

WorkingPaper

**ADAPT**  
www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

# Il meccanismo europeo di stabilità ed il Fiscal Compact

Analisi dell'incontro  
tra *governance* economica europea  
di ultima generazione e mercato del lavoro

**Damiano Censi**  
*ADAPT Junior Fellow*

**Working Paper n. 7**

## ABSTRACT

La crisi del 2008 ha portato l'Unione economica e monetaria ad implementare le basi giuridiche della propria convivenza. Il processo avviato persegue pervicacemente la limitazione del ricorso al mercato del debito come soluzione alle problematiche economiche contingenti.

Necessariamente tale impostazione, negli Stati in deficit e difficoltà di approvvigionamento, comporta il ripensare e il modulare alternativamente molteplici voci di bilancio. La nuova *governance* economica accentua ulteriormente tale percorso prevedendo una diretta intromissione nelle politiche economiche degli Stati aderenti. Il presente articolo è un primo approccio agli effetti delle suddette rimodulazioni conseguenti all'applicazione delle norme del Fiscal Compact e del Meccanismo europeo di stabilità in un emblematico settore della vita sociale, al tempo stesso oggetto principale del più ampio percorso di riforma finanziaria dello Stato e primario indicatore del funzionamento dello stesso: il mondo del lavoro.

## I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- ❖ Il Fiscal Compact e il Meccanismo europeo di stabilità limitano la discrezionalità nazionale nelle scelte di politiche economica, in particolare giuslavoristiche
- ❖ Italia: *Jobs Act*, riforma incisiva del mercato del lavoro quasi “a costo 0”
- ❖ Grecia: oggetto principale della attivazione del Meccanismo europeo di stabilità sono state la riforma del sistema pensionistico, la riduzione del numero degli impiegati statali, la riduzione del 22% del salario minimo
- ❖ Tali scelte, contrarie ad investimenti di stimolo all'economia ed al mercato del lavoro, pongono le basi per una reiterazione ciclica della crisi attuale

## IL MESSAGGIO

Il mondo del lavoro è stato interessato profondamente dalla centralizzazione normativa conseguente alla formazione dell'Unione europea. Dal 2008 ad oggi tali interventi sono da ricercarsi nelle riforme riguardanti la *governance* economica europea. Proprio dall'ultima di queste, il Fiscal Compact (e di concerto il Meccanismo europeo di stabilità), discendono una serie di vincoli al bilancio statale che hanno portato la regolamentazione giuslavoristica più recente al restringimento delle garanzie previdenziali e delle politiche attive, impedendo al contempo una pianificazione a lungo termine contemplante un qualsivoglia investimento sostanziale di risorse.

## Indice

1. Sovranità nazionale ed Unione europea: la <i>governance</i> tra federalismo e controllo economico-politico .....	4
2. Il Meccanismo europeo di stabilità ed il Fiscal Compact alla prova del diritto statale .....	9
3. Conclusioni.....	12

# 1. Sovranità nazionale ed Unione europea: la *governance* tra federalismo e controllo economico-politico

Le origini del modello di *governance* finanziaria dell'Unione europea sono da ricercare nel trattato siglato a Maastricht il 7 febbraio del 1992 <sup>(1)</sup> laddove si rafforzò, e prese forma giuridica, la volontà politica della creazione di una moneta unica, nel mantenimento tuttavia delle prerogative di sovranità nazionale in merito alle scelte di politica economica <sup>(2)</sup>.

Tale impostazione dicotomica è stata implementata da molteplici interventi legislativi. In particolare in seguito alla crisi dei titoli di Stato del 2008 <sup>(3)</sup>. La volontà dei redattori di tali norme, era di creare un sistema in grado di ridurre l'incertezza negli investitori sulla capacità dei singoli Stati di ripagare lo stock del debito e gli interessi sottesi, generando quindi una riduzione sostanziale degli stessi che doveva fungere da volano per

---

<sup>(1)</sup> Si veda sul tema: A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2012, n. 2, 323 ss.; C. JOERGES, *What is Left of the European Economic Constitution?*, Bremen, 2003; C. MAZZOLA, *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 1996, n. 1, 41-68; F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 2; D. DONOVAN, A.E. MURPHY, *The Fall of the Celtic Tiger: Ireland and the Euro Debt Crisis*, Oxford University Press, 2013; G. DROSOS, *The Memorandum' as a turning point of the regime*, in *The Book's Journal*, 2011, n. 6, 42; F. FABBRINI, *The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective*, in *Berkeley Journal of International Law*, 2014; T.F. GIUPPONI, *Vincoli di bilancio, stato costituzionale e integrazione europea: una nuova occasione di dialogo tra Corti?*, relazione al seminario *Verso una giustizia costituzionale europea?*, Catania, 11 aprile 2014; A. GRASSE, *Crisi economica e finanziaria e sistema multi-livello tedesco: alcuni cenni critici sulle politiche dell'austerità*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2015, n. 2; G. GRASSO, *Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, luglio 2015; D. GRIMM, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Nomos*, 2015, n. 2; A. MORRONE, *Pareggio di Bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 1; G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornali di diritto amministrativo*, 2012, 461 ss.; G. NAPOLETANO, *La risposta europea alla crisi del debito sovrano: il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria. Verso l'Unione bancaria*, in *Banca e borsa*, 2012, n. 6, 747 ss.

