nell'ambito di queste questioni, hanno avuto modo di pronunciarsi anche le Corti Costituzionali nazionali. In particolare il caso di seguito riportato, espone l'occasione per il *Tribunal costitucional* portoghese di applicare la legge fondamentale della Repubblica lusitana, nonché i principi in essa consacrati, su disposizioni nazionali in ottemperanza ad impegni assunti sul piano internazionale.

Nel 2013 sono stati sottoposi quattro ricorsi[355], ognuno su diversi articoli della *Lei do Orcamento do Estado para 2013* (LOE2013)[356], al *Tribunal costitucional* portoghese. Le varie questioni dei ricorsi contestavano misure specifiche riguardanti: la riduzione delle retribuzioni lorde mensili superiori a 1500 euro dei dipendenti pubblici, la sospensione del pagamento delle ferie per i dipendenti della pubblica amministrazione, la sospensione del pagamento delle

---

[354] Vedi Consiglio d'Europa, Commissione di Venezia, *The European Social Charter: the Committee and the protection of social rights in times of economic crisis*, CDL-LA(2014)0003, Strasburgo, 22 luglio 2014, in part. p. 7

[355] Presentati rispettivamente dal Presidente della Repubblica il primo, da cinquanta parlamentari del *Partido socialista* il secondo, da ventiquattro deputati (*Partido Comunista Português - Bloco de Esquedra – Partido Ecologista Os Verdes*) il terzo, dal *Provedor de Justiça* il quarto.

[356] Parlamento portoghese, Legge sul bilancio dello Stato per l'anno 2013, del 31/12/2012, n. 66-B/2012.

ferie degli stessi, la sospensione del pagamento del 90% dell'indennità di ferie per i pensionati, e l'obbligo di partecipare alla contribuzione previdenziale con il 6% per i beneficiari di indennità di disoccupazione e con il 5% per i percettori di indennità di malattia. Bisogna premettere che già per la legge di bilancio dell'anno precedente lo stesso *Tribunal* si era espresso affermando che la sospensione del pagamento della tredicesima e quattordicesima mensilità dei dipendenti pubblici costituiva una disparità ingiustificata, tra dipendenti del pubblico impiego e quelli del privato, lesiva del principio di uguaglianza contenuto all'art. 13 della Costituzione portoghese.[357]

Ponendosi in linea con quanto sostenuto l'anno precedente, il *Tribunal* arriva ad esprimersi il 5 aprile 2013 con l'*Acórdão* n.187/2013[358] (d'ora in poi semplicemente *Acórdão*), attraverso una pronuncia che accoglie parte dei ricorsi, dichiarando l'incostituzionalità di alcuni articoli della LOE2013 sulla base dello stesso art.13 e di altri sulla base del principio di proporzionalità sancito all'art.2 del testo costituzionale nazionale, e respinge altri.

Si tratta di una sentenza che bilancia diversi interessi, pur riconoscendo il carattere fondamentale di determinati diritti in Costituzione. Ha soppesato da un lato, la necessaria resistenza da porre alla situazione di "absoluta excecionalidade"[359] in cui versavano le finanze della Repubblica portoghese, dall'altro la difesa e l'applicazione dei principi costituzionali: rispettare vincoli

---

[357] Tribunale costituzionale portoghese, *Acórdão* n 335/2012, cit.
[358] Tribunale costituzionale portoghese, *Acórdão* n. 187/2013, in *Diário de República, 1° série*, n. 78, del 22 aprile 2013, p. 2328 ss.
[359] Ivi, punti 26 e 28.

dell'Unione e di carattere internazionale, e rispettare gli obblighi costituzionali nazionali.

Combinando principio di uguaglianza e principio di proporzionalità, il *Tribunal* ha considerato legittima la riduzione delle retribuzioni dei dipendenti pubblici superiori a 1500 euro, illegittima la seconda norma volta ad accompagnare alla prima l'ulteriore onere per i dipendenti pubblici di non ricevere la retribuzione delle ferie, in quanto impone "sacrifícios mais intensos aos trebalhadores"[360].

Per quanto attiene la sospensione dell'erogazione del 90% dell'indennità di ferie per i pensionati, la valutazione ha chiamato in causa un approccio combinato dei succitati principi, insieme a quello del legittimo affidamento. Riconoscendo preliminarmente che, in Portogallo, il diritto alla pensione può costituire una manifestazione del diritto alla sicurezza sociale[361] ovvero del diritto di proprietà[362], in quanto di per sé non costituzionalmente garantito, evidenzia che, essendo ricompreso tra i diritti sociali, è compito del legislatore a individuare il corretto equilibrio tra l'interesse del pensionato e la sostenibilità del sistema pensionistico a fronte delle risorse disponibili del Paese.[363] Continua poi affermando che: il principio di uguaglianza è leso a motivo della portata della misura contraria all'ulteriore principio della capacità contributiva, in

---

[360] Ivi, punto 45.
[361] Ivi, punti 57 – 59.
[362] Ivi, punti 60 – 63.
[363] Vedi R. CISOTTA, D. GALLO, *Il Tribunale costituzionale portoghese, i risvolti sociali delle misure di austerità ed il rispetto dei vincoli internazionali,* in Diritti Umani e Diritto Internazionale vol. 7/2013, n. 2, in part. p. 473.

quanto colpisce un'ampia parte della popolazione[364]; il principio di legittimo affidamento è minato dal fatto che non è tutelata la fiducia dei cittadini nell'investimento effettuato in quanto, pur riconoscendo il carattere transitorio della misura ablativa, e la realizzazione di un interesse pubblico, il diritto alla pensione sostanzia un diritto già costituito nel passato attraverso la partecipazione alla contribuzione durante l'intera carriera lavorativa[365]; il principio di proporzionalità, a sua volta, risulta anch'esso leso in quanto è riconosciuto il carattere eccessivamente oneroso della misura[366].

Infine in merito alla scelta di imporre l'obbligo di partecipare alla contribuzione previdenziale con il 6% per i percettori di indennità di disoccupazione, e con il 5% per i beneficiari di indennità di malattia, il *Tribunal*, sostiene che si tratti di una misura eccessivamente gravosa e sproporzionata, tale da intaccare l'importo considerato minimo per la sopravvivenza di specifiche situazioni di rischio sociale[367], pur considerando le ragioni del legislatore legate alla particolare congiuntura economica e finanziaria[368].

In ultima analisi, è riconoscibile la non assoluta prevalenza dei principi costituzionali fondamentali di fronte ad una misura derivante da impegni internazionali, che leda in maniera proporzionata le garanzie e i diritti tutelati da norme e principi costituzionali[369].

---

[364] Tribunale costituzionale portoghese, *Acórdão* n. 187/2013, cit., punto 54.
[365] Ivi, punti 55 e 65.
[366] Ivi, punto 55.
[367] Ivi, punti 92 – 93.
[368] Ivi, punti 90 – 91.
[369] Vedi R. CISOTTA, D. GALLO, *op. cit.*, in part. pp 476 – 477.

5. IL *DEFICIT* DEMOCRATICO NEL GOVERNO DELLA CRISI

Che nell'Unione fosse presente un certo *deficit* democratico era già noto prima dell'avvento della crisi[370]. Quello che maggiormente interessa, in questa sede,è leggere di un alto principio come questo, tra le righe del governo della crisi.

La linea utilizzata dalle politiche europee di governo della crisi, che, invano, ha cercato di compensare le originarie deficienze dell'UEM, ha segnato gli equilibri istituzionali europei, comportando un trasferimento, *de jure* e *de facto*, del potere decisionale dagli organi comunitari a quelli intergovernativi, come il Consiglio europeo. Quest'ultimo, istituito con il Trattato di Lisbona, non si tratterebbe, *de jure*, di un organo decisionale, bensì di un organo di progettazione strategica e coordinamento generale. Tuttavia, *de facto*,è proprio in seno a questo che sono state prese le decisioni più autorevoli per dare risposta all'incombere della crisi[371]. Come si è avuto già modo di esporre, in alcuni casi si è protesi per misure propriamente dell'Unione, in altri per la stipula di trattati internazionali.

È lo stesso Parlamento europeo a suggerire che *"il rafforzamento della governance economica dovrebbe includere una più stretta e tempestiva partecipazione del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali"*[372].

---

[370] Cfr. J. HABERMAS, *Remarks on Dieter Grimm's 'Does Europe Need a Constitution?*, in European law Jornal, novembre 1995.
[371] Vedi Laboratorio Diritti Fondamentali, *op. cit.*, in part. p. 1.
[372] Regolamento(UE) N. 1174/2011, al considerando n. 9.

Nella realtà il potenziale ruolo di co-decisore del Parlamento europeo (d'ora in avanti semplicemente Parlamento) nell'istituzione, e nell'attuale partecipazione, della nuova *governance*, è stato del tutto marginale; si è indebolita ancor di più la legittimazione democratica, mettendo in discussione i principi costituzionali sui cui è stata fondata l'Unione, quali quelli di uno Stato di diritto, democratico e sociale. Dal 2010 si è reagito alla virulenza della crisi con risposte farraginose, creando un governo multilaterale[373] e sempre più "a geometrie variabili"[374].

Sul preminente ruolo svolto in tempo di crisi dal Consiglio europeo si è espresso lo stesso Parlamento in una sua risoluzione del 12 dicembre 2013[375]. È stato reso chiaro quanto il Consiglio europeo abbia "*travalicato l'importante prescrizione del trattato secondo la quale esso non esercita funzioni legislative*"[376], e che l'assenza di un formale dialogo tra le due istituzioni, ha ostacolato il ruolo di co-legislatore del Parlamento. Per tali primarie ragioni, è stato suggerito, *inter alia*, che le riunioni del Consiglio europeo siano precedute da un dibattito parlamentare al fine di far conoscere il parere del Parlamento sulle diverse questioni[377], che per le questioni *"suscettibili di avere una dimensione legislativa"* sia tempestivamente coinvolto il Parlamento, nonché, per le questioni interistituzionali, che il presidente del Parlamento prenda parte

---

[373] Vedi C. JOERGES, S. GIUBBONI, *Diritto e politica nella crisi europea*, in Studi Italo-Tedeschi, vol. 6, Bremen, ottobre 2013, in part. p. 2.
[374] Vedi G. DELLA CANANEA, *op. cit.*, in part. p. 4.
[375] Parlamento europeo, *Risoluzione sulle relazioni tra il Parlamento europeo e le istituzioni che rappresentano i governi nazionali*, 12 dicembre 2013.
[376] Ivi, considerando C.
[377] Ivi, par. 2.

alle riunioni del Consiglio europeo[378]. Viene sottolineato, inoltre, che le conclusioni del Consiglio europeo hanno natura di mandato negoziale affidato al Consiglio dei ministri, in capo a questi non è posto alcun divieto di negoziare il contenuto della decisione con il Parlamento[379]; la promozione di adeguate modalità di controllo parlamentare è considerata occorrente per il rafforzamento della natura democratica dei processi decisionali[380].

Le dinamiche macroeconomiche, sembrano riproporre in maniera forte il *democratic gap* che sembrava essersi ridotto con l'avanzamento dell'integrazione attraverso i vari Trattati fino a quello di Lisbona. Un interessante aspetto che va sottolineato, quale dimostrazione della linea d'azione utilizzata nella gestione della crisi, è l'evoluzione subita dal metodo decisionale, si è realizzata una "*invasiva riviviscenza del metodo intergovernativo*"[381] suggellato con i nuovi accordi internazionali, in violazione dei Trattati[382].

Il presentarsi del caso greco ha presentato nuove sfide per l'economia europea, al punto di porre l'Unione dinanzi alla scelta se proseguire sulla strada di un'integrazione accelerata da un lato, e un rallentamento di questa in favore degli interessi nazionali dall'altro. La difficile realtà ha maggiormente assorbito tutte le forze in essere, in quanto gli interessi nazionali si sono sostanziati in necessari salvataggi dei bilanci statali a rischio *default*.

---

[378] Ivi, par. 7.
[379] Ivi, par. 3.
[380] Ivi, considerando E.
[381] Vedi G. M. RUOTOLO, *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi* globale, in Studi sull'integrazione europea, Vol. VII 2012, in part. p. 460.
[382] Parlamento europeo, *Risoluzione sulle relazioni tra il Parlamento europeo e le istituzioni che rappresentano i governi nazionali*, cit., in part. considerando D.

Questa realtà ha creato un doppio paradosso: rendendo palese che, oltre ai benefici comuni, si è inevitabilmente legati ad un unicità di sorte, si è levato, in un siffatto doloroso contesto, un positivo impulso all'integrazione vista l'inefficacia dell'incompletezza di quella attuale; di contro, il sostegno che gli Stati beneficiari ricevono è subordinato all'austera condizionalità dei propri conti pubblici, soggetti all'esame esterno ed all'applicazione di sanzioni nei casi di violazione delle misure concordate. In questo modo la solidarietà tra Membri produce l'effetto di limitare ulteriormente la sovranità degli Stati[383].

Ed è proprio quest'ultimo aspetto che apre la strada all'ulteriore estensione del *deficit* democratico.

Constatato l'insufficiente coinvolgimento del Parlamento europeo, quindi la sua scarsa influenza sulle decisioni in merito alle concrete azioni di rimedio alla crisi in tutte le sue evoluzioni, è inoltre riscontrato un importante trasferimento del potere decisionale dal diritto (legittimato) alla politica (tecnocratica), attraverso un sostanziale cambiamento della costituzione economica europea.

Partendo dalla giurisprudenza della Corte di giustizia nella celebre sentenza *Pringle*, nella quale, in aggiunta al superamento del fondamento giuridico dell'art. 122, par. 1, TFUE, considerato inadeguato al sostegno finanziario degli Stati membri, viene riconosciuta all'istituzione del MES una propria *ratio*: questo concede assistenza finanziaria ai soli Membri che si trovino o rischino di trovarsi in grave situazione finanziaria, solo nel caso in cui l'intervento sia indispensabile per la salvaguardia della stabilità finanziaria

---

[383] Vedi S. ANTONIAZZI, *op. cit.*, in part. p 203.

dell'intera Eurozona, e subordinando la concessione a rigorosa condizionalità[384]. È stato colto in dottrina, che una rilettura di queste affermazioni scaturisce una successione tra la logica sottesa alla regola del *no bail-out*, consacratrice della gestione autonomia e responsabile degli Stati membri, e la *governance* di tipo collettivo del soccorso agli Stati in crisi. Questa delega è avvenuta non curante del fatto che i processi decisionali del MES presentino problemi di legittimazione democratica. Queste argomentazioni presentano un contraddittorio: da una parte, il governo della crisi ha irrigidito il diritto dell'Unione tramite una imponente regolamentazione, vincolistica e sanzionatoria, delle scelte macroeconomiche e delle condotta fiscale dei Paesi membri; dall'altra, l'applicazione di concetti chiave della nuova *governace*, è soggetta alla discrezionalità di apparati tecnocratici post-democratici[385].

Ci si è quindi svincolati dagli impegno preso nei Trattati quale quello di una Unione basata sul principio di democrazia e sulla *rule of law*; eppure, potremmo sostenere un'altra tesi leggendo la stessa storia sotto un diverso aspetto.

Prendendo in esame la *Troika* si può riportare, come suggerito dalle parole di Klaus Regling, Direttore Generale del MES, come essa non costituisca il decisore finale delle misure di austerità, in quanto "*the political decisions are taken by democratically elected euro area governments*". Si possono riconoscere alcuni profili della partecipazione democratica nell'*iter* dei negoziati tra lo Stato richiedente aiuto e la *Troika*: le condizionalità contenute

---

[384] Cfr. Corte di giustizia, *Pringle*, cit. paragrafi 116 e 142.
[385] Vedi C. JOERGES, S. GIUBBONI, *op. cit.*, in part. p. 15.

nel *Memorandum of Understanding*, sono discusse, così come l'intero *Memorandum*, in seno al Consiglio ECOFIN i cui membri sono parte dei Governi nazionali; l'approvazione del *Memorandum*, nella maggior parte dei casi, è stata votata dai parlamenti nazionali (in Irlanda e Portogallo anche dai partiti di opposizione). Inoltre *the political and democratic control via national euro area governments and parliaments, and not the European Parliament, reflects the fact that* [the] *financing of the programmes in financial markets is backed by national budgets of euro area Member States, not from the EU*[386].

In dottrina si è sostenuto che i rimedi alla crisi abbiano profondamente modificato l'equilibrio costituzionale sul quale risiede l'Unione. Si osserva che l'ordinamento giuridico dell'Unione assicura che la formazione delle norme tenga conto di tre gruppi d'interesse[387]: i cittadini dell'Unione attraverso il Parlamento, gli Stati sovrani attraverso il Consiglio, e gli interessi sovranazionali attraverso la Commissione. Il procedimento legislativo offre spazio alla voce degli interessi dei cittadini europei tramite forum dedicati, al punto che è sostenuto che il cittadino dell'Unione è autore delle norme alle quali, egli stesso è soggetto. La creazione del MES, il crescente ruolo del Consiglio europeo, e l'indipendente *Fiscal Compact*, sono individuati come azioni con impatto durevole sulla capacità dell'Unione di mediare interessi in conflitto in tutte e tre le aree di competenza di questi strumenti. Gli stessi autori concludono che il procedimento legislativo dell'Unione, con le sue prerogative

---

[386] Vedi K. REGLING, *Hearing with Members of the Economic and Monetary Affairs Committee (ECON) of the European Parliament on the work of the Troika*, Strasburgo, 15 gennaio 2014, in part. p. 3 disponibile sul sito http://www.esm.europa.eu/

[387] Vedi M. DAWSON, F. DE WITTE, *Costitutional Balance in the Eu after the Euro-crisis*, in The Modern Law Review, Vol. 76, settembre 2013, in part. p. 817-844.

ed il relativo equilibrio tra le decisioni delle diverse istituzioni, assicura la legittimità lungo tutto il processo ed il carattere sovranazionale dell'Unione nella promulgazione di norme vincolanti[388].

Il fatto che il Trattato del MES sia esterno all'Unione rende chiaro che il suo operato non sia del tutto sottoposto al controllo legislativo e democratico dell'ordinamento dell'Unione.

D'altronde è sottolineabile come, la scelta di introdurre l'emendamento all'art. 136 TFUE tramite la procedura semplificata prevista dall'art. 48, par. 6, TUE sia anch'essa affetta da *deficit* democratico. Questa utilizza una modalità di modifica del trattato più veloce, in quanto nello stesso momento esclude sia la necessità di una convenzione, elemento comprensibilmente desiderabile per dare celere rimedio alla crisi in atto, sia la partecipazione della rappresentazione democratica dei parlamenti nazionali[389]. Già quando il MES era solo un progetto, il Parlamento aveva affermato che l'eventuale istituzione di questo al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione avrebbe costituito "una minaccia per l'integrità del sistema basato sui trattati"[390].

Va da sé che il rafforzamento dello Stato di diritto è divenuto ormai necessario. Invero, già dall'aprile 2013 in seno al Consiglio "Giustizia e affari

---

[388] *Ibidem*.
[389] Cfr. J. TOMKIN, *Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy*, in German Law Journal, Vol.14 n.1, 2013.
[390] Parlamento europeo, *Risoluzione sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro*, 23 marzo 2011, in part. par. 7.

interni" si è argomentato a riguardo, e nello stesso anno è stata coinvolta sull'argomento anche la Commissione. Il Parlamento europeo, dal canto suo, tra il 2013 ed il 2014 ha ripetutamente sollecitato ad un ripensamento della linea d'azione comune, ponendo maggiore attenzione allo Stato di diritto, diritti fondamentali ed agli obblighi in materia di democrazia imposti dai Trattati. Un risultato in materia si è ottenuto lo scorso 16 dicembre con le Conclusioni del Consiglio "Affari generali"[391]. Fondate, come l'intera attuale agenda, su tutte e tre le dimensioni dello sviluppo sostenibile (economica, sociale ed ambientale), le ragioni esposte non hanno inteso creare un nuovo meccanismo di monitoraggio, piuttosto hanno richiesto l'instaurazione di un dialogo costruttivo che stimoli il rispetto dei Trattati e garantisca lo Stato di diritto.

Si è sottolineato l'indispensabile dispiegamento delle forze per una "*governance democratica e lo Stato di diritto*", in cui il ruolo attivo della società civile possa godere di un ambiente favorevole e le istituzioni "*siano legittime, responsabili, efficienti e che agiscano nel rispetto dello stato di diritto*"[392]. Ciò che è nelle intenzioni del Consiglio è di evitare procedure ripetute da varie istituzioni, quindi, nel pieno rispetto del principio di complementarietà, intende operare con le altre istituzioni dell'Unione e le organizzazioni internazionali che si adoperano nel settore, quali lo *EU Justice Scoreboard* della Commissione europea, l'Agenzia dell'Unione europea dei diritti fondamentali, il Consiglio

---

[391] Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni su Un'agenda post 2015 trasformativa*, Bruxelles, 16 dicembre 2014.
[392] Ivi, par. 22.

d'Europa, la Commissione di Venezia in seno a quest'ultimo, nonché le Nazioni Unite[393].

Il Consiglio d'Europa invero suggerisce di prevenire *"the undermining of existing democratic standards when it comes to decisions linked to the sovereign debt crisis"*, e creare una azione congiunta a livello europeo per "[to] *preserv*[…] *maximum possible discretion for national governments and other national democratically legitimated institutions, in particular parliaments*"[394].

---

[393] Vedi O. PORCHIA, *Le conclusioni del Consiglio del 16 dicembre 2014 "Rafforzare lo Stato di diritto": un significativo risultato della presidenza italiana*, in Eurojus.it, disponibile alla pagina http://www.eurojus.it/?s=conclusioni+del+Consiglio+del+16+dicembre+2014

[394] Vedi Consiglio d'Europa, Assemblea Parlamentare, *Risoluzione Austerity measures – a danger for democracy and social rights*, 1884 (2012), par. 10.1.

6. CONCLUSIONI

Come si è potuto constatare, la risposta alla crisi del debito sovrano dell'Eurozona si è sostanziata in diverse azioni individuabili in due gruppi:[395] atti volti alla predisposizione di meccanismi di assistenza finanziaria (il *Loan Facility Agreement* concluso tra Grecia e Commissione, il Regolamento (UE) 407/2010 istitutivo del MESF, lo FESF, la decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo, la conclusione del Trattato del MES), e misure dirette al rafforzamento dell'integrazione fiscale e del coordinamento delle politiche economiche (il Patto Euro Plus, il *Six-Pack*, il TSCG, il *Two-Pack*).

Tali misure sono state adottate tramite atti di diritto dell'Unione, di diritto internazionale, ovvero di diritto nazionale (questo è il caso particolare dello FESF), ma l'univoco principio ispiratore che pare venire in rilievo è il principio di solidarietà tra gli Stati membri. Questo dovrebbe essere seguito da una maggiore responsabilità verso il completamento dell'UEM, raggiungendo con ordine l'unione bancaria, l'unione fiscale e con coraggio l'unione politica[396].

Gli interventi a nome del principio di solidarietà hanno comportato per gli Stati membri un'ulteriore cessione di sovranità[397]; si è trattato di una cessione asimmetrica che va oltre quella che, "misuratamente e simmetricamente, [si accetta] per contribuire all'integrazione europea"[398].

---

[395] Cfr. G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi dell'euro*, in Rivista di Diritto Internazionale, 3/2012, in part. p. 685; G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, G. NAPOLITANO (a cura di), Bologna, 2012, in part. p. 389; P. MANZINI, *op. cit.*, in part. pp. 29-30.

[396] J. M. BARROSO, *Barroso: solidarietà e responsabilità, ora un atto di coraggio*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 giugno 2012, consultabile sul sito http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-06-28/barroso-solidarieta-responsabilita-atto-063533.shtml?uuid=AbpHTMzF

[397] S. ANTONIAZZI, *op. cit.*, in part. p. 203.

[398] M. MONTI, *Le parole e i fatti*, Rizzoli, 2012.

Queste espressioni si riferiscono primariamente alle politiche di condizionalità alle quali sono stati (sono) subordinati gli aiuti di assistenza finanziaria, le quali hanno chiesto agli Stati interessati l'introduzione di una serie di misure informate principalmente al consolidamento dei bilanci pubblici.

Di queste ultime ne sono stati resi chiari gli impatti diretti ed indiretti sullo stile di vita dei cittadini, sia tramite l'analisi di studi empirici condotti proprio su tali effetti da istituzioni a vario titolo, sia tramite lo studio della "giurisprudenza della crisi"[399]. Ricercando tratti comini all'interno di questa si può tentare di leggerne una sintesi comune alle pronunce dei giudici, di vario livello, intervenuti in materia.

Iniziando dal livello nazionale, riprendendo quindi in esame la tesi sostenuta dai giudici del *Tribunal costitucional* del Portogallo, si può enfatizzare sul bilanciamento condotto tra la tutela dei diritti sociali, costituzionalmente garantiti, e la salvaguardia della stabilità finanziaria per il timore del contagio per effetto della crisi, richiesta da obblighi sul piano internazionale. Questo caso pone in relazione il potere legislativo con quello giudiziario, nella veste del giudice supremo, in merito alla legittimità delle scelte democraticamente adottate dal primo (derivanti da impegni internazionali assunti dall'organo esecutivo), potenzialmente in contrasto con i principi costituzionali. Il giudice delle leggi, in questo caso, ponendo l'attenzione sul principio d'uguaglianza (e relativi corollari) pare restituire ai cittadini, nonché ai rappresentanti di questi, la "sovranità sociale"[400] alla quale sembrano aver abdicato in favore dei vincoli di bilancio[401].

Nel complesso, si può sostenere che non possono essere giustificate ingerenze sui diritti sociali essenziali per la necessità di ottemperare agli obblighi provenienti da impegni internazionali con la *Troika*, bensì gli Stati membri sono tenuti al rispetto di tali diritti sia durante la negoziazione, che durante l'esecuzione degli accordi su programmi di assistenza (CEDS in

---

[399] G. FONTANA, *op. cit.*, in part. p. 2.
[400] R. LATHAM, *Social Sovereignty*, in *Theory, Culture, and Society*, 2000, p.1 ss.
[401] R. CISOTTA, D. GALLO, *op.cit.*, in part. pp. 479-480.

occasione dei reclami contro la Grecia)[402]. Invero, sembra escludersi che la sospensione della tutela dei diritti sociali contenuti nella CSE possa originarsi da una crisi economica, questo potrebbe accadere nel momento in cui esiste un "pericolo pubblico che minaccia la vita della nazione"[403]. Inoltre, anche per i diritti ai quali corrispondono obblighi a realizzazione progressiva, quali quelli sociali, economici e culturali, emergere che una soglia minima di tutela dovrebbe rimanere sottoposta a garanzia, pur concedendo agli Stati di eseguire un bilanciamento tra l'interesse pubblico (impegni assunti con la Troika) e la salvaguardia dei diritti fondamentali[404].

L'opportunità per gli Stati di effettuare tale bilanciamento è affermata anche dalla Corte EDU, e dal Comitato di esperti dell'OIL: secondo la prima, nella formulazione delle leggi in materia economica e sociale, è concesso agli Stati di compiere, specie in caso di conclamata crisi economica, una ridistribuzione delle risorse informata alla giustizia sociale e al benessere collettivo (sentenza *N.K.M. v. Hungary*), tanto che è ammissibile una misura regressiva proporzionata, limitata nel tempo, purché giustificata dall'estrema situazione economica e non lesiva dei livelli minimi di tutela (sentenza *Da Conceicao ã Mateus c. Portogallo*); da parte del secondo, in materia di diritti dei lavoratori, è ricordato che le misure comprimenti i livelli di tutela risultano essere conformi alla relativa convenzione OIL solo se necessarie, caratterizzate da eccezionalità, ragionevolmente limitate nel tempo, comprese in un più ampio quadro di politiche di stabilizzazione, e accompagnate da misure poste a tutela dei livelli di vita (dei lavoratori, nel caso di specie)[405].

---

[402] D. RUSSO, *op.cit,* in part. p. 5.
[403] L'art. F della CSE Riveduta recita: "*In caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minaccia la vita della nazione, ogni Parte può prendere misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Carta, rigorosamente entro i limiti in cui ciò sia richiesto dalla situazione ed a condizione che tali misure non siano in contrasto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale*".
[404] Cfr. L. MOLA, *Carta Sociale europea e riforme strutturali del mercato del lavoro in tempi di crisi economica,* cit., in part. p.211.
[405] Vedi *infra* Cap. 4.8, Parte Seconda.

Nell'ambito dell'Unione, posto che non siano compromessi i livelli di tutela previsti dalla Carta, così come l'unicità e l'effettività dell'Unione, la Corte di giustizia, *inter alia*, ha rimesso alla volontà dei giudici e delle autorità nazionali l'applicazione della normativa interna, ovvero quella dell'Unione, riguardo ai diritti fondamentali.

Quindi, accostando le varie pronunce si può sostenere che nell'applicare misure regressive, pur considerando l'eccezionale e grave stato di crisi, e la relativa necessità di consolidamento dei bilanci pubblici nazionali, non è concesso agli Stati (membri dell'Unione e/o parti delle convenzioni internazionali) di comprimere i livelli minimi di tutela. È concesso, invece, di compiere un bilanciamento tra i diversi interessi (proteggere i diritti fondamentali e onorare gli impegni internazionali), il quale deve essere svolto nel rispetto dei principi di uguaglianza, adeguatezza e proporzionalità, limitando la misura nel tempo, e, nel caso di misure ricomprese nell'ambito del diritto del lavoro è richiesto che queste tengano conto della capacità contributiva dei lavoratori e del legittimo affidamento di questi sulle future prestazioni previdenziali.

Il Parlamento europeo[406] ha riconosciuto che la responsabilità delle condizioni richieste dai programmi di assistenza ricada anche sulle istituzioni dell'Unione (Commissione, BCE ed Eurogruppo)[407], le quali hanno concluso accordi finanziari ed istituzionali al di fuori del metodo comunitario[408], progettando programmi senza valutarne le conseguenze[409]. Per tali motivi, invita la *Troika* insieme agli Stati membri alla sospensione di tali programmi appena ciò sia possibile, e all'adozione di meccanismi che possano permettere, alle istituzioni dell'Unione, di gestire le crisi conseguendo gli obiettivi e le politiche sociali contenute negli accordi tra le parti sociali europee e negli altri

---

[406] Parlamento europeo, *Risoluzione su aspetti occupazionali e sociali del ruolo e delle attività della troika (BCE, Commissione e FMI) relativamente ai paesi dell'area euro oggetto di un programma*, 13 marzo 2014.
[407] Ivi, par. 1.
[408] Ivi, par. 2.
[409] Ivi, par. 3.

accordi internazionali (OIL, CSE, CEDU)[410]. L'attenzione del Parlamento mira a porre gli squilibri sociali alla pari degli squilibri macroeconomici, e a prestare al Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" (EPSCO) la medesima attenzione riservata ad ECOFIN ed Eurogruppo[411].

D'altro canto, un approccio di tipo *social mainstreaming* è previsto dal TFUE all'art. 9, il quale contiene la cosiddetta "clausola sociale orizzontale". Questa, già dal 2009, ha introdotto per le azioni e le politiche dell'Unione una sorta di condizionalità sociale[412] che richiede un atteggiamento inclusivo degli aspetti sociali (promozione di un elevato livello dell'occupazione, garanzia di una protezione sociale adeguata, lotta contro l'esclusione sociale, elevato livello di istruzione e formazione, tutela della salute umana) nel perseguimento di uno sviluppo sostenibile ed equilibrato.

Da parte del Consiglio d'Europa sono stati prospettati positivi propositi durante la Conferenza di Bruxelles sul futuro dei diritti sociali in Europa, svoltasi nel febbraio scorso, in occasione della quale è stato redatto il Documento di Bruxelles[413]. Questo rappresenta un prodotto di sintesi degli intenti del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, dal quale emerge la necessità di porre l'attenzione sulle "esigenze dei diritti sociali nell'elaborazione delle politiche condotte in Europa, in particolare in risposta alla crisi economica, finanziaria e del debito sovrano, e di rafforzare a tal fine la possibilità di rimedi giuridici, in caso di violazione di tali diritti"[414].

Il Documento si pone quattro obiettivi: garantire i diritti sociali in tempi di crisi, garantire la coerenza della protezione dei diritti sociali fondamentali, migliorare l'efficacia della CSE, massimizzare le potenziali sinergie tra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea in materia di diritti sociali.

---

[410] Ivi, par. 40.
[411] Ivi, par. 41.
[412] Cfr. A. PERULLI, *Diritti sociali fondamentali e regolazione del mercato nell'azione esterna dell'Unione europea,* in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Vol. 3/2012, in part. p. 328.
[413] Consiglio d'Europa, *Documento di Bruxelles*, 12-13 febbraio 2015.
[414] Ivi, in part. p. 1.

Per tali motivi, è posta enfasi innanzitutto su ciò che la crisi ha causato, tanto sui livelli di protezione dei diritti sociali, quanto sullo stato di diritto europeo e sulla costituzione sociale in Europa; riconoscendo che valori come la cittadinanza sociale, la coesione e la solidarietà tra gli Stati europei, così come la lealtà al progetto europeo, hanno subito un'erosione non poco grave, viene riconosciuto alla crisi il nuovo ruolo di "stimolo ad agire", non più, quindi, soltanto come minaccia per i diritti sociali, ed allo stesso tempo è posta la CSE come "quadro per una ripresa economica rispettosa dei diritti sociali"[415]. Oltre all'auspicio che tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa ratifichino la CSE riveduta, è suggerito che Questi, nonché i relativi legislatori e giudici, applichino un approccio integrato nella prassi e nell'interpretazione delle diverse garanzie in vista del raggiungimento di un "maggiore livello di protezione"[416].

Decisamente in rilievo si pone quanto chiesto alla Commissione europea in conformità al *Memorandum* d'intesa tra Unione europea e Consiglio d'Europa; le è demandato di tenere conto del contenuto della CSE nella formulazione degli atti di diritto derivato dell'Unione ricompresi negli ambiti di cui tratta la CSE, con l'esplicita aspettativa che le discipline in questa contenute vengano applicate durante la negoziazione dei *Memorandum* tra il MES e gli Stati beneficiari, sì da garantire che le misure anti crisi non si rivelino lesive dei diritti sociali sanciti dalla CSE[417].

Nell'odierno contesto è sotto gli occhi di tutti quanto si sia alimentato il sentimento euroscettico all'interno dei diversi Paesi membri dell'Unione europea, è ciò che in seno al Consiglio d'Europa è indicato come erosione della lealtà al progetto europeo[418]. Siffatta realtà porta a domandarsi quanto i cittadini dell'Unione si reputino tali, e se effettivamente attraverso la dimostrazione, da parte delle istituzioni europee, di affrontare la crisi avendo un approccio

---

[415] Ivi, in part. p. 3.
[416] Ivi, in part. pp. 4 – 5.
[417] Ivi, in part. p. 7.
[418] Vedi *supra*.

integrato con la tutela dei diritti sociali potrà far acquistare migliore credibilità all'intera costruzione europea.

Nella sostanza l'auspicio è quello di una maggiore certezza del diritto che ricomprenda anche l'attenzione a diritti, un po' troppo, considerati minori; questi ultimi sono quelli che primariamente difendono il tenore di vita del cittadino, e come empiricamente dimostrato questo è regredito in molti dei Paesi membri a causa di una austerità che poco ha valutato gli effetti provocati. Tuttavia è proprio dal tenore di vita delle persone (comportamenti del consumatore) che dipendono alcune delle grandezze economiche (es. domanda aggregata) che si spera tendano a ricrescere per una più veloce uscita dalla crisi. Sarebbe, quindi, più utile un approccio informato alla difesa dei diritti sociali? Resta un interrogativo rimesso, più che ad ogni altra logica, alla volontà dei decisori politici.

Lo scenario, già di per se complicato, sembra non semplificarsi se si tiene conto del parere espresso dalla Corte di giustizia, dello scorso dicembre, sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU[419]. Questa sembrerebbe negare tale possibilità, ma si tratta di un percorso *in fieri* sul quale ancora non se ne conosce l'effettivo punto di approdo.

---

[419] Corte di giustizia (seduta plenaria), Parere 2/13, 18 dicembre 2014, consultabile sul sito http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160882&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=220853

BIBLIOGRAFIA

Monografie

S. ANTONIAZZI, *La Banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, Giapichelli, 2013.

F. BINDI, P. D'AMROSIO, *Il futuro dell'Europa. Storia, funzionamento e retroscena dell'Unione europea*, Franco Angeli, 2005.

M. CANONICA, P.C. PADOAN, *La diversità come ricchezza. Ovvero a che serve l'Europa?*, Einaudi, Torino, 2014.

F. CAPRIGLIONE, G. SEMERARO, *Crisi finanziaria e debiti sovrani*, Utet, 2013.

G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2012.

A. GIOVANNELLI, *Aspetti della governance economica nell'UE e in alcuni Stati dell'Unione*, Giappichelli, 2015.

M. MONTI, *Le parole e i fatti*, Rizzoli, 2012.

R. A. MUNDELL, *The dollar and the policy mix:1971*, Princeton, maggio 1971.

U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Carducci, Bari, 2013.

D. J. WHELAN, *Untangling the Indivisibility, Interdependency, and Interrelatednessof Human Rights*, Human Rights Institute, University of Connecticut, aprile 2008.

Articoli e periodici

G. ADINOLFI, *Il sostegno congiunto UE-FMI: è necessario un ripensamento della politica di condizionalità?*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'Area euro. Profili Giuridici*, Torino, Giappichelli, 2013.

C. ALTOMONTE, B. MARZINOTTO, A. VILLAFRANCA, *La divergenza economica e il "peccato originale" dell'euro*, in F. BRUNI, A. VILLAFRANCA (a cura di), *La governance economica tra squilibri globali e prospettive dell'Unione Europea: l'interesse italiano*, in Osservatorio di Politica Internazionale, ottobre 2011.

J. M. BARROSO, *Barroso: solidarietà e responsabilità, ora un atto di coraggio*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 giugno 2012

G. BIANCO, *The New Financial Stability Mechanisms and Their (Poor) Consistency with EU Law*, EUI Working Papers, RSCAS 2012/44, 2012.

V. BORGER, *The ESM and the European Court's Predicament in Pringle*, in German Law Journal, Vol. 14 n. 01, 2013.

S. CAFARO, *L'azione della BCE nella crisi dell'area dell'euro alla luce del diritto dell'Unione europea*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'Area euro. Profili Giuridici*, Torino, Giappichelli, 2013.

M. CASTELLANETA, *Per la CEDU i tagli ad alcune pensioni sono compatibili con la Convenzione europea*, in Marinacastellaneta.it, 3 novembre 2013.

S. CATALANO, Protestano gli autotrasportatori: tir fermi in tutta la Sicilia, in La Repubblica, Palermo, 16 gennaio 2012.

R. CHEMAIN, *La Banque central europeénne et la crise de l'euro*, in R. HERTZOG, C. MESTRE, Y. PETIT (a cura di), *La crise financière et budgétaire en Erope: un moment de vérité pour la construction européenne*, Editions universitaires de Lorraine, Nancy, 2013.

R. CISOTTA, D. GALLO, *Il Tribunale costituzionale portoghese, i risvolti sociali delle misure di austerità ed il rispetto dei vincoli internazionali*, in Diritti Umani e Diritto Internazionale vol. 7/2013.

F. CROCI, *Adottata la direttiva 2014/49: verso una maggiore armonizzazione dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi bancari*, in Eurojus.it, agosto 2014.

M. DAWSON, F. DE WITTE, *Costitutional Balance in the EU after the Euro-crisis*, in The Modern Law Review, Vol. 76, settembre 2013.

B. DE WITTE, T. BEUKET, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in Common Market Law Review, 2013.

G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento giuridico dell'Ue dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in La comunità internazionale, 2012.

M. FABRA ,F. PEREZ, *Judges, lawyers and police argue that Citizens Safety Law will curtail rights*, in El Pais English Edition, dicembre 2013.

G. FONTANA, *I giudici europei di fronte alla crisi economica*, Working Papers CSDLE "Massimo D'Antona". INT, n. 114, 2014.

L. FOSSATI, D. VALIANTE, *La regolazione finanziaria europea nel dopo crisi*, in G. AMATO- R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Passigli, 2013.

J. FRANKEL ,A. ROSE ,*The endogeneity of the optimum currency area criteria*, in Economic Journal, 108 (449), 1997.

F. GAREA, *Ruling party rams controversial security legislation through Congress*, in El Pais English Edition, dicembre 2014

J. HABERMAS, *Remarks on Dieter Grimm's 'Does Europe Need a Constitution?*, in European law Jornal, novembre 1995.

B. JERKOV, *Alfano:"Sicurezza, ecco il piano per Roma"*, in Il Messaggero, 22 aprile 2014.

C. JOERGES, S. GIUBBONI, *Diritto e politica nella crisi europea*, in Studi Italo-Tedeschi, vol. 6, Bremen, ottobre 2013.

A. KERR, *Social Rights in Crisis in the Eurozone. Work Rights in Ireland*, in *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, Working paper, European University Institute, 2014.

R. LATHAM, *Social Sovereignty*, in *Theory, Culture, and Society*, 2000.

N. LAZZERINI, *Il contributo della sentenza Åkerberg Fransson alla determinazione dell'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in Rivista di Diritto Internazionale, Vol. 3/2013.

P. MANZINI, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'Area euro. Profili Giuridici*, Torino, Giappichelli, 2013.

F. MARRELLA, A. PERULLI, *Manifesto di Venezia per la regolazione della globalizzazione economica. La globalizzazione virtuosa*, in Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, anno XXVIII, Fasc. 3, 2009.

F. MARTUCCI, *Six Pack, two pack, TSCG: la discipline budgétaire au service de la stabilité financière dans l'union monètaire*, in R. HERTZOG, C. MESTRE, Y. PETIT (a cura di), La crise financière et budgétaire en Europe: un moment de vérité pour la construction européenne, Editions universitaires de Lorraine, Nancy, 2013.

S. MERLER, *Esm cronaca di una delusione annunciata*, in Lavoce.it, 15 luglio 2014.

S. MICOSSI, F. PEIRCE, *L'ESM e i debiti sovrani dei Paesi dell'Eurozona*, in G. AMATO, R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Passigli, 2013.

L. MOLA, *Carta sociale europea e riforme strutturali del mercato del lavoro in tempi di crisi economica*, in Diritti umani e diritto internazionale, vol. 7, 2013.

L. MOLA, *Profili di compatibilità delle misure di austerità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in G. ADINOLFI , M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Torino, Giappichelli, 2013.

G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012.

G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in Giornale di diritto amministrativo, Vol. 5/2012.

A. PERULLI, *Diritti sociali fondamentali e regolazione del mercato nell'azione esterna dell'Unione europea*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Vol. 3/2012.

O. PORCHIA, *Le conclusioni del Consiglio del 16 dicembre 2014 "Rafforzare lo Stato di diritto": un significativo risultato della presidenza italiana*, in Eurojus.it, febbraio 2015.

G. M. RUOTOLO, *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in Studi sull'integrazione europea, Vol. VII, 2012.

D. RUSSO, *I vincoli internazionali in materia di tutela dei diritti sociali: alcuni spunti dalla giurisprudenza recente sulle "misure di austerità"*, in Osservatorio sulle fonti, Vol. 2, 2013.

M. SARCINELLI, *Debiti sovrani, banche e crisi dell'eurozona*, in L. PAGANETTO (a cura di), *Debiti sovrani, banche e crisi dell'eurozona*, Roma, 2012.

A. STILO, *I primi orientamenti giurisprudenziali sul filtro in appello*, in La nuova Procedura Civile, 3/2014.

J. TOMKIN, *Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy*, in German Law Journal, Vol.14 n.1,2013

G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi dell'euro*, in Rivista di Diritto Internazionale, 3/2012.

M. VELLANO, *Il caso Cipro come epilogo, ovvero prologo, dell'ultima fase della crisi dell'area euro*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'Area euro. Profili Giuridici*, Torino, Giappichelli, 2013.

R.H. WEBER, *Multilayered Governance in International Financial Regulation and Supervision*, in *International Law in Financial Regulation and Monetary Affairs*, T. Cottier,J.H. Jackson,R. M. Lastra (a cura di), Oxford (ed), 2012.

M. ZÜRN, *Global Governance as Multi-Level Governance*, in H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn (eds), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Elgar, 2010.

Atti *internazionali* e documenti

Trattati e convenzioni:

The Economic Adjustment Programme for Cyprus, UE, 2013.

Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, Bruxelles, 2 Marzo 2012.

Trattato sul Meccanismo Europeo di Stabilità, Bruxelles, 2 Febbraio 2012.

Intercreditor Agreement, UE, 2010.

Loan Facility Agreement, UE, 2010.

Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, ONU, 2006

Protocollo n. 10 dell'Atto di adesione di Cipro all'Unione europea, UE, 2003.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, UE, 2000.

Trattato sull'Unione europea, 1992.

Convenzione sui diritti del bambino, ONU, 1989.

Convenzione di Vienna, 1969.

Carta Sociale Europea, Cd'E, 1961.

Convenzione contro la discriminazione nell'educazione, UNESCO, 1960.

Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, 1957.

Documenti e rapporti:

Consiglio d'Europa, *Documento di Bruxelles*, 12-13 febbraio 2015.

Corte di giustizia europea, *Conclusioni dell'avvocato generale nella causa C-62/14*, 14 gennaio 2015.

Parlamento europeo, *The impact of the crisis on foundamental rights across Member State of the EU Comparative Analysis*, 2015.

Corte di giustizia europea, *Comunicato stampa n. 2/15*.

Irish Uman Rights and Equality Commission, *Submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights on Ireland's Third Periodic Report on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – List of Issues Stage*, ottobre 2014.

Consiglio d'Europa, Commissione di Venezia, *The European Social Charter: the Committee and the protection of social rights in times of economic crisis*, CDL-LA(2014)0003, Strasburgo, 22 luglio 2014.

Commissione europea, *Late payments: Commission seeks clarifications from Italy and Slovakia*, 18 giugno 2014.

Laboratorio Diritti Fondamentali, *Le politiche di austerity in Europa e la garanzia dei diritti sociali fondamentali*, Bollettino n. 12, maggio 2014.

Corte di Giustizia, Domanda di pronuncia pregiudiziale C-62/14 *Peter Gauweiler* e a. /*Deutscher Bundestag*, 10 febbraio 2014.

Reporters Without Borders, *World Press Freedom Index 2014*.

Banca d'Italia, *Bollettino Economico Numero 2*, 2014.

OECD, *How does Italy compare?*, OECD Health Statistics, 2014.

Freedom House, *Freedom of the press 2014*.

Fédération internazionale des ligues des droits de l'homme, Hellenic League for Human Rights, *Dawngrading rights: the cost of austerity in Geece*, Report 2014.

Consiglio d'Europa, Commissario per i diritti umani, *Safeguarding human rights in times of economic crisis*, Issue Paper, dicembre 2013.

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Racism, discrimination, intolerance and extremism: learning from experiences in Greece and Hungary*, dicembre 2013.

Consiglio d'Europa, Commissario per i Diritti Umani, *Report following his visit to Spain*, in CommDH(2013)18, ottobre 2013.

Associazione Italiana Costruttori Edili, *Attuazione della nuova direttiva europea sui ritardi di pagamento in Italia. Relazione intermedia dell'Associazione Nazionale dei Costruttori Edili al Vice-Presidente della Commissione Europea sull'attuazione della Direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*, Roma, 13 settembre 2013.

FRA, Agenzia dell'Unione europea per i diritti umani, *The European Union as a Community of values: safeguardingfundamental rights in times of crisis*, luglio 2013.

Associazione Nazionale Forense, *Giustizia, per l'ANF è emergenza economica per gli avvocati: calo drastico dei redditi categoria non solo per la crisi ma anche per i parametri vigenti*, in Comunicati stampa, marzo 2013.

Eurofund, *Impacts of the crisis on access to healthcare service in the EU*, 2013.

Médicins du Monde, *Access the healthcare in Europe in time of crisis and rising Xenophobia*, 2013.

Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione n. 1884/2012 *Austerity measures – a danger for democracy and social rights*, 26 giugno 2012.

Center for Economic and Social Rights, *Madued by the Celtic Tiger: Human rights in Ireland's economic meltdown*, Rights in crisis Briefing Paper, febbraio 2012.

ESPU, *The wrong target one year on: pay cuts in the public sector in the European Union*, gennaio 2012.

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Minorities as Victims of Crime*, 2012.

Comitato Economico e Sociale Europeo, *Study on the Impact of the Crisis on Civil Society Organizations in the EU – Risks and Opportunities*, EESC/COMM/12/2012.

Consiglio d'Europa, Comitato europeo dei diritti sociali, Parere76/2012 (*Federation of employed pensioners of Greece (IKA–ETAM) c. Grecia*), 77/2012 (*Panhellenic Federation of Public Service Pensioners c. Grecia*), 78/2012 (*Pensioners' Union of the Athens-Piraeus Electric Railways (I.S.A.P.) c. Grecia*), 79/2012 (*Panhellenic Federation of pensioners of the Public Electricity Corporation (POS-DEI) c. Grecia*), 80/2012 *Pensioner's Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) c. Grecia*).

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *The European Union as a Community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis*, 2012.

Federal Reserve, Board of Governors, Comunicato stampa, 30 novembre 2011.

OIL, Comitato di esperti sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni, *Report on the High level Mission to Greece*, Atene, 2011.

ONU, Assemblea Generale, *Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona: Mission to Ireland*, in UNU Doc. A/HRC/17/34/Add.2, maggio 2011.

Banca centrale Europea, *Decisione sull'implementazione del Securities markets programme*, ECB/2010/5.

K.-D. BORCHARTD, *The ABC of European Union law*, 2010.

Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU, Chaired by Jacques de Larosière, Bruxelles, 25 Febbraio 2009.

Banca centrale Europea, *Decisione sull'implementazione del Covered bond purchase programme*, ECB/2009/16.

Banca Centrale Europea, *Bollettino mensile ottobre 2007*.

ONU, Comitato diritti economici sociali e culturali (CESCR), General Comment *n. 3 The Nature of States Parties' Obligations*, 14 dicembre 1990, in UN Doc. E/1991/23.

OIL, Comitato sulle libertà sindacali, reclamo n. 2820 (Grecia), *Rapporto n. 365*, 2012.

Normativa

Italia:

Legge n. 296/2006 del Parlamento italiano del 27 dicembre 2006, in G.U. n. 299, 27/12/2006

Portogallo:

Lei do Orcamento do Estado para 2013, 31/12/2012, n. 66-B/2012.

UE:

Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni su Un'agenda post 2015 trasformativa*, Bruxelles, 16 dicembre 2014.

Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2014, in G.U.U.E. n. L225/1, 30/7/2014.

Regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2014, in G.U.U.E. n. L201/1, 27.7.2014.

Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sulla crisi economica e l'assistenza sanitaria*, luglio 2014.

Direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, in G.U.U.E. n. L 173/349, 12.6.2014.

Regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, in G.U.U.E. n. L173, 12.6.2014.

Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, in G.U.U.E. n. L173, 12.06.2014.

Direttiva n. 2014/57/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, in G.U.U.E. n. L173, 12.06.2014.

Direttiva n. 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2014, in G.U.U.E. n. L173/190, 12.6.2014.

Parlamento europeo, *Risoluzione su aspetti occupazionali e sociali del ruolo e delle attività della troika (BCE, Commissione e FMI) relativamente ai paesi dell'area euro oggetto di un programma*, 13 marzo 2014.

Commissione europea, *Comunicazione relativa all'iniziativa dei cittadini europei "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!"*, COM/2014/0177.

Parlamento europeo, *Risoluzione sulle relazioni tra il Parlamento europeo e le istituzioni che rappresentano i governi nazionali*, 12 dicembre 2013.

Parlamento europeo, *Risoluzione sulla comunicazione della Commissione «Potenziare la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria»*,del 21 novembre 2013.

Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, in G.U.U.E. n. L176/1, 27.6.2013.

Direttiva n. 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, in G.U.U.E. n. L173/338, 27.6.2013.

Regolamento (UE) n. 462/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, in G.U.U.E. n. L146, 31.5.2013.

Direttiva n. 2013/14/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, in G.U.U.E. n. L145/1, 31.5.2013.

Commissione europea, Comunicazione, *Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo*, COM(2012)777, 30 novembre 2012.

Regolamento (UE) n. 236/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2012, in G.U.U.E. n. L86/1, 24.03.2012.

Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, in G.U.U.E. n. L306 del 23.11.2011.

Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, in G.U.U.E. n. L306 del 23.11.2011.

Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, in G.U.U.E. n. L306 del 23.11.2011.

Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, G.U.U.E. n. L306 del 23.11.2011.

Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell' 8 novembre 2011 in G.U.U.E. n. L306 del 23/11/2011.

Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell' 8 novembre 2011 in G.U.U.E. n. L306 del 23.11.2011.

Direttiva 2011/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2011 , in G.U.U.E. n. L 174/1, 1.7.2011.

Consiglio europeo, *Decisione 2011/199/UE,* in GU L 91 del 6.4.2011.

Parlamento europeo, *Risoluzione sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro*, 23 marzo 2011

Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, in G.U.U.E. n. L331/12, 15.12.2010.

Regolamento (UE) n. 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, in G.U.U.E. n. L331, 15.12.2010.

Regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, in G.U.U.E. n. L331, 15.12.2010.

Regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, in G.U.U.E. n. L331/12, 15.12.2010.

Regolamento (UE) n. 407/2010, del Consiglio del 11 maggio 2010, in G.U.U.E. n. L118/1, 15.5.2010.

ONU, Assemblea Generale, *Risoluzione The human right to water and sanitation*, 64/292, 2010.

Regolamento (CE) n. 332/2002, del Consiglio del 18 febbraio 2002, in G.U.U.E. n. L053, 23.2.2002

Regolamento (CE) n. 1466/1997, del Consiglio del 7 luglio 1997, in G.U.U.E. n. L209, 2.8.1997.

Regolamento(CEE) n. 1969/88.

Consiglio d'Europa, Assemblea Parlamentare, *Risoluzione Austerity measures – a danger for democracy and social rights*, 1884 (2012).

Sentenze

Corte di giustizia (seduta plenaria), Parere 2/13, 18 dicembre 2014

Corte Costituzionale greca, seduta plenaria, *Sentenza n. 1901/2014*.

Corte europea dei diritti dell'uomo, Sentenza *Da Conceicaoã Mateus c. Portogallo*, n. 62235/12, 8 ottobre 2013

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Sentenza N.K.M. v. Hungary*, n. 66529/11, 14 maggio 2013.

Corte EDU, sentenza *Koufaki e Adedy c. Grecia*, n. 57665/12, 7 maggio 2013.

Tribunale costituzionale portoghese, *Acórdão* n. 187/2013, in *Diário de República, 1° série*, n. 78, del 22 aprile 2013.

Corte di Giustizia, Sentenza *Åkerberg Fransson*, C-617/10, 26 febbraio 2013.

Corte di Giustizia, Sentenza *Melloni*, C-399/11, 26 febbraio 2013.

Tribunale costituzionale portoghese, *Acórdão* n 335/2012, in *Diário de República, 1° série*, n. 140, del 20 luglio 2012.

Corte di giustizia europea (seduta plenaria) *Thomas Pringle c. Governement of Ireland, Ireland e Attorney General*, causa C-370/12, in Raccolta, 2012.

Corte EDU, Sentenza *Mihaies e Sentes c. Romania*, 6 dicembre 2011.

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Sentenza Maggio e altri c. Italia*, 31 maggio 2011.

Consiglio d'Europa, Comitato europeo dei diritti sociali, *GENOP_DEI)/ ADEDY c. Grecia*, ricorso n. 66/2011.

Corte di giustizia europea, Sentenza *Apostolides*, causa C-420/07, 28 aprile 2009, in Racc. 2009.

Corte europea dei diritti umani, Sentenza *Loizidou c. Turchia*, ricorso n. 15318/89, 18 dicembre 1996.

Corte di giustizia, Sentenza *Erich Stauder c. Città di Ulm-Sozialamt*, Causa 29/69, in Raccolta 1969.

Siti internet

Federal Reserve:

http://www.federalreserve.gov/

European Central Bank:

https://www.ecb.europa.eu/

Corta di Giustizia dell'Unione europea:

http://curia.europa.eu/

Università Bocconi:

http://www.unibocconi.it/

European Stability Mechanism:

http://www.esm.europa.eu/

Parlamento Europeo:

http://www.europarl.europa.eu/

Refugee Agency (UN):

http://www.refworld.org/

European Union Agency for Fundamental Rights:

http://fra.europa.eu/

European Federation of Public Service Unions:

http://www.epsu.org/

EUR-Lex, diritto e documenti dell'Unione europea:

http://eur-lex.europa.eu/

Organisation for Economic Co-operation and Development:

http://www.oecd.org/

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions:

http://www.eurofound.europa.eu/

La Repubblica

http://www.repubblica.it/

Altalex – Quotidiano di informazione giuridica:

http://www.altalex.com/

European Commission:

http://ec.europa.eu/

El Pais – Quotidiano spagnolo:

http://elpais.com/

Euro news:

http://www.euronews.com/

Banca d'Italia – Eurosistema:

https://www.bancaditalia.it/

Laboratorio dei Diritti Fonadamentali:

http://labdf.eu/

International Labour Organization:

http://www.ilo.org/

Eurojus, rivista on line:

http://www.eurojus.it/

Il Sole 24 ore - Quotidiano economico italiano

http://www.ilsole24ore.com/