

**CORTE COSTITUZIONALE**

SERVIZIO STUDI

**VINCOLI DI BILANCIO, FINANZA PUBBLICA E DIRITTI SOCIALI  
PROSPETTIVE COMPARATE:  
GERMANIA, SPAGNA, PORTOGALLO E GRECIA**

\*\*\*

**STAGE 2015**

*a cura di* Claudia Marchese

Febbraio 2016

**VINCOLI DI BILANCIO, FINANZA PUBBLICA E DIRITTI SOCIALI  
PROSPETTIVE COMPARATE:  
GERMANIA, SPAGNA, PORTOGALLO E GRECIA**

Per le richieste al Centro stampa:  
STU 273 - Estratto  
STU 273 – Versione integrale (2 tomi)

## **Presentazione**

Il presente lavoro costituisce un completamento in prospettiva comparatistica della ricerca in materia di “Diritti sociali e vincoli di bilancio” svolta all’esito dello Stage 2014 presso il Servizio Studi della Corte costituzionale (STU 272). La crisi economica e le situazioni di eccessivo indebitamento nelle quali sono incorsi taluni Stati europei hanno, infatti, determinato l’esigenza di introdurre vincoli di bilancio più stringenti e di rimodulare la spesa pubblica, così incidendo su quelle situazioni giuridiche che comportano un costo per l’erario, prime tra tutte i diritti sociali.

Illustrato il quadro interno nello STU 272, è sorta l’esigenza di indagare sulle trasformazioni in atto nei circostanti Paesi europei, rivolgendo particolare attenzione a quegli Stati che più degli altri sono stati chiamati ad adottare riforme strutturali. L’analisi svolta si incentra, pertanto, su una ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale, con particolare attenzione alla giurisprudenza costituzionale, al fine di cercare di individuare il punto di equilibrio tra esigenze finanziarie e soddisfacimento dei diritti sociali.

## **INDICE GENERALE**

- Scheda di lettura .....	9
- Elenco delle opere citate .....	47
- Indice .....	53

## **Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali.**

### **Prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia.**

**SOMMARIO:** 1. Il quadro normativo: le riforme costituzionali in Italia, Germania e Spagna – 2. Grecia e Portogallo: i *Memoranda of Understanding* - 3. Decentrato e autonomia finanziaria alla luce della riforma costituzionale: le Comunità Autonome e i Länder – 4. Gli interventi legislativi volti a razionalizzare la spesa pubblica - 5. Il ruolo dei Tribunali costituzionali in tempo di crisi e la loro giurisprudenza – 6. Il punto di convergenza: il diritto al minimo vitale e la dignità umana.

#### **1. Il quadro normativo: le riforme costituzionali in Italia, Germania e Spagna.**

Il 2 marzo 2012 è stato siglato dagli Stati membri dell'Unione europea il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* (TSCG). Tale trattato costituisce un atto di diritto internazionale, collocato all'esterno della sfera del diritto dell'Unione, anche se vincolato nella sua applicazione al rispetto dello stesso (art. 3). Una simile collocazione si presenta temporanea posto che all'art. 16 del Trattato se ne prevede l'incorporazione, nell'arco di cinque anni dall'entrata in vigore, nella sfera del diritto dell'Unione.

Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* (c.d. *Fiscal compact*) costituisce la più matura reazione degli Stati europei a fronte dell'eccessivo indebitamento pubblico cagionato, tra l'altro, dallo scoppio della crisi economica nel 2008.

Le prime reazioni degli Stati a fronte delle congiunture economiche avverse, infatti, si sono caratterizzate per essere delle reazioni isolate, aventi la forma di piani di rilancio nazionali. A tali piani è, poi, stato affiancato un piano di rilancio europeo. Simili strumenti si sono rivelati ben presto inadeguati, ragion per cui si è manifestata la necessità di adottare una risposta organica, soprattutto in considerazione dell'aggravarsi dell'esposizione debitoria greca, irlandese, portoghese e spagnola.

A tal fine, si è assistito il 9 maggio 2010 all'approvazione da parte del Consiglio europeo della creazione di un meccanismo di assistenza finanziaria composto da due elementi: il Meccanismo europeo di stabilità finanziaria (MESF) ed il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF). A questi strumenti è seguita l'adozione, in data 29 settembre 2010, del c.d. *Six Pack*. Quest'ultimo pacchetto normativo è stato, poi, superato dalla stipula, da parte di venticinque Stati membri, del Trattato sul meccanismo europeo di stabilità volto a sostituire, a partire dal 2013, il MESF e il FESF<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento in ordine a tali misure si rinvia allo STU 234 relativo a «*L'obbligo di pareggio di bilancio nel diritto dell'Unione europea. L'introduzione del principio nella Carta costituzionale*» a cura di M. PIERONI e O. PORCHIA, nonché allo STU 250 in materia di «*Governance economica europea*» a cura di M. PIERONI e O. PORCHIA ed alla parte introduttiva dello STU 272 riguardante «*Diritti sociali e vincoli di bilancio*», a cura di C. MARCHESE, di cui il presente lavoro rappresenta un completamento in chiave comparatistica.

In dottrina, per una ricostruzione della reazione degli Stati dell'Eurozona al propagarsi della crisi economica, si vedano per tutti G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2912, 1, 19; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, ivi, 2014, 1, 84; A. VITERBO – R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal compact*, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, 2, 323; R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, in *Dir. Un. Eur.*, 2015, 1, 57.

L'*excursus* brevemente ricostruito conduce, infine, all'approvazione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*, mediante il quale gli Stati firmatari si sono impegnati ad introdurre, preferibilmente in Costituzione, la regola del (tendenziale) pareggio di bilancio<sup>2</sup>.

Oltre a tale obbligazione, il Trattato ha altresì predisposto una procedura di sorveglianza specifica per il caso in cui uno degli Stati firmatari incorra in una posizione di *deficit* eccessivo. In questa eventualità, lo Stato membro deve produrre un programma di partenariato *budgetario* ed economico che contenga una dettagliata descrizione delle riforme che intende operare. Tale programma deve essere presentato per l'approvazione al Consiglio ed alla Commissione che provvedono alla sorveglianza, tenuto conto che siffatta sorveglianza si inserisce nel quadro di vigilanza previsto dal Patto di Stabilità e Crescita.

Peraltro, il richiamo al Patto di Stabilità e Crescita appare costante, considerato che al fine di verificare se la regola di bilancio sia stata rispettata occorre far riferimento all'obiettivo a medio termine definito dal summenzionato Patto.

Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* ha trovato attuazione, nell'ordinamento interno, con la revisione costituzionale degli artt. 81, c. I e VI, 97, c. I, e 119, c. I, Cost., apportata ad opera della L.cost. n. 1/2012<sup>3</sup>.

In particolare, l'art. 81, c. I, Cost. statuisce: «*Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*». Questa regola generale ammette degli scostamenti là dove si prevede che «*il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti sul ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali*». Il combinato di queste norme è stato interpretato dalla dottrina maggioritaria quale divieto di presentare un saldo negativo tra

---

<sup>2</sup> L'introduzione in Costituzione di un simile vincolo ha indotto la dottrina a parlare di «costituzionalizzazione della crisi economica» (così, A. ARROYO GIL – I.M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2013, n. 98, 149). Parte della dottrina, peraltro, si mostra critica nei confronti di una simile introduzione di vincoli di bilancio in quanto essa rischierebbe di cancellare le differenze e le peculiarità dei diversi Paesi, là dove il medesimo risultato potrebbe essere conseguito con la sola applicazione dei Trattati e dei regolamenti dell'Unione (così, I. CIOLLI, *I Paesi dell'eurozona ed i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2012, 1,47). Occorre, tuttavia, rilevare come la previsione in Costituzione del vincolo del tendenziale pareggio di bilancio è ben lungi dal costituire un'anomalia delle previsioni costituzionali europee, posto che negli USA ben trentacinque Stati hanno nelle proprie Costituzioni vincoli di bilancio. Sul punto, v. F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni europee*, in *Quad. cost.*, 2012, 2, 434.

La regola del pareggio di bilancio, peraltro, non rappresenta una novità assoluta, posto che già il Trattato di Amsterdam del 1997 aveva integrato nel Patto di stabilità e crescita l'obiettivo di bilancio a medio termine del raggiungimento di una posizione vicina all'equilibrio. Del pari, il Regolamento n. 1466/97 statuiva che lo Stato membro «*deve presentare nel suo programma di stabilità o di convergenza, l'obiettivo a medio termine di una posizione di bilancio vicina all'equilibrio o in eccedenza*». Ciò posto, sembrerebbe opportuno interrogarsi su quali siano gli aspetti di novità del c.d. Fiscal Compact. Tali aspetti risiedono nei limiti entro i quali è possibile discostarsi dall'equilibrio di bilancio, che, ad oggi, sono divenuti più stringenti e nell'obbligo per gli Stati firmatari di introdurre tale vincolo nella normativa interna, preferibilmente di rango costituzionale.

<sup>3</sup> Sull'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio, v. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2012, 2; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2012, 2; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra generazioni. Notazioni sparse*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it); A. BRANCASI, *L'introduzione del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012, 1, 198; I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

entrate finali e spese finali al netto di quelle di natura meramente finanziaria, tra cui quelle per il rimborso di prestiti già contratti.

Mediante una simile disciplina, da un lato, si intende evitare l'indebitamento se non per quanto necessario al fine di rinnovare i prestiti già contratti e, dall'altro lato, si consente di ricorrervi in presenza di eventi eccezionali ed al fine di considerare gli effetti sul ciclo economico. Peraltro, la presenza di questi ultimi presupposti al fine di consentire il ricorso all'indebitamento è stata considerata dalla dottrina come alternativa, in maniera tale da non determinare un irrigidimento eccessivo della possibilità di scostamenti tra entrate e uscite<sup>4</sup>.

L'introduzione di una simile normativa, pur non rappresentando una novità assoluta, ha imposto una rimodulazione della spesa pubblica, suscettibile come tale di incidere su quei diritti il cui soddisfacimento comporta un costo per il soggetto pubblico, primi fra tutti i diritti sociali<sup>5</sup>.

Tale problematica non si è posta solo nell'ordinamento interno, bensì anche negli altri Stati europei che hanno provveduto a dare attuazione alle prescrizioni del *Fiscal compact* e, più in generale, nei casi in cui siano stati assunti vincoli sul piano internazionale al fine di conseguire forme di assistenza finanziaria per risanare le finanze pubbliche.

Al fine di svolgere un'ordinata disamina, appare opportuno prendere le mosse dalla riforma della Legge Fondamentale di Bonn, in quanto essa ha preceduto la stipula del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* anticipandone, in parte, i contenuti<sup>6</sup>.

La riforma della Legge Fondamentale tedesca ha avuto luogo in due *tranches*: le prime modifiche sono state apportate con la riforma del federalismo (c.d. *Föderalismusreform*) dell'11 dicembre 2006, seguita dalla Legge sulla creazione del Consiglio di Stabilità e per l'eliminazione di situazioni di emergenza del bilancio (c.d. *Stabilitätsratgesetz*) del 10 agosto 2009.

---

<sup>4</sup> Di questo avviso, A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit.; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in [www.astrid-online.it/rassegna](http://www.astrid-online.it/rassegna).

<sup>5</sup> In dottrina è ampia la letteratura in materia di diritti sociali, v. *ex multis* P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I diritti sociali*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1968; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989; E. CHELI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in *Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Milano, 1995, 1774; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, a cura di R. ROMBOLI, Torino, 1994; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, II ed., Torino, 2005; L. PRINCIPATO, *I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2001; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, 2000; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Torino, 2000; S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it); G. LANEVE, *L'attenzione sui diritti sociali, paradigma di un tempo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014, 12.

<sup>6</sup> Per una disamina della riforma apportata alla Legge Fondamentale di Bonn, v. in dottrina A. ARROYO GIL – I.M. GIMÉNEZ SÁNCEZ, *La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia*, cit., 149; E. ALBERTI ROVIRA, *Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2006, n. 78, 9; A. ARROYO GIL, *El federalismo alemán en la encrucijada*, Madrid, 2006; ID, *La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Lander en la Republica Federal de Alemania*, in *Revista Española de la Administracion Financiera*, 2010, n. 10, 41; P.L. FELD, *La II Comisión del federalismo: reformas recientes de las relaciones financieras entre la Federación y los Lander en Alemania*, in *La reforma del sistema de financiacion de las Comunidades Autónomas*, a cura di M. KÖLLING, Madrid, 2010, 15; E. CORDERO GONZÁLEZ, *La reforma de la Constitucion financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los Lander*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 2012, n. 29, 289.

La riforma del 2006 non ha riguardato segnatamente la disciplina del bilancio, bensì ha provveduto a riformare i rapporti tra Federazione e Länder in relazione all'attribuzione di competenze, mostrando predilezione per l'adozione di un modello competitivo piuttosto che cooperativo<sup>7</sup>.

La ridefinizione delle competenze ha reso più agevole l'individuazione di eventuali profili di responsabilità, rispettivamente, dello Stato centrale e dei Länder<sup>8</sup>. In relazione a quest'ultimo aspetto, già nella fase dell'esame parlamentare, la riforma ha posto in evidenza la necessità di ridefinire le relazioni finanziarie tra Federazione e Länder. Tale esigenza è stata soddisfatta con la riforma costituzionale del 2009.

Quest'ultima revisione ha inciso su varie disposizioni della Legge fondamentale, ridefinendo in maniera puntuale la disciplina di bilancio e degli aiuti erogati dalla Federazione ai Länder.

Procedendo con ordine nell'illustrare la nuova disciplina, la disposizione dalla quale occorre partire è l'art. 109.3 GG, secondo cui: «*I bilanci della federazione e dei Länder, di norma, devono essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito. La Federazione e i Länder possono prevedere regolamentazioni che tengano conto in modo simmetrico, sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino, degli effetti degli andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità e ammettere altresì deroghe 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. Per le regolamentazioni in deroga devono essere adottati piani di ammortamento appropriati.*

Come è possibile notare, tale disposizione introduce nel *Grundgesetz* il principio del pareggio di bilancio con anticipo rispetto a quanto statuito successivamente dal *Fiscal compact*<sup>9</sup>. Peraltra, la portata normativa appare contigua alla previsione costituzionale italiana consentendosi, però, ipotesi di scostamento dal pareggio maggiormente articolate. Infatti, il riferimento del diritto interno agli effetti sul ciclo economico è qui sostituito dal richiamo agli «*andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità*». Il richiamo a

---

<sup>7</sup> In relazione all'affermazione di un federalismo competitivo v. R. BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006. Nota per l'indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica sulle questioni relative al Titolo V della Parte II della Costituzione*, Senato della Repubblica, Audizione del 26/2/2007. L'opzione per un modello competitivo trova riscontro, tra l'altro, nella previsione secondo cui gli Stati federati con un maggior disavanzo sono tenuti a ripianarlo con risorse proprie, così che in questo caso il principio di solidarietà tra i Länder interviene in modo residuale e in modeste proporzioni.

<sup>8</sup> Tra le finalità perseguiti da tale riforma vi sono, per l'appunto, la definizione più netta dei rispettivi ambiti di responsabilità della Federazione e dei Länder, nonché il tentativo di rendere più agevole lo svolgimento dell'attività legislativa da parte della Federazione, senza che questa debba dipendere dalle maggioranze governative dei Länder presenti nel *Bundesrat*.

<sup>9</sup> L'introduzione della clausola del pareggio di bilancio nell'ordinamento tedesco rinviene spiegazione nella situazione di progressivo aumento del debito pubblico in Germania, che aveva raggiunto picchi particolarmente alti per gli anni 2006-2007. Tale situazione, oltre ad aver indotto lo stesso Tribunale costituzionale federale tedesco a sollecitare l'adozione di una riforma, aveva determinato in varie occasioni lo sfaramento del Patto di stabilità e crescita. Sul punto, v. E. CORDERO GONZÁLEZ, *La reforma de la Constitucion financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los Länder*, cit., 301. Occorre, altresì, ricordare come in Germania il pareggio di bilancio sia stato introdotto seguendo una formula particolarmente rigida secondo la quale può ricorrere all'indebitamento solo lo Stato e non i Länder per un ammontare massimo che in ogni caso non sia superiore allo 0,35% del PIL. In dottrina si esprime in senso critico sull'introduzione in Costituzione di percentuali massime di indebitamento R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2011, 1, 95.

quest'ultimo criterio costituisce un elemento di flessibilità, posto che presuppone l'individuazione di una situazione che possa essere assunta come parametro nella valutazione di normalità<sup>10</sup>.

Altresì, il richiamo agli eventi eccezionali appare declinato nella disciplina tedesca in maniera più puntuale, in considerazione del riferimento a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la stabilità finanziaria.

Tale normativa trova specificazione in ulteriori norme della Legge Fondamentale oggetto di revisione, quali gli artt. 115, 143d, 91c, 91d e 104b.

Muovendo dall'art. 115 GG è possibile rilevare come esso, *in primis*, ribadisca la regola del pareggio di bilancio, rimettendo ad una successiva legge federale l'individuazione dei limiti entro i quali è possibile ricorrere all'indebitamento, nonché la definizione del metodo di calcolo, di controllo e di compensazione dello stesso. Tali limiti all'indebitamento possono essere superati nei già richiamati casi di calamità naturali od in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. Tuttavia, in queste ipotesi il superamento dei limiti è subordinato all'adozione di una decisione da parte della maggioranza assoluta dei membri del *Bundestag*.

Esaminando la struttura di tale norma, è possibile evidenziare come essa presenti uno stretto collegamento con quanto stabilito dall'art. 109, posto che in apertura è enunciata nuovamente la regola generale del pareggio di bilancio, disciplinandosi in seguito le ipotesi di scostamento. La struttura dell'art. 115 segue, dunque, la costruzione regola/eccezione. La peculiarità, però, è data dal fatto che la portata dei limiti entro i quali è possibile discostarsi dal pareggio appare ampliata.

Il quadro normativo sin qui descritto è, poi, integrato da ulteriori disposizioni che appaiono necessarie al fine di garantire, da un lato, l'effettività della riforma e, dall'altro lato, l'equilibrio nelle relazioni finanziarie tra la Federazione e i Länder.

In relazione al primo profilo, infatti, è doveroso soffermarsi su quanto disposto dall'art. 109a GG, che prevede l'introduzione di forme di controllo e di accertamento preventivo delle situazioni di emergenza. Vale la pena riprendere la formulazione normativa secondo cui «*al fine di evitare un'emergenza di bilancio possono essere emanate, con legge federale che necessita dell'approvazione del Bundesrat, disposizioni concernenti: il controllo continuo della gestione di bilancio della Federazione e dei Länder da parte di un organismo comune; le condizioni e le procedure per l'accertamento di un'imminente emergenza di bilancio; i principi regolanti l'elaborazione e attuazione di programmi di risanamento intesi a prevenire emergenze di bilancio*».

Il profilo di maggiore interesse risiede nell'istituzione di un apposito organo di controllo, denominato Consiglio di Stabilità, che vigili sul rispetto da parte dello Stato federale e dei Länder dei vincoli di bilancio. Infatti, la previsione di vincoli in assenza di forme di controllo e di strumenti sanzionatori rischierebbe di tradursi in una mera enunciazione di principio.

---

<sup>10</sup> La dottrina suole definire tale elemento alla stregua di una «componente congiunturale» che consente lo scostamento dal parametro, v. E. REIMER, *La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2011, 93.

L’istituzione del Consiglio di stabilità e la disciplina delle sue attribuzioni rinvengono la propria fonte nella Legge sul Consiglio di Stabilità (*Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen*), approvata in data 10 agosto 2009.

Il *modus operandi* del Consiglio di Stabilità si fonda su un controllo di tipo preventivo e periodico della situazione finanziaria degli enti territoriali, avendo il potere di disporre una serie di misure di risanamento qualora sia rilevata una situazione di emergenza di bilancio imminente (art.4*StabiRatG*). Tuttavia, la dottrina ha rilevato come un simile controllo si sia rivelato uno strumento scarsamente incisivo posto che, in caso di mancata attuazione dei piani di risanamento predisposti dal Consiglio di Stabilità, non è prevista alcuna possibilità per quest’ultimo di intervenire in maniera diretta, essendo sempre rimessa la scelta finale alla Federazione o ai Länder<sup>11</sup>.

Peraltro, affinché una simile disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato centrale e Länder non si mostri pregiudizievole per questi ultimi, sono previste una serie di possibilità di intervento della Federazione in favore dei Länder. Tali tipologie di intervento sono disciplinate dall’art. 143 GG, là dove rinvengono il proprio regime gli aiuti di consolidamento e quelli di risanamento di situazioni di bilancio di estrema gravità.

In particolare, la concessione di aiuti di consolidamento è finalizzata a collocare i Länder in una situazione economica tale che consenta loro di rispettare il vincolo del pareggio nel momento in cui siffatta disciplina entrerà in vigore. Il vincolo del pareggio, infatti, comincerà a produrre i propri effetti a partire dal 1° gennaio 2020 per i Länder e dal 2016 per lo Stato federale.

Si è, dunque, previsto un lasso temporale particolarmente ampio al fine di risanare la finanza pubblica, consentendo allo Stato federale ed ai Länder di collocarsi in una situazione pariordinata di partenza<sup>12</sup>.

Un simile quadro normativo viene a delineare uno scenario articolato in quanto, a fronte della previsione di un obbligo generale, si prevede un lasso di tempo per adeguarsi all’obbligazione imposta, senza che l’attuale scostamento possa configurare una violazione.

Lo slittamento temporale dell’efficacia dei vincoli di bilancio non osta a che lo Stato federale ed i Länder, al fine di adeguarsi ai parametri imposti, sin da ora adottino una serie di provvedimenti volti a contingentare la spesa pubblica. In definitiva, si è venuta a creare una situazione analoga a quella determinatasi nell’ordinamento interno con l’inserimento in Costituzione dell’equilibrio di bilancio, con la differenza che nel caso tedesco l’introduzione nella Legge Fondamentale del pareggio di bilancio non ha costituito attuazione di un trattato internazionale.

Bisognerà, poi, verificare se la rimodulazione della spesa pubblica abbia cagionato le medesime problematiche, considerando altresì gli eventuali arresti della giurisprudenza costituzionale. Tali profili saranno oggetto di approfondimento nei paragrafi successivi.

---

<sup>11</sup> Di questo avviso, A. ARROYO GIL – I.M. GIMÉNEZ SÁNCEZ, *La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia*, cit., 164.

<sup>12</sup> In argomento, v. A. ARROYO GIL – I.M. GIMÉNEZ SÁNCEZ, *La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia*, cit., 162; W. KAHL, *Las normas de la Ley Fundamental para una política financiera sostenible. Tras la reforma se estándante la reforma*, in *el cronista del estado social y democrático de derecho*, 2012, n. 33, 46.

In relazione all'ordinamento spagnolo è possibile osservare come la disciplina di bilancio sia stata novellata nell'estate del 2011. Segnatamente, la proposta di riforma di iniziativa governativa è stata presentata il 26 agosto 2011 al Congresso dei deputati, che l'ha approvata ad ampia maggioranza il 2 settembre. A questa approvazione è seguita quella del Senato in data 7 settembre, con conseguente promulgazione da parte del Re il 27 settembre 2011 e pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

Come è possibile notare, si è trattato di un'approvazione in tempi particolarmente rapidi, senza considerare che la Costituzione spagnola a partire dal momento della sua entrata in vigore è stata oggetto di sole due revisioni: quella in esame, che ha inciso sull'art. 135, e la modifica dell'art. 13, al fine di dare attuazione al Trattato di Maastricht in merito al diritto di elettorato passivo dei cittadini europei<sup>13</sup>.

La riforma dell'art. 135 è stata portata a termine seguendo il procedimento semplificato *ex art. 167* e non quello più complesso di cui all'art. 168 della Costituzione spagnola, previsto per la revisione totale o di parti specifiche. Tale scelta procedurale è stata avallata dal *Tribunal constitucional*, che ha ritenuto la revisione dell'art. 135 autonoma rispetto alle altre disposizioni costituzionali oggetto del procedimento *ex art. 168*<sup>14</sup>.

La lettera dell'art. 135 della Costituzione spagnola, così come modificata, statuisce al comma secondo: «*Lo Stato e le Comunità Autonome non possono incorrere in un deficit strutturale che superi i limiti stabiliti, se del caso, dall'Unione europea per i suoi Stati membri. Una legge organica fissa il livello massimo consentito del deficit strutturale dello Stato e delle Comunità autonome, in relazione al rispettivo prodotto interno lordo. Gli Enti locali devono mantenere un equilibrio di bilancio.*

Da questa singola previsione è già possibile cogliere le peculiarità della riforma introdotta nell'ordinamento spagnolo: in primo luogo, la normativa fa riferimento all'*«estabilidad presupuestaria»* e non al pareggio di bilancio, né all'equilibrio di bilancio che è puntualmente richiamato solo in relazione agli enti locali.

---

<sup>13</sup> L'approvazione in tempi così rapidi di una riforma costituzionale è stata oggetto di forti critiche in dottrina in quanto si è ritenuto che la finalità perseguita dalla riforma fosse esclusivamente quella, come è stato affermato, di "calmare i mercati" (v. J.F. LOPEZ AGUILAR, *De la Constitución «irreformable» a la reforma constitucional «exprés»*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2012, n. 29, 199; M. RIADAURA MARTINEZ, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: Pueden los mercados quebrar el consentimiento constitucional?*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2012, n. 29, 239; R.L. BLANCO VALDES, *La reforma de 2011: de las musas al teatro*, in *Claves de razón práctica*, 2011, n. 216, 12; A. LASA LÓPEZ, *La ruptura de la constitución material del estado social: la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como paradigma*, in *Revista de Derecho Político*, 2014, 90, 215; O. SALAZAR BENÍTEZ, *Algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2012, n. 29, 409). Tuttavia, altra parte della dottrina ha posto in rilievo come sussistessero motivazioni profonde per l'adozione di una simile riforma. In particolare, sebbene antecedentemente alla crisi economica del 2008 la Spagna avesse un livello di debito pubblico inferiore a Paesi quali l'Irlanda, la Grecia e il Portogallo, sussistevano problemi economici strutturali già oggetto di rilevamento da parte della Commissione europea, come la bassa produttività, la disoccupazione strutturale, la scarsa capacità di innovazione, l'eccessiva dipendenza da un settore economico. Peraltro, il Consiglio con decisione del 27 aprile 2009 già aveva rilevato l'esistenza di un *deficit* eccessivo in Spagna (2009/417/CE). Inoltre, l'alto livello di decentramento delle entrate e delle spese non era stato accompagnato da meccanismi di coordinamento adeguati, situazione che ha provocato la difficoltà pratica di controllare il *deficit* e l'indebitamento a livello locale. In argomento, v. V. RUIZ ALMENDRAL, *La estabilidad presupuestaria en la Constitución española*, in *gruppodipisa.it*; A. CUENCA, *Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico*, in *Cuadernos de derecho público*, maggio 2012.

<sup>14</sup> V. *Tribunal constitucional* Auto n. 9/2012. In dottrina, in senso contrario a questa scelta L. FLORES ANARTE, *El ataque constitucional al estado social: un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, in *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 2014, n. 9, 321.

L'impiego di una simile terminologia è stato ritenuto non casuale dalla dottrina, posto che il concetto di “stabilità di bilancio” si presta a ricomprendere in sé sia l’equilibrio che il pareggio, così garantendo un più ampio margine di autonomia nella gestione dei conti pubblici.

In secondo luogo, là dove la disciplina richiama l’ipotesi di un *deficit* strutturale, essa lo consente solo in relazione allo Stato ed alle Comunità autonome, non essendo per contro possibile per quanto concerne gli enti locali. Una simile previsione rappresenta una novità rispetto alla tradizione giuridica spagnola che permetteva agli enti locali di ricorrere all’indebitamento, seppure nei limiti posti dalla legislazione statale<sup>15</sup>. Occorre, peraltro, rilevare come questa previsione si presenti innovativa non solo con riguardo alla disciplina previgente, bensì anche alla luce della comparazione con la disciplina degli altri Stati europei, basti pensare a come la disciplina tedesca non abbia costituzionalizzato vincoli gravanti sugli enti locali.

In terzo luogo, l’entità del *deficit* massimo consentito non è individuata direttamente in Costituzione, bensì operando un rinvio ai limiti stabiliti dall’Unione europea. Medesimo discorso è possibile compiere con riferimento all’entità massima di debito pubblico, disciplinata dal comma terzo dell’art. 135 della Costituzione<sup>16</sup>.

Infatti, lo Stato e le Comunità autonome possono essere autorizzati con legge ad emettere debito pubblico o a contrarre crediti, tuttavia il volume del debito pubblico di tutte le amministrazioni pubbliche, in relazione al PIL dello Stato, non può superare il valore di riferimento previsto dal Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE). Tale riferimento al TFUE è stato oggetto di critica da parte della dottrina spagnola, che ha ritenuto inopportuno l’aver cristallizzato in Costituzione il riferimento ad un atto normativo che negli anni a venire potrebbe essere interessato da revisioni<sup>17</sup>.

In relazione alla possibilità di incorrere in una situazione di indebitamento, occorre altresì rilevare come la tecnica normativa impiegata in relazione alla Costituzione spagnola si differenzi da quella utilizzata con riguardo alla Legge Fondamentale di Bonn. Quest’ultima, infatti, detta essa stessa il limite all’indebitamento individuando una data percentuale.

---

<sup>15</sup> In argomento si era espresso anche il Tribunale costituzionale spagnolo riconoscendo agli enti locali un necessario margine di indebitamento quale possibilità riconosciuta dalla stessa Costituzione, in relazione al quale l’intervento del legislatore statale si poteva avere solo al fine di delimitare la possibilità di indebitamento senza poterla sopprimere. Sul punto v. per tutti M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 146. Nella giurisprudenza costituzionale spagnola, si rinvia a STC n. 233/1999.

<sup>16</sup> Prima di tale riforma, la disciplina di bilancio era posta da leggi ordinarie ed organiche, tra cui il *Real Decreto* n. 2/2007, che all’art. 3 disciplinava, per l’appunto, l’equilibrio di bilancio definendolo come segue: «*se entenderá por estabilidad presupuestaria, en relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 a) y c) de esta ley, la situación de equilibrio o superávit computada a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas*». A livello di Comunità autonome, l’equilibrio di bilancio trovava disciplina nella *Ley Orgánica* del 13 dicembre 2001, n. 5, che prevedeva anche meccanismi di allerta attraverso i quali lo Stato poteva muovere dei richiami alle Comunità eccessivamente indebite. In considerazione di tali previsioni, alcuni Autori hanno ritenuto che la sola novità della novella dell’art. 135 sia data dalla costituzionalizzazione del summenzionato equilibrio (così, E. ALBERTI ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonomo español*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2013, n. 98, 69; nella dottrina italiana v. C. DECARO, *La limitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata : Francia e Spagna*, in *Il Filangieri*, 2012, che, pur parlando di costituzionalizzazione dell’*estabilidad presupuestaria*, evidenzia come sia stata profonda la riforma dell’art. 135 della Costituzione).

<sup>17</sup> In questo senso, M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 146.

Diversamente, la disciplina spagnola opera un rimando alle fonti europee. Entrambe le tecniche si espongono a critiche: quella tedesca in quanto essa, ad avviso di parte della dottrina, ha determinato un irrigidimento eccessivo, quella spagnola in quanto ha fatto riferimento ad un atto specifico quale il TFUE.

Analogamente a quanto sancito nell'ordinamento italiano ed in quello tedesco, si prevede poi che i limiti di *deficit* strutturale e del volume di debito pubblico possono essere superati solo in caso di catastrofi naturali, recessione economica o situazioni di emergenza che sfuggano al controllo dello Stato e che compromettano seriamente la sostenibilità finanziaria o economica o sociale dello Stato.

Come è possibile notare, se si esclude il riferimento alle catastrofi naturali, che sono riconducibili agli eventi eccezionali a cui fa riferimento la disciplina interna, ed alla recessione economica, assimilabile alla necessità di tenere conto della congiuntura economica a cui si richiama l'art. 81 della Costituzione italiana, le ipotesi derogatorie introdotte dalla Costituzione spagnola sono molto simili a quelle previste nella Legge Fondamentale di Bonn.

In entrambe, infatti, si riscontra il riferimento alle “*situazioni di emergenza che sfuggano al controllo dello Stato*”, l’ipotesi derogatoria spagnola però si mostra più ampia in quanto tiene conto non solo della sostenibilità finanziaria, bensì anche di quella economica e sociale<sup>18</sup>.

Quest’ultimo rilievo assume una grande importanza in relazione allo sviluppo del presente studio, posto che saranno oggetto di indagine non solo le misure adottate dai singoli ordinamenti al fine di razionalizzare la spesa pubblica, ma più precisamente quelle misure che hanno inciso sui diritti sociali.

Ulteriore caratteristica della disciplina di bilancio costituzionalizzata in Spagna è quella di assumere la forma di un patto interno di stabilità, posto che risultano disciplinati i vincoli sia dello Stato centrale che delle Comunità autonome. Una simile disciplina rinvie spiegazione in considerazione del fatto che in Spagna si assiste ad un alto tasso di decentramento della spesa pubblica<sup>19</sup>.

In questa ottica deve essere letta anche la previsione del sesto comma dell’art. 135, alla luce del quale le Comunità autonome si impegnano ad adottare le disposizioni necessarie a rendere effettivo il principio di *estabilidad presupuestaria* nelle propria regolamentazione del bilancio.

Ad oggi, solo alcune delle Comunità autonome hanno adottato normative in attuazione dell’art. 135 della Costituzione, tra queste è possibile ricordare la Legge della Catalogna n.

---

<sup>18</sup> In argomento, v. M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 153, il quale rileva come una previsione così ampia conferisca un ampio margine di discrezionalità al *Bundestag* nell’individuazione dei casi in cui è possibile incorrere in una situazione di indebitamento, senza che su una simile scelta il Tribunale costituzionale possa compiere un vaglio stringente. A tal riguardo, appare pungente l'affermazione di F. DE CARRERAS, *Encuesta sobre la reforma constitucional*, in *Revista española de derecho constitucional*, cit., 187, secondo cui eccezioni così ampie e generiche rischiano di vanificare l’intera previsione dell’art. 135. Occorre, peraltro, rilevare che se il concetto di “*situazioni di emergenza che sfuggano al controllo dello Stato*” è alquanto indeterminato, la Costituzione spagnola, ex art. 135, c. V, rimette al legislatore organico l’individuazione dei casi di recessione.

<sup>19</sup> Sul punto, v. A. RODRÍGUEZ BEREJO, *Constitución española y financiación autonómica*, in *La financiación autonómica*, Madrid, 2010, 33; V. RUIZ ALMENDRAL, *La estabilidad presupuestaria en la Constitución española*, cit., 1. Per un’ampia disamina della disciplina di bilancio concernente le Comunità autonome prima della revisione dell’art. 135, v. M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 131.

6/2012 e quella dell’Aragona n. 5/2012. Occorre ricordare, tuttavia, come già prima della riforma alcuni Statuti prevedevano la clausola dell’equilibrio di bilancio, basti far riferimento allo Statuto *extremeño*.

I principi posti dall’art. 135 trovano attuazione nella *Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, di cui alla L.O. 27 aprile 2012, n. 2, mediante la quale si provvede all’individuazione dei limiti di *deficit* e di debito delle distinte Amministrazioni Pubbliche, nonché si disciplina la responsabilità delle stesse in caso di mancato rispetto degli obiettivi di bilancio.

Tale legge detta un autentico patto di stabilità interno, individuando sia misure automatiche di prevenzione dell’indebitamento, come può essere considerato un avvertimento del rischio, sia misure correttive, nonché predisponendo misure coercitive per il caso in cui sia venuta ad esistenza una situazione patologica<sup>20</sup>.

Il riconoscimento al legislatore statale del potere normativo di definire le situazioni di *deficit* ed i meccanismi correttivi e sanzionatori non rappresenta una novità, posto che esso era già stato riconosciuto dalla Corte costituzionale spagnola sulla base dell’art. 149 della Costituzione. L’aspetto rilevante è, semmai, la costituzionalizzazione di un simile potere ed il suo inserimento tra i titoli competenziali statali<sup>21</sup>.

Ulteriore innovazione consiste nel riconoscimento al Governo di una potestà regolamentare al fine di individuare meccanismi di coordinamento tra Pubbliche Amministrazioni, che consentano di rendere effettivi i principi posti dalla stessa Legge Organica.

Tale disciplina di bilancio, analogamente a quanto previsto in relazione alla disciplina tedesca, entrerà in vigore a partire dal 2020. Anche in questo caso e soprattutto in considerazione dei rapidi tempi con i quali si è provveduto ad apportare una modifica costituzionale la dottrina ha mosso delle critiche<sup>22</sup>. Tuttavia, occorre rilevare come il cammino al fine di raggiungere l’equilibrio di bilancio o, qualora si preferisca, la *estabilidad presupuestaria* non sia breve, soprattutto in considerazione degli squilibri esistenti tra le Comunità autonome.

---

<sup>20</sup> In particolare, si prevede che, nel rispetto di talune previsioni concertative, al Governo centrale spetterà determinare gli obiettivi di stabilità finanziaria e di debito pubblico per ciascuna Comunità autonoma. In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, le operazioni di indebitamento della Comunità autonoma avranno bisogno di un’autorizzazione statale e lo stesso ente sub-statale dovrà formulare un piano economico finanziario che gli consenta entro il termine di un anno di raggiungere gli obiettivi inadempiti. Tali profili sono salutati favorevolmente in dottrina da M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 144, che evidenzia come nella previgente disciplina non fossero presenti sanzioni per gli sforamenti di bilancio posti in essere dalle Comunità autonome, circostanza che aveva favorito l’indebitamento. Occorre, altresì, rilevare come siffatta disciplina si presenti particolarmente incisiva per quanto concerne i tetti di spesa pubblica, ponendo all’art. 12 quella che la dottrina ha definito quale una vera e propria regola di spesa che vincola le Pubbliche Amministrazioni, incluse le Comunità autonome, a non superare il tasso di riferimento della crescita del PIB dell’economia spagnola. Tale regola, per la verità già introdotta a mezzo del RDL n. 8/2011, è completata dalla previsione secondo cui le entrate che si ottengano al di sopra delle previsioni sono destinate integralmente a ridurre il debito pubblico. Per un’accurata disamina delle misure preventive, correttive e sanzionatorie delle situazioni di indebitamento, v. E. ALBERTI ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, cit., 77.

<sup>21</sup> Sul punto, v. E. ALBERTI ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, cit., 70.

<sup>22</sup> Così, nella dottrina interna, L. FERRARO, *La crisi finanziaria e lo Stato autonómico spagnolo*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2012, 5. Nella dottrina spagnola, F. RUBIO LLORENTE, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2011, n. 93, 206.

## 2. Grecia e Portogallo: i Memoranda of Understanding.

L'indagine in relazione alla revisione della spesa pubblica per quanto concerne la Grecia ed il Portogallo non può, invece, prescindere dall'esame dei *Memoranda* che sono stati siglati da siffatti Paesi con la Commissione, la Banca Centrale europea (BCE) ed il Fondo Monetario Internazionale (FMI) al fine di ricevere assistenza finanziaria.

L'erogazione di simili aiuti, infatti, è subordinata al rispetto del principio di condizionalità per quanto riguarda le misure di ristrutturazione della spesa pubblica individuate, talvolta in maniera anche dettagliata, in sede sovranazionale. In particolare, i *Memoranda of Understanding* (c.d. MoU) subordinano la progressiva concessione di aiuti al raggiungimento di una serie di obiettivi concernenti la spesa pubblica, accompagnati dall'individuazione di prescrizioni più o meno precise.

Per quanto concerne la Grecia, a partire dal maggio 2010 sino ad oggi, sono stati adottati tre *Memoranda* con la conseguente erogazione di differenti prestiti. In relazione al Portogallo è, invece, possibile far riferimento al *Memorandum* del giugno 2011, al quale è seguita sul piano interno l'adozione di una serie di misure controverse<sup>23</sup>.

Le singole misure adottate al fine di perseguire gli obiettivi indicati nei *Memoranda* saranno oggetto di analisi nel terzo paragrafo del presente scritto, trattandosi di misure che in buona parte hanno inciso sul soddisfacimento dei diritti sociali e che, in talune occasioni, sono state portate all'attenzione dei Tribunali costituzionali.

Al momento appare maggiormente importante svolgere alcuni rilievi in ordine alla stipula ed alla natura giuridica di siffatti *Memoranda*. In via preliminare, occorre precisare che qualora uno Stato richieda l'assistenza finanziaria, esso è tenuto a stipulare due *Memoranda* affinché possano essere erogati i fondi: il primo con le autorità del Fondo Monetario Internazionale, chiamato *Memorandum of Economic and Financial Policies* (MEFP) e l'altro con le istituzioni europee denominato *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality* (MoU). Le operazioni di revisione della spesa pubblica che lo Stato sarà chiamato a porre in essere costituiscono condizione per entrambe le tipologie di accordo.

L'adozione di questi strumenti è stata oggetto di critiche in dottrina in quanto si è ritenuto che mediante simili atti le istituzioni dell'Unione abbiano acquisito un'ingerenza nelle politiche sociali dei singoli Stati membri senza che sia stata attuata una modifica delle competenze per legittimare tale attività e, per altro verso, sono sorte perplessità sulla natura e sul regime giuridico da applicare<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> In relazione alla Grecia sono stati adottati ad oggi vari *Memoranda*. I primi risalgono al maggio 2010 e concernono l'erogazione di un prestito dell'ammontare di 110 mila milioni di euro sulla base di quanto statuito nel *Memorandum* di Politica Economica e Finanziaria e *Memorandum* di accordo sulle condizioni specifiche di politica economica, unitamente i due atti sogliono essere definiti *Memorandum I*. A tale atto sono seguito due ulteriori *Memorandum*, di cui l'ultimo, avente ad oggetto un prestito di 86 bilioni di euro, risale al mese di agosto 2015. Dal maggio 2010 al mese di febbraio 2016 risulta pattuita l'erogazione alla Grecia di un ammontare complessivo di aiuti finanziari pari a 226,7 bilioni di euro (per tali dati si rinvia all'articolo dell'economista M. WOLF "Greek debt and a default of statesmanship" apparso sul *Financial Times* del 9 dicembre 2015).

<sup>24</sup> Per quanto concerne le critiche mosse in relazione all'intrusività nella sfera interna delle politiche adottate mediante i MoU, v. A. POULOU, *Austerity and european social rights: how can courts protect Europe's lost generation?*, in *German Law Journal*, 2014, n. 5, 1151, che arriva a parlare di "european social governance"; S. BEKKER, *The EU's striate economic governance: a step towards more binding coordination of social policies?*, in <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2013/iv13-501.pdf>; S. THEODOROPOULOU, *Has the EU become more intrusive in shaping National welfare state reforms? Evidence from Greece and Portugal*, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu). Tali

Muovendo dal primo profilo, occorre rilevare come tradizionalmente la sfera delle politiche sociali sia stata rimessa dall'Unione agli Stati membri<sup>25</sup>. Ciò in quanto i diritti sociali sono ricostruiti quali diritti a prestazione erogata da parte del soggetto pubblico; pertanto, essi incidono sull'erario. Considerato che secondo autorevoli ricostruzioni il diritto del bilancio rappresenta l'ultimo bastione della sovranità statale, le decisioni in relazione ai diritti sociali erano rimesse esclusivamente agli Stati.

Un simile contesto è considerevolmente mutato in considerazione della crisi economica e della crescente esposizione debitoria di taluni Stati membri. In primo luogo, è possibile notare come le decisioni in merito alle politiche di bilancio ed ai vincoli da rispettare si siano spostate sempre più in sede sovranazionale. In secondo luogo, l'erogazione di aiuti finanziari è stata subordinata al raggiungimento di determinati obiettivi, ma non sono mancate prescrizioni di dettaglio in ordine a piani di risanamento ed alle riforme strutturali<sup>26</sup>. In relazione a queste ultime, è possibile notare come i settori maggiormente interessati siano stati l'ambito pensionistico, quello previdenziale, più in generale i sistemi di sicurezza sociale, nonché consistenti riforme hanno interessato il sistema sanitario e quello educativo<sup>27</sup>.

Sebbene nei Paesi colpiti dalla crisi quelli enunciati sono i settori maggiormente incisi, l'entità degli interventi è stata diversa da Stato a Stato e ha portato a differenti risultati. In

---

critiche, tuttavia, non impediscono all'Autore di giustificare le misure adottate in quanto, in loro assenza, l'uscita dall'euro di questi Paesi avrebbe determinato situazioni ancora più drastiche.

Sul problema della natura giuridica dei *Memoranda v. A. GUAMÁN HERNÁNDEZ – A. NOGUERA FERNÁNDEZ, Derechos sociales, integración económica y medidas de austeridad: la UE contra el constitucionalismo social*, Madrid, 2015, i quali rilevano come in dottrina siano stati avanzati due possibili inquadramenti: da un lato, quello di atto avente natura paracostituzionale e, dall'altro lato, quella di trattato o accordo internazionale. Entrambi producono conseguenze di non poco rilievo: qualora fosse riconosciuta la natura paracostituzionale, per introdurre l'atto normativo a livello interno non sarebbe sufficiente una legge ordinaria. Diversamente; qualora si trattasse di un accordo internazionale, si dovrebbero seguire le norme previste in Costituzione per l'esecuzione di tali fonti. La questione in Grecia è stata posta all'attenzione del Consiglio di Stato, che con decisione n. 668/2012 ha negato sia la natura di atto paracostituzionale sia quella di trattato internazionale, affermando che la natura del *Memorandum* è quella di un Programma di governo che definisce gli obiettivi di politica generale, così come gli strumenti da utilizzare e le tempistiche.

<sup>25</sup> Per una ricostruzione approfondita ed organica del ruolo e dell'evoluzione dei diritti sociali nell'ordinamento europeo, v. P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); J. HAYWARD, *Reglementations européennes et politiques sociales nationales: le grand écart*, in *Pouvoirs*, 2014, 4, 101; D.U. GALLETTA, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritti UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. It. Dir. pubbl. comunit.*, 2013, 1175; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it); C. PINELLI, *Il discorso sui diritti sociali all'epoca della crisi economica*, in [www.europeanrights.it](http://www.europeanrights.it); C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2013, 4; I. CIOLLI, *I diritti sociali all'epoca della crisi economica*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2012, 3.

Occorre, peraltro, rilevare come sino al Trattato di Lisbona la tutela dei diritti sociali nell'ambito del diritto dell'Unione avveniva prevalentemente in via giurisprudenziale. Per una ricostruzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di diritti sociali, v. D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it) e P. PICIOCCHI, *I recenti orientamenti della giurisprudenza comunitaria in materia di politiche sociali*, in *Dir. pubbl. comp ed europeo*, 2011, 2, 578.

<sup>26</sup> In relazione al principio di condizionalità che regge le politiche di assistenza finanziaria, v. A. POULOU, *Austerity and european social rights: how can courts protect Europe's lost generation?*, cit., 1146.

<sup>27</sup> A tal riguardo, sia sufficiente rimandare a EUR COMM'N, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, THE ECONOMIC ADJUSTMENT PROGRAMME FOR PORTUGAL, giugno 2011, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/pdf/ocp79\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf); EUR COMM'N, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, THE SECOND ECONOMIC ADJUSTMENT PROGRAMME FOR GREECE 135, Marzo 2012, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp94\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf).

particolare, la dottrina segnala come le misure adottate dalla Grecia a seguito della sigla del primo *Memorandum* siano state ben più gravose rispetto a quelle disposte successivamente in relazione al Portogallo, a tal punto che taluni Autori hanno ipotizzato come la mancata ripresa della Grecia e la necessità di richiedere ulteriori aiuti siano derivati proprio dalla severità delle prime misure adottate e dagli scarsi risultati conseguiti<sup>28</sup>.

Il secondo profilo controverso inerente ai MoU concerne, come accennato, la loro natura giuridica ed il regime applicabile. La questione è stata oggetto di un acceso dibattito in Grecia, là dove si è discusso in ordine alla configurabilità, da un lato, del *Memorandum* quale fonte avente natura paracostituzionale e, dall'altro lato, dell'inquadramento alla stregua di un trattato internazionale. Le conseguenze non sono di poco rilievo, posto che a seconda della natura giuridica risulta applicabile un differente regime.

Infatti, prendendo in considerazione il caso greco, qualora si riconoscesse la natura di fonte paracostituzionale, per introdurre l'atto normativo a livello interno non sarebbe stata sufficiente una legge ordinaria. Diversamente, qualora si fosse trattato di un accordo internazionale, si sarebbero dovute seguire le norme previste in Costituzione per l'esecuzione dei trattati.

La questione è stata posta all'attenzione del Consiglio di Stato ellenico, che con decisione n. 668/2012 ha negato sia la natura di atto paracostituzionale sia quella di trattato internazionale, affermando che la natura del *memorandum* è quella di un Programma di governo che definisce gli obiettivi di politica generale, così come gli strumenti da utilizzare e le tempistiche<sup>29</sup>.

### **3. Decentramento e autonomia finanziaria alla luce della riforma costituzionale: le Comunità Autonome e i Länder.**

Inquadrare le diverse strade per le quali si è pervenuto nei Paesi oggetto del presente studio ad introdurre vincoli di bilancio ed a revisionare la spesa pubblica, occorre precisare che in Germania e in Spagna simili misure hanno determinato un peculiare assetto dei rapporti tra Stato centrale ed enti territoriali.

Le modalità attraverso le quali sono stati disciplinati i rapporti tra Stato centrale e, nell'un caso, Länder o, nell'altro caso, Comunità autonome sono differenti, così come differenti sono i risultati ai quali si è pervenuti<sup>30</sup>.

Nel caso della disciplina tedesca occorre rilevare come la *Föderalismusreform* del 2009 abbia inserito già nella Legge Fondamentale una disciplina puntuale dei vincoli di bilancio

---

<sup>28</sup> In questo senso, S. THEODOROPOULOU, *Has the EU become more intrusive in shaping National welfare state reforms? Evidence from Greece and Portugal*, cit., 15, non tralasciando tuttavia che già prima della crisi economica la Grecia presentava un'esposizione debitoria ben più elevata del Portogallo.

<sup>29</sup> Una simile ricostruzione è rafforzata dal fatto che la Legge n. 3845/2010 che dà esecuzione sul piano interno al *Memorandum* si riferisce a tale atto quale "Piano programma". Altro argomento a sostegno della tesi che nega la natura di accordo internazionale del *Memorandum* è quello che fa leva sul fatto che esso non ha natura vincolante, i vincoli piuttosto discendono dall'accordo per l'erogazione del prestito che è allo stesso collegato.

<sup>30</sup> Per tale comparazione si rinvia segnatamente a M. KÖLLING, *Autonomía financiera de los actores subestatales bajo el principio de estabilidad presupuestaria – Una comparación de los Länder y las Comunidades Autónomas*, in *Revista general de derecho público comparado*, 2014, n. 15.

che sono tenuti a rispettare i Länder e lo Stato Federale. Su entrambi, infatti, grava in egual misura il vincolo del pareggio di bilancio, essendo prevista solo per lo Stato centrale la possibilità di ricorrere ad un indebitamento che, in ogni caso, non superi l'ammontare dello 0,35% del PIL.

Così come sono disciplinati i vincoli, rinvengono disciplina anche le responsabilità nelle quali incorrono la Federazione o i Länder in conseguenza della violazione dei vincoli discendenti dalla Comunità europea. In particolare, l'art. 109 GG al quinto comma prevede che i Länder nel loro insieme rispondono in via solidale del 35 per cento degli oneri ad essi spettanti in rapporto al numero di abitanti, mentre il 65 per cento degli oneri spettanti ai Länder sono da essi sostenuti in proporzione alla rispettiva responsabilità oggettiva.

La prima peculiarità del *Grundgesetz* è, dunque, quella di prevedere esso stesso sia obbligazioni che responsabilità. Una simile scelta non si rinviene nella Costituzione spagnola, là dove i toni della riforma della disciplina di bilancio sono più moderati.

Il primo elemento che differenzia la disciplina spagnola da quella tedesca è l'assenza dell'enunciazione in Costituzione del preciso ammontare entro il quale è possibile ricorrere al prestito, così come non vi si rinviene una disciplina della responsabilità<sup>31</sup>. La disciplina degli procedimenti correttivi e sanzionatori è, infatti, rimessa alla *Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria*<sup>32</sup>.

La maggiore autonomia di cui godono le Comunità autonome in materia di bilancio è, altresì, testimoniata dall'impiego nella Costituzione spagnola dell'espressione “*estabilidad presupuestaria*” al posto del pareggio di bilancio, che secondo parte della dottrina servirebbe a far riferimento a vincoli meno rigidi. A riprova di ciò vi è il riferimento all'equilibrio di bilancio solo in relazione agli enti locali.

Tale riferimento costituisce un ulteriore motivo di differenziazione tra la disciplina spagnola e quella tedesca, posto che in quest'ultima non appare alcun riferimento agli enti locali. Una simile previsione in Spagna rinviene spiegazione nell'alto livello di indebitamente a cui avevano dato luogo sia le Comunità autonome che gli enti locali, tanto da indurre la dottrina a parlare di decentramento della spesa pubblica<sup>33</sup>.

Ulteriori differenze tra la disciplina tedesca e quella spagnola possono essere colte nell'individuazione della regolamentazione mediante la quale, rispettivamente, i Lander e le

---

<sup>31</sup> In argomento, v. F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee*, cit., 935, il quale rileva come la riforma costituzionale spagnola sia caratterizzata dall'introduzione di norme di principio; per contro, la riforma tedesca è caratterizzata da norme che entrano in dettagli «economico-numerici».

Segnatamente, sull'impatto della riforma finanziaria sul rapporto tra Stato centrale e Comunità autonome, v. E. ALBERTI ROVIRA, *Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español*, cit., 498; C. VIVER PI-SUNYER, *L'impacte de la crisi económica global en el sistema de descentralización política a España*, in *Revista de estudios autonómicos i Federales*, 2011, n. 13, 146; L. FERRARO, *La crisi finanziaria e lo Stato autonomino spagnolo*, cit., 525.

<sup>32</sup> V. E. ALBERTI ROVIRA, *Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español*, cit., 510, il quale evidenzia come la disciplina di bilancio successiva alla riforma del 2011 abbia introdotto un modello ben più rigido del precedente nei riguardi delle Comunità autonome. L'Autore, in particolare, si sofferma sul potere di controllo e di supervisione esercitato dallo Stato sulle Comunità autonome ai sensi della *Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria*, evidenziando come anche al di fuori di tale controllo l'intervento normativo statale al fine di disciplinare la spesa pubblica abbia inciso in maniera restrittiva su competenze autonomiche.

<sup>33</sup> Di questo avviso, V. RUIZ ALMENDRAL, *La estabilidad presupuestaria en la Constitución española*, cit., 439.

Comunità autonome sono chiamati a dare attuazione normativa alle previsioni costituzionali di bilancio. A tal riguardo, le Comunità autonome sembrano godere di una maggiore autonomia.

Infatti, mentre il *Grundgesetz* si limita a statuire all'art. 109, comma terzo, che i dettagli sui bilanci dei Länder sono regolati da questi ultimi nell'ambito dei poteri loro conferiti dalla Costituzione, la Costituzione spagnola sancisce che le Comunità autonome, nel rispetto dei propri statuti, adotteranno le norme necessarie per dare applicazione effettiva al principio di *estabilidad presupuestaria*. Le Comunità autonome godono, dunque, di un più ampio margine di intervento, mentre i Länder tramite la propria normativa possono solo precisare l'applicazione<sup>34</sup>.

Una simile restrizione del potere di intervento è stata oggetto di critica in dottrina in quanto si ritiene che possa essere contraria alla clausola di intangibilità posta dall'art. 79, comma III, della Legge Fondamentale che impedisce qualsiasi modifica dei rapporti organizzativi tra Federazione e Länder<sup>35</sup>.

Alla luce di questi rilievi è possibile constatare come la riforma spagnola garantisca dei maggiori margini di flessibilità rispetto a quella tedesca, dovuti anche alla possibilità per le Comunità autonome, a differenza dei Länder, di aumentare i propri introiti mediante l'introduzione di ulteriori tributi<sup>36</sup>. Un simile rilievo è condiviso da parte della dottrina spagnola, la quale, tuttavia, manifesta la preoccupazione che una regolamentazione interna così elastica potrebbe rivelarsi controproducente<sup>37</sup>.

#### **4. Gli interventi legislativi volti a razionalizzare la spesa pubblica.**

Alla luce di tale impianto normativo introdotto in Costituzione in materia di bilancio, nonché degli impegni assunti a livello internazionale dalla Grecia e dal Portogallo al fine di conseguire l'assistenza finanziaria necessaria per risanare le situazioni di eccessivo

---

<sup>34</sup> Sul punto, v. M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 491; M. KÖLLING, *Autonomía finanziera de los actores sub-estatales bajo el principio de estabilidad presupuestaria – Una comparación de los Länder y las Comunidades Autónomas*, cit., 4.

<sup>35</sup> Sul punto, v. E. REIMER, *La crisis finanziera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana*, cit., 107; A. ARROYO GIL – I.M. GIMÉNEZ SÁNCEZ, *La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia*, cit., 159, il quale, tuttavia, si mostra scettico nell'affermare che la riforma costituzionale abbia violato i limiti posti dagli artt. 20, c. I, e 79, c. III, GG in quanto tali norme non impediscono allo Stato federale di individuare dei limiti all'indebitamento dei Länder.

<sup>36</sup> In relazione al profilo tributario, v. M. KÖLLING, *Autonomía finanziera de los actores sub-estatales bajo el principio de estabilidad presupuestaria – Una comparación de los Länder y las Comunidades Autónomas*, cit., 12, il quale evidenzia come le Comunità autonome godano di una maggiore autonomia nell'introduzione di nuovi tributi rispetto ai Länder, che possono finanziare le proprie spese attraverso imposte, tasse e contributi speciali; tuttavia, la capacità di introdurre nuovi tributi incontra il limite del divieto della doppia imposizione. I Länder hanno facoltà di introdurre nuove imposte sul consumo e sulle spese di carattere locale, ma raramente ne fanno uso.

<sup>37</sup> Di questo avviso, M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, cit., 493. Contra, FERRARO, *La crisi finanziaria e lo Stato autonomo spagnolo*, cit., 5; E. ALBERTI ROVIRA, *Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español*, cit., 87, il quale ritiene che la disciplina recentemente introdotta risulti già abbastanza restrittiva, tanto da aver rafforzato i movimenti indipendentisti di talune Comunità autonome, quali la Catalogna ed i Paesi Baschi.

indebitamento, sono stati adottati numerosi atti normativi volti a rivedere la distribuzione delle risorse ed a risanare le finanze pubbliche<sup>38</sup>.

Simili provvedimenti hanno assunto non solo la forma di tagli alla spesa pubblica, bensì anche di riforme strutturali che hanno riguardato i più disparati settori. Come si è già avuto modo di precisare, il presente studio intende focalizzarsi sul rapporto tra finanza pubblica e diritti sociali, tali situazioni giuridiche concepite quali diritti a prestazione gravanti sul soggetto pubblico necessariamente incidono sull'erario e, pertanto, sono state oggetto di significative riforme.

Allo scopo di esaminare come nei diversi ordinamenti si è intervenuti in una simile materia appare utile illustrare gli interventi legislativi in relazione all'ambito che hanno interessato.

In via preliminare è possibile distinguere i provvedimenti che hanno riguardato l'ambito giuslaburistico ed, in particolare, i tagli alla retribuzione, i blocchi agli aumenti stipendiali ed alle nuove assunzioni, l'introduzione di riforme pensionistiche e del sistema della sicurezza sociale. Sono stati, altresì, oggetto di riforma i settori del sistema sanitario nazionale e quello dell'istruzione.

Muovendo dalle riforme che hanno interessato il mercato del lavoro, occorre rilevare come esse siano state approvate da tutti i Paesi oggetto del presente studio. Il primo Stato che ha approvato simili misure è stato proprio la Germania, che ha varato la riforma del mercato del lavoro con il c.d. «pacchetto Hartz IV».

Negli altri Paesi qui considerati le riforme sono state approvate solo a seguito delle situazioni di indebitamento eccessivo nella quali sono incorsi, come nel caso della Spagna, o in ossequio agli impegni assunti al fine di ricevere assistenza finanziaria, come nell'ipotesi del Portogallo e della Grecia.

In questi ultimi due Paesi le riforme hanno riguardato sia quelle che potremmo definire alla stregua di politiche di lavoro attivo sia l'erogazione di sussidi e benefici legati alla disoccupazione. Questi ultimi, infatti, comportavano i costi più ingenti per il soggetto pubblico, così che proprio in tale settore si sono registrate le riforme più incisive. In Grecia sono state introdotte diverse misure per ridurre i costi della disoccupazione: in primo luogo, sono stati aboliti quei benefici legati a particolari settori economici, come per esempio il turismo, o legati ad una determinata area geografica; in secondo luogo, si è previsto un limite temporale massimo per la durata degli stessi pari a quattro anni; in terzo luogo, si è intervenuti sull'ammontare degli stessi diminuendo il tetto massimo entro il quale ne è possibile l'erogazione. Tuttavia, a fronte di simili riduzioni, è stato previsto a partire dal 2012 l'estensione del sussidio anche ai lavoratori autonomi.

Riforme similari sono state adottate in Portogallo nel corso del 2011, là dove è stata riformata la disciplina dei benefici previsti per coloro che abbiano perso la propria occupazione, anche in tale caso si è provveduto a ridurre la durata e l'ammontare degli stessi, prevedendo però una contestuale estensione della possibilità di accedervi a categorie di lavoratori autonomi.

---

<sup>38</sup> In dottrina, per una prima introduzione al problema del ripensamento dello Stato sociale in conseguenza della crisi economica, v. E. MOSTACCI, *Rethinking welfare state today: crisis and possibilities*, in *Riv. Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2013, II, 1325.

Se in relazione alle politiche adottate con riguardo ai sussidi di disoccupazione la disciplina spagnola e quella greca presentano rilevanti similitudini, diversa è la situazione per quanto concerne le politiche di lavoro attivo. In relazione a quest'ultimo aspetto, il *Memorandum* siglato dalla Grecia si presenta particolarmente dettagliato ed incisivo per quanto concerne le politiche di reinserimento dei lavoratori disoccupati e di inserimento dei giovani inoccupati, incoraggiando altresì i procedimenti di conversione lavorativa.

In ossequio a tali indicazioni, il Governo greco ha lanciato un Piano di azione nel 2013, ponendo in collegamento le politiche di tutela dei soggetti inoccupati e disoccupati e le strategie di conversione dei lavoratori. Quest'ultimo appare essere il profilo sul quale incidono in maniera più dettagliata i *Memoranda*, incentivando l'istituzione di corsi di formazione professionale di lungo periodo e l'adozione di misure di emergenza temporanee.

Nel caso del Portogallo le prescrizioni del *Memorandum* e le norme adottate sul piano interno sono state meno incisive, riguardando principalmente il monitoraggio e la correzione delle inefficienze.

Volendo avere una visione più ampia della disciplina laburistica ed in materia sicurezza sociale, occorre rilevare come tra i Paesi dell'Eurozona la Grecia ed il Portogallo fossero quelli maggiormente garantisti anteriormente alla crisi economica. A seguito della stipula dei *Memoranda*, tuttavia, hanno avuto luogo significative modifiche legislative in entrambi gli Stati nel senso di prediligere la creazione di occupazione a mezzo di contratti a termine e, dunque, dando luogo a forme di flessibilizzazione del lavoro.

Le misure più rigide sono state adottate in Grecia a seguito del primo *Memorandum* con il quale si è inteso facilitare l'uso di contratti a termine, includendo la possibilità di ricorrere a salari al di sotto del minimo per i più giovani e di forme di lavoro *part-time*, senza considerare la possibilità di ricorrere a contratti atipici<sup>39</sup>. Tali misure adottate a partire dal 2011 sono state accentuate a seguito del II *Memorandum*, non essendo risultate sufficienti a ridurre l'elevato tasso di disoccupazione.

---

<sup>39</sup> Risulta peculiare la misura introdotta in Grecia ad opera della L. 1° luglio 2011, n. 3986 che ha introdotto la c.d. "riserva lavorativa" per i dipendenti pubblici che non siano funzionari. Secondo tale norma, questi ultimi lavoratori, qualora in eccesso, devono essere collocati in aspettativa e riceveranno, pertanto, il 60% del salario per un periodo di 12 mesi. Trascorso tale periodo, qualora vi siano vacanze nell'organico, essi potranno essere reintegrati; in caso contrario, pensionati anticipatamente o licenziati. La L. 27 ottobre 2014 ha introdotto una nuova classificazione dei posti di lavoro e una nuova scala salariale, oltre a prevedere che coloro che abbiano compiuto 55 anni di età e 35 anni di servizio al momento dell'entrata della legge sono sospesi automaticamente dal loro impiego sino al pensionamento, percependo per tale lasso temporale il 60% del loro stipendio.

Per quanto riguarda i giovani, i provvedimenti normativi più rilevanti sono stati le L. nn. 38445/2010, 3863/2010 e 3986/2011, che presentavano il fine di agevolare l'inserimento lavorativo dei più giovani. Tra i vari provvedimenti riconducibili a tali atti normativi vi è l'introduzione di nuove forme contrattuali, tra cui "un contratto per l'acquisizione di esperienza lavorativa", che prevede la possibilità di assunzione da parte di imprese private di soggetti di età inferiore ai 24 anni a fronte della corresponsione di una retribuzione netta equivalente all'80% del salario minimo. Per i soggetti di età compresa tra i 15 ed i 18 anni si è istituito un contratto di apprendimento speciale della durata massima di un anno al fine dell'acquisizione di competenze professionali. Per tale tipologia contrattuale la legge prevede l'erogazione di una retribuzione netta pari al 70% del salario minimo. Qualora non si ricada in queste tipologie contrattuali, la legge ha previsto che, in caso di prima assunzione di giovani di età minore di 25 anni, possa essere corrisposta una retribuzione nella misura dell'85% del salario minimo.

Ulteriori riforme hanno riguardato la disciplina dei licenziamenti collettivi e del periodo di prova, stabilendo in relazione a quest'ultimo che qualsiasi contratto a tempo indeterminato prevede un periodo di prova della durata di un anno durante il quale il datore di lavoro può far cessare il contratto senza alcuna limitazione.

Per quanto concerne l'individuazione del salario minimo una significativa modifica è stata adottata ad opera della L. n. 4093/2012, adottata in attuazione del II *Memorandum*, che ha attribuito al Parlamento il potere di individuare con legge il minimo salariale.

Come ha rilevato parte della dottrina, l'insieme di tali misure ha teso a sacrificare la sicurezza sociale in nome della flessibilità lavorativa.

Per quanto concerne le politiche portoghesi di attuazione del MoU, esse si sono incentrate sulla riduzione della segmentazione del mercato del lavoro e sul tentativo di implementare la creazione di posti di lavoro. Particolarmente significativa è stata la riforma della disciplina concernente i trattamenti di fine rapporto, che tradizionalmente costituivano uno dei maggiori costi per il soggetto pubblico, equiparando il trattamento spettante per i contratti a termine e quello previsto per i contratti a tempo indeterminato. Contestualmente sono stati istituiti due fondi previdenziali con la finalità di sostenere il pagamento della liquidazione ai nuovi assunti, imponendo loro il pagamento di una sorta di contribuzione. Altresì, oggetto di riforma nel corso del 2012 è stata la disciplina del licenziamento legittimo, che ha fatto venire meno una serie di obbligazioni gravanti sul datore di lavoro pubblico.

Ulteriori modifiche in entrambi i Paesi hanno riguardato la contrattazione collettiva e la definizione del minimo salario. L'individuazione di quest'ultimo, invece di essere rimessa alla contrattazione collettiva, è avvenuta in via statutaria, così come è stato abbassato il minimo salario differenziandolo sulla base dell'età<sup>40</sup>. Oltre a tali previsioni in Portogallo, è stato disposto un blocco del minimo salario per tutto il periodo necessario al fine di soddisfare gli obiettivi previsti dal MoU.

Le misure di *austerity* sono state accentuate in Grecia sulla base delle previsioni del II *Memorandum*, così dimostrando che il mancato raggiungimento degli obiettivi del I *Memorandum* ha comportato esclusivamente un controllo più serrato e misure più rigide<sup>41</sup>.

Ciò detto in relazione al mercato del lavoro, ulteriore settore nel quale è stata operata una revisione dei costi è quello pensionistico. Come rilevato dalla Commissione europea, già

<sup>40</sup> In Grecia occorre ricordare le previsioni della L. n. 3845/2010 che ha stabilito un taglio del 3% ai salari pubblici, una riduzione delle voci complementari al salario pari all'8%, così come la soppressione della paga di Pasqua, estate e Natale, sostituite da un unico pagamento dell'ammontare di 1000 euro per i lavoratori che percepiscono una retribuzione inferiore ai 3000 euro netti al mese. Tale riduzione è stata accompagnata nei mesi successivi da un aumento della giornata lavorativa. La L. 16 giugno 2011, n. 3979 ha esteso l'orario di lavoro nel settore pubblico da 37,5 ore settimanali a 40 ore. La L. n. 3833/2010 ha introdotto un taglio del 30% sulla retribuzione prevista dai contratti collettivi. Su tale aspetto è intervenuta la L. n. 3899/2010 che ha ridotto ulteriormente le retribuzioni previste per il personale della P.A. contrattato a mezzo di contratti di diritto privato o mediante contratti di collaborazione esterna.

In materia di contrattazione collettiva la L. n. 4046/2012, adottata in attuazione del II *Memorandum*, ha previsto una scadenza anticipata ad un anno dall'entrata in vigore della legge di tutti i contratti collettivi al fine di agevolare una rinegoziazione degli stessi. La legge in esame ha, inoltre, ridotto il periodo di ultrattivitÀ di siffatti contratti da sei a tre mesi.

<sup>41</sup> L'approvazione dell'assistenza finanziaria tra il FESF, la Grecia e il Banco di Grecia, così come il conseguente *Memorandum* di accordo tra la Commissione europea, la Grecia e il Banco di Grecia sono stati approvati dal Parlamento greco attraverso la L. n. 4046/2012 e la L. n. 4060/2012. Tra gli atti normativi che hanno dato attuazione alle prescrizioni del *Memorandum* vi è la L. n. 4081/2012 recante misure di riduzione della spesa pubblica, regolazione delle questioni di controllo finanziario ed altre disposizioni; la L. n. 4093/2012 di approvazione della strategia fiscale a medio periodo 2013-2016; la normativa in materia di privatizzazioni di cui alla L. n. 4070/2012 ed alle successive leggi nn. 4092/2012 e 4152/2013; la L. n. 4110/2013 in materia di attività produttive; la L. n. 4144/2013 destinata a combattere il lavoro nero.

Segnatamente, in materia laburistica la disciplina alla quale fare riferimento è quella di cui alla L. n. 4109/2013 riguardante l'abolizione e fusione di enti della Pubblica Amministrazione e del settore pubblico in generale, mediante la quale si è provveduto a collocare in una situazione di "riserva lavorativa" quindicimila lavoratori del settore pubblico aventi un rapporto di impiego di diritto privato, lavoratori destinati a percepire per un periodo di 12 mesi il 60% del salario base. Trascorso tale periodo la legislazione prevede il riassorbimento nell'organico di codesti lavorati se vi è posto; in caso contrario, il licenziamento. Ulteriori riforme sono state adottate in materia di licenziamenti attraverso la L. n. 4093/2012, che ha ridotto il periodo di preavviso da 6 a 4 mesi ed ha contestualmente ridotto l'ammontare dell'indennizzo.

nel 2006 le pensioni rappresentavano uno degli elementi di rischio della sostenibilità finanziaria.

Occorre rilevare come i due Paesi qui considerati, precedentemente alla crisi economica, avessero un sistema pensionistico profondamente diverso: mentre il Portogallo era caratterizzato da un sistema centralizzato di sicurezza sociale con un numero esiguo di fondi complementari, in Grecia il settore pensionistico si presentava profondamente frammentato tra settori e professioni, registrandosi la presenza di una pluralità di fondi pensionistici. Oltre a tale differenza strutturale, è da segnalare che precedentemente al 2010 in Portogallo già era in atto un procedimento di riforma.

In entrambi i Paesi le misure adottate al fine di soddisfare i *Memoranda* hanno fatto leva su tagli alle pensioni, aventi la forma di congelamenti e sospensioni delle indicizzazioni, blocco della tredicesima e della quattordicesima. In aggiunta a tali misure, per quanto concerne esclusivamente la Grecia, il primo *Memorandum* prevedeva, altresì, l'adozione di una riforma strutturale che garantisse un riordino dei fondi pensionistici, favorendo un sistema centralizzato, aumentando la trasparenza e riducendo le ampie differenze tra trattamenti pensionistici<sup>42</sup>. Tra le altre previsioni, il *Memorandum* ha imposto l'introduzione della medesima soglia di età tra uomini e donne ai fini pensionistici.

Nonostante tali previsioni, i vincoli imposti alla Grecia dal primo *Memorandum* incontrano il limite espresso della garanzia del minimo vitale per le persone più anziane. Come vedremo nel prosieguo, infatti, il problema che si pone di fronte a simili misure volte a contingentare la spesa pubblica è quello di individuare il punto di rottura oltre il quale non sia possibile sacrificare i diritti sociali.

In relazione alla Grecia, è opportuno poi ricordare come nel mese di agosto 2015 sia stato siglato, dopo una lunga trattativa, un ulteriore *MoU* avente ad oggetto l'erogazione di un prestito, in differenti *tranches*, di un ammontare pari a 86 bilioni di euro. La stipula di tale accordo è apparsa imprescindibile al fine di poter onorare gli impegni precedentemente assunti e restituire gli aiuti conseguiti. Non si è, dunque, trattato di somme erogate allo scopo di consentire investimenti nel Paese. La differenza tra tale *Memorandum* ed i precedenti è,

---

<sup>42</sup> Tra le riforme in materia pensionistica adottate in Grecia occorre ricordare la L. 8 giugno 2010, n. 3845 recante il “Nuovo sistema di Sicurezza Sociale e disposizioni rilevanti”, che ha stabilito una riduzione delle pensioni pari al 40% per coloro che siano in pensione avendo meno di cinquantacinque anni e percepiscano una cifra che supera l’importo di mille euro, mentre per coloro che abbiano un’età più elevata e guadagnino più di 1200 euro è prevista una riduzione del 20 %. Tale legge ha, altresì, soppresso i pagamenti straordinari legati alla Pasqua, al periodo estivo e al Natale, sostituendoli con un unico pagamento straordinario dell’importo di 800 euro per le pensioni mensili inferiori ai 2500 euro netti. Le pensioni superiori ai 1400 euro netti mensili sono state ridotte di un importo pari all’8% a partire dal 2010, mentre tutte le norme contrarie a tali disposizioni sono state abrogate. La stessa legge n. 3845/2010 ha stabilito, a partire dal 1° gennaio 2015, l’entrata in vigore di un sistema basato sull’esistenza di una pensione minima (fissata per legge nell’ammontare di 360 euro), completata dall’istituzione di un meccanismo contributivo, ed ha portato l’età per il pensionamento a 65 anni. Per quanto riguarda l’età per il pensionamento delle donne, essa è stata aumentata progressivamente, posto che nel 2010 era fissata in 60 anni di età ed annualmente è stata aumentata sino a giungere nel 2015 a 65 anni. Coerentemente, poi, la riforma ha abrogato gli incentivi per il pensionamento anticipato. Ulteriori disposizioni in materia pensionistica sono state adottate con la L. 4024/2011, recante “Disposizioni in materia di Pensioni, scala salariale uniforme – Sistema di valutazione, riserva lavorativa e altre disposizioni per l’Applicazione della Strategia Fiscale per il periodo 2012-2015”.

In attuazione del *Memorandum* II la L. n. 4093/2012 ha disposto una riduzione progressiva di tutte le pensioni il cui ammontare sia superiore a 1000 euro, l’aumento dell’età pensionabile da 65 a 67 anni, l’eliminazione dei benefici pensionistici speciali per i sindacalisti, una riduzione delle pensioni legate allo svolgimento di cariche elettorali. La L. n. 4051/2012 ha, poi, riformato il sistema delle pensioni complementari.

tuttavia, evidente in quanto le somme erogate proverranno unicamente dall'Eurozona, senza la partecipazione del FMI dal momento che quest'ultimo ha ritenuto la Grecia non più capace di onorare gli impegni assunti.

Le condizioni imposte sotto il vincolo di condizionalità dal terzo *Memorandum* sono particolarmente stringenti, prevedendo l'adozione di un'ulteriore riforma del sistema pensionistico, l'introduzione di tagli alla spesa quasi automatici, l'adozione di un Codice di Procedura Civile, privatizzazioni nel settore energetico, l'allineamento della disciplina dei licenziamenti collettivi agli *standard* europei. Le riforme richieste maggiormente significative sono quelle concernenti le privatizzazioni, quali provvedimenti sino ad ora limitati dal Governo greco, i cui proventi dovranno essere impiegati al fine di restituire le somme ricevute e ridurre il debito pubblico<sup>43</sup>.

Per quanto concerne la Spagna, anche in tale Paese sono state adottate misure di riduzione della spesa pubblica, sebbene non così incisive quanto quelle introdotte in Grecia e Portogallo<sup>44</sup>. L'adozione di simili misure ha avuto luogo a partire dal 2010 a seguito dell'adozione da parte del Consiglio europeo di una decisione che sollecitava la riduzione della situazione di *deficit* eccessivo<sup>45</sup>. Conformemente a quanto registrato in precedenza, anche in Spagna le maggiori riforme hanno avuto luogo nel settore del lavoro e delle pensioni.

---

<sup>43</sup> Le riforme necessarie al fine di dare attuazione al terzo *Memorandum* sono ancora in via di adozione. Risulta, pertanto, difficile rinvenire in dottrina un commento in relazione alle stesse. Al fine di avere un quadro più chiaro è possibile ricorrere alla stampa economica internazionale, la quale ha posto in rilievo taluni punti di interesse. In particolare, essa ha evidenziato tre distinti profili relativi alla crisi greca. Il primo aspetto concerne la presenza di un *deficit* democratico in relazione all'adozione di siffatti *Memorandum*. L'erogazione di aiuti, infatti, è sottoposta al vincolo di condizionalità, così imponendo riforme particolarmente severe senza che il Paese interessato dalle stesse abbia potere negoziale. In tale contesto, si evidenzia come, a differenza della sfera decisionale rivendicata dal *Bundestag* tedesco, i cittadini greci così come quelli portoghesi si siano trovati in una situazione di *deficit* democratico. Tale situazione, secondo l'interpretazione di taluni economisti, non sarebbe casuale in quanto ad essa sarebbe sotteso il timore dei vertici europei per l'adozione di scelte in controtendenza rispetto alle politiche di *austerity*. Pertanto, sia il *referendum* indetto a suo tempo dal Primo Ministro Papandreu che la rielezione di Alexis Tsipras potrebbero essere letti alla stregua di una valorizzazione della partecipazione democratica. Per un approfondimento in merito a tale profilo, v. l'articolo *“Democracy at the heart of fight for Greece”* pubblicato in data 10 agosto 2015 dall'economista M. SANDBU sulle colonne del *Financial Times*. Il secondo aspetto rilevante concerne le particolari contingenze che la Grecia è chiamata ad affrontare nel presente momento storico: se è vero che la firma del terzo *Memorandum* è apparsa necessaria al fine di scongiurare il pericolo della c.d. Grexit, è altresì vero che alle stringenti condizioni dallo stesso previste si sono sommate nei successivi mesi le problematiche relative all'emergenza rifugiati. In relazione a tale situazione, gli economisti hanno posto in evidenza la necessità di rinegoziare le condizioni pattuite nel mese di agosto, volontà emersa anche dalla dichiarazioni del Premier greco Alexis Tsipras. Quest'ultimo rilievo si collega al terzo profilo di interesse, concernente la sollecitazione del *leader* di Syriza diretta al FMI affinché quest'ultimo non si ingerisca nella gestione della terza *tranche* di aiuti alla Grecia, posto che esso non vi ha partecipato e che, essendo trascorso un lungo periodo dall'inizio della crisi economica, le Istituzioni europee hanno ormai acquisito dimestichezza nella gestione della stessa. In relazione a questi profili, vale la pena rimandare agli articoli apparsi recentemente sul *Financial Times* *“No time for Tsipras to go wobbly on Greek reform; Rebuilding credibility within eurozone in forst step towards debt relief”* (13 Novembre 2015) e *“Athens calls on IMF to stay out of third bailout and let Europe oversee reform”* (21 dicembre 2015).

<sup>44</sup> Per una rapida illustrazione delle misure adottate in Spagna, v. L. FLORES ANARTE, *El ataque constitucional al estado social: un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, cit., 321; I. GOMEZ FERNANDEZ, *Derechos sociales y política anticrisis*, cit. A tal riguardo, risultano interessanti le proposte avanzate da S. SOTO LOSTAL, *Regresividad, derechos constitucionales y Estado social*, in *Revista jurídica de los derechos sociales*, 2013, n. 2, 44, il quale, a fronte delle diverse misure adottate al fine di ridimensionare la spesa pubblica incidendo in senso negativo sui diritti sociali, avanza una serie di proposte alternative al fine di ridurre la situazione di eccessivo indebitamento senza comprimere i diritti in questione.

<sup>45</sup> Ci si riferisce alla decisione del Consiglio 2009/417/CE in merito all'esistenza di un *deficit* eccessivo in Spagna.

Al fine di ridurre il debito pubblico, le prime misure sono state adottate ad opera del RDL n. 8/2010, che ha disposto una riduzione del 5% dei salari di coloro che intrattengano rapporti di lavoro con le Pubbliche Amministrazioni, tanto per quanto riguarda la retribuzione basica quanto per ciò che concerne la retribuzione complementare<sup>46</sup>.

Con la successiva L. n. 39/2010 il legislatore ha, poi, disposto un ulteriore taglio della retribuzione dei dipendenti della Pubblica Amministrazione.

La riforma del mercato del lavoro ha, però, avuto luogo solo tramite il RDL n. 10/2010, convertito in L. n. 35/2010, mediante tale normativa si è intervenuti nel settore privato riformando la disciplina della contrattazione collettiva, accentuando la flessibilità interna e, in particolare, i poteri del datore di lavoro di disporre trasferimenti e modifiche dei rapporti di lavoro. Oltre alla flessibilità interna, sono state dettate particolari norme in materia di flessibilità in uscita ampliando la possibilità per il datore di lavoro di disporre licenziamenti e modificando la disciplina dei licenziamenti collettivi. Il medesimo testo normativo, inoltre, ha previsto una serie di interventi a tutela dei giovani lavoratori, ampliando le forme di protezione sociale nei loro riguardi<sup>47</sup>.

La prima riforma della contrattazione collettiva ha, invece, avuto luogo con il R.D.L. n. 7/2011<sup>48</sup>.

L'insieme di tali misure non è risultato sufficiente al fine di risollevare l'economia spagnola, così che nell'agosto 2011 Jean Claude Trichet ha indirizzato una lettera al Presidente del Governo spagnolo affinché fossero apportate ulteriori riforme al mercato del lavoro<sup>49</sup>. A tali sollecitazioni la Spagna ha reagito approvando in prima battuta il RDL n. 10/2011 recante "Misure urgenti per l'impiego dei giovani, l'incentivazione dell'impiego stabile ed il mantenimento del programma di riqualificazione professionale" e, successivamente, la L.O. n. 2/2012 in materia di equilibrio di bilancio e sostenibilità finanziaria.

L'adozione di simili misure non ha impedito alla Spagna di richiedere nel giugno 2012 l'assistenza finanziaria nell'ambito del Fondo Economico di Stabilità Finanziaria (FESF), siglando in data 23 luglio 2012 un *Memorandum* di accordo in materia di assistenza finanziaria tra il FESF, il Banco di Spagna e il Fondo di Ristrutturazione Bancaria.

Al fine di rispondere alle obbligazioni assunte mediante tale accordo è iniziato un periodo intenso di riforme, tra le quali meritano particolare attenzione quelle poste in essere

---

<sup>46</sup> Il RDL n. 8/2010 dispone anche ulteriori misure quali: la sospensione della rivalutazione delle pensioni per l'anno 2011, con esclusione delle pensioni contributive e di quelle minime; la soppressione della possibilità del pagamento retroattivo delle prestazioni del dipendente; l'abolizione a partire dal 1° gennaio 2011 del c.d. bonus bebé legato all'evento nascita o adozione.

<sup>47</sup> Per un esame accurato di questa normativa si rinvia a A. GUAMÁN HERNÁNDEZ – A. NORUEGA FERNÁNDEZ, *Derechos sociales, integración económica y medidas de austeridad: la UE contra el constitucionalismo social*, cit., 162, il quale evidenzia come la flessibilità rappresenti il miglior mezzo per far fronte alle contingenze del mercato.

<sup>48</sup> Una simile misure risponde all'ottica di rendere la contrattazione maggiormente aderente alle esigenze della singola realtà lavorativa. Tra le misure adottate è prevista, inoltre, l'obbligatorietà di consentire, a mezzo dei contratti collettivi, la possibilità di ricorso ad arbitrati al fine di risolvere il contenzioso.

<sup>49</sup> Tale lettera suggeriva alla Spagna l'adozione di varie riforme nell'ambito della contrattazione collettiva, quali il decentramento degli accordi salariali al livello di contrattazione collettiva più vicino al lavoratore, la promozione della moderazione salariale nel settore privato, la soppressione della clausola di indicizzazione.

con il RDL n. 3/2012 e la L. n. 3/2012<sup>50</sup>. La prima di queste normative è intervenuta sulla contrattazione collettiva, stabilendo la preferenza per il contratto di impresa o relativo al gruppo di imprese sui contratti collettivi settoriali statali, autonomici o di livello inferiore per quanto concerne i salari, la retribuzione delle ore *extra* e la retribuzione del lavoro a turni. Tale legislazione è, altresì, intervenuta sul periodo di vigenza dei contratti collettivi, stabilendo che trascorso un anno dalla scadenza del contratto senza che questo sia stato rinnovato, esso perderà efficacia e troverà applicazione il contratto collettivo di livello superiore. Oltre a tale disciplina, il nodo centrale della riforma è stato quello di focalizzare l'attenzione sulla flessibilità in entrata, interna ed in uscita<sup>51</sup>.

Al fine di determinare una riduzione della spesa pubblica, il RDL n. 20/2012 ha, poi, disposto una riforma radicale in materia di pubblica amministrazione e diritti sociali. Volendo brevemente riassumere le misure adottate è possibile distinguere tra misure adottate al fine di ridurre le spese per il personale della pubblica amministrazione; misure riguardanti la sicurezza sociale; misure in materia di impiego e di riforma del sistema di assistenza al lavoro<sup>52</sup>.

L'adozione di tali riforme non ha tuttavia impedito alla Commissione di rilevare, alla data del 10 aprile 2013, la persistenza di una situazione di squilibrio macroeconomico eccessivo, imponendo al Governo l'adozione di un ulteriore Piano Nazionale di Riforme<sup>53</sup>.

In ambito laburistico le riforme più incisive sono state adottate a mezzo del R.D.L. n. 4/2013 che ha inciso soprattutto in relazione alla flessibilità in entrata, al fine di incentivare l'occupazione giovanile. Tra le misure adottate è possibile ricordare l'introduzione di un nuovo modello contrattuale denominato “contratto di primo impiego” relativo ai soggetti inoccupati minori di trent'anni, nonché l'incentivazione del ricorso a contratti a tempo determinato e *part-time*. Particolarmente interessante è la disciplina inerente alla sicurezza

---

<sup>50</sup> Per quanto riguarda gli altri atti normativi adottati al fine di dar luogo a riforme strutturali, sia sufficiente far riferimento ai RDL nn. 20/2012; 23/2012; 28/2012; 29/2012; 1/2013, 4/2013; 5/2013; 11/2013; 16/2013; 3/2014 e 8/2014. Come rilevato da parte della dottrina, l'attività normativa spagnola degli ultimi anni è stata caratterizzata da un elevato impiego della decretazione, fermo restando che nell'anno 2012 su ben ventiquattro decreti-legge approvati solo quattro sono stati convertiti in legge (così, I. GÓMEZ FERNÁNDEZ, *Derechos sociales y política anticrisis en España*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)).

<sup>51</sup> Per quanto concerne la flessibilità in entrata, essa si è tradotta nell'introduzione di nuove figure contrattuali e nella riforma del contratto di formazione e apprendimento; in relazione alla flessibilità interna la riforma ha operato una revisione delle categorie professionali; infine, la flessibilità in uscita ha portato ad una riforma incisiva della disciplina dei licenziamenti individuali e collettivi. Per un esame di tale disciplina si rinvia a A. GUAMÁN HERNÁNDEZ – A. NORUEGA FERNÁNDEZ, *Derechos sociales, integración económica y medidas de austeridad: la UE contra el constitucionalismo social*, cit., 192; M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *El capitalismo sin mercado financiero y sus consecuencias sobre el estado constitucional*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2013, 151.

<sup>52</sup> Segnatamente, il RDL n. 20/2012 ha aumentato le possibilità di controlli in materia di prestazioni e sussidi, permettendo all'ente erogatore di sospendere gli stessi qualora vi siano indizi sufficienti dell'esistenza di una frode; ha riformato la disciplina dei sussidi di disoccupazione, soprattutto per quanto concerne l'ammontare degli stessi, prevedendo, altresì, un innalzamento del limite di età necessario per fruirne. Inoltre, il decreto *de quo* ha considerevolmente ridotto la copertura del Fondo di Garanzia Salariale (FOGASA) ed ha disposto il congelamento degli aumenti retributivi del personale del settore pubblico, contestualmente aumentando la giornata lavorativa. Riconducibili a tale decreto sono altresì la riduzione delle vacanze annuali retribuite, la soppressione della retribuzione straordinaria del mese di dicembre 2012, la riduzione dei permessi sindacali, il blocco dell'offerta di impiego pubblico per gli anni 2012, 2013 e 2014.

<sup>53</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo ed al Consiglio del 10 aprile 2013, COM (2013).

sociale ed ai sussidi di disoccupazione, posto che questa legislazione ammette la compatibilità della percezione del sussidio di disoccupazione con lo svolgimento di un’attività lavorativa autonoma qualora il soggetto perceptor abbia meno di trent’anni. Oltre a tale possibilità, la normativa consente la percezione in un’unica soluzione del sussidio nel caso in cui esso sia destinato all’investimento in un’attività commerciale. In linea di continuità con questa disciplina si colloca il R.D.L. n. 8/2014 relativo all’istituzione di un Sistema Nazionale di Garanzia Giovanile che presenta quale finalità la formazione continua di giovani di età compresa tra i 16 ed i 25 anni affinché questi possano essere inseriti nel mercato del lavoro.

Per quanto riguarda i rapporti di lavoro con le Pubbliche Amministrazioni, il Bilancio Generale dello Stato per l’anno 2014, approvato con L. n. 22/2013, ha introdotto il divieto per i contratti collettivi di introdurre aumenti retributivi rispetto al 2013.

Anche la materia pensionistica, analogamente a quanto avvenuto in Grecia e Portogallo, è stata oggetto di riforme. In particolare, con il R.D.L. n. 5/2013 sono state adottate misure per favorire l’invecchiamento attivo e la prosecuzione dell’attività lavorativa anche da parte di persone in età avanzata, mentre con la L. n. 23/2013 è stata portata a 67 anni l’età pensionabile, rendendo più difficile l’accesso alla pensione anticipata, portando gli anni di lavoro necessari per il pensionamento da 35 a 37 ed, infine, modificando l’ammontare stesso della pensione.

Tali riforme sono state determinate dal c.d. “fattore di sostenibilità”, ossia dalla necessità di modificare il sistema pensionistico al fine di poterne garantire il mantenimento nel corso del tempo.

Oltre alla sfera retributiva e pensionistica, che sicuramente assumono un rilievo determinante ai fini del contenimento della spesa pubblica, le riforme hanno riguardato i settori dell’istruzione e della sanità.

In Grecia la riforma della sanità è stata portata a termine con la L. n. 3918/2011, recante *“Riforme strutturali nel sistema della salute”*. Tale riforma non incide sulla gestione del personale medico e sui costi dello stesso, né sull’erogazione delle prestazioni sanitarie; piuttosto, essa ha rimodulato l’organizzazione dei fondi assicurativi sulla salute ed ha incentivato la gestione privata dei presidi medici. Una simile normativa è stata giudicata timida dalla dottrina e dagli osservatori internazionali, che hanno evidenziato il bisogno di una riforma strutturale del sistema ospedaliero greco<sup>54</sup>.

Pertanto, al fine di ridurre in maniera più incisiva i costi in tale settore, il legislatore ha adottato le leggi nn. 4052/2012 e 4093/2012 al fine di intervenire nel settore farmaceutico e di ridurre le esenzioni dal pagamento, nonché è intervenuto sulle spese ospedaliere bloccando le assunzioni e riducendo il personale medico ed ospedaliero a contratto.

In Spagna la riforma del sistema sanitario ha avuto luogo mediante la L. n. 33/2011, quale *“Legge Generale in materia di salute pubblica”* ed il R.D.L. n. 16/2012 in materia di *“Coesione e qualità del Sistema Nazionale della Salute”*. Tale normativa è particolarmente interessante in quanto la riduzione dei costi del sistema sanitario è operata mediante una restrizione nell’individuazione dei destinatari delle prestazioni gratuite. In relazione a questi ultimi, infatti, il riferimento alla cittadinanza è sostituito da quello agli “assicurati” ed ai

---

<sup>54</sup> Sul punto, v. A. GUAMÁN HERNÁNDEZ – A. NORUEGA FERNÁNDEZ, *Derechos sociales, integración económica y medidas de austeridad: la UE contra el constitucionalismo social*, cit., 132.

“beneficiari”, mentre per coloro che non rientrino in tali categorie sarà riconosciuta l’erogazione di prestazioni sanitarie generiche e minime<sup>55</sup>.

Per quanto concerne il sistema educativo, anche questo è stato interessato da una serie di tagli, basti far riferimento al R.D.L. spagnolo n. 14/2012 che ha aumentato il numero di alunni per aula, contestualmente bloccando l’assunzione di nuovo personale docente ai differenti livelli di istruzione<sup>56</sup>.

Come è possibile notare dall’analisi sin qui compiuta, le misure più rigide risultano essere quelle adottate in Grecia. Simili misure, tuttavia, non hanno portato i risultati sperati, anzi probabilmente hanno determinato un aggravamento della situazione. Le pur rigide misure adottate in Portogallo non hanno, infatti, raggiunto il rigore delle misure greche, così come le reazioni che esse hanno determinato, da un punto di vista giuridico, sono profondamente differenti. Come vedremo nel prossimo paragrafo, infatti, le riforme in materia di lavoro, blocchi stipendiali e decurtazioni retributive sono state portate al vaglio del Tribunale costituzionale portoghese che ha, in talune occasioni, provveduto a dichiararle incostituzionali e ad annullarle.

## 5. Il ruolo dei Tribunali costituzionali in tempo di crisi e la loro giurisprudenza.

Illustrate le politiche di austerità dei Paesi presi in considerazione ai fini della presente indagine ed evidenziate le similitudini tra le misure da questi adottate, occorre verificare quale sia stata la posizione assunta dai rispettivi organi di giustizia costituzionale nel momento in cui sono stati sollecitati a verificare la conformità a Costituzione di simili normative.

Come precisato sin dall’inizio, il problema che si pone in relazione a queste misure è quello di verificare sino a che punto sia possibile e legittimo operare restrizioni dei diritti sociali.

Al fine di rispondere a tale interrogativo appare utile l’esame della giurisprudenza costituzionale<sup>57</sup>. A tal riguardo, le posizioni più nette sono state assunte dal Tribunale

---

<sup>55</sup> La disciplina previgente, al contrario, presentava una certa apertura, in quanto le prestazioni sanitarie erano garantite a tutti gli stranieri con permesso di residenza e, a prescindere da tale certificazione, il diritto alle prestazioni sanitarie trovava riconoscimento nei confronti di tutti i soggetti stranieri in presenza di urgenza dovuta a grave malattia o incidente o, comunque, qualora la prestazione medica fosse destinata ad un minore o ad una donna incinta.

In relazione alla disciplina introdotta dal RDL n. 16/2012, v. A.Y. GUERRA VAQUERO, *La protección de la salud y del derecho a la integridad física en tiempo de crisis*, in *Revista de Derecho UNED*, 2015, n. 16, 1265; L. TESTA, *Il Welfare state spagnolo tra dichiarazioni solenni ed emergenza economica*, cit., 1521, il quale evidenzia come il *Consejo General de Colegios Oficiales de Medicos* abbia sollecitato il *Defensor del Pueblo* a presentare ricorso innanzi al Tribunale costituzionale in relazione a siffatta disciplina per violazione del canone di ragionevolezza. Tuttavia, il *Defensor del Pueblo* ha rigettato tale istanza in considerazione del fatto che risulta legittima una differenza di trattamento tra cittadini o stranieri legalmente residenti in Spagna e stranieri illegalmente residenti, posto che non solo si tratta di situazioni distinte ma la tutela del diritto alla salute degli stranieri illegalmente presenti sul territorio nazionale può trovare tutela nei trattati internazionali.

<sup>56</sup> In argomento, v. I. GÓMEZ FERNÁNDEZ, *Derechos sociales y política anticrisis en España*, cit., 14. Per un esame comparativo, A. POULOU, *Austerity and european social rights: how can courts protect Europe’s Lost Generation?*, cit., 2014, n. 6, 1165, il quale rileva come solo nel 2011 è stato possibile registrare in Grecia una riduzione del 19% delle spese in materia di istruzione, del 15% a Cipro e del 5% in Portogallo e Irlanda.

<sup>57</sup> Per un primo esame comparativo della giurisprudenza costituzionale v. T. ABBIATE, *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei “PIIGS”*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2014, n. 1; B. BRANCATI, *Decidere sulla crisi: le*

costituzionale portoghese, che se in un primo momento, con la decisione n. 396/2011, ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate da un gruppo di deputati dell'Assemblea della Repubblica nei riguardi della legge di bilancio per il 2011 nella parte in cui disponeva una decurtazione dei salari pubblici in una percentuale variabile dal 3,5% al 10%, successivamente ha pronunciato importanti declaratorie di illegittimità costituzionale.

Le prime pronunce in tal senso sono l'Acordao n. 353/2012 e quello n. 187/2013. Con la prima sentenza il Tribunale si è pronunciato in merito alla sospensione del pagamento della tredicesima e della quattordicesima mensilità ai dipendenti pubblici alla luce di quanto previsto dalla legge di bilancio per il 2012, mentre con la seconda sentenza il Tribunale ha deciso differenti ricorsi inerenti alla legge di bilancio per il 2013 nella parte in cui questa disponeva la riduzione delle retribuzioni superiori a 1.500 euro per i dipendenti pubblici, la sospensione totale o parziale del pagamento delle ferie ai lavoratori della pubblica amministrazione, la sospensione del pagamento del 90% delle ferie o di qualunque prestazione corrispondente alla quattordicesima per i pensionati<sup>58</sup>.

In entrambe le pronunce il Tribunale costituzionale ha ritenuto che le misure adottate dal legislatore violassero i canoni di proporzionalità e ragionevolezza, in quanto esse imponevano un sacrificio ingiustificato ai lavoratori del settore pubblico determinando una disparità di trattamento rispetto ai lavoratori del settore privato<sup>59</sup>.

Il Tribunale costituzionale non ha ritenuto illegittima di per sé la previsione di un trattamento differenziato del dipendente pubblico rispetto a quanto previsto per i lavoratori nel settore privato; ciò che risulta contrario alla Costituzione è, piuttosto, il trattamento in sé imposto ai dipendenti del settore pubblico. A tal riguardo, la Corte ha preso le mosse da una valutazione di proporzionalità delle misure adottate per arrivare ad affermare che esse impongono un trattamento lesivo del minimo vitale e, dunque, della dignità umana.

---

*Corti e l'allocazione delle risorse in tempi di “austerità”,* in *federalismi.it*, n. 16/2015; S. COCCHI, *Constitutional courts in the age of crisis. A look at the European Mediterranean area*, in *federalismi.it*, n. 21/2014.

<sup>58</sup> Tali pronunce sono state seguite dall'Acordao n. 862/2013, mediante il quale la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della decurtazione del 10% delle pensioni di ammontare superiore ai 600%.

<sup>59</sup> Per un commento di entrambe le decisioni, v. T. ABBIATE, *Le Corti costituzionali dinanzi alla crisi finanziaria: una soluzione di compromesso del Tribunale costituzionale portoghese*, in *Quad. cost.*, 2013, 146; ID, *Il Tribunale costituzionale portoghese al tempo della crisi: una nuova disciplina in materia di bilancio*, ivi, 2013, 438; A. MONTEIRO FERNANDES, *L'austerità e l'eguaglianza proporzionale. Una sentenza della Corte costituzionale portoghese*, in *Lavoro e diritto*, 2013, 339; S. COCCHI, *Constitutional courts in the age of crisis. A look at the European Mediterranean area*, in *federalismi.it*, n. 21/2014. In relazione alla sentenza n. 353/2012 occorre evidenziarne un'altra peculiarità: in tale pronuncia il Tribunale portoghese modula nel tempo gli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale, posto che le misure dichiarate incostituzionali sono state adottate in attuazione degli impegni assunti con la Troika e l'annullamento si siffatte misure *ex tunc* avrebbe potuto compromettere il raggiungimento degli obiettivi di bilancio collegati alla percezione del finanziamento esterno. Pertanto, alla luce di simili valutazioni il Tribunale costituzionale ha deciso di differire gli effetti della declaratoria di illegittimità. Alla luce di simili rilievi, emerge come la decisione in esame sia stata importante non solo al fine di individuare i limiti alla possibilità di adottare misure restrittive, bensì anche in relazione alle tecniche processuali adottate di modulazione degli effetti nel tempo della sentenza.

Le limitazioni dei diritti sociali per motivi di motivi di bilancio, nonché l'applicazione di un trattamento differenziato tra settore pubblico e privato non sono automaticamente illegittime, purché non si spingano sino a ledere il nucleo essenziale del diritto<sup>60</sup>.

Il Tribunale, oltre a porre tale limite di proporzionalità, afferma che la possibilità di comprimere in tal misura i diritti può trovare la propria giustificazione in ragioni contingenti e temporalmente delimitate. In ciò risiede un ulteriore motivo di illegittimità della normativa impugnata, in quanto mediante la stessa è stata stabilizzata una politica di tagli e di blocchi stipendiali che aveva già trovato accesso in precedenza.

Se, da un lato, le argomentazioni della Corte sono fondate su un *test* di proporzionalità e sull'impossibilità di stabilizzare misure restrittive dei diritti *de quibus*, dall'altro lato, risulta interessante analizzare le argomentazioni avanzate dal Governo in difesa dei provvedimenti normativi sottoposti al giudizio di legittimità costituzionale.

Nelle proprie memorie il Governo ha evidenziato come l'adozione di simili misure di *austerity* costituisca un atto di responsabilità e, precisamente, una scelta nell'ottica della responsabilità intergenerazionale.

Tale questione risulta eccessivamente ampia per essere approfondita in questa sede. Tuttavia, essa costituisce uno dei problemi fondamentali nel momento in cui si affronta il rapporto tra vincoli alla spesa pubblica e soddisfacimento dei diritti sociali.

Sul punto risulta difficile trovare statuzioni nella giurisprudenza costituzionale e le affermazioni del governo portoghese rappresentano un caso isolato; per contro, in dottrina il tema comincia ad essere esplorato. È, pertanto, possibile distinguere due posizioni: per un verso, vi è chi afferma che l'adozione di simili misure sia perfettamente coerente con un atto di assunzione di responsabilità nei confronti delle generazioni future e, dunque, la spesa pubblica dovrebbe essere limitata, nel presente momento storico, anche con sacrificio dei diritti fondamentali affinché non sia lasciato sulle spalle delle generazioni future un *deficit* eccessivo<sup>61</sup>.

Per altro verso, è possibile argomentare in maniera speculare ed opposta, ossia i tagli alla spesa pubblica impedirebbero di effettuare investimenti e, dunque, limiterebbero le possibilità di favorire una crescita economica di cui le prossime generazioni si troverebbero a fruire. Alla luce di tale ricostruzione, sarebbe possibile derogare ai vincoli di bilancio ed agli impegni assunti a livello internazionale proprio al fine di tutelare i diritti delle prossime generazioni<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Risultano interessanti le considerazioni svolte da parte della dottrina secondo la quale nelle pronunce in questione si confrontano due concezioni del costituzionalismo: da un lato, il "costituzionalismo dello stato di eccezione", che consentirebbe alle Corti costituzionali di discostarsi dalla propria giurisprudenza al fine di contemperare l'osservanza del principio di legalità con le esigenze imposte dal quadro internazionale ed economico e, dall'altro lato, il costituzionalismo tradizionale, basato sull'osservanza del principio di egualianza, di proporzionalità e del legittimo affidamento (questa ricostruzione si deve a S. COCCHI, *Constitutional courts in the age of crisis. A look at the European Mediterranean area*, cit., 16).

<sup>61</sup> In dottrina sostengono questa tesi M. LUCIANI, *Generazioni future e distribuzione temporale della spesa pubblica*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. BIFULCO – A. D'ALOIA, Napoli, 2008; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

<sup>62</sup> Di questo avviso, D. DE GRAZIA, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, cit., 2513; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, cit., 110.

Come è possibile notare, si tratta di due visioni diametralmente opposte. Ciascuna di esse si fonda su valide argomentazioni, ma l'argomento dirimente sembra poter derivare unicamente dall'applicazione al diritto degli studi economici.

Tale analisi non può essere compiuta in questa sede. Occorre, peraltro, rilevare come neanche il Tribunale costituzionale portoghese si sia soffermato sul punto nel disattendere le obiezioni sollevate dal Governo.

Le illustrate declaratorie di illegittimità costituzionale da parte del Tribunale portoghese non sono restate isolate, in quanto sono seguite ulteriori pronunce che hanno colpito le misure di *austerity* da parte di organi giurisdizionali di differenti Stati.

A tal riguardo, basti qui richiamare le decisioni del Consiglio di Stato greco n. 464/2013 e n. 602/2013, rispettivamente riguardanti la riforma della disciplina della cessazione del rapporto di lavoro con la Pubblica Amministrazione e la contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei funzionari pubblici, nonché il parere reso in data 30 ottobre 2012 dalla Corte dei Conti greca in merito alla riforma del sistema pensionistico. Cominciando dal Consiglio di Stato greco, con la prima decisione alla quale si è fatto riferimento, esso ha statuito che le misure del Governo ellenico di tagli alla spesa pubblica, in particolar modo per quanto concerne gli stipendi e le pensioni, non hanno leso la Costituzione, in quanto trovavano giustificazione nella difficile contingenza economica e nel loro carattere temporaneo volto a determinare un risparmio di spesa immediato per lo Stato.

Tale pronuncia, seppure esclude la sussistenza di una situazione di illegittimità costituzionale, si colloca in linea di continuità con le osservazioni del Tribunale costituzionale portoghese giacché ammette limitazioni dei diritti sociali alla luce del delicato contesto economico e purché si tratti di misure temporanee. Anche in questo caso è compiuta una valutazione di proporzionalità e ragionevolezza della misura, escludendo che la crisi economica possa diventare un argomento per stabilizzare misure limitative.

Diversamente, nella sentenza n. 1972/2012 il Consiglio di Stato greco ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione sanzionatoria dell'interruzione dell'erogazione dell'energia elettrica a fronte del mancato pagamento del servizio, in quanto considerata una sanzione irragionevole e contraria al diritto al minimo vitale. Con analoghe decisioni il Consiglio di Stato ha, poi, dichiarato incompatibili con la Costituzione greca i tagli agli stipendi ed alle pensioni degli ufficiali di polizia<sup>63</sup>.

Nella medesima ottica si colloca il parere reso dalla Corte dei Conti greca in ordine alla riforma del sistema pensionistico. La Corte, infatti, ha riscontrato una violazione della Costituzione in relazione all'innalzamento di due anni dell'età pensionabile da 65 a 67 anni, nell'innalzamento del taglio alle pensioni sino al 15% e nella sospensione del pagamento delle ferie dei pensionati, nonché nell'innalzamento dell'età rilevante ai fini dell'erogazione dell'assegno di solidarietà sociale. Siffatte misure sono state giudicate dalla Corte alla stregua di atti lesivi della dignità umana, del principio di uguaglianza, del diritto al lavoro e del dovere di solidarietà sociale.

Come è possibile notare, anche in tale giurisprudenza si pongono i limiti della temporaneità delle misure, del rispetto della dignità umana e del minimo vitale.

---

<sup>63</sup> Così, Consiglio di Stato ellenico sentt. nn. 2192/2014 e 2194/2014.

Le misure di revisione della spesa pubblica adottate in Grecia sono state portate all'attenzione anche del Comitato europeo dei Diritti Sociali (CEDS), che in più occasioni ha rilevato il contrasto tra le stesse e la Carta sociale europea<sup>64</sup>.

In particolare, a seguito di una serie di reclami presentati da diverse organizzazioni sindacali di pensionati contro la Grecia, il CEDS ha pronunciato la violazione dell'art. 12, par. III, della Carta da parte delle misure di riforma pensionistica adottate per far fronte agli impegni assunti con la Troika<sup>65</sup>. Oltre alla violazione dell'art. 12, il Comitato ha fatto riferimento al Protocollo addizionale del 1988, il cui art. 4 è posto a garanzia di una protezione sociale sufficiente per i soggetti più vulnerabili.

In particolare, il Comitato muove dal presupposto che è ben possibile per il soggetto pubblico introdurre limitazioni dei diritti sociali in ragione di esigenze di bilancio e ciò in quanto una garanzia dei diritti *de quibus* che non tenga conto delle esigenze finanziarie potrebbe compromettere lo stesso soddisfacimento futuro dei diritti. Come è possibile notare, a tale ragionamento è sottesa un'ulteriore valutazione della responsabilità intergenerazionale.

Tuttavia, le limitazioni devono comunque garantire un livello soddisfacente dei regimi di sicurezza sociale. La compatibilità delle riforme con la Carta è valutata dal Comitato sulla base di una serie di indici: in primo luogo, occorre valutare il tenore delle modifiche introdotte, i motivi alla base delle stesse ed il quadro della politica sociale ed economica in cui esse si inseriscono, l'omogeneità dei destinatari, l'ammontare delle prestazioni prima e dopo le modifiche, la necessità della riforma e gli obiettivi perseguiti. Ancora, costituiscono oggetto di valutazione l'esistenza di misure di assistenza sociale destinate alle persone che vengano a trovarsi in una situazione di bisogno successivamente alla modifica ed i risultati ottenuti attraverso la stessa. Tutti questi elementi consentono al Comitato di verificare se la modifica normativa introdotta rispetti il criterio della protezione sociale sufficiente; diversamente, essa si porrà in contrasto con la Carta.

Nel compiere simili valutazioni, il Comitato ricorda come proprio nei momenti di crisi economica i Governi dovrebbero garantire una più salda protezione dei diritti affermati nella Carta sociale europea, ciò in quanto un difetto di tutela potrebbe ingenerare un peggioramento della situazione. Il Comitato rileva, altresì, come l'assunzione di impegni sul piano internazionale non esenti gli Stati dall'obbligo di rispettare le prescrizioni della Carta sociale. Non risulta, pertanto, irreale l'ipotesi in cui gli Stati adottando sul piano interno misure di revisione della spesa pubblica in attuazione dei piani di assistenza finanziaria siglati si espongano ad incorrere in diverse forme di responsabilità sul piano internazionale.

Per quanto concerne la giurisprudenza costituzionale spagnola è, invece, possibile rilevare come essa tenda a distaccarsi dalle posizioni assunte dagli altri organi di giustizia costituzionale<sup>66</sup>. In particolare, il Tribunale costituzionale spagnolo si è trovato a sindacare in

---

<sup>64</sup> V. le decisioni relative ai ricorsi nn. 76/2012; 77/2012; 78/2012; 79/2012 e 80/2012.

<sup>65</sup> Per quanto riguarda l'art. 12, par. III, della Carta sociale europea, esso sembrerebbe dar luogo a una diminuzione delle tutele apprestate nel settore della sicurezza sociale. Tuttavia, il Comitato tende ad interpretare tale norma in maniera elastica, trasformandola in un obbligo di risultato e consentendo il bilanciamento con ulteriori valori e principi.

<sup>66</sup> Sul punto, v. L. TESTA, *Il Welfare state spagnolo tra dichiarazioni solenni ed emergenza economica*, cit., 1506, il quale osserva come tradizionalmente il Tribunale costituzionale spagnolo si sia assestato in un'ottica di *self-restraint* in merito alla tutela dei diritti sociali, riconoscendo a questi ultimi una protezione inferiore rispetto ai diritti civili e politici. Una simile ricostruzione si fonda anche sulla collocazione dei diritti sociali nella

più occasioni questioni di legittimità costituzionale sollevate in merito alla riforma del mercato del lavoro introdotta con L. n. 3/2012. Tali questioni sono state giudicate in alcuni casi inammissibili e, in altri casi, infondate<sup>67</sup>.

In particolare, il Tribunale costituzionale ha esaminato il merito della questione di legittimità costituzionale riguardante i licenziamenti sollevata dal *Juzgado de lo Social* ed i ricorsi di incostituzionalità presentati dal Parlamento di Navarra che, in relazione a varie previsioni della riforma, ha invocato la lesione del diritto al lavoro e della libertà sindacale.

Tali questioni sono state dichiarate infondate dal Tribunale costituzionale, il quale ha sostenuto le politiche governative di *austerity*, affermando come la Costituzione non preveda un unico modello di relazioni lavoristiche e sindacali, così che nei periodi di congiuntura economica sfavorevole risulta legittima la compressione dei diritti.

È possibile, tuttavia, rilevare che, in maniera similare alla giurisprudenza degli altri organi di giustizia costituzionale, anche il Tribunale spagnolo ha fatto ricorso, nel vagliare le misure in questione, ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità, sancendo la legittimità di misure restrittive purché abbiano carattere congiunturale e temporaneo. Risultano, dunque, impiegate le medesime tecniche per giungere a risultati diversi.

Tale *trend* era già stato seguito dal Tribunale costituzionale spagnolo in relazione alle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riguardo alle disposizioni che introducevano tagli salariali e pensionistici<sup>68</sup>. Con riguardo a tali previsioni era stata invocata innanzi alla Corte la lesione del principio di eguaglianza, nonché l'illegittimo uso del decreto legge al fine di regolare diritti fondamentali.

La Corte ha rigettato simili doglianze osservando come situazioni straordinarie e urgenti legittimino il Governo ad adottare anche in materia di diritti fondamentali decreti legge, così come il particolare contesto di crisi economica ed i vincoli assunti a livello internazionale possono legittimare l'adozione di misure particolarmente stringenti.

Per quanto concerne il Tribunale costituzionale federale tedesco, occorre osservare come, sebbene esso non si sia mai pronunciato in merito a norme interne adottate in ragione della firma di accordi di assistenza finanziaria e destinate ad incidere in materia di diritti sociali, appare consolidata la sua giurisprudenza nell'individuare, da un lato, ben definiti limiti di tutela dei diritti sociali e nel riconoscere, dall'altro lato, un forte ruolo partecipativo e decisionale al Parlamento nazionale nella definizione delle politiche monetarie e di bilancio a livello europeo.

Simili rilievi, che approfondiremo nell'immediato, evidenziano come anche l'organo di giustizia costituzionale di uno Stato che non si è trovato ad incorrere in una posizione di *deficit* eccessivo ed a richiedere l'assistenza finanziaria abbia dovuto confrontarsi, nella propria giurisprudenza, con i mutamenti dello scenario giuridico ed economico cagionati dalla crisi economica.

---

Costituzione spagnola, posto che essi sono riconosciuti dal Capo III del Titolo I della Costituzione, mentre la tutela dei diritti fondamentali si riscontra al Capo I del medesimo Titolo.

<sup>67</sup> V., in particolar modo, STC n. 119/2014 e Auto n. 43/2014. Per un commento a questa giurisprudenza, v. A. GUAMÁN HERNÁNDEZ – A. NORUEGA FERNÁNDEZ, *Derechos sociales, integración económica y medidas de austeridad: la UE contra el constitucionalismo social*, cit., 195.

<sup>68</sup> V. ATC nn. 85/2011; 179/2011; 180/2011; 8/2012; 35/2012; 246/2012. Per un commento a tali pronunce v. S. COCCHI, *Constitucional courts in the age of crisis. A look at the European Mediterranean area*, cit., 17.

In particolare, in Germania le riforme nel settore dei diritti sociali hanno interessato l'ambito del lavoro e della sicurezza sociale antecedentemente al 2009. A tal riguardo, è possibile far riferimento alla pronuncia della Corte costituzionale federale tedesca relativa alla c.d. riforma *Hartz IV*, mediante la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disciplina che prevedeva una considerevole decurtazione dei sussidi di disoccupazione<sup>69</sup>.

Siffatta normativa, infatti, contrastava con il diritto fondamentale alla garanzia di un minimo vitale dignitoso. Quest'ultimo diritto costituisce una situazione giuridica la cui ricostruzione è consolidata nella giurisprudenza costituzionale tedesca, essendo fondata sul combinato disposto dell'art. 1.1 e sul principio dello Stato sociale, di cui all'art. 20 della Legge Fondamentale<sup>70</sup>.

Come è possibile notare, anche la giurisprudenza costituzionale tedesca è solita far riferimento al principio del minimo vitale al fine di individuare il limite oltre il quale l'intervento legislativo non può comprimere l'erogazione delle prestazioni necessarie per il soddisfacimento dei diritti sociali.

La differenza rispetto ai richiami al principio *de quo* operati nella giurisprudenza costituzionale degli altri Stati si riscontra nella presenza di una ricostruzione puntuale non solo del contenuto del diritto al minimo vitale, bensì anche delle modalità attraverso le quali il legislatore deve provvedere a garantirlo e del controllo che può essere esercitato dal Tribunale costituzionale federale.

In particolare, il contenuto del diritto al minimo vitale è stato individuato non solo nel diritto a godere di quei mezzi che siano strettamente necessari ad assicurare un'esistenza dignitosa, bensì anche nella possibilità di fruire di quelle misure minime che consentano una partecipazione alla vita sociale, culturale e politica del Paese. Una simile estensione del diritto al minimo vitale si fonda sul nesso che lo riconnega al riconoscimento ed alla tutela della dignità umana, posto che lo Stato è chiamato a garantire non solo la possibilità di sostentamento della persona, bensì anche il suo sviluppo e la sua crescita.

A tal riguardo, la giurisprudenza costituzionale tedesca manifesta un'altra peculiarità, posto che essa, invece di individuare in maniera astratta il minimo vitale, tende a verificare nel caso concreto il rispetto dello stesso. In particolare, si tende a prediligere il criterio secondo cui gli *standard* di tutela che devono essere garantiti dal legislatore risultano più ampi in relazione ai minori rispetto a quelli previsti per gli adulti, ciò in quanto ai minori devono essere offerte le più ampie possibilità di sviluppare in maniera autonoma la propria personalità e di fruire dei servizi a tal fine necessari.

<sup>69</sup> V. BVerfGE, 1 BvL 1/09; BvL 3/09; BvL 4/09 del 9 febbraio 2010 mediante le quali sono stati decisi i ricorsi incidentali sollevati, rispettivamente, dal Tribunale sociale dell'Assia e dal Tribunale sociale federale nei riguardi del c.d. Pacchetto *Hartz IV*, recante nuove norme in materia di assistenza sociale e di occupazione. Tale disciplina sostituiva il sistema di assistenza sociale dualistico che distingueva tra assegno sociale ed indennità di disoccupazione introducendo un reddito di base minimo.

<sup>70</sup> L'inscindibilità tra Stato sociale e garanzia della dignità umana è riscontrabile dalla lettera dell'art. 79, par. III, GG che, in riferimento ai limiti al procedimento di revisione costituzionale, stabilisce una diretta connessione fra i principi enunciati dagli artt. 1 e 20 GG. In dottrina, sul punto v. P. HÄBERLE, *Stato costituzionale*, in *Enc. giur.*, Roma, 2000, 13; H. CAROLI CASAVOLA, *Dignità della persona e diritto al minimo vitale nello Stato sociale tedesco*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2011, III, 298; G. DELLEDONNE, «*Minimo vitale*» e *Stato sociale* in una recente pronuncia della Corte costituzionale tedesca, in *Quad. Cost.*, 2010, III, 599.

Un simile discorso può essere inteso focalizzando l'attenzione sul diritto a ricevere un'adeguata istruzione e ad accedere ai gradi di studio più elevati secondo requisiti di capacità e merito.<sup>71</sup>

Per quanto concerne, invece, la determinazione del minimo vitale da parte del legislatore, si richiede che questo sia determinato attraverso un procedimento trasparente ed appropriato. Pertanto, il legislatore è tenuto a definire, in primo luogo, i bisogni rilevanti e i costi collegati agli stessi ed a determinare, in un secondo momento, il bisogno complessivo.

Su tale procedimento si incentra il controllo da parte del Tribunale costituzionale federale, che deve verificare se i presupposti ed il metodo di calcolo delle prestazioni siano rispondenti alle finalità del diritto fondamentale. In relazione al metodo impiegato dal legislatore al fine di determinare il minimo vitale, il Tribunale costituzionale ha evidenziato come il ricorso al criterio statistico possa risultare legittimo purché faccia riferimento ai bisogni reali<sup>72</sup>.

Occorre, peraltro, tenere in considerazione che alla tutela del minimo vitale fa da contrappeso il concetto di “riserva del possibile” (*Vorbehalt des Möglichen*), ossia ciò che l’individuo può ragionevolmente pretendere dalla società. Pertanto, se il minimo vitale deve in ogni caso essere garantito, la pretesa del singolo che vada al di là di questo incontrerà il limite delle prestazioni che è possibile erogargli in relazione alla situazione di fatto ed alle risorse economiche<sup>73</sup>.

Oltre alla giurisprudenza in merito alla salvaguardia del minimo vitale, occorre evidenziare che il Tribunale costituzionale federale ha effettuato importanti statuizioni in merito alle politiche europee di assistenza finanziaria agli Stati membri ed all’importanza dell’informazione e partecipazione del *Bundestag* nell’assunzione di impegni a livello sovranazionale.

Vale la pena soffermarsi su tali pronunce, sebbene le stesse non concernano segnatamente i diritti sociali in quanto è importante segnalare come in Germania, a differenza di quanto accaduto negli Stati che si sono trovati a richiedere l’assistenza finanziaria, si sia posto il problema della partecipazione del Parlamento federale ai procedimenti decisionali mediante i quali il Governo tedesco ha manifestato il proprio assenso alla sottoscrizione di trattati internazionali che consentono l’erogazione di assistenza finanziaria, nonché ha assunto il conseguente impegno economico di partecipare all’esborso di siffatti aiuti.

Le questioni affrontate dal Tribunale costituzionale si mostrano suscettibili di incidere non solo a livello interno, bensì anche nello scenario internazionale e, in particolar modo, in relazione a quei Paesi richiedenti l’assistenza finanziaria<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Segnatamente, la sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 9 febbraio 2010 riscontra la lesione del diritto al minimo vitale nella mancata copertura delle spese scolastiche, situazione che cagionerebbe «un’*esclusione da opportunità di vita*».

<sup>72</sup> Sul punto, v. G. DELLEDONNE, «*Minimo vitale*» e *Stato sociale* in una recente pronuncia della Corte costituzionale tedesca, cit., 601.

<sup>73</sup> In questo senso, v. A. SANDRI, *Il Vorbehalt Möglichen nella giurisprudenza delle corti tedesche*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>74</sup> In argomento, appaiono significative le osservazioni di R. CAPONI, *La Corte costituzionale tedesca e la crisi dell’Eurozona – Salvaguardare l’euro con ogni mezzo? Il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2014, 5, 469, secondo cui le questioni portate all’attenzione della

Le decisioni assunte dalla Corte costituzionale federale tedesca, essendo espresive del medesimo principio giuridico, possono essere illustrate secondo una sequenza cronologico.

Procedendo con ordine: il 7 settembre 2011 la Corte di Karlsruhe ha deciso in ordine all'erogazione della prima *tranche* di aiuti alla Grecia ed alla partecipazione della Germania all'EFSF; il 28 febbraio 2012 in relazione alla previsione legislativa che attribuiva la supervisione della crisi del debito sovrano ad una speciale commissione composta da nove membri del Parlamento; il 19 giugno 2012 in ordine al diritto del *Bundestag* ad essere informato, in via preventiva e successiva, da parte del Governo federale in merito alla stipula del Meccanismo europeo di stabilità finanziaria e del Patto *Europlus*; 12 settembre 2012 sono state individuate, in sede di decisioni cautelare, le condizioni necessarie ai fini della ratifica del Trattato sul Meccanismo Europeo di Stabilità e del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*; il 14 gennaio ed il 18 marzo del 2014 il Tribunale ha affermato la non contrarietà a Costituzione delle leggi di approvazione e delle nome collegate per materia al Trattato sul meccanismo europeo di stabilità ed al Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*<sup>75</sup>.

Da queste ultime questioni è, poi, stata separata quella contestualmente sollevata in ordine alle *Outright Monetary Transactions*, posto che con ordinanza del 14 gennaio 2014 il Tribunale costituzionale federale tedesco ha provveduto a sollevare rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea al fine di verificare la conformità al diritto dell'Unione della delibera della Banca Centrale Europea relativa al piano di acquisto dei titoli di debito pubblico sui mercati secondari. Quest'ultimo rinvio è stato deciso dalla Corte di Giustizia con sentenza del 16 giugno 2015, che ha affermato la conformità delle misure *de quibus* al diritto dell'Unione<sup>76</sup>.

---

Corte tedesca sono suscettibili di incidere non solo a livello interno, bensì in relazione agli altri Stati membri determinando ricadute sulle condizioni di vita dei cittadini di altri Paesi.

<sup>75</sup> Per un'illustrazione di tale giurisprudenza si rinvia a L. DECHÂTRE, *La décision de Karlsruhe sur le Mécanisme Européen de Stabilité Financière: une validation sous condition et une mise en garde sibylline pour l'avenir*, in *Cahier de droit européen*, 2011, 1, 303; R. BIFULCO, *Il custode della democrazia parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2011, 3; M. BONINI, *Delle prerogative parlamentari nell'Europa dei fallimenti di Stato (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 19 giugno 2012)*, in *Quad. cost.*, 2012, 891; P.M. HUBER, *The euro crisis jurisprudence of the federal constitutional court*, in *Italian Journal of Public Law*, 2013, 2, 84; F. PEDRINI, *Le "cautele" di Karlsruhe. Qualche osservazione su BVertG MES/Fiscal Compact*, in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it), 2012, 4, 894; P. RIDOLA, "Karlsruhe locuta causa finita?" *Il Bundesverfassungsgericht, il Fondo Salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012, n. 18; G. RIVOSECCHI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità ed il Fiscal Compact tra Karlsruhe e Lussemburgo*, in *Quad. cost.*, 2014, 2, 425.<sup>76</sup> In particolare, il rinvio pregiudiziale concerneva la compatibilità della decisione della BCE inerente alle *Outright Monetary Transactions* o operazioni definitive monetarie con gli artt. 119, 123 e 127 del TFUE. La Corte di Giustizia dell'Unione europea, in relazione a tale rinvio, ha statuito che le operazioni definitive monetarie, quali operazioni di acquisto su mercati secondari di titoli di debito pubblico di Stati dell'area euro in difficoltà, costituiscono legittima espressione della competenza della BCE e del SEBC in materia di politica monetaria. È possibile giungere a tale conclusione alla luce di una valutazione basata sull'obiettivo perseguito ed in ragione della riconducibilità di simili misure agli strumenti di politica monetaria espressamente disciplinati dal Protocollo sulla BCE e sul SEBC, segnatamente là dove esso si riferisce all'acquisto e alla vendita di strumenti negoziabili su mercati finanziari. Inoltre, nella ricostruzione della Corte di Giustizia non sussiste alcuna violazione delle norme del TFUE, in quanto le operazioni definitive monetarie risultano rigidamente delimitate dall'obbligo gravante sullo Stato interessato dall'acquisto di rispettare i vincoli discendenti dai programmi di aggiustamento strutturale, nonché dall'esaurimento della possibilità di acquisto dei titoli di debito pubblico al momento del raggiungimento dell'obiettivo ed, infine, dalla possibilità di procedere all'acquisto solo per i titoli che non presentino una scadenza superiore a tre anni.

<sup>76</sup> In particolare, il rinvio pregiudiziale concerneva la compatibilità della decisione della BCE inerente alle *Outright Monetary Transactions* o operazioni definitive monetarie con gli artt. 119, 123 e 127 del TFUE. La

Le decisioni sin qui richiamate potrebbero sembrare aliene all'ambito della presente indagine, tuttavia, ad un esame più approfondito, esse vi sono strettamente connesse. Ai fini del presente studio non rileva, infatti, l'analisi delle singole pronunce, posto che esse si soffermano sui peculiari strumenti adottati a livello sovranazionale al fine di affrontare la crisi economica e l'emergere di situazioni di eccessivo indebitamento pubblico, ciò che rileva è lo sviluppo di una linea giurisprudenziale mediante la quale è stata affermata la doverosità del coinvolgimento del Parlamento nazionale nell'assunzione di decisioni incidenti sul bilancio e sulla finanza pubblica.

Tali statuzioni muovono dall'idea che il bilancio costituisca l'ultimo bastione della sovranità, così che il Parlamento non può essere spogliato della propria sfera di attribuzioni in tale ambito. Alla luce di tale principio, qualsiasi decisione a livello internazionale od europeo che implichi l'assunzione di impegni sul piano finanziario o la mera disponibilità all'assunzione di obbligazioni deve essere oggetto di previa informazione al *Bundestag* al fine di giungere a decisioni concordate.

Il procedimento logico mediante il quale la Corte costituzionale federale è giunta a questa conclusione muove dai ricorsi presentati sia in occasione dell'adozione di misure di aiuto alla Grecia e della partecipazione della Germania all'EFSF sia in relazione alle leggi di approvazione e alle norme collegate per materia al Trattato sul meccanismo europeo di stabilità ed al Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*. In siffatti casi, i ricorsi introduttivi lamentavano la lesione del diritto di voto inteso non meramente quale diritto soggettivo del singolo, ma quale diritto alla democrazia invocabile dai singoli contro presunte violazioni delle competenze costituzionali del *Bundestag*<sup>77</sup>.

---

Corte di Giustizia dell'Unione europea, in relazione a tale rinvio, ha statuito che le operazioni definitive monetarie, quali operazioni di acquisto su mercati secondari di titoli di debito pubblico di Stati dell'area euro in difficoltà, costituiscono legittima espressione della competenza della BCE e del SEBC in materia di politica monetaria. È possibile giungere a tale conclusione alla luce di una valutazione basata sull'obiettivo perseguito ed in ragione della riconducibilità di simili misure agli strumenti di politica monetaria espressamente disciplinati dal Protocollo sulla BCE e sul SEBC, segnatamente là dove esso si riferisce all'acquisto e alla vendita di strumenti negoziabili su mercati finanziari. Inoltre, nella ricostruzione della Corte di Giustizia non sussiste alcuna violazione delle norme del TFUE, in quanto le operazioni definitive monetarie risultano rigidamente delimitate dall'obbligo gravante sullo Stato interessato dall'acquisto di rispettare i vincoli discendenti dai programmi di aggiustamento strutturale, nonché dall'esaurimento della possibilità di acquisto dei titoli di debito pubblico al momento del raggiungimento dell'obiettivo ed, infine, dalla possibilità di procedere all'acquisto solo per i titoli che non presentino una scadenza superiore a tre anni.

Per un commento in relazione al rinvio pregiudiziale operato dalla Corte costituzionale federale tedesca, v. J. LUTHER, *Il rinvio pregiudiziale di Karlsruhe sui poteri della BCE*, in *Quad. cost.*, 2014, 2, 422; F. MAYER, *Rebels without a cause? A critical analysis of the German Constitutional Court's OMT Reference*, in *German Law Journal*, 2014, 2, 11; R. CAPONI, *La Corte costituzionale tedesca e la crisi dell'Eurozona – Salvaguardare l'euro con ogni mezzo? Il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca*, cit., 469; F. DONATI, *La crisi dell'euro tra Corti costituzionali e Corte di Giustizia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014, n. 17. Per un commento della decisione assunta dalla Corte di Giustizia, v. A. PISANESCHI, *Il programma OMT della BCE al vaglio della Corte di Giustizia: considerazioni sulle Conclusioni dell'Avvocato Generale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015, n. 4; ID, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, ivi, 2015, n. 13. Sia, altresì, consentito rinviare a C. MARCHESE, *Outright Monetary Transactions: la Corte di Giustizia conferma la validità delle decisioni della BCE. Prime note a margine del caso Gauweiler*, in *Neldiritto*, 2015, 8, 1678.

<sup>77</sup> Sulla ricostruzione del diritto di voto, nell'ordinamento tedesco, quale diritto alla democrazia, v. L. DECHÂTRE, *La décision de Karlsruhe sur le Mécanisme Européen de Stabilité Financière: une validation sous condition et une mise en garde sibylline pour l'avenir*, cit., 309, che in relazione alla situazione giuridica de qua afferma «la Cour a en effet estimé qu'il fondait un droit de participation à la légitimation démocratique de la puissance publique»; F. PEDRINI, *Germania: Le "cautele" di Karlsruhe. Qualche osservazione su BVerfG MES/Fiscal Compact*, cit., 895.

Pertanto, affinché sia rispettato il diritto di voto dei cittadini, concepito alla stregua di un diritto alla democrazia, il *Bundesverfassungsgericht* ha statuito che il Governo, prima di siglare trattati che implichino una partecipazione finanziaria tedesca, ne informi il Parlamento e concordi con quest'ultimo la decisione da assumere, posto che qualsiasi accordo di assistenza finanziaria implica una partecipazione economica destinata a gravare sul bilancio dello Stato.

La Corte costituzionale federale ha, altresì, stabilito che l'informazione, oltre che preventiva, deve essere anche successiva, ciò in quanto il *Bundesverfassungsgericht* non si limita ad affermare un diritto ad essere informati, bensì statuisce una partecipazione attiva affinché il Parlamento non sia spogliato delle proprie prerogative<sup>78</sup>. L'autonomia finanziaria è ricostruita quale parte dell'identità costituzionale, pertanto essa va a costituire un limite non superabile *ex art. 79 GG*<sup>79</sup>.

Ciò che si intende evitare è l'assunzione di oneri non preventivamente calcolabili, che vadano ad incidere in maniera significativa sul bilancio senza che vi sia stata una previa concertazione degli stessi a livello parlamentare<sup>80</sup>.

Alla luce di tale finalità devono essere interpretate le condizioni poste dalla Corte, nella sentenza del 12 settembre 2012, alla ratifica del Trattato europeo sul meccanismo di stabilità e del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*. Il Tribunale costituzionale ha, infatti, statuito l'ammissibilità della ratifica purché fosse individuato il limite degli apporti economici e della responsabilità in cui può incorrere la Germania, nonché la non opponibilità al *Bundestag* del diritto al segreto sui documenti concernenti il MES e l'attività del personale che lavora per l'MES<sup>81</sup>.

La ricostruzione di tale giurisprudenza aiuta a comprendere come la Corte costituzionale federale tedesca abbia assunto una posizione forte rispetto agli organi di giustizia costituzionale degli Stati presi in considerazione ai fini del presente studio. Ciò in

---

Sul nesso tra diritto di voto, democrazia e decisione parlamentare sulla spesa pubblica vale la pena richiamare le parole del BVerfGE, 2 BvR 1390/12 secondo cui «*the decision on public revenue and public expenditure is a fundamental part of the ability of a constitutional state to democratically shape itself. The German Bundestag must therefore make decisions on revenue and expenditure with responsibility to the people*».

<sup>78</sup> In questo senso, v. la pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* in relazione al MESF 2 BvR 987/10, 2BVR 1485/10, 2BvR 1099/10 in cui la Corte statuisce la necessità di un previo accordo del Governo con la commissione bilancio del *Bundestag* per l'espressione di voto favorevole all'erogazione di prestiti ad uno Stato.

<sup>79</sup> In relazione al limite posto dalla c.d. *eternity clause* di cui all'art. 79 GG, v. M. HUBER, *The euro crisis jurisprudence of the federal constitutional court*, cit., 86, il quale afferma «*in its decisions concerning the aid measures for Greece and the Euro rescue package as well as the ESM it has identified the budget autonomy of the German parliament as a fundamental part of the constitutional identity and declared the Bundestag's overall fiscal autonomy to be inalienable*». Sulla riconducibilità dell'autonomia di bilancio all'identità nazionale, v. anche F. MAYER, *Rebels without a cause? A critical analysis of the German Constitutional Court's OMT Reference*, cit., 131.

<sup>80</sup> Così, BVerfGE 129, 124 – *Griechenlandhilfe und Euro-Rettungsschirm* secondo cui «*the German Bundestag must not transfer its budget autonomy to other participants by granting indefinite authorizations concerning fiscal policy. In particular, it may not – not even by statute – subject itself to mechanisms of financial importance which could lead to incalculable burdens on the budget (expenditure or loss of revenue) without the essential prior approval. Prohibiting the Bundestag from relinquishing its budget autonomy in this way is nota n inadmissible restriction of the legislator's budgetary competence, but is in fact aimed at its protection*». Nello stesso senso, BVerfGE, 2 BvR 1390/12 in relazione al giudizio cautelare inerente la ratifica del TMES e del TSCG.

<sup>81</sup> V. BVerfGE, 2 BvR 1390/12.

quanto il *Bundesverfassungsgericht*, dal punto di vista del diritto interno, ha riconosciuto una tutela forte dei diritti sociali e, dal punto di vista delle relazioni internazionali, ha posto un argine a tutela della sovranità e delle competenze del Parlamento<sup>82</sup>.

Per quanto concerne il primo versante, è ben possibile che i diritti sociali vadano incontro a compressioni, anche in ragione delle regole di bilancio adottate nel 2009. Tuttavia, tali restrizioni, se, da un lato, si fondano sulla cosiddetta riserva del possibile, dall'altro lato, non possono violare il diritto al minimo vitale.

Per quanto concerne il secondo versante, invece, si registra una forte tutela della sfera decisionale interna, del c.d. diritto alla democrazia dei singoli elettori e del diritto alla partecipazione dei membri del *Bundestag* in qualsiasi decisione che comporti l'assunzione di oneri per il bilancio federale tedesco.

Una simile giurisprudenza costituisce una forte tutela della sfera interna, che non è dato riscontrare né nella giurisprudenza portoghese né in quella greca, pur essendo questi ultimi i Paesi che hanno adottato le riforme più drastiche nei settori comportanti spese per l'erario.

I *Memoranda* di assistenza finanziaria hanno, infatti, sollecitato riforme incisive sulla base della clausola di condizionalità; di conseguenza, l'unico limite che gli organi interni sono riusciti a opporre alle misure di *austerity* è stato quello del minimo vitale.

## 6. Il punto di convergenza: il diritto al minimo vitale e la dignità umana.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, è possibile evidenziare come sussistano delle similitudini in relazione non solo alle misure adottate al fine di razionalizzare la spesa pubblica, bensì con riguardo alle statuzioni dei Tribunali costituzionali e degli altri organi giurisdizionali.

Sebbene, come evidenziato, il Tribunale costituzionale federale tedesco abbia assunto una posizione forte rispetto al Tribunale costituzionale portoghese ed agli altri organi giurisdizionali, è possibile individuare nella dottrina del minimo vitale una linea di continuità.

Tuttavia, questo minimo comun denominatore subisce una differente declinazione. Nella giurisprudenza tedesca è, infatti, possibile riscontrare un'elaborazione precisa non solo dei criteri ai quali il legislatore è chiamato ad ispirarsi nel procedimento di individuazione dello stesso, ma anche delle verifiche che il Tribunale costituzionale è chiamato a svolgere.

Una simile precisione ricostruttiva non è riscontrabile nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale portoghese e nella giurisprudenza greca, là dove il rispetto del minimo vitale sembra essere declinato più alla stregua di un principio che di un'autonoma situazione giuridica. Tuttavia, nel momento in cui il richiamo al minimo vitale dovesse

---

<sup>82</sup> La posizione assunta dal Tribunale costituzionale federale tedesco è stata oggetto di critiche in dottrina da parte di F. MAYER, *Rebels without a cause? A critical analysis of the German Constitutional Court's OMT Reference*, cit., 143, il quale incisivamente afferma: «*there is not much room for a concept such as solidarity beyond the borders of the nation-state in the German Constitutional Court's worldview. Some would even detect a lack of constitutional empathy here, considering the fact that concepts the German Constitutional Court invokes quite naturally such as self-determination, budgetary autonomy, etc. are not available to all other Member State anymore*».

operare come mero principio che ispira il legislatore nella sua attività, esso assumerebbe contorni sfumati rendendo più debole la tutela da esso stesso offerta ai diritti sociali<sup>83</sup>.

Ciò detto, occorre rilevare come non sia solo la giurisprudenza a segnalare la necessità di valorizzare il minimo vitale quale punto di raccordo tra revisione della spesa pubblica e limite alla comprimibilità dei diritti sociali, bensì anche a livello normativo è possibile riscontrare dati che depongano in tal senso.

A tal riguardo, sia sufficiente far riferimento all'introduzione di un sussidio di disoccupazione minimo per i lavoratori autonomi sia in Grecia che in Portogallo, nonché alle previsioni del primo *Memorandum* siglato dalla Grecia che espressamente statuiscono quale limite alla riforma strutturale del sistema pensionistico la garanzia del minimo vitale per le persone più anziane. La medesima ottica è desumibile dalla riforma del sistema sanitario nazionale adottata in Spagna tramite il RDL n. 16/2012, che, pur operando una restrizione dei destinatari delle prestazioni sanitarie gratuite, garantisce un accesso generalizzato alle prestazioni sanitarie generiche e minime.

Alla luce tali dati legislativi e giurisprudenziali, è possibile rilevare come il minimo vitale rappresenti un elemento di garanzia fondamentale del diritto, oltre il quale non sarebbe possibile operare compressioni. Sulla base di questa ricostruzione, occorre però chiedersi se esso finisce con il sovrapporsi al c.d. nucleo essenziale del diritto, quale contenuto minimo caratterizzante la situazione giuridica.

La risposta ad un simile quesito può essere desunta dalla giurisprudenza costituzionale tedesca. Alla luce di quest'ultima, il diritto al minimo vitale sembra assumere una portata più ampia rispetto al c.d. nucleo essenziale del diritto, in quanto il minimo vitale che deve essere garantito all'individuo non si arresta al singolo diritto, bensì fa riferimento a quell'insieme di situazioni giuridiche fondamentali che consentono lo svolgimento della personalità umana.

Non a caso sia il Tribunale costituzionale portoghese che il *Bundesverfassungsgericht* fondano la tutela del minimo vitale sul riconoscimento costituzionale della dignità umana. Pertanto, la garanzia del minimo vitale diviene strumentale alla piena realizzazione dell'individuo in tutte le sue potenzialità. Quest'ultima è la ragione per cui il Tribunale costituzionale federale tedesco riconosce uno spazio di tutela maggiore in relazione ai diritti sociali dei minori.

Tali considerazioni non sono aliene neanche alle pronunce del Comitato europeo dei Diritti Sociali, il quale evidenzia come proprio nei periodi di crisi economica i Governi nazionali dovrebbero assumere un ruolo di maggiore tutela dei diritti sociali, giacché l'investimento in questi ultimi potrebbe rivelarsi un fattore di sviluppo.

In conclusione, è possibile rilevare come negli Stati oggetto del presente studio la riforma della disciplina di bilancio e, più in generale, della finanza pubblica ha avuto luogo per differenti ragioni e perseguito modelli più o meno stringenti. Taluni Paesi sono stati chiamati ad adottare riforme strutturali in vari settori, dal sistema pensionistico a quello della

<sup>83</sup> A tal riguardo, appaiono interessanti le considerazioni svolte da H. CAROLI CASAVOLA, *Dignità della persona e diritto al minimo vitale nello Stato sociale tedesco*, cit., 9, la quale sollecita alla definizione di uno standard minimo vitale a livello europeo. Sinora, infatti, la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, pur riconoscendo il diritto ad una prestazione minima per i servizi finalizzati a soddisfare diritti sociali, non ha individuato i bisogni rilevanti né le modalità attraverso le quali determinare le prestazioni minime. In argomento, v. F.A. CANCELLA, *Servizi di welfare e diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea*, Milano, 2009.

sicurezza sociale senza tralasciare sanità ed istruzione. Tal altri, invece, hanno proceduto all'introduzione in Costituzione di una stringente disciplina di bilancio, come è accaduto nel caso tedesco.

In entrambe le ipotesi, tuttavia, la giurisprudenza costituzionale ha affermato il limite del rispetto del minimo vitale e della dignità umana. Un simile richiamo ha assunto toni più o meno stringenti, tuttavia la chiave di lettura che valorizza al massimo il diritto al minimo vitale sembra essere quella che lo pone in relazione alle opportunità di vita, ossia alle *chances* per l'individuo di realizzare la sua persona.

Peraltro, alla luce di quest'ultima ricostruzione la salvaguardia del minimo vitale appare suscettibile di divenire un fattore di sviluppo non solo per il singolo, bensì per l'intera collettività. Tali rilievi sono condivisi dal *Bundesverfassungsgericht* che declina il diritto del singolo al minimo vitale non in relazione alla mera sopravvivenza, ma con riguardo alla sua partecipazione sociale e politica alla vita della collettività. Pertanto, in un'ottica di responsabilità intergenerazionale, la tutela del minimo vitale e della dignità umana appaiono suscettibile di rivelarsi un investimento per la collettività.

A cura di CLAUDIA MARCHESE

## ELENCO DELLE OPERE CITATE

- T. ABBIATE, *Le Corti costituzionali dinanzi alla crisi finanziaria: una soluzione di compromesso del Tribunale costituzionale portoghese*, in *Quad. cost.*, 2013, 146;
- T. ABBIATE, *Il Tribunale costituzionale portoghese al tempo della crisi: una nuova disciplina in materia di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2013, 438;
- T. ABBIATE, *Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei "PIIGS"*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2014, n. 1;
- E. ALBERTI ROVIRA, *Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2006, n. 78, 9;
- E. ALBERTI ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonomo español*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2013, n. 98, 69;
- A. ARROYO GIL, *El federalismo alemán en la encrucijada*, Madrid, 2006;
- A. ARROYO GIL, *La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la Republica Federal de Alemania*, in *Revista Española de la Administracion Financiera*, 2010, n. 10, 41;
- A. ARROYO GIL – I.M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2013, n. 98, 149;
- M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *El capitalismo sin mercado financiero y sus consecuencias sobre el estado constitucional*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2013, 151;
- C. AYMERICