

Governance economica europea e riforme negli ordinamenti degli Stati membri: spunti di comparazione*

Riccardo Cabazzi

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. *Governance* economica europea della crisi e torsioni del costituzionalismo democratico. - 3. I diritti sociali dinanzi alla crisi: spunti di comparazione. - 4. Procedura per squilibri economici e riforme nazionali. - 5. La critica riconducibilità ai Trattati della normativa europea di diritto derivato “della crisi”.

1. *Introduzione*

Il presente lavoro ha ad oggetto le implicazioni sul modello sociale europeo della c.d. *governance* economica europea.

A partire dall'analisi comparata delle riforme poste in essere, in esito a questa, negli ordinamenti italiano, spagnolo, francese e tedesco, si cercherà quindi di dimostrare che la Procedura per squilibri macroeconomici (di seguito MIP), contribuendo ad alterare la parità tra Stati membri, è strutturalmente concepita per demolire i sistemi di *welfare* nazionali e i diritti dei lavoratori dei Paesi periferici dell'Eurozona.

Significativa, a riscontro di quanto affermato, la stessa struttura asimmetrica di taluni indicatori dello *scoreboard* MIP¹, i quali penalizzano evidentemente gli Stati membri c.d. GISPSI rispetto a quelli *core*. Invero, quanto al saldo delle partite correnti, mentre la soglia critica per i *surplus* è al 6%, quella per i *deficit* è al 4%.

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ Con l'acronimo MIP ci si riferisce alla *Macroeconomic Imbalance Procedure*, ovvero alla Procedura per squilibri macroeconomici. Si noti che lo *scoreboard* di tale Procedura si compone di 14 indicatori che vanno a formare un quadro di valutazione della situazione macroeconomica di ciascuno degli Stati membri.

Relativamente al costo per unità di lavoro, è considerato altresì fattore di criticità un'inflazione di questo del 9%, senza che assuma alcun rilievo un eventuale decremento delle retribuzioni ai prestatori². Sullo sfondo emerge quindi, da una prospettiva statica, la considerazione del lavoratore come “mezzo” servente alle esigenze di un'economia finalizzata ad un generale aumento delle esportazioni³, tale per cui più bassa è la retribuzione a questi corrisposta, più alta è la competitività delle merci prodotte.

Da una prospettiva dinamica, costituiscono oggetto di indagine sia i documenti relativi allo stato di implementazione nazionale delle raccomandazioni MIP⁴, che quelli concernenti i programmi nazionali di riforma⁵ dei summenzionati Stati membri.

Dall'analisi di questi emerge invero che mentre gli Stati c.d. GIPSI hanno generalmente implementato le raccomandazioni MIP⁶, come promanate dalle istituzioni europee, quelli c.d. *core* e, tra tutti, la Germania, sembrano invece non aver significativamente innovato i loro ordinamenti nel senso da queste indicato. Emblematica, a tal riguardo, la mancata implementazione, da parte dei succedutisi Governi tedeschi, delle raccomandazioni MIP, le quali sollecitano continuamente maggiori investimenti pubblici e un generale aumento dei salari, ai fini di un riequilibrio della relativa bilancia commerciale nazionale, in costante ed eccessivo surplus⁷.

² Giova precisare che entrambi gli indicatori menzionati valutano il rispetto dei relativi parametri nell'arco di un triennio.

³ In tal senso: C. Kaupa, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, London, 2016, p. 311.

⁴ Tale documentazione è disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu>. Ne costituisce esempio quanto all'Italia, il documento *Relazione per paese relativa all'Italia 2017 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, Bruxelles, 22.02.2017 SWD(2017) 77 final.

⁵ Vedasi, quanto all'Italia, *Programma nazionale di riforma 2017*, disponibile all'indirizzo web: <https://ec.europa.eu>.

⁶ MIP è abbreviazione per *Macroeconomic imbalance procedure*. Ci si riferisce, nel testo, alle raccomandazioni rientranti nell'ambito della Procedura per squilibri macroeconomici eccessivi.

⁷ Vedasi, a tal riguardo, *Country Report Germany 2018 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, Bruxelles, 7.03.2018, SWD(2018)204 final, p. 1, secondo cui: «a further rise in domestic demand, including through higher public investment in R&D and education would

Riccardo Cabazzi

*Governance economica europea e riforme
negli ordinamenti degli Stati membri: spunti di comparazione*

Alla luce di quanto esposto, sembra pertanto palesarsi una sempre maggiore divergenza tra i Paesi europei in surplus (e creditori) e quelli in deficit (e debitori), con un rafforzamento delle economie mercantiliste dei primi a discapito di un progressivo impoverimento del tessuto sociale dei secondi⁸ Tale fenomeno è, secondo alcuni autori, attribuibile al diverso peso politico dell'asse franco tedesco rispetto a quello, ben più debole, degli Stati periferici, in un'Europa che sembra, sempre più, un'Unione a due velocità⁹.

Tuttavia, secondo altra parte della dottrina, la *governance* economica europea, adottata in reazione alla recente crisi, non sarebbe la causa prima della "caduta" di prescrittività dei diritti sociali costituzionalmente garantiti. Tale livellamento verso il basso sarebbe invece da ricercare, da un lato, nella globalizzazione dell'economia e dei mercati nazionali e, dall'altro, negli intensi processi migratori nel contesto europeo, i quali manderebbero in frantumi l'idea di unità politica presupposta dallo Stato costituzionale¹⁰. A tal riguardo, invero, gli Stati a maggior grado di resilienza alle deformazioni della globalizzazione e della crisi finanziaria sarebbero quelli in cui la regolazione ha qualità non impattanti sull'economia, quelli più (e meglio) liberalizzati e privatizzati, quelli con minore incidenza

also stimulate demand and GDP growth in other EU countries, including those that need to bring debt down [...] Despite record low unemployment and high job vacancy rates, wage growth remains moderate».

⁸ A tal riguardo si segnala la posizione, di segno opposto, espressa da D.U. Galetta, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali, in particolare) nel diritto UE, dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, p. 1175 ss. secondo cui: «in base agli esiti di un'ampia ed approfondita analisi di diritto comparato ed europeo [...], complessivamente, l'impatto del diritto comunitario/dell'Unione europea sui diritti sociali è stato rilevante ed è andato nella direzione di un ampliamento del livello di tutela degli stessi e non, viceversa, di un suo abbassamento, in particolare dopo il Trattato di Lisbona, che ha sancito il valore giuridicamente vincolante della Carta dei diritti fondamentali UE di Nizza».

⁹ In tal senso vedasi: A. Somma, *Europa a due velocità*, Reggio Emilia, 2017.

¹⁰ Di tale avviso è A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. Cost.*, 2014, p. 79 ss. secondo cui: «la crisi economico finanziaria è solo la cartina tornasole di una realtà ben più complessa: quelli discussi nella ricerca scientifica sono piuttosto sintomi evidenti del declino di un modello di organizzazione politica».

Riccardo Cabazzi

*Governance economica europea e riforme
negli ordinamenti degli Stati membri: spunti di comparazione*

complessiva di deficit e di debito pubblico sul prodotto interno lordo¹¹, e con un costo del lavoro in linea con la produttività, quale, su tutti, la Germania. E' questa la tesi sostenuta dalla Commissione, secondo cui la globalizzazione comporterebbe una sorta di selezione darwiniana¹², al termine della quale taluni ordinamenti, ovvero quelli degli Stati *core*, "sopravvivrebbero" ad altri, più involuti, ovvero quelli periferici dell'Eurozona, tali quindi da necessitare di importanti riforme strutturali al fine della tenuta complessiva dei loro sistemi¹³. Tuttavia, tale tesi, facente perno sulle "diverse velocità" delle costituzioni economiche nazionali degli Stati membri, sembra smentita dal fatto che le riforme nazionali implementate su indirizzo di Bruxelles hanno avuto, quale effetto, un accrescimento del divario (macro)economico tra gli Stati core e quelli periferici¹⁴, senza che a questo sia corrisposta un aumento di competitività di tale ultimo gruppo di Stati¹⁵. Non pare quindi potersi dubitare che la *governance*

¹¹ Cfr. G. Di Plinio, *La velocità delle costituzioni economiche tra passato e presente dell'UEM*, in A. Ciancio (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino, 2017, p. 221.

¹² Vedasi A. Gambaro, *Misurare il diritto?*, in *Ann. Dir. Comp.*, 2012, p. 30.

¹³ Tale tesi si basa sull'assunto che, nel decennio precedente l'attuale, in presenza di una favorevole congiuntura economica, gli Stati membri hanno assunto comportamenti diametralmente opposti. Se invero Stati quali la Germania ne hanno approfittato per attuare riforme strutturali, investire nell'innovazione, aumentare la produttività delle proprie imprese, spingere le esportazioni (...) altri, quali l'Italia non sono stati in grado di praticare una politica analoga. In tal modo, questi ultimi, lungi dall'incidere sul debito pregresso, hanno finito per arretrare vistosamente sul piano della competitività. Pertanto, alla luce di tali siffatte considerazioni, non stupirebbe la circostanza che a fare le spese del debito sovrano siano stati i Paesi periferici della zona euro (Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna in particolare). Argomenta in tal senso, G. Lo Conte, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2016, p. 71.

¹⁴ I provvedimenti anti-crisi stanno, infatti, scavando un solco fra i Paesi del Nord Europa che, pur avendo introdotto misure di contenimento della spesa pubblica, non hanno, tuttavia, intaccato il cuore delle proprie istituzioni di welfare e i Paesi del Sud Europa che sembrano, invece, assistere impotenti ad una progressiva erosione delle conquiste sociali del passato, una strisciante deindustrializzazione e un generale impoverimento. Cfr. F. Losurdo, *Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact*, 2015, disponibile all'indirizzo web: <https://ojs.uniurb.it>.

¹⁵ Per un riscontro statistico di quanto affermato vedasi la tabella relativa alla bilancia dei pagamenti, per ciascuno Stato europeo disponibile al seguente link:

Riccardo Cabazzi

*Governance economica europea e riforme
negli ordinamenti degli Stati membri: spunti di comparazione*

economica europea, a prescindere dai processi di progressiva globalizzazione dell'economia, abbia concorso alla corrosione degli assi portanti del costituzionalismo democratico¹⁶.

Invero nell'ambito della MIP le istituzioni europee hanno ripetutamente richiesto agli Stati GIPSI l'adozione di importanti misure di *austerity*, anche in ambiti non formalmente loro riservati, secondo quanto previsto dal principio di attribuzione ex art. 5 TUE, con un conseguente allargamento surrettizio delle attribuzioni UE¹⁷.

Tali misure sembrano quindi tanto incisive da minare la tenuta dei sistemi di *welfare* nazionali, oltre che avere importanti ricadute sulla forma stessa di Stato sociale.

Si pensi, al riguardo, quanto alla Spagna¹⁸, alle importanti riforme del mercato del lavoro ivi adottate, al fine di ridurre le

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do>. Sul punto, secondo F. Saitto, *Economia e Stato costituzionale*, Milano, 2015, p. 295 «a livello europeo, sul piano del coordinamento della politica economica, la normativa volta a gestire la crisi e le azioni di riforma della *governance* economica si sono più volte sovrapposte, caratterizzandosi come il frutto di spinte di ispirazione neo-liberale».

¹⁶ Cfr. M. Dani, *Il ruolo della Corte Costituzionale italiana nel contesto della governance economica europea*, in *Lavoro e Diritto*, 2018, p. 452.

¹⁷ In tal senso vedasi: F. Losurdo, *Lo Stato sociale condizionato*, Torino, 2016, p. 12; A. Poulou, *Financial assistance conditionality and human rights protection: what is the role of the EU Charter of fundamental rights?*, in *CML Rev.*, 2017, p. 999 secondo cui «The Troika [had] the opportunity for an incisive interference with financial and macroeconomic policies of the recipient States which may lie outside the competence of EU institutions» e A.J. Menendez, *Whose Justice, Which Europe*, *op. cit.*, p. 142, il quale ritiene che la Commissione europea abbia acquisito dei poteri di controllo sulle economie nazionali pienamente discrezionali, a prescindere dalla divisione di competenze, previste dai Trattati, tra Stati membri e Unione. Da ultimo, in riferimento alla pervasività e all'incisività dei poteri di cui dispongono le istituzioni europee nell'ambito del semestre europeo si è ritenuto di poter descrivere questi tipi di meccanismi come una forma di *co-government* tale da incidere sulla struttura e sulla ragione fondativa stessa del sistema fiscale e di *welfare* degli Stati membri. Vedasi, in tal senso, D. Chalmers, *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, in *ELJ*, 2012, p. 679-681.

¹⁸ Si noti che la Spagna sembra avere sostanzialmente implementato le raccomandazioni MIP. Tale conclusione emerge chiaramente dall'analisi del *Country Report Spain 2016 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, Brussels, 26.2.2016 SWD(2016) 78 final, p. 1 secondo cui: «Structural reforms helped ease existing rigidities in labour and product markets [...] The recovery was accompanied by strong job creation in a

Riccardo Cabazzi

*Governance economica europea e riforme
negli ordinamenti degli Stati membri: spunti di comparazione*

rigidità, di promuoverne la liberalizzazione, in un contesto di maggiore flessibilità dei prestatori di lavoro e di moderazione salariale (vedasi paragrafo 3)¹⁹. Tale ordinamento è stato altresì “segnato” da una complessiva riduzione dei costi nei rispettivi settori di sanità ed istruzione²⁰.

Alla luce di quanto suesposto si aderisce pertanto alle conclusioni di quella parte di dottrina che parla di un vero e proprio processo “decostituente” nel quale vengono materialmente minati, da parte delle istituzioni dell’Unione, i principi del costituzionalismo sociale²¹, almeno con riferimento ai Paesi GIPSI.

Si sarebbe quindi realizzata una vera e propria torsione dell’intera assiologia costituzionale²² degli Stati membri richiedenti aiuti finanziari e di quelli destinatari di lettere dalla BCE, Italia²³ e Spagna, in cui venivano esposti dettagliati programmi di riforma da attuare.

context of continued wage moderation [...] The new budget rule limits growth in healthcare and pharmaceutical spending in 2015 and 2016 to the reference rate of medium-term economic growth of the Spanish economy».

¹⁹ Il riferimento è, in particolare, al R.D. 8/2014, inteso ad un complessivo ridisegno della materia lavoristica e alla L. 20/2013 inerente all’uniformazione e alla liberalizzazione del mercato. Per maggiori approfondimenti sul tema si rimanda a: M. Iannella, *Conseguenze della crisi economico - finanziaria sulle istituzioni della Spagna*, in *Federalismi.it*, 26/2016, 30 dicembre 2016.

²⁰ Durante la crisi, i R.D. 16/2012 e 14/2012 sono intervenuti, rispettivamente, proprio nell’ambito sanitario ospedaliero e della formazione scolastica e universitaria, con un insieme di previsioni volte a ridurre i costi, comprensivi di indicazioni puntuali degli interventi, quali ad esempio sulle modalità di prescrizione o distribuzione dei medicinali o le sostituzioni del personale docente in ambito universitario

²¹ Vedasi, al riguardo, *ex multis*, G. Grasso, *Il Costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012; S. Gambino, *Diritti fondamentali, costituzionalismo e crisi economica*, in S. Gambino (a cura di) *Diritti sociali e crisi economica Problemi e prospettive*, Torino, 2015 e I. Ciolli, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, novembre 2012.

²² In questo senso si rimanda a: E. Mostacci, *La Sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsione del costituzionalismo democratico*, in *Pol. Dir.*, 2013, p. 543 ss.

²³ Ci si riferisce, per l’Italia, alla nota Lettera della BCE Trichet – Draghi del 5 agosto 2011.

Riccardo Cabazzi

*Governance economica europea e riforme
negli ordinamenti degli Stati membri: spunti di comparazione*

Si è peraltro resa indispensabile, nel corso della crisi, un'azione di sostegno²⁴ ai sistemi bancari e finanziari di questi, dissestati a seguito della crisi sistemica, le cui origini non sembrano rinvenibili tanto nell'eccessivo indebitamento pubblico, quanto da quello privato, oltre che da persistenti squilibri delle bilance commerciali intraeuropee²⁵.

I suddetti squilibri sembrano peraltro congeniti nella costruzione dell'UEM che non costituirebbe, secondo attenta dottrina²⁶, un'area valutaria ottimale.

Si osserva invero, al riguardo, che se a tale regime di cambio fisso si associa il perseguimento di una politica di aggressivo mercantilismo, quale quella tedesca, da parte delle nazioni aderenti al sistema monetario comune, non si potrà che avere, quale esito, la deflazione e la recessione degli Stati membri più deboli²⁷. Tale situazione sembra essersi quindi inverata all'interno dell'UEM.

Di particolare interesse, ai fini del presente lavoro, sarà quindi un approfondimento critico con riguardo all'impatto negativo che le misure di austerità – adottate dai legislatori domestici degli Stati GIPSI in seguito alle raccomandazioni MIP – hanno avuto sui diritti sociali riconosciuti nelle rispettive Carte costituzionali. Questi infatti,

²⁴ Tale sostegno si è manifestato in forme diverse. Alcuni Stati dell'UEM (Grecia, Spagna, Irlanda, Portogallo) hanno beneficiato di trasferimenti di risorse, attraverso il Meccanismo Europeo di Stabilità, sotto il principio di stretta condizionalità ex art. 136, par. 3, TFUE. I sistemi economico finanziari di altri Stati, quali l'Italia, hanno invece beneficiato di operazioni come il *Long term refinancing operation*, da parte della BCE. Con riguardo al principio di condizionalità si rimanda a: A. Baraggia *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi, la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017.

²⁵ In tal senso vedasi, *ex multis*, L. Fantacci - A. Papetti, *Il debito dell'Europa con sé stessa. Analisi e riforma della Governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, 2013.

²⁶ In particolare, vedasi P. De Grauwe, *Economia dell'Unione monetaria*, Bologna, 2016, F.W. Scharpf, *Political legitimacy in a non-optimal currency area*, MPIfG Discussion Paper 13/15, Max Planck Institute for the Study of Societies e, da ultimo, A. Verde, *È l'UEM un'area valutaria ottimale? Riflessioni e spunti per un approccio alternativo alle unioni monetarie*, in *Rivista economica del mezzogiorno*, 2013, p. 375 ss.

²⁷ In questo senso: O. Chessa, *La Costituzione della Moneta*, Napoli, 2016, p. 430.

Riccardo Cabazzi

*Governance economica europea e riforme
negli ordinamenti degli Stati membri: spunti di comparazione*

ed in particolare i diritti dei lavoratori, sembrano essere stati degradati al pari di costi di impresa e il diritto del lavoro a mero strumento per raggiungere obiettivi macroeconomici, nell'ottica di un (fallito) rilancio²⁸ delle economie nazionali²⁹.

Tali logiche sembrano tuttavia contrapporsi a quelle del costituzionalismo democratico³⁰, secondo cui i diritti sociali sono concepiti come il presupposto e l'obiettivo dell'azione dei pubblici poteri³¹.

Da ultimo, una disamina critica sarà condotta con riguardo alla compatibilità con i Trattati di alcune disposizioni normative contenute nel c.d. *Six Pack*, di cui la MIP – istituita con Regolamenti 1174/2011 e 1176/2011 – è parte.

In particolare, il sistema di voto a maggioranza qualificata inversa, introdotto dall'art. 3, par. 3 del Regolamento 1174/2011, sembra porsi in contrasto con l'art. 16, par. 3, TUE in tanto in quanto, prevedendo che solo una *blocking majority*, anziché una *blocking minority* in senso al Consiglio possa opporsi ad un atto normativo proposta dalla Commissione, ne ribalterebbe la logica di fondo.

Inoltre, tale sistema di voto, rafforzando fortemente la posizione di quest'ultima sul Consiglio, pare contrastare sia con il principio

²⁸ Con riguardo all'effetto negativo prodotto dalle misure di *austerity* sul contesto economico sociale degli Stati membri vedasi, significativamente, M. Blyth, *Austerity: the history of a dangerous idea*, Oxford, 2013.

²⁹ Vedasi sul punto, *ex multis*, V. Speciale, *La trasformazione del diritto del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2016, p. 719 ss. e A. Guazzarotti, *Riforme del lavoro e riforme costituzionali unite da un comune, tecnocratico, destino*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, dicembre 2017.

³⁰ Significativa, "a difesa" di queste, la "reazione" di talune Corti domestiche nazionali e, su tutte, del *Tribunal do trabalho* di Porto, il quale ha interrogato la Corte di Giustizia, mediante rinvio pregiudiziale, chiedendo se la riduzione delle retribuzioni dei lavoratori nel settore pubblico, prevista nella legge finanziaria portoghese del 2010 per il 2011, fosse compatibile con la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione. Quest'ultima [Corte di Giustizia, ordinanza 7 marzo 2013, causa C -128/12] ha tuttavia escluso che tali misure costituissero attuazione del diritto europeo.

³¹ In questo senso: M. Luciani, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. Dir.*, 2000, p. 376.

dell'equilibrio istituzionale all'interno dell'Unione³², sia con la previsione normativa di cui all'art. 13, par. 2, TUE, secondo cui ciascuna istituzione agisce nei limiti dei poteri conferiti nei Trattati.

Questo profilo sarà evidenziato congiuntamente ad altri, tra cui la critica riconducibilità delle sanzioni previste dalla MIP³³ all'art. 121 TFUE, che ne costituisce la base legale. Invero, secondo quanto previsto da tale disposizione, nell'ambito del coordinamento economico, le istituzioni europee potrebbero adottare solo atti non vincolanti.

Dalle suddette considerazioni in punto di diritto, si formulerà quindi una fondata critica alla legittimità di (almeno) parte della normativa derivata europea “della crisi”, e della MIP, rispetto al diritto dei Trattati, benché tali questioni non siano (ancora) state poste dinanzi alla Corte di Giustizia.

2. Governance economica europea della crisi e torsioni del costituzionalismo democratico

Partendo quindi da una disamina critica della articolata strumentazione giuridica³⁴ adottata dagli Stati membri quale il Meccanismo europeo di stabilità, il Patto Euro Plus, il Trattato sulla stabilità, il coordinamento, la *governance* dell'Unione e della normativa europea c.d. *Six Pack* e *Two Pack* – entrambe finalizzate a contrastare gli sviluppi della recente crisi economico finanziaria – il

³² Tale principio radicato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia. Vedasi, sul punto, Corte giust., 13 giugno 1958, C-9/56, *Meroni*; 22 maggio 1988, C-70/88, *Parlamento c. Consiglio*.

³³ *Rectius*, dal Regolamento 1174/2011. Trattasi del deposito fruttifero o di vere e proprie ammende, a seconda dei casi previsti dal suddetto atto normativo.

³⁴ Per una rassegna delle misure rientranti nella c.d. *governance* economica europea della crisi si rimanda, *ex multis*, a: T. Beukers - B. De Witte - C. Kilpatrick, *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge, 2017, a K. Tuori - K. Tuori, *The Eurozone crisis*, Cambridge, 2014, a G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea* in Id. (a cura di) *Uscire dalla crisi, politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, p. 383 ss. e, da ultimo, a M. Trimarchi, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, p. 623 ss.

presente lavoro si pone un obiettivo precipuo: dimostrarne le implicazioni sul modello sociale europeo.

Come noto, invero, la strategia delle istituzioni europee post 2008 è consistita nell'introduzione di più stringenti vincoli alle politiche di bilancio degli Stati membri, con la finalità di ridurre la sproporzione tra la accentrata politica monetaria e la decentrata politica economica e fiscale, tradizionalmente (e almeno formalmente) riservata al mero coordinamento intergovernativo, sull'ulteriore presupposto che – come osservato da attenta letteratura economica³⁵ – presentando l'UEM tale ontologica asimmetria, condizione di stabilità di questa non può che essere la convergenza verso determinati obiettivi delle singole (virtuose) politiche economiche nazionali³⁶. Emblema della volontà delle istituzioni dell'Unione di vincolare strettamente gli Stati membri nelle loro scelte di politica di bilancio – sempre più estranea ai circuiti democratici nazionali – si rinviene nell'art. 3 del Trattato c.d. *Fiscal compact*, il quale prevede che la posizione di bilancio della pubblica amministrazione deve essere in pareggio o in avanzo ma, soprattutto, ne richiede l'introduzione negli ordinamenti nazionali tramite disposizioni di natura permanente e, preferibilmente, di rango costituzionale³⁷.

³⁵ Vedasi, su questo punto: P. De Grauwe, *Economia dell'Unione monetaria*, Bologna, 2016, F.W. Scharpf, *Political legitimacy in a non-optimal currency area*, MPIIfG, Discussion paper, 13/15 e, da ultimo, A. Verde, *Unione monetaria e nuova governance europea*, Roma, 2012, p. 236 secondo cui l'UEM non è un'area valutaria ottimale. Al riguardo si rimanda altresì a: A.J. Menendez, *The existential crises of the European Union*, in *Ger. Law. Journ.*, 2013, p. 453 ss.

³⁶ Tale punto è chiarito da: E. Mostacci, *op.cit.*, p. 543 secondo cui: «la separazione di politica economica e politica monetaria, con il connesso divieto di *bail out* – oggi sostituito dal principio di stretta condizionalità – presuppongono che la finanza pubblica nazionale sia soggetta in primo luogo alla logica e, di conseguenza, al giudizio del mercato nella gestione del debito pubblico». Vedasi altresì: V. Ruiz Almendral, *A myopic economic constitution? Controlling the debt and the deficit without fiscal integration*, EUI Working Paper, 12/2015, secondo cui: «the underlying logic of reinforcing budgetary supervision is that closed coordination of this sort is necessary in the absence of a real economic (political) and monetary union».

³⁷ Secondo F. Fabbrini, *The Fiscal Compact, the "Golden Rule" and the paradox of European federalism*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, 2013, p. 1 ss. con l'adozione del Fiscal compact da parte degli Stati membri

Riccardo Cabazzi

*Governance economica europea e riforme
negli ordinamenti degli Stati membri: spunti di comparazione*

Sempre al fine di garantire la stabilità dell'Unione, le istituzioni europee hanno altresì adottato dei meccanismi di sostegno agli Stati più esposti alla crisi, quali il MES, operanti sotto il principio di stretta condizionalità³⁸, ex art. 136, par. 3, TFUE, secondo cui ogni concessione di assistenza finanziaria a questi deve necessariamente essere subordinata a rigorosa condizionalità. Ne costituiscono espressione i vari *memoranda of understanding* siglati dalla Troika (composta da FMI, Commissione e BCE), da una parte, e dagli Stati richiedenti aiuto finanziario, dall'altra, i quali seguono tutti il medesimo schema: impegno a ridimensionare la spesa pubblica, ad incrementare le entrate e liberalizzare i mercati, approvazione di intensi programmi di privatizzazione, flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, decentralizzazione contrattuale, adeguamento dei salari alla produttività...Lo stesso Trattato c.d. *Fiscal compact* vincola invero gli Stati contraenti alla sua ratifica qualora questi intendano richiedere assistenza nell'ambito del MES³⁹, a riprova del fatto che, in mancanza di una dimensione solidaristica⁴⁰ e di un più sostanzioso bilancio a livello europeo, ogni drenaggio di risorse verso un singolo Stato deve essere subordinato a profonde riforme di ampi settori dell'ordinamento domestico, anche se estranei alla competenza delle istituzioni dell'Unione. Invero, come affermato dalla Corte di

si realizzerebbe un paradosso: i Governi europei avrebbero rinunciato ad unirsi in una federazione per preservare la loro sovranità; tuttavia, quest'ultima sarebbe meglio garantita in un sistema federale che non sotto il regime legale creato con l'adozione del Fiscal compact.

³⁸ Con riguardo a questo tema si rimanda al contributo monografico di: A. Baraggia, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi, la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017.

³⁹ Tale Trattato prevede, già nei *considerando* iniziali, che: «la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito di nuovi programmi a titolo del meccanismo europeo di stabilità sarà subordinata, a decorrere dal 1° marzo 2013, alla ratifica del presente trattato dalla parte contraente interessata e, previa scadenza del periodo di recepimento di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del presente trattato, al rispetto dei requisiti di tale articolo».

⁴⁰ Sulla mancanza di una dimensione solidaristica europea vedasi, *ex multis*, A. Schillaci, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea: appunti sul principio di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, 2017 e A.J. Menendez, *Whose Justice, Which Europe*, in D. Kochenov - G. De Burca - A. Williams (eds), *Europe Justice Deficit*, Londra, 2015, p. 142.

Riccardo Cabazzi

*Governance economica europea e riforme
negli ordinamenti degli Stati membri: spunti di comparazione*

Giustizia⁴¹, la stretta condizionalità del sostegno finanziario assicura la compatibilità di questo con la c.d. *no bail out clause* ex art. 125 TFUE che, di per sé, vieterebbe all'Unione di farsi carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, onde evitare comportamenti di *moral hazard* di queste.

Pertanto, la ricerca di una maggiore stabilità finanziaria e profonde riforme strutturali negli ordinamenti degli Stati membri e, in particolare, nei c.d. GIPSI (Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna, Italia) hanno quindi trovato la loro saldatura definitiva nel corso, per l'appunto, della crisi economica, tanto che autorevole dottrina ha introdotto, a tale riguardo, il concetto di Stato sociale condizionato, nella misura in cui sembra esservi stata una recessione, sul piano dei diritti costituzionalmente garantiti, in favore della prioritaria esigenza di mantenere un alto livello di competitività del loro modello economico produttivo⁴². In tal senso si sarebbe invero realizzata, nel panorama europeo, una vera e propria transizione dalla legislazione della concorrenza, alla concorrenza delle legislazioni degli Stati membri⁴³, con tutte le conseguenze in termini di competizione tra sistemi socio-economici e, soprattutto, di alterità degli interessi di ciascuno di essi⁴⁴.

Si pensi, su tutti, all'ambito giuslavoristico: da un'analisi delle recenti riforme nazionali adottate in tale settore nell'ordinamento dei summenzionati Stati membri sembra emergere come il diritto del lavoro sia stata considerato, dalle istituzioni europee, quale vero e proprio strumento di politica economica, attraverso cui poter rilanciare la competitività di uno Stato economicamente debole, secondo una considerazione strumentale di tale materia che, perdendo così ogni carica assiologica, viene ad essere asservito alle trionfanti ragioni dell'economia – secondo le teorie proprie dell'ordoliberalismo –

⁴¹ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/2012, *Pringle*.

⁴² F. Losurdo, *Lo Stato sociale condizionato*, op. cit., p. 11 e C. Kilpatrick, *Constitutions, Social Rights and Sovereign Debt States in Europe: a Challenging new area of constitutional inquiry* in T. Beukers - B. De Witte - C. Kilpatrick (a cura di), *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, op. cit., p. 327 ss.

⁴³ Vedasi, in tal senso, O. Chessa, *La costituzione della Moneta*, op. cit., *passim*.

⁴⁴ Sul punto vedasi: K. Dyson – A. Sepos, *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, London, 2010, p. 83 ss.

Riccardo Cabazzi

*Governance economica europea e riforme
negli ordinamenti degli Stati membri: spunti di comparazione*

e privato del ben diverso valore, ovvero quello antropocentrico e di valorizzazione e tutela del lavoratore che appartiene al patrimonio costituzionale europeo⁴⁵.

Pertanto, in sintesi, la *governance* economica europea della crisi sembra aver determinato una sorta di vera e propria torsione dell'intera assiologia costituzionale, in quanto le misure di austerità poste alla base della realizzazione delle finalità della stabilità economica nei trattati europei hanno finito nell'impattare con la forma dello Stato sociale e di diritto, a detrimento delle numerose istanze sociali e distributive che innervano, seppure con intensità non omogenea, le Carte costituzionali di ampia parte dei Paesi europei⁴⁶.

3. I diritti sociali dinanzi alla crisi: spunti di comparazione

Un'analisi è quindi condotta in riferimento all'impatto della c.d. *governance* economica europea della crisi sui diritti sociali⁴⁷, come previsti dalle rispettive Carte costituzionali nazionali, pur tenendo in considerazione le modalità e l'intensità diverse con cui questi sono riconosciuti e garantiti nei vari Stati membri e – quanto al metodo – con diversi spunti di comparazione tra gli ordinamenti tedesco, francese e spagnolo. A tal fine, sono invero analizzati i relativi Piani di riforma nazionali succedutisi negli anni seguenti alla crisi, nonché le

⁴⁵ In questo senso vedasi: V. Speziale, *La trasformazione del diritto del lavoro*, in *Lav. dir., op. cit.* e a A. Guazzarotti, *Riforme del lavoro e riforme costituzionali unite da un comune, tecnocratico, destino*, *op. cit.*, secondo cui: «diritto del lavoro e diritto costituzionale sono entrambi declassati a strumenti di produzione di risultati macroeconomici misurabili nel breve o medio periodo. Se il diritto del lavoro è ormai da tempo oggetto di misurazione economicista da parte di organismi internazionali ed europei, il diritto costituzionale sta anch'esso cominciando a entrare nei documenti ufficiali della Commissione europea tesi a valutare le possibili cause di squilibrio macroeconomico».

⁴⁶ In questo senso argomentano E. Mostacci, *op.cit.*, p. 546 ss. e S. Gambino, *Effettività dei diritti (sociali ma non solo) e governance europea*, in www.diritticomparati.it, giugno 2016.

⁴⁷ Sul tema si rimanda, *ex multis*, all'interessante contributo di: I. Ciolli, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, *op. cit.* e a: G. Fontana, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, novembre 2013.

più rilevanti misure legislative recentemente adottate nei suddetti Stati membri, in particolare nell'ambito Semestre europeo, verificando se queste sono o meno coerenti con le raccomandazioni ivi promananti, e in quale misura.

Da tale analisi sembra dunque emergere che l'implementazione delle misure raccomandate dalle tecnocratiche istituzioni europee e, in particolare, dalla Commissione, si è realizzata in modi fortemente diversi, a seconda di quale ordinamento giuridico si consideri. Questo, verosimilmente, è attribuibile al diverso peso politico ed economico di Spagna, Germania e Francia, oltre all'incidenza molto diversificata che la crisi ha dispiegato sulle loro economie⁴⁸.

Al fine di fare maggiore chiarezza su questo punto si considerino, anzitutto, i primi due Stati, uno facente parte dei c.d. Stati periferici (e debitori), l'altro rientrante nel gruppo di quelli c.d. *core* (e creditori).

Si noti quindi che, in Spagna, l'80% della spesa sociale è destinata a due settori: sanità ed istruzione. Durante la crisi, i R.D. 16/2012 e 14/2012 sono intervenuti, rispettivamente, proprio nell'ambito sanitario ospedaliero e della formazione scolastica e universitaria, con un insieme di previsioni volte a ridurre i costi, comprensivi di indicazioni puntuali degli interventi, quali ad esempio sulle modalità di prescrizione o distribuzione dei medicinali o le sostituzioni del personale docente in ambito universitario⁴⁹. Inoltre, il Governo spagnolo ha altresì adottato il R.D. 8/2014, inteso ad un complessivo ridisegno della materia lavoristica e l. 20/2013 inerente all'uniformazione e liberalizzazione del mercato. Pertanto, alla luce di queste importanti riforme, si può concludere che la Spagna ha, soprattutto in una prima fase della crisi– in cui il contesto

⁴⁸ Secondo G. Grasso, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in M. D'Amico – F. Biondi (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017, p. 84 rimane comunque vero che la crisi economico finanziaria ha indirizzato gli Stati membri verso scelte improntate al rigore, con un sacrificio di porzioni consistenti di diritti sociali i quali richiedono, per essere fruiti, l'erogazione di significative prestazioni da parte dei poteri pubblici.

⁴⁹ Si rimanda, al riguardo, per una più approfondita disamina del tema a: M. Iannella, *Conseguenze della crisi economico - finanziaria sulle istituzioni della Spagna*, *op. cit.*

macroeconomico presentava particolari criticità – implementato con estremo rigore quanto richiesto dalle istituzioni dell’Unione, anche a fronte di sacrifici piuttosto rilevanti quanto alla tenuta del proprio Stato sociale e, più in generale, del relativo quadro costituzionale⁵⁰.

Venendo invece alla Germania, si noti anzitutto che questa è stata il primo Stato ad introdurre nella propria Legge fondamentale la nota riforma costituzionale del 2009 che prevede un freno al debito pubblico. Questa si caratterizza invero per aver introdotto il principio del pareggio del bilancio senza il ricorso al prestito, pur tuttavia ammettendo la possibilità di deroga alla nuova regola aurea nel caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. Il superamento dei limiti posti al ricorso al prestito è tuttavia sottoposto a una decisione, adottata a maggioranza, del Bundestag, nonché alla presentazione di un piano di ammortamento⁵¹. Nondimeno, un’attenta analisi dei relativi piani nazionali di riforma ha fatto emergere la perdurante centralità del Parlamento nella forma di governo tedesca e l’elasticità del tessuto costituzionale di una società capace di mantenere la costituzione – e quindi i diritti sociali – sostenibili anche in tempo di crisi. Invero, benché le riforme della costituzione finanziaria sembrano averne irrigidito il tessuto, il loro impatto pare investire più i rituali che non la sostanza delle decisioni politiche⁵². Questo è verosimilmente riconducibile al forte peso politico della Germania che, ad oggi,

⁵⁰ Per maggiori approfondimenti sulle riforme strutturali in Spagna, atte a fronteggiare l’emergenza economica vedasi: R. Domenech – J.M. Gonzales-Paramo, *Estabilidad presupuestaria y reformas estructurales en España: lecciones de la crisis y opciones de futuro*, BBVA Research, disponibile all’indirizzo web: <https://www.bbvaresearch.com>.

⁵¹ Per maggiori approfondimenti sulla riforma della Legge Fondamentale tedesca del 2009 si rimanda a: R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania, una riforma costituzionale post nazionale?*, in *RivistaAIC*, 2011, 20 settembre 2011.

⁵² Vedasi, in questo senso, J. Luther, *Crisi economica ed impatto sulle istituzioni nazionali: i punti di vista della Germania*, in *Federalismi*, n. 26/2016, 30 dicembre 2016. Per una più approfondita disamina dell’impatto della crisi sul contesto politico sociale tedesco si rimanda a: S. Mair - M. Kroegere, *Constitutional change through euro crisis law: “Germany”*, in www.eurocrisislaw.eu, luglio 2014, e, aggiornato, al dicembre 2015.

sembra rivestire una vera e propria egemonia economica e politica all'interno del Unione⁵³ e mantiene altresì un debito pubblico piuttosto contenuto – pari, nel presente momento, al 60,8% del PIL – realizzando un surplus commerciale sempre maggiore⁵⁴, nella perdurante attuazione di un'economia marcatamente mercantilista.

Venendo quindi alla Francia, questa è rimasta, anche in seguito alla crisi, uno degli Stati membri con la maggior spesa per il sostegno al proprio sistema di *welfare*, piuttosto efficiente in molti settori, ma causa altresì di un elevato indebitamento pubblico che, non a caso, la Commissione europea continua a richiedere (sin d'ora invano) di ridurre⁵⁵. Nonostante la crisi, invero, il governo Sarkozy ha considerato *l'éducation supérieure* una priorità assoluta per il rilancio della competitività del Paese; ha quindi destinato ingenti risorse all'istruzione superiore, alla formazione e alla ricerca, inclusi tra i settori prioritari da un punto di vista strategico⁵⁶. Quanto al sistema

⁵³ Vedasi, sul punto: W.E. Patterson, *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*, in *JCMS*, 2011, p. 57, secondo cui: «The eurozone crisis catapulted Germany into a hegemonic role. [...] As the dominant economy and key creditor state Germany could scarcely avoid a hegemon role, at least in the economic sphere». Vedasi anche, al riguardo: K. Hubner, *German crisis management and leadership - from ignorance to procrastination to action*, in *Asia Europe Journ.*, 2012, p. 159 ss. e C. Schweiger, *The 'Reluctant Hegemon': Germany in the EU's Post-Crisis Constellation*, in K.N. Demetriou (ed), *The European Union in Crisis*, London, 2015, p. 15 ss.

⁵⁴ Vedasi, a tale riguardo: *Germania, surplus commerciale su a 21 miliardi*, disponibile all'indirizzo web: <https://ansa.it>, aprile 2017 e *La Germania snobba Trump: surplus commerciale record a 253 miliardi*, disponibile all'indirizzo web: <https://ilsole24ore.com>, febbraio 2017.

⁵⁵ Vedasi, al riguardo, Commissione, *Country Report France 2018 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalance*, Brussels, 7.3.2018 SWD(2018) 208 final, p. 18 secondo cui: «The high public debt ratio remains a major source of vulnerability, as it weighs on growth prospects and limits the stabilisation capacity of fiscal policy in the event of a downturn».

⁵⁶ Il riferimento è, in particolare, alla L. 9 marzo 2010, n. 237. Per maggiori approfondimenti sul punto vedasi: Camera dei Deputati, *Legislazione straniera – Ls. Rassegna dell'attività legislativa e istituzionale di paesi stranieri* a cura del Servizio Biblioteca, vol. XXI, n. 2, marzo - aprile, 2010. Gli stanziamenti per l'istruzione e la ricerca, da parte del governo Sarkozy, sarebbero stati, secondo quanto rivelano le statistiche, pari a 22 miliardi di euro, come documentato da L. Oliva, *I 22 miliardi per l'istruzione in Francia*, disponibile all'indirizzo web: www.ilpost.it, ottobre 2011.

sanitario, questo è stato oggetto, nel corso della crisi, di una serie di interventi normativi e, tra tutti, la legge *Hopital, patients, santé, territoire*⁵⁷ la quale si è posta, quali finalità principali, l'incremento dell'efficienza e il miglioramento della qualità delle relative prestazioni e, da ultimo, un miglior accesso alle cure. Allo scopo di rendere tale sistema più efficiente sono state quindi introdotte dinamiche flessibili ispirate a modelli privatistico aziendali; ne costituiscono esempio le misure di privatizzazione, tra cui quelle che avviano una gestione manageriale degli ospedali, introducono il criterio di provenienza esterna del direttore generale degli enti ospedalieri e prevedono l'inserimento di strutture private nell'ambito dell'offerta pubblica.

Alcune importanti riforme si sono altresì succedute nell'ambito della legislazione lavoristica, in particolare grazie all'introduzione della l. 504/2013. Questa normativa, finalizzata al raggiungimento di un miglior bilanciamento tra l'esigenza di sicurezza dei lavoratori e quella di flessibilità delle imprese, da ricercarsi attraverso l'aumento della capacità di adattamento (tanto dei lavoratori, quanto delle imprese) e della mobilità – secondo il modello europeo della *flexicurity* – ha invero rappresentato un momento di svolta importante per le relazioni industriali francesi⁵⁸. In data 8 agosto 2016 è stato altresì adottato il *Labour Act*, quale misura utile al fine di superare talune delle maggiori permanenti rigidità nel mercato del lavoro francese. Si può quindi concludere che, sebbene in Francia i diritti sociali – quali sanità, istruzione, previdenza – non sembrano affatto aver subito una significativa “compressione”, pur a seguito delle richieste delle istituzioni europee di attuare politiche di taglio della spesa pubblica, si

⁵⁷ L. 21 luglio 2009, n. 879. Vedasi, per maggiori approfondimenti sul punto, C. Bottari - F. Foglietta - L. Vandelli, *Welfare e servizio sanitario. Quali strategie per superare la crisi*, Santarcangelo di Romagna, p. 66 e H. Caroli Casavola - M. Conticelli, *Le protezioni sociali alla prova*, in G. Napolitano (a cura di), *op. cit.*, p. 312.

⁵⁸ Per maggiori approfondimenti sulla riforma del lavoro francese vedasi: M. Ori, *La riforma del lavoro francese: al centro la flexisecurità*, in e-book *Crisi economica e riforma del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, Adapt University Press, 2014, p. 79 ss.

Riccardo Cabazzi

*Governance economica europea e riforme
negli ordinamenti degli Stati membri: spunti di comparazione*

è comunque cercato di rilanciare la competitività del Paese attraverso importanti riforme in ambito lavoristico⁵⁹.

Pare pertanto potersi maturare la conclusione per cui la *governance* economica della crisi ha avuto un significativo impatto sia sull'assetto istituzionale dell'Unione (vedi *infra*, paragrafo 4), sia su quello degli Stati membri c.d. GIPSI; diversamente, gli Stati creditori, su tutti la Germania – sul cui modello di costituzione economica l'UEM sembra essere stata costruita⁶⁰ – ne sembrano usciti addirittura rafforzati. Da ultimo, la Francia sembra porsi in una posizione intermedia rispetto a queste due esperienze.

L'UE pare invero costruita intorno all'asse franco-tedesco e dai Paesi del Nord Europa, sempre più in surplus, al quale si contrappone un gruppo di paesi periferici, c.d. GIPSI, caratterizzati da un progressivo impoverimento e dal citato “processo decostituyente”, nel quale – se non sono di certo rimossi in modo formale – vengono materialmente minati i principi del costituzionalismo sociale accolti nelle Carte costituzionali del secondo dopoguerra⁶¹.

Da ultimo, quanto ai diritti sociali dinanzi alla crisi, vi è un ulteriore punto che si vuole porre in evidenza. Nei Paesi che hanno ricevuto assistenza finanziaria da parte di meccanismi creati *ad hoc* – costituenti una sorta di ibridazione di diritto europeo ed internazionale – i relativi *memoranda of understanding* sembrano “dettare” a questi l'implementazione di misure nazionali piuttosto dettagliate.

⁵⁹ Per maggiori approfondimenti con riguardo all'impatto della crisi sulle istituzioni francesi si rimanda a: G. Delledonne, *Le conseguenze della crisi economico-finanziaria sulle istituzioni francesi*, in *Federalismi.it*, n. 26/2016, 30 dicembre 2016.

⁶⁰ Secondo O. Chessa, *La Costituzione della moneta*, *op. cit.*, p. 430 il marco avrebbe funzionato da paradigma su cui plasmare l'euro. Tale Autore ritiene invero (p. 464) che il vero obiettivo dell'Unione monetaria europea sia quello di garantire ai Paesi più competitivi, Germania su tutti, un surplus strutturale e un costante avanzo delle partite correnti nei rapporti commerciali con l'estero. Secondo tale ricostruzione, concorrenza tra legislazione degli Stati membri e cambio fisso sarebbero i due principi fondamentali della costruzione europea.

⁶¹ In tal senso argomenta: S. Gambino, *Diritti fondamentali, costituzionalismo e crisi economica*, in Id. (a cura di) *Diritti sociali e crisi economica Problemi e prospettive*, *op. cit.*

Si pensi, quanto alla Grecia, alla norma contenuta nel relativo memorandum of *understanding specific economic policy conditionality* che richiede di rimuovere le disposizioni interne che vietavano ai dettaglianti di vendere categorie di prodotti sottoposte a restrizione, quali gli alimenti per i bambini. Pare invero evidente che una disposizione così dettagliata lasci pochi spazi al legislatore nazionale in relazione alla sua implementazione che ne diviene, verosimilmente, una mera trasposizione nell'ordinamento interno.

Sorge quindi, in relazione a quanto suesposto, un interrogativo: costituiscono tali misure domestiche, adottate in seguito a *memoranda* o a raccomandazioni promanate dalle istituzioni europee, attuazione di diritto dell'Unione, oppure trattasi comunque di mere disposizioni normative nazionali? Il quesito appare piuttosto rilevante perché, nella prima ipotesi, si potrebbe applicare la Carta di Nizza, mentre nella seconda questa sarebbe da escludere⁶². La Corte di Giustizia, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione – e, specialmente con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – della riduzione delle retribuzioni dei lavoratori nel settore pubblico, prevista nella legge finanziaria portoghese del 2010 per il 2011, per mezzo di un rinvio pregiudiziale del *Tribunal do trabalho* di Porto, si è invero dichiarata incompetente ai sensi dell'art. 51 della Carta stessa, affermando che queste non possono considerarsi come attuazione di diritto europeo⁶³.

Tuttavia nella recente pronuncia sul caso *Ledra*⁶⁴, la Corte di Giustizia si è aperta alla possibilità che, nell'ambito di un salvataggio economico e finanziario compiuto dal MES, l'Unione sia ritenuta responsabile per il risarcimento danni relativo alle perdite causate direttamente o indirettamente da un *memorandum of understanding*, nella misura in cui tale protocollo (che precisa e correda le condizioni

⁶² Dispone invero l'art. 51 della Carta di Nizza che: “Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione”. Tale questione è approfonditamente trattata in: A. Poulou, *Financial assistance conditionality and human rights protection: what is the role of the EU Charter of fundamental rights?* in *CML Rev.*, 2017, p. 991 ss.

⁶³ Corte giust., 7 marzo 2013, C -128/12.

⁶⁴ Corte giust., 20 settembre 2016, C-8/15 e C-10/15.

contenute nel dispositivo di assistenza) includa al suo interno previsioni contrarie al diritto del Trattato. Invero, la Corte ha affermato che la Commissione e la Banca centrale europea rimangono pienamente vincolate al diritto europeo – e, quindi, alla Carta Europea dei diritti fondamentali, quando agiscono come attori di una distinta organizzazione internazionale quale il MES.

Da questo filone giurisprudenziale, in conclusione, nuovi orizzonti per la tutela dei diritti sociali, fin d'ora recessivi rispetto a misure di austerità nazionali – adottate quale condizione per l'erogazione di assistenza finanziaria – sembrano quindi potersi (pur con un certo grado di ottimismo) aprire.

4. Procedura per squilibri economici e riforme nazionali

Tra la strumentazione giuridica della crisi, la Procedura per squilibri macroeconomici (MIP) – introdotta mediante i Regolamenti UE 1174/2011 e 1176/2011 – assume un ruolo di primo piano nel presente lavoro essendo, nella letteratura giuridica, quella meno trattata e, pertanto, maggiormente meritevole di approfondimento. Come noto, invero, la proliferazione di indicatori macroeconomici diretti a disciplinare le politiche di bilancio e, più in generale, ampi settori dell'azione di governo degli Stati membri costituisce uno degli aspetti più rilevanti delle riforme della *governance* economica europea della crisi⁶⁵.

Trattasi, in sintesi, della valutazione, da parte della Commissione, della situazione economica e finanziaria degli Stati membri sulla scorta di 14 indicatori⁶⁶ – il c.d. *scoreboard* – che vanno a

⁶⁵ In questo senso vedasi: M. Dani, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. Bergonzini - A. Guazzarotti - S. Borelli (a cura di), *La legge dei numeri*, Napoli, 2016, p. 101 ss.. Vedasi altresì, sulla correttezza metodologica di misurare le legislazioni: A. Gambaro, *op.cit.*, p. 18 ss.

⁶⁶ In sintesi, gli indicatori dello *scoreboard* possono essere ricondotti a tre diverse categorie: (i) squilibri esterni e competitività, (ii) squilibri interni, (iii) nuovi indicatori di occupazione. Nella prima rientrano il saldo delle partite correnti e la posizione patrimoniale netta su estero (entrambe in termini percentuali rispetto al PIL), il tasso di cambio effettivo reale, la quota di mercato delle esportazioni e,

comporre un quadro di valutazione della situazione macroeconomica di ciascuno di questi. Ogni anno la Commissione redige quindi, sulla base di tali indicatori, una relazione per ogni singolo Stato, la quale viene esaminata globalmente dal Consiglio⁶⁷.

Conclusa quindi una prima valutazione da parte della Commissione, tenuto conto delle discussioni maturate in senso al Consiglio o all'Eurogruppo, questa effettua un esame approfondito – c.d. *in depth review* – con riguardo ad ogni Stato membro che, a suo avviso, può presentare squilibri o correre il rischio di presentarli. I possibili esiti della IDR sono quindi quattro: assenza di squilibri (*no imbalances*), presenza di squilibri (*imbalances*), squilibri eccessivi (*excessive imbalances*), squilibri eccessivi con azione correttiva (*excessive imbalances with corrective action*).

Qualora, ad esito di questa, la Commissione ritenga che uno Stato membro presenti squilibri eccessivi, il Consiglio può adottare una raccomandazione che ne stabilisca l'esistenza, specificandone natura ed implicazioni e fornendo al relativo Governo indirizzi su strategie da seguire, indicandogli, infine, l'adozione di misure correttive.

In quest'ultimo caso, si apre quindi la procedura per squilibri eccessivi – *Excessive imbalance procedure (EIP)* – la quale – finora mai attivata – comporterebbe un evidente assoggettamento dello Stato membro in questione ad una più stretta vigilanza sulle sue politiche economiche e sociali. Invero, il Paese nei confronti del quale fosse avviata una EIP sarebbe tenuto a presentare alla Commissione e al Consiglio un piano di azione correttivo (*CAP*) entro un termine

infine, il costo nominale del lavoro per unità di prodotto. Quanto alla seconda categoria, si annoverano: la variazione percentuale annua reale dei prezzi delle abitazioni, il credito al settore privato, il debito privato e pubblico (in termini di PIL) e, da ultimi, il tasso di disoccupazione (annuale e triennale) e le passività del settore finanziario. Venendo alla terza categoria relativa all'occupazione, sono ivi considerati il tasso di attività economica, quello di disoccupazione giovanile e di disoccupazione di lunga durata, tutti in termini percentuali, il primo rispetto alla popolazione totale compresa tra i 15 e i 64 anni, il secondo rispetto alla popolazione di età compresa tra i 15 ed i 24 anni ed il terzo rispetto a quella compresa tra i 15 e i 74.

⁶⁷ Salvo il caso in cui tale relazione si riferisca agli Stati dell'UEM. In tale ipotesi questa costituisce oggetto di valutazione da parte dell'Eurogruppo.

individuato dalla raccomandazione del Consiglio stesso, corredato dall'indicazione delle misure specifiche che questo ha attuato o intende attuare, con tanto di calendario per la prevista esecuzione di queste ultime.

Infine, quanto all'apparato sanzionatorio apprestato dal legislatore europeo, la costituzione di un deposito fruttifero è imposta mediante decisione del Consiglio, su raccomandazione della Commissione, ove questo ritenga che un determinato Stato membro non abbia preso le misure correttive raccomandate, constatandone quindi l'inadempimento. Il pagamento di un'ammenda annuale è altresì imposto, sempre tramite decisione del Consiglio, qualora questo, considerando il CAP presentato da uno Stato membro insufficiente, adotti due raccomandazioni successive nell'ambito della medesima procedura per squilibri eccessivi, chiedendo pertanto, per due volte, la presentazione di un nuovo CAP.

Si noti tuttavia che, a quasi sette anni dalla sua introduzione, benché la Commissione abbia individuato, per diversi Stati membri, diversi squilibri macroeconomici eccessivi – nel caso dell'Italia, l'alto debito pubblico, la bassa competitività, le sofferenze bancarie, l'alto livello di disoccupazione – non è stata mai irrogata alcuna sanzione, stante l'elevata discrezionalità politica della Commissione in materia. Sembra quindi assistersi ad un vero e proprio paradosso: invero, al rafforzamento (formale) dei poteri di quest'ultima, alla quale sono stati attribuiti rilevanti poteri sanzionatori, è seguita una sostanziale ineffettività di questi, sul piano applicativo. Da cui l'interrogativo sull'effettività della MIP quale mezzo di coercizione giuridica. Ad oggi, invero, tale Procedura sembra più presentarsi come mero (ma efficace) strumento di pressione politica, in particolare con riguardo agli Stati più esposti alla crisi.

Si cerca di chiarire meglio questo punto, facendo riferimento a due importanti riforme recentemente apprestate al nostro ordinamento giuridico.

Con riferimento al c.d. *job act*⁶⁸ adottato dal Governo Renzi, la Commissione rileva che: «Il *Jobs Act* ha profondamente riformato le istituzioni italiane del mercato del lavoro. In linea con le

⁶⁸ L. 1 dicembre 2014, n. 183.

raccomandazioni 2016 del Consiglio per la zona euro, la riforma affronta i principali punti deboli del mercato italiano del lavoro [...] L'attuazione del *Jobs Act* rappresenta un risultato importante, in particolare alla luce dei precedenti italiani in materia di attuazione [...] Sono stati compiuti notevoli progressi per quanto riguarda l'equilibrio tra attività professionale e vita privata e le politiche attive del mercato del lavoro. I pertinenti decreti legislativi di attuazione del *Jobs Act* sono stati adottati nel giugno e nel settembre 2015»⁶⁹.

Ancora, con riguardo alla c.d. riforma Madia⁷⁰, la Commissione afferma che: «È in fase di attuazione un'importante riforma della pubblica amministrazione. Tuttavia, la Corte Costituzionale ha recentemente dichiarato incostituzionale la procedura prevista per alcuni importanti decreti attuativi (tra cui quelli relativi alla gestione delle risorse umane, alle imprese a partecipazione pubblica e ai servizi pubblici locali) [...] (E' necessario) attuare la riforma della pubblica amministrazione adottando e applicando tutti i decreti legislativi necessari, in particolare in materia di riforma delle imprese di proprietà pubblica, servizi pubblici locali e gestione delle risorse umane»⁷¹.

Dalle suddette affermazioni della Commissione emerge quindi come questa tenda ad incentivare l'adozione di importanti riforme pur in materie quali la pubblica amministrazione e il mercato del lavoro che – secondo il principio di attribuzione *ex art. 5 TUE* – sono riservate alla competenza degli Stati membri, andando addirittura ad indicare preventivamente al Governo come poter procedere nella progressiva realizzazione di queste. In questo senso, pertanto, le raccomandazioni nell'ambito della MIP sembrano agire come volano per l'implementazione di importanti novelle legislative nei singoli ordinamenti nazionali.

⁶⁹ Commissione europea, *Relazione per paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, Bruxelles, 26.2.2016 SWD(2016) 81 final, p. 40, 41, 102.

⁷⁰ L. 7 agosto 2015, n. 124.

⁷¹ Commissione europea, *Relazione per paese relativa all'Italia 2017 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, Bruxelles, 22.2.2017 SWD(2017) 77 final, p. 4, 18.

Riccardo Cabazzi

*Governance economica europea e riforme
negli ordinamenti degli Stati membri: spunti di comparazione*

Si noti, da ultimo, a tal riguardo, che la Commissione valuta la complessiva legislazione statale in un'ottica marcatamente efficientista, in linea con quella che attori privati dei mercati finanziari globali danno all'assetto istituzionale di un determinato Paese, al fine di valutare l'opportunità di compiere investimenti⁷².

5. La critica riconducibilità ai Trattati della normativa europea di diritto derivato "della crisi"

La questione della compatibilità delle misure di *governance* economica della crisi con il diritto dei Trattati è stata affrontata, nella redazione del c.d. Fiscal compact, tramite una disposizione con cui le parti hanno precisato che: «Il presente trattato si applica nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea. Esso non pregiudica la competenza dell'Unione in materia di unione economica»⁷³. Tale previsione appare quindi in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia secondo cui gli Stati membri sono obbligati a prendere tutte le misure appropriate per assicurare il rispetto del diritto europeo, anche nel caso di accordo internazionale – concluso tra di loro – al di fuori dell'ambito del diritto dell'Unione⁷⁴ e, pur implicitamente, sembra riconoscere la primazia di questo sullo stesso Trattato⁷⁵.

⁷² È questo l'approccio della scuola della *Law and Finance*. Per approfondimenti sull'approccio teorico di questa, basato essenzialmente sulla valutazione delle conseguenze di ordine economico di un determinato istituto giuridico vedasi: R. Posner, *The Economics of Justice*, Cambridge, 1983; G. Calabresi, *Some Thoughts on Risk Distribution and Law of Torts*, in *Yale Law Journal*, 1961, p. 499 ss.; R. Coase, *The Problem of Social Cost*, in *Journal Law of Economics*, 1960, p. 1 ss. Con riguardo alla dottrina italiana sul punto vedasi altresì: F. Denozza, *Il modello dell'analisi economicadel diritto: come si spiega il tanto successo di una teoria così debole?*, in *Ars Interpretandi*, 2013, p. 43 ss.

⁷³ Art. 2, par. 2, Trattato sulla stabilità, il coordinamento, la *governance* dell'unione economica e monetaria.

⁷⁴ Corte giust., 27 settembre 1988, causa C-235/87, *Matteucci*.

⁷⁵ In questo senso argomenta: R. Baratta, *Legal Issues Of The 'Fiscal Compact'*. *Searching for a mature democratic governance of the euro*, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, p. 647 ss.

Quanto invece alla normativa europea di diritto derivato “della crisi”⁷⁶, la sua compatibilità con i Trattati sembra presentare diversi profili di maggior criticità⁷⁷.

Anzitutto, in riferimento alla nozione di coordinamento economico⁷⁸ si noti che, ai sensi dei parr. 3 e 4 dell’art. 121 TFUE, la Commissione e il Consiglio possono adottare, rispettivamente, avvertimenti o raccomandazioni, non giuridicamente vincolanti, nei confronti degli Stati membri le cui politiche economiche non risultino coerenti con gli indirizzi di massima stabiliti dal Consiglio o, comunque, possano compromettere il buon funzionamento dell’UEM. Tuttavia, l’art. 3 del Regolamento 1174/2011, cui base legale è la suddetta norma, prevede due tipologie di sanzioni, ovvero il deposito fruttifero e l’ammenda; alla luce di ciò tale normativa di diritto derivato sembra quindi porsi in contrasto con l’art.121 TFUE, il quale, come visto, prevede che le istituzioni dell’Unione adottino solo

⁷⁶ In particolare, quanto alla normativa di diritto europeo derivato ci si riferisce ai seguenti atti: Il c.d. *Six pack*, costituito da sei atti normativi UE, suddivisi in cinque regolamenti e una direttiva: il Regolamento 1173/2011 relativo all’effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, in GUUE del 23 Novembre, 2011; il Regolamento 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, in GUUE del 23 Novembre 2011; il Regolamento 1175/2011 che modifica il Regolamento (CE) 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, in GUUE del 23 Novembre 2011; il Regolamento 1176/2011 sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici, in GUUE del 23 novembre 2011; il Regolamento 1177/2011 che modifica il Regolamento (CE) 1467/97 per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per disavanzi eccessivi, in GUUE del 23 Novembre 2011; la direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, in GUUE del 23 Novembre 2011.

⁷⁷ Su questo tema, con un orientamento diverso, vedasi: C. Kaupa, *op. cit.*, spec. p. 3. Secondo tale Autore, la Costituzione economica europea sarebbe “aperta” a diverse possibili interpretazioni alternative, cosicché ogni scelta interpretativa del diritto convenzionale nell’ottica di una sola particolare dottrina dovrebbe escludersi.

⁷⁸ Per maggiori approfondimenti sul concetto di coordinamento economico, nell’ambito del semestre europeo, vedasi, *ex multis*: F. Costamagna, *The European semester in action: strengthening economic policy coordination while weakening the social dimension?*, WEL Working Paper, 5/2013.

atti non vincolanti nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri⁷⁹.

Inoltre, diversamente da quanto previsto dal tenore letterario dell'art. 121, par. 2, TFUE, le istituzioni europee, nell'ambito delle raccomandazioni MIP⁸⁰, sembrano non limitarsi all'indicazione di indirizzi di massima quanto, piuttosto, richiedere agli Stati l'adozione di specifiche e dettagliate riforme nazionali quali ad, esempio, per l'Italia: «completare la riforma del catasto entro il primo semestre 2017 [...] riformare l'istituto della prescrizione [...] intervenire ulteriormente per aumentare la concorrenza nel settore del commercio al dettaglio»⁸¹.

Venendo quindi ad un secondo profilo critico, alla luce dell'art. 3, par. 3, del Regolamento 1174/2011, il Consiglio adotta decisioni sanzionatorie nei confronti di uno Stato membro con la regola della c.d. *reverse qualified majority voting* (RQMV), ovvero un sistema di voto – introdotto con l'obiettivo di rendere più effettivo ed automatico il meccanismo di *enforcement* delle sanzioni – che considera adottata una decisione, a meno che il Consiglio non respinga la raccomandazione della Commissione, deliberando a maggioranza qualificata, entro 10 giorni dall'adozione di quest'ultima. Tale previsione sembra tuttavia, rafforzando fortemente la posizione della Commissione nei confronti del Consiglio, porsi in contrasto, anzitutto, con l'art. 13, par. 2, TUE secondo cui: «ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le

⁷⁹ Argomentano in tal senso P. Leino - J. Salminen, *Going 'belt and braces' – domestic effects of euro crisis law*, op. cit., secondo cui: «Recommendations have no binding force (288 TFEU) [...] this seems to correspond to their functions in the Treaty based economic policy framework. It seems dubious whether the mandate under article 121 TFEU, even when read jointly with Article 136 TFEU, includes the possibility to change the applicable instrument from a non-binding one to a binding one. [...] It's evident that the introduction of sanctions is specifically aimed at turning the recommendations into something that are binding in practice».

⁸⁰ Lo stesso art. 1, par. 1, del Regolamento 1176/2011 prevede «disposizioni dettagliate volte ad individuare gli squilibri macroeconomici e a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi all'interno dell'Unione»

⁸¹ Commissione europea, *Relazione per paese relativa all'Italia 2017 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, Bruxelles, 22.2.2017 SWD(2017) 77 final, p. 74, 75.

procedure, condizioni e finalità da essi previste». Invero, autorevole dottrina ritiene, a tale riguardo, che l'introduzione del RQMV abbia reso il Consiglio quasi "inerme" rispetto alle raccomandazioni proposte dalla Commissione, la quale sembra quindi assumere una vera e propria *leadership* decisoria, solo formalmente riservata al primo, nell'ambito della sorveglianza multilaterale *ex art.* 121 TFUE⁸². In secondo luogo, tale espansione dei poteri della Commissione sembra porsi in contrasto con il principio dell'equilibrio istituzionale all'interno dell'UE, come radicato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia⁸³.

Da ultimo, il sistema del RQMV sembra altresì non coerente con i contenuti dell'art. 16, par. 3, TUE, il quale disponendo che: «il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i Trattati dispongano diversamente», richiede – anche alla luce di una sua interpretazione sistematica (in particolare, in combinato con l'art. 238 TFUE) – il raggiungimento di una certa soglia (e, conseguentemente, di una determinata maggioranza) ai fini dell'adozione di un atto normativo proposto dalla Commissione. Esattamente all'opposto invece, il descritto sistema di voto, prevedendo che solo una *blocking majority* – in luogo di una *blocking minority* – sia in grado di opporsi all'adozione di atti proposti dalla prima, ne ribalta completamente la logica. Altrimenti detto, se in precedenza era necessario, rispetto alle proposte della Commissione, una maggioranza in seno al Consiglio per tramutarle in atti, in seguito all'introduzione del RQMV è oggi richiesta una maggioranza per opporvisi, peraltro in un intervallo temporale piuttosto breve.

In conclusione, sul punto, si può pertanto affermare la dubbio – seppur mai contestata, dinanzi alla Corte di Giustizia – legittimità di tale sistema di voto che, introdotto per mezzo del *six pack*, quale fonte

⁸² In questo senso argomenta: R. Palmstorfer, *The reverse majority voting under the 'Six Pack': a bad turn for Union?*, in *ELJ.*, 2014, p. 186 ss. Sul tema si rimanda anche a: R. Baratta, *La maggioranza qualificata inversa nella recente prassi dell'Unione europea*, in *Scritti in onore di Laura Forlati Picchio*, Torino, 2014, p. 267 ss.

⁸³ Vedasi le già citate pronunce: Corte di giust., 13 giugno 1958, C-9/56, *Meroni*; 22 maggio 1988, C-70/88, *Parlamento c. Consiglio*.

di diritto derivato, sembra non trovare alcuna *legal basis* nelle disposizioni normative dei Trattati.

Infine, quale ultima osservazione critica sulla compatibilità della normativa derivata “della crisi” con il diritto primario dell’Unione, si noti che gli indicatori della MIP sono costruiti, ivi comprese le loro soglie, senza alcuna partecipazione né del Parlamento europeo, né dei Parlamenti nazionali.

Invero, nonostante il Regolamento 1176/2011 preveda che la Commissione dovrebbe cooperare strettamente con il Parlamento europeo nell’elaborazione del quadro di valutazione degli indicatori macroeconomici e che, nella sua applicazione, questa sarebbe tenuta a rispettare pienamente il ruolo degli organi legislativi nazionali, tali previsioni normative⁸⁴ sembrano essere rimaste lettera morta.

È infatti assente qualsiasi forma di controllo del Parlamento europeo sia relativamente all’ideazione dei suddetti indicatori che alla loro concreta applicazione, da parte della Commissione. Inoltre, la mancata partecipazione delle istituzioni rappresentative nazionali alla predisposizione dello *scoreboard* MIP sembra costituire un evidente *deficit* democratico della MIP, a riprova del fatto che – anche dopo il Trattato di Lisbona – il principio della democrazia rappresentativa, proclamato all’art. 10, par. 1, TUE, trovi uno scarso riscontro nella realtà istituzionale europea⁸⁵.

In conclusione, quindi, si rileva come la MIP attesti non solo l’ulteriore perdita di rappresentatività delle procedure legislative nazionali, bensì anche, più in generale, una riduzione del tasso di democraticità dell’UE. Invero, democrazia vuol dire prima di tutto fiducia del popolo nelle sue leggi: che il popolo senta le norme dello Stato come le proprie leggi, quali scaturite dalla sua coscienza e non - come troppo spesso avviene quanto alle raccomandazioni promanate dalle istituzioni dell’Unione - come un’imposizione dall’alto⁸⁶.

⁸⁴ Preambolo 12, regolamento 1176/2011 e preambolo 25, regolamento 1176/2011.

⁸⁵ Argomenta in questo senso: L. Principato, *Unione europea e diritti costituzionali: ossimoro o sineddoche?*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 815 ss.

⁸⁶ Così, P. Calamandrei, *Discorso sulla Costituzione*, 26 gennaio 1955.

Riccardo Cabazzi

*Governance economica europea e riforme
negli ordinamenti degli Stati membri: spunti di comparazione*

Abstract: This paper analyzes the extent and intensity with which the European economic governance of the crisis has conditioned the adoption of relevant important reforms by the executives of Spain, Germany, France and Italy during the crisis. From a comparative perspective, it will be shown that, while the GIPSI States have generally implemented the recommendations issued by the European institutions, the core State and, among all, Germany, seem instead to have not significantly innovated their systems in the sense indicated by them, by virtue of the greater political weight of the latter. In particular, the indirect impact of these recommendations on social rights constitutionally guaranteed by the peripheral States of the Euro area will be analyzed. As a last point, the inconsistency with the Treaties of a part of the crisis European secondary legislation is highlighted, given particular consideration to the reverse qualified majority voting system in the Council.

Keywords: European economic governance - macroeconomic imbalance procedure - social rights - economic crisis - welfare State.

Riccardo Cabazzi – Dottorando di ricerca in Diritto dell’Unione europea e ordinamenti nazionali, Università degli Studi di Ferrara (cbzrcr@unife.it)