<sup>(2)</sup> Il frutto di tale compromesso è evidente tuttora nel testo dell'art. 119 del TFUE laddove viene enunciato il coordinamento delle politiche economiche statali con il permanere della responsabilità finanziaria in capo al singolo Stato membro, pur delineando «una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi».

Compromesso che non fu condiviso appieno dai padri dell'Europa si veda sul tema L. EINAUDI, *Chi vuole la pace?*, in *Corriere della Sera*, 4 aprile 1948, «volete voi conservare la piena sovranità dello Stato nel quale vivete? Se sì, costui è nemico acerrimo della pace. Siete invece decisi a dar il vostro voto, il vostro appoggio soltanto a chi prometta di dar opera alla trasmissione di una parte della sovranità nazionale ad un nuovo organo detto degli Stati Uniti d'Europa? Se la risposta è affermativa e se alle parole seguono i fatti, voi potrete veramente, ma allora soltanto, dirvi fautori della pace» o «Perché l'idea della società delle nazioni è infeconda e distruttiva? Perché essa è fondata sul principio dello Stato "sovrano". Questo è oggi nemico numero uno della civiltà, il fomentatore pericoloso dei nazionalismi e delle conquiste». Ma sullo stesso tema si espresso vari fondatori dell'esperienza europea da R. Schuman a Jaques Delors, artefice dell'integrazione monetaria che si riferì alla mancata applicazione di tale processo alla realtà politica come di «un'Europa con una gamba sola».

<sup>(3)</sup> Sul tema: G. MESSINA, *La crisi finanziaria come epifania dello Stato post-moderno*, in *Democrazia e Diritto*, 2012, n. 3-4, 328-347.

l'economia. Un sistema quindi all'interno del quale il rispetto delle norme relative al deficit e al debito fosse garantito agli occhi degli investitori ed effettivamente esperibile nei confronti degli Stati firmatari. Conseguenza necessaria: la limitazione delle prerogative espressione della sovranità nazionale di cui sopra <sup>(4)</sup>.

Dal Patto di stabilità e crescita, al *two e six pack* per approdare al Fiscal Compact ed al Meccanismo europeo di stabilità, pur nel differenziarsi dei provvedimenti e della fonte normativa scelta <sup>(5)</sup>, si delinea dunque un chiaro prospetto comune: il permanere delle politiche economiche nella sfera della sovranità nazionale, limitandone la discrezionalità <sup>(6)</sup>.

In particolare tale percorso si accentua con la coordinazione tra Meccanismo europeo di stabilità e Fiscal Compact, infatti costituisce requisito necessario per la partecipazione al primo, che si può definire come uno strumento permanente di assistenza finanziaria <sup>(7)</sup> per i Paesi il cui «accesso al mercato risulti compromesso» <sup>(8)</sup>, essere firmatari del secondo (il cui contenuto risulta essere molto meno appetitoso per gli aderenti).

Il ruolo del “bastone” <sup>(9)</sup> in tale rapporto è interpretato dagli art. 3-8 del Fiscal Compact. Secondo il 3 il bilancio della pubblica amministrazione <sup>(10)</sup> deve essere in pareggio o avanzo <sup>(11)</sup>, con fase intermedia un obiettivo di “medio termine” stabilito dalla Commissione che comunque non potrà prevedere un disavanzo superiore al -0,5%, mentre gli Stati con un debito pubblico inferiore al 60% del PIL potranno raggiungere la soglia del -1%. Il rispetto di questa soglia non ammette deroghe, se non per «eventi eccezionali» indipendenti dall'azione dello Stato stesso che vadano a creare un deficit non previsto <sup>(12)</sup>. L'art. 4 invece impone agli Stati firmatari con un rapporto debito/PIL superiore al 60% di ridurre il proprio debito in eccesso di 1/20 per anno, prevedendo un piano di rientro sotto la soglia massima ventennale.

---

<sup>(4)</sup> Nell'impossibilità infatti per gli Stati nazionali di attuare le politiche di iniezione di liquidità e svalutazione della moneta, utilizzate prima dell'euro e dell'unificazione monetaria dalle banche centrali per rispondere a periodi di stagnazione economica, risulta il ricorrere al mercato del debito la risposta più facilmente esperibile, risposta tuttavia che rende insopportabile il costo sociale del finanziamento e genera instabilità a lungo termine. Si veda: L.V. RAIOLA, *Il Fiscal Compact e la Costituzione dell'economia europea*, in *Sovranità vs sovranazionalità*, Cedam, 2013, 149 ss.

<sup>(5)</sup> Si tenga presente come il Fiscal Compact e il patto di stabilità siano trattati internazionali equipollenti al TFUE ed al TUE, contrariamente al *two e six pack* norme secondarie generate dagli organi legislativi dell'Unione. Si veda sul tema P. PONZANO, *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea e la “costituzionalizzazione” dell'eurozona*, in *Il Federalista*, 2015, n. 2, 40 ss.

<sup>(6)</sup> E. GAMBARO, *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2013, n. 2, 345 ss.

<sup>(7)</sup> Per una trattazione approfondita del tema vedi: A. VITERBO, R. CISOTTA, *op. cit.*

<sup>(8)</sup> Introduzione MES.

<sup>(9)</sup> L.S. ROSSI, *Fiscal compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in G. BOVICINI, F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, 2015, 29-35.

<sup>(10)</sup> Sinteticamente definibile un documento contenete le entrate e le uscite in capo all'amministrazione statale.

<sup>(11)</sup> Le entrate dovranno essere sempre per lo meno pari alle uscite.

<sup>(12)</sup> L'art. 3 stabilisce quindi quella che viene definita dagli economisti una *golden rule* rafforzata. Il pareggio di bilancio infatti deve essere comprensivo degli investimenti effettuati, contrariamente alle varianti più comuni della stessa, nelle quali le spese per investimenti non vengono assegnate all'anno economico in corso avendo effetti e risultati per un periodo più lungo. La normativa risulta pertanto particolarmente tagliente specie in riferimento a quegli Stati che affrontano un processo di sviluppo economico di prima fase che richiede una serie di investimenti sostanziosi. Si veda sul tema: A. MAJOCCHI, *Dal Fiscal Compact all'unione fiscale*, in G. BOVICINI, F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, cit., 45-70. Difficile non ravvisare anche in questo caso la *strizzata d'occhi* destinata al mercato finanziario e i problemi legati allo sviluppo dei Paesi dell'est Europa, in *primis* la Romania.

Gli strumenti giuridici e politici in mano alla *governance* economica europea, impersonata dalla Commissione, Consiglio europeo e BCE, a garanzia dell'*enforcement* di tali norme, possono essere racchiusi in tre grandi insiemi: monitoraggio, prevenzione e correzione (degli elementi problematici riscontrati) <sup>(13)</sup>.

Il complesso di queste tre fasi ha assunto dalla crisi economica in avanti <sup>(14)</sup> una rigida calendarizzazione denominata appunto Semestre europeo, inserito nella legislazione europea dal c.d. *six pack* <sup>(15)</sup> ed implementato dai trattati in oggetto.

Il monitoraggio e la prevenzione <sup>(16)</sup> degli squilibri macroeconomici svolti principalmente dalla Commissione europea <sup>(17)</sup> consistono nell'analizzare i bilanci nazionali, le leggi di stabilità, le manovre finanziarie di tutti gli Stati membri e si esprimono annualmente in due relazioni: da un lato «l'analisi annuale della crescita», che individua le tendenze macroeconomiche generali e particolari dell'area euro, dall'altra «la relazione sul meccanismo di allerta» contenente uno *scoreboard* <sup>(18)</sup> di indicatori <sup>(19)</sup> e soglie. Gli indicatori riguardano potenziali squilibri esterni ed interni, se essi raggiungono le soglie di cui sopra, la Commissione procede ad una verifica approfondita della situazione economica statale. I risultati dell'analisi di ogni singolo Paese vengono poi riuniti in un indicatore sintetico con un valore numerico puntualizzante sommariamente la gravità o meno dello squilibrio <sup>(20)</sup>. Nel caso vi sia uno sfioramento dei limiti all'indebitamento ed al deficit si procede ad attivare il c.d. "braccio preventivo" mediante: la procedura per disavanzi eccessivi (che opera tramite avvertimenti, sanzioni per un importo fino al 0,2% PIL <sup>(21)</sup> o anche la non erogazione <sup>(22)</sup> di fondi UE), la procedura per gli squilibri

---

<sup>(13)</sup> Per una trattazione approfondita del tema si rimanda a: I. MACRÌ, *Nuova governance economica e contabile europea*, in M. ANZALONE E I. MACRÌ, S. SIRAGUSA, *La nuova contabilità delle amministrazioni pubbliche*, Ipsoa, 2015, 203 ss.

<sup>(14)</sup> Al fine evidente di coordinare le politiche economiche statali, in una razionalizzazione che permettesse un controllo più facile delle politiche economiche.

<sup>(15)</sup> Art 2-bis, regolamento n. 1466 del 1997.

<sup>(16)</sup> L'aspetto della prevenzione di problematiche legate alle politiche economiche, volto ad impedire l'attuazione a livello statale di scelte finanziarie contrastanti con gli obiettivi di medio termine così come integrati dalla stipula del Fiscal Compact, si esprime in vari passaggi:

1. Programmi di stabilità consegnati nel mese di aprile dagli Stati membri ed aventi ad oggetto le misure di bilancio previste al fine di rispettare gli OMT.
2. Programmi nazionali di riforma: consegnati sempre nel mese di aprile dagli Stati membri ma aventi ad oggetto riforme strutturali legate al contrasto della disoccupazione ed alla crescita economica.
3. Raccomandazioni: la commissione sulla base dei programmi presentati stila raccomandazioni che gli Stati membri implementano nella legislazione nazionale.
4. Documenti programmatici di bilancio: preparati in autunno e contenenti bozze di bilancio stilate in base alle raccomandazioni della Commissione nonché i programmi di stabilità per l'anno successivo. Entro il 15 ottobre di ogni anno gli Stati membri devono fare pervenire alla Commissione il progetto di Bilancio per l'anno successivo in corso di approvazione da parte delle camere, la Commissione rilascia il suo parere sullo stesso entro il 30 Novembre prima dell'approvazione delle camere stesse.

<sup>(17)</sup> In collaborazione con il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS). Con compiti di vigilanza macroprudenziale il CERS viene istituito con regolamento n. 1092 del 2010 con lo scopo di prevenire e sorvegliare i rischi sistemici dell'attività finanziaria europea, coadiuva dal 2010 in avanti la Commissione nelle varie fasi di controllo e monitoraggio delle attività economiche degli Stati membri. Per ulteriori informazioni vedi I. MACRÌ, *op. cit.*, 223.

<sup>(18)</sup> Quadro di valutazione.

<sup>(19)</sup> 11 principali e 28 ausiliari, ad esempio il saldo delle partite correnti ha una soglia della media triennale pari al -4, -6%.

<sup>(20)</sup> Sul tema: M. MONTELLA, F. MOSTACCI, *Un indicatore degli squilibri macroeconomici dell'Ue*, in *Economia e Politica*, 2015.

<sup>(21)</sup> Emblematico il caso del portogallo che è stato oggetto delle cronache dell'anno passato.

macroeconomici, le raccomandazioni correttive, il meccanismo di correzione, i piani d'azione correttivi, il monitoraggio dei piani d'azione, ed infine la possibilità dell'intervento della Corte di giustizia <sup>(23)</sup>.

Principale protagonista della procedura di assistenza finanziaria, è invece il Meccanismo europeo di stabilità <sup>(24)</sup>. Ad esso possono aggiungersi volontariamente, sia Stati non facenti parte dell'area euro che il Fondo monetario internazionale <sup>(25)</sup>. L'attivazione

---

<sup>(22)</sup> Sul tema: L.V. RAIOLA, *op. cit.*, 149 ss.

<sup>(23)</sup> Di seguito l'esplicazione dei vari punti scorsi sopra brevemente esposti:

1. La procedura per gli squilibri macroeconomici: basa il suo funzionamento sulla relazione sul meccanismo di allerta pubblicata a novembre di ogni anno. Se da tale relazione risulta il superamento di alcune delle soglie contenute nello *scoreboard* la Commissione procede ad un'analisi approfondita della situazione statale. Nel caso rilevi una situazione di squilibrio economico procede poi a raccomandazioni preventive inserite tra quelle effettuate nel luglio di ogni anno assieme alle raccomandazioni specifiche e ne dà notizia a tutte le istituzioni europee.
2. Raccomandazioni correttive: nel caso gli squilibri eccessivi persistano la Commissione stila raccomandazioni correttive e le fa pervenire al Consiglio che le può inviare allo Stato membro con la raccomandazione di procedere a misure correttive corrispondenti (Può esimersi dal farlo qualora a maggioranza dei membri del Consiglio si voti diversamente, inoltre la stessa commissione utilizza i dati ricevuti come indicatori appunto della situazione economica, sta ad i suoi esperti valutarne l'importanza in combinato disposto con il procedere generale dell'economica europea. Se ad esempio un valore risulta superiore alla soglia ma comunque inferiore alla media di superamento degli altri Stati membri o in tendenza positiva rispetto all'anno precedente la Commissione può decidere di non passare alle fasi di verifica successive).
3. Meccanismo di Correzione: indipendente dalla relazione sul meccanismo di allerta e legato direttamente allo scostamento dagli OMT, il meccanismo di correzione viene istituito dagli Stati membri firmatari del Fiscal Compact in adempimento dello stesso. Deve essere automatico nella sua attivazione e prevedere tempistiche certe e riforme strutturali, che permettano di rientrare dallo scostamento, in un quadro legislativo preparato a monte dalla Commissione europea. Tale meccanismo frutto di una normativa esterna alla legislazione UE si aggiunge certamente agli altri strumenti qui elencati, ma il suo fondamento pratico e procedurale nonché i dati di riferimento afferiscono agli stessi elementi. La novità risiede nel suo automatismo (stante la lettera del testo), svincolato pertanto dalle lungaggini amministrative europee e quindi potenzialmente più incisivo.
4. Piani d'azione correttivi: lo Stato membro ricevente raccomandazioni correttive è invitato a stilare un piano d'azione correttivo nei termini stabiliti dal Consiglio, contenente le riforme strutturali e *ad hoc* che lo Stato intende portare a termine per riequilibrare lo squilibrio. Entro due mesi con Raccomandazione il Consiglio approva il piano o invita lo Stato membro a presentarne uno adeguato sempre entro due mesi.
5. Monitoraggio dei piani d'azione: la Commissione monitora l'implementazione del piano d'azione correttivo. Qualora ne riscontri un discostamento ne dà notizia al Consiglio che esprime raccomandazioni conseguenti e qualora lo ritenga opportuno e voti a maggioranza qualificata, adotta una decisione nella quale constata l'inadempimento. Conseguenza di tale decisione possono essere il deposito fruttifero coattivo o le ammende annuali.
6. Corte di giustizia: nel caso che la Commissione nella sua attività di monitoraggio riscontri un persistente scostamento dal piano d'azione così come dal meccanismo di correzione in base al *six pack*, al Trattato di Stabilità e particolarmente al Fiscal Compact ha la possibilità di adire alla Corte di Strasburgo che ha il potere di imporre sanzioni aggiuntive al fine di portare lo Stato ad ottemperare i propri obblighi.

<sup>(24)</sup> Con un capitale di 700 miliardi di euro versati per quote (che corrisponde ad azioni e contestuale potere di voto) dai vari Stati europei con lo scopo specifico e permanente di intervenire nella gestione dei mercati di titoli di Stato di Paesi in difficoltà di rifinanziamento. Si veda sul tema: G. NAPOLITANO, *op. cit.*

<sup>(25)</sup> Mentre per i primi si tratta di una procedura probabilmente destinata a rimanere teorica il secondo ha partecipato attivamente diventando componente fondamentale dell'intervento del MES come recita del resto la stessa nota introduttiva 8 del trattato: «Il MES coopererà strettamente con il Fondo monetario internazionale (FMI) nel fornire un sostegno alla stabilità. La partecipazione attiva del FMI sarà prevista sia

dell'assistenza è proceduralmente non complessa ma il nucleo dell'attività del MES si esplica tramite il *Memorandum of understanding* che contiene l'elenco dettagliato delle politiche economiche da attuare che possono coinvolgere (prendendo ad esempio il caso greco) <sup>(26)</sup>: mercato del lavoro, Iva, codice civile e giustizia civile, sistema bancario, applicazione del fiscal compact, sistema previdenziale, agenzie statistiche indipendenti, mercato dei prodotti, energia, privatizzazione, procedure legislative riguardanti ogni ambito <sup>(27)</sup> della vita politica, la richiesta di finanziamento al FMI congiuntamente a fondi di investimento privati, riforma dell'amministrazione statale, l'inserimento in norme di rango costituzionale del principio del pareggio di bilancio ed infine il previo controllo da parte della Commissione di ogni norma che vada ad influire sul bilancio statale <sup>(28)</sup>. Interventi diretti dal principio della stabilizzazione delle finanze statali tramite una politica di taglio alla spesa e aumento della tassazione che riduca progressivamente le necessità di indebitamento e allo stesso tempo garantisca l'ottemperamento degli obblighi contratti.

La problematicità di tale processo che fino ad ora ricalca le orme di ciò che già è diventata quotidianità nel mercato internazionale degli investimenti, può essere riassunta nella parola che accompagna gli interventi economici dell'ente: condizionalità.

Le motivazioni della stessa sono molteplici, da un lato la necessità di giustificazione a fini elettorali di alcuni leader degli Stati principali <sup>(29)</sup>, dall'altra la necessità per uno Stato con un bilancio limitato di vedersi restituire le somme erogate e di conseguenza pretendere garanzie corrispondenti, infine la dinamica di esempio-deterrenza nei confronti di chi abbia violato le regole <sup>(30)</sup>.

In ogni caso la c.d. condizionalità si esprime tramite una pervasività completa nella gestione del bilancio pubblico dello Stato richiedente assistenza, pervasività che non ha esempi nel mercato privato. Alle richieste del *Memorandum* si aggiunga infatti la presenza di commissari con la possibilità di accedere ai libri contabili nazionali, con controlli il cui esito positivo condiziona la concessione, o meno, della tranche successiva del prestito, scaglionato proprio a tale scopo <sup>(31)</sup>.

---

a livello tecnico che finanziario. Lo Stato membro della zona euro che richiederà l'assistenza finanziaria dal MES rivolgerà, ove possibile, richiesta analoga al FMI».

<sup>(26)</sup> Accordo euro-summit, Bruxelles 12 luglio 2015.

<sup>(27)</sup> Sottomissione previa delle stesse alla cosiddetta troika.

<sup>(28)</sup> Per il testo completo: <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2015/07/12/> (visionato 2 ottobre 2016).

<sup>(29)</sup> In particolare la Germania, sentendosi gli stessi in caso contrario come finanziatori a fondo perduto degli Stati per cui principalmente è stato pensato il MES.

<sup>(30)</sup> Chiaro il riferimento in questo caso alla Grecia e al Fiscal Compact così come al Patto di stabilità.

<sup>(31)</sup> Sul tema: D. ROSSANO, *Ancora in tema di crisi dell'euro. Il caso "Grecia" e le sue implicazioni sulla moneta unica*, in *Federalismi.it*, 11 marzo 2015.

## 2. Il Meccanismo europeo di stabilità ed il Fiscal Compact alla prova del diritto statale

Le norme della nuova *governance* economica europea negli ordinamenti nazionali hanno avuto molteplici e pervasivi effetti sul mondo del lavoro<sup>(32)</sup>, in particolare ci si soffermerà in questa trattazione sul caso greco in relazione al MES e su quello italiano in relazione al Fiscal Compact<sup>(33)</sup>.

Il nome dell'Italia figura in entrambi i trattati e si distingue per l'entusiasmo della normativa di attuazione che coinvolge persino la norma costituzionale nella riformulazione dell'art. 81<sup>(34)</sup>.

Nell'ambito giuslavoristico principale interprete del rigore richiesto dai nuovi trattati risulta essere la l. delega n. 183/2014 chiamata *Jobs Act*<sup>(35)</sup> ed esprime il senso della teoria economica neoliberalista alla base del Fiscal Compact nella sua pienezza<sup>(36)</sup>. Diminuire l'enfasi sulla protezione del lavoro per fluidificare il mercato ed attrarre investimenti<sup>(37)</sup> andando a toccare: ammortizzatori sociali; servizi per il lavoro e politiche attive; procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, igiene e sicurezza sul lavoro; forme contrattuali e maternità<sup>(38)</sup>.

Si vuole qui rilevare come indipendentemente dalla teoria economica sottesa alla norma una riformulazione delle forme e modalità contrattuali non possa da sola, in un periodo di crisi economica, fungere da stimolo all'economia senza un'implementazione delle garanzie connesse agli ammortizzatori sociali ed un piano generale di politiche attive, e come anzi senza di esse tali modifiche possano risultare deleterie per l'inserimento lavorativo dei c.d. *outsiders*<sup>(39)</sup>. Non si limita del resto al mondo del lavoro la rapsodicità, disorganicità e limitatezza degli interventi legislativi italiani.

Il primo dei segnali della stessa si legge del resto nella relazione tra l'art. 3 del Fiscal Compact e la regolamentazione italiana di attuazione. Non sfugge infatti dall'analisi di quest'ultima come il termine "pareggio" utilizzato dal testo del trattato, non sia presente in alcuna norma della legge costituzionale o di secondo livello, se non nel titolo delle stesse. Si prenda tale discrasia come il punto riassuntivo del rapporto in oggetto. L'utilizzo del termine equilibrio, la precisazione «fasi avverse e fasi favorevoli» del ci-

---

<sup>(32)</sup> Per un contributo sul tema suddiviso per i vari Stati: *Constitutional Change through Euro Crisis law*, European University Institute, 2015, in <http://eurocrisislaw.eui.eu>.

<sup>(33)</sup> La ricerca completa prevede lo studio dei casi di Germania, Belgio e Irlanda ma per esigenze di brevità si cerca qui di restituire un estratto il più possibile rappresentativo e completo. Si ricordi in ogni caso che le affermazioni di ordine generale qui esposte, oltre che sulle fonti citate, si basano sul risultato dell'analisi di un campione piuttosto vasto.

<sup>(34)</sup> Sull'insieme dei vincoli europei afferenti il caso italiano: G.L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *il Filangieri*, 2012, Quaderno 2011, *Costituzione e pareggio di bilancio*, 81 ss.

<sup>(35)</sup> In omaggio alla normativa statunitense risalente al 2012.

<sup>(36)</sup> Sul tema: ISFOL, *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2015*, parte I, § II, *Il Jobs Act: analisi di una riscrittura del diritto del lavoro*, 2015.

<sup>(37)</sup> Si ricorda qui l'amplissimo apprezzamento a livello internazionale di cui è stato oggetto il Fiscal Compact, a titolo di esempio: «renderà il mercato del lavoro più efficiente, migliorando l'allocazione delle risorse e la produttività», Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, ma anche di concerto l'Organizzazione internazionale del lavoro nel suo rapporto 2017 *World Employment and Social Outlook*, basandosi sul lavoro del Centre for Business Research Labour Regulation Index.

<sup>(38)</sup> Citando i temi delle cinque deleghe connesse ai decreti attuativi della normativa. ISFOL, *op. cit.*

<sup>(39)</sup> Donne, giovani e lavoratori part-time. ISTAT, *Rapporto annuale 2016, La situazione del Paese*. Per il testo completo: <http://www.istat.it/it/files/2016/05/Ra2016.pdf>.

clo economico operata dall'art. 81, la definizione operata dall'art 6.2 della l. n. 243/2012 di eventi eccezionali, risultano essere altrettanti elementi sui quali i governi italiani hanno attuato la c.d. "politica dell'eccezione" <sup>(40)</sup>.

Se si analizzano infatti le leggi di bilancio afferenti il 2014 e 2015 troviamo a fronte di una spesa pubblica mantenutasi tra il 47 ed il 49% del PIL, una diminuzione della spesa per investimenti di oltre 30 punti percentuali <sup>(41)</sup>.

La compresenza di questi due dati si deve alla sovrabbondanza di provvedimenti *una tantum* ed eccezionali giustificati proprio ai sensi dell'art. 6 della suddetta riforma.

Tale modalità di gestione della finanza pubblica, confermandosi, come elemento sistemico, risulta deleteria per le finanze statali <sup>(42)</sup>. Con la stessa infatti si vanificano gli sforzi di contenimento della spesa operate al fine della riduzione del debito pubblico. Contenimento al cui fine si sono sacrificati quegli interventi sistemici, di stimolo al mondo del lavoro e dell'economia nel suo complesso, dalla cui mancanza deriva in molti casi la straordinarietà degli effetti dell'evento negativo, utilizzati poi a giustificazione dello scostamento eccezionale dagli OMT.

Autoevidente il circolo vizioso creatosi, che non partecipa né della positività della discrezionalità agli attori nazionali, né degli ipotetici vantaggi derivanti dalla stabilizzazione economica conseguente ad una politica di austerità effettiva. I risultati sono resi tristemente noti dai dati dell'Istat che presentano una disoccupazione giovanile che sfiora il 50% e che non si discostano dall'1% neppur sul lato della crescita in controtendenza con l'evoluzione della crisi europea <sup>(43)</sup>.

La Grecia si affaccia alla crisi del 2008 con un tasso di crescita del PIL intorno al 3%, quindi superiore alla media europea, e un rapporto deficit/PIL inferiore al 3% <sup>(44)</sup>.

In un contesto che già si rivelava problematico dato l'insorgere della crisi, il primo ministro greco George Papandreu dichiara il 15 ottobre del 2009 che i conti dello Stato, erano stati modificati dal 1999 al fine di poter entrare nell'area euro, truccando al ribasso le cifre riguardanti il rapporto deficit PIL. A dicembre Standard & Poor's <sup>(45)</sup> declassa il rating dei titoli di Stato da A a BBB e pochi mesi dopo li definisce "*junk*", spazzatura, declassandoli nuovamente a C.

Il deficit sale a 12-13 punti percentuali, seguono una serie di tagli al sistema pensionistico e un aumento delle aliquote della tassazione. Ne conseguono periodi di convulsa

---

<sup>(40)</sup> Oggetto del resto di larga parte del dibattito intercorso ad ottobre 2016 in merito alla legge di stabilità, tra Unione europea e governo italiano. Sul tema: R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, n. 10, 934.

Per alcuni spunti si cita la stampa: [http://www.repubblica.it/economia/2016/10/25/news/la\\_lettera\\_ue-150576094/](http://www.repubblica.it/economia/2016/10/25/news/la_lettera_ue-150576094/), [http://www.repubblica.it/economia/2016/10/25/news/bilancio\\_ue-150557780/](http://www.repubblica.it/economia/2016/10/25/news/bilancio_ue-150557780/), [https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjt3\\_OVvIDQAhUBORQKHdVB9kQqQIIITAA&url=http%3A%2F%2Fwww.metronews.it%2F16%2F10%2F29%2Fue-renzi-non-accetteremo-mai-fiscal-compact-nei-trattati.html&usq=AFQjCNFtpacozHHILS\\_A4TtyeDI21DPhjw](https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjt3_OVvIDQAhUBORQKHdVB9kQqQIIITAA&url=http%3A%2F%2Fwww.metronews.it%2F16%2F10%2F29%2Fue-renzi-non-accetteremo-mai-fiscal-compact-nei-trattati.html&usq=AFQjCNFtpacozHHILS_A4TtyeDI21DPhjw).

<sup>(41)</sup> Cfr. ISTAT, *op. cit.*, e leggi di bilancio.

<sup>(42)</sup> Si veda il dato Istat dell'aumento dell'ammontare del debito.

<sup>(43)</sup> <https://www.istat.it/it/lavoro-e-retribuzioni>, ultima visualizzazione 20 maggio 2017.

<sup>(44)</sup> X. CONTIADES, I. TASSOPOULOS, *The Impact of the Financial Crisis on the Greek Constitution*, in X. CONTIADES (ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis*, Ashgate, 2013, 195 ss.

<sup>(45)</sup> Una delle principali agenzie di *rating* internazionale. Le suddette agenzie fanno una valutazione dei titoli emessi da enti pubblici così come da privati in una scala decrescente di solidità dell'investimento da AAA a CC.

vita politica con grandi manifestazioni di piazza e scioperi ad oltranza le cui foto fanno il giro del mondo.

Nell'impossibilità di ricevere finanziamento presso il mercato privato la Repubblica Ellenica chiede l'assistenza finanziaria dei colleghi europei che procedono alla stipula del *Memorandum of Understanding* teso alla concessione di un prestito di 110 miliardi di Euro e relativo alla: riforma del sistema pensionistico che portasse all'autosufficienza dei fondi pensione, e a 67 anni l'età pensionabile, senza la necessità quindi di contributi pubblici aggiunti ai fondi previdenziali <sup>(46)</sup>, analisi da parte di commissari della Troika di ogni manovra, riforma o legge afferente le finanze statali, riforma della pubblica amministrazione che prevedesse l'assunzione di un nuovo lavoratore ogni 5 pensionati, riduzione del 22%, a 680 euro, del salario minimo, promulgazione di un nuovo testo di procedura civile <sup>(47)</sup>, riforma del sistema fiscale con l'emanazione di una nuova legge sull'evasione fiscale, aumento dell'IVA, la creazione di un'agenzia indipendente per la riscossione dei tributi <sup>(48)</sup>, riforma del sistema di controllo dei conti pubblici con la creazione di un'agenzia indipendente deputata a ciò, riforma del sistema sanitario con l'impostazione di una struttura a corrispettivi.

Questo primo *Memorandum* fungerà da modello per tutti gli interventi successivi <sup>(49)</sup> a cui puntualmente sono conseguite riforme strutturali approvate con legge ordinaria. Atene infatti (contrariamente al Roma) ha applicato scrupolosamente il processo di riforme concordato dai rispettivi governi dal punto di vista normativo.

La situazione finanziaria statale in una generale, seppur debole, ripresa dell'economia europea ha registrato un calo del PIL per un terzo rispetto al 2007 pur crescendo per il 2016 del 2,5%. La disoccupazione è ufficialmente al 24% e i sistemi sanitario e previdenziale sono al collasso <sup>(50)</sup>, con conseguenze drammatiche anche sull'emigrazione giovanile <sup>(51)</sup>. Il tasso di suicidi <sup>(52)</sup> ha visto un aumento del 36% in tre anni.

Il debito, ha raggiunto quota 326 miliardi cifra che il Fondo monetario internazionale ha proposto di rimodulare a partire dal 2018, censurando implicitamente tutto il piano di sostegno attuato finora in quanto sempre escludente una riduzione dell'ammontare del capitale.

---

<sup>(46)</sup> Si prevede quindi una riduzione delle pensioni di all'incirca il 35%. Per approfondimenti: I. KRIAKOPOULOS, *In the Name of the Euro: What Have the EU's Policies Achieved in Greece?*, in *Review of the European economic policy*, 2015, 34.

<sup>(47)</sup> Conteneva norme limitanti ad esempio la possibilità di esproprio pubblico di beni privati.

<sup>(48)</sup> Si cita a titolo di esempio: «By September 2015 adopt outstanding reforms on the tax procedures codes: a) introduce a new Criminal Law on Tax Evasion and Fraud to amend the Special Penal Law 2523/1997 and any other relevant legislation, and replace Article 55, paragraphs 1 and 2, of the Tax Procedure Code (TPC), with a view, inter alia, to modernize and broaden the definition of tax fraud and evasion to all taxes; abolish all Code of Book and Records fines, including those levied under law 2523/1997; b) issue a circular on fines to ensure the comprehensive and consistent application of the TPC; c) ensure appropriate single-violation penalties for breach of the accounting code; non-issuance or incorrect issuance of retail receipts will be treated as a single but serious procedural violation for VAT (key deliverable). By February 2016, the authorities will conduct a comprehensive review of remaining tax legislation that is in conflict with the ITC and TPC, integrating these acts where appropriate, and by March 2016 issue all secondary legislation to implement it». Per il testo completo: [ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/greek\\_loan\\_facility](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility).

<sup>(49)</sup> A titolo esemplificativo si citano qui solo quelli emanati nel 2010: il *Memorandum of Economic and Financial Policies* (MEFP), il *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality* (MoU) e il *Technical Memorandum of Understanding*.

<sup>(50)</sup> OXFAM, *The true cost of austerity and inequality*, OXFAM Case Study, 2013.

<sup>(51)</sup> Che ha superato le 500.000 unità secondo l'ente di statistica nazionale.

<sup>(52)</sup> Diventato il più alto d'Europa, aumentato del 36% in tre anni.

### 3. Conclusioni

Il rapporto tra la Commissione europea e gli Stati membri è il fulcro dell'applicazione del MES e del Fiscal Compact: la Commissione stabilisce gli obiettivi di medio termine, vaglia i DEF dei singoli Stati membri e ne verifica l'attuazione nei parametri nazionali. In questo rapporto nondimeno le sue previsioni, pur calibrate sul singolo Stato membro, scontano la genericità dei principi da applicare contenuti nel Fiscal Compact. Si è mostrato infatti come dalla stessa genericità derivi, al momento dell'applicazione delle indicazioni europee, lo scontro deleterio con le specificità intrinseche dei Paesi firmatari, riguardanti sia la tipologia di crisi che ne ha colpito le finanze, sia gli strumenti di risposta attivati, che infine la situazione socio-economica di riferimento.

Queste complessità sono state ampiamente confermate dall'analisi dalla implementazione delle norme dei trattati effettuata in Italia ed in Grecia. In entrambi infatti l'attuazione degli accordi è avvenuta mediante norma costituzionale, con leggi quadro che riprendono alla lettera la normativa europea.

Emblematico il caso italiano, in quanto le leggi di bilancio, mediante l'elevazione dell'eccezionalità a norma, dal 2012 ad oggi, hanno sempre infranto le soglie previste dagli OMT, vanificando di conseguenza non solo il processo di ratifica, ma anche gli obiettivi di limitazione e riduzione dell'ingentissimo debito pubblico.

Il fallimento del MES deve essere invece ricercato nella crisi ellenica, non solo e non tanto per la situazione economica attuale, quanto piuttosto per il mancato ottemperamento dei principi del trattato, pur sanciti nelle forme più elevate e cogenti. Gli stessi infatti non hanno potuto e saputo reggere il contrasto derivante dal congiungersi di difficoltà finanziarie, rifiuto democratico e mancanza di volontà politica.

Tali effetti non esauriscono tuttavia le valutazioni relative alle norme qui trattate. Infatti, le scelte operate hanno determinato politiche nazionali contrarie ad investimenti di stimolo all'economia ed al mercato del lavoro interno, significando, a fronte dell'assenza di una sostanziale diminuzione del debito contratto, da un lato la mancanza di risorse derivanti dal difetto, a lungo termine, degli investimenti non operati, dall'altro la sottrazione di risorse conseguente alla presenza durevole del debito. Elementi che pongono le basi per una reiterazione ciclica della crisi attuale.

Si evidenzia infine come il presente modello, nell'assenza di un sistema costituzionale di diritti e garanzie a cui far riferimento ponga non pochi spunti di perplessità, tra i quali, due ci è parso necessario sottolineare nuovamente: non porre come proprio fine il bilanciamento tra il potere del mercato e le esigenze dei cittadini, e, soprattutto, essere inadeguato a garantire l'esecuzione delle proprie norme.

Si perdoni perciò la profezia insita nelle parole di Habermas: «The repeatedly endorsed 'pact for Europe' merely confirms an old mistake: legally non-binding agreements concluded by the heads of government are either ineffectual or undemocratic» <sup>(53)</sup>.

---

<sup>(53)</sup> J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, in *The European Journal of International Law*, 2012, n. 2, 337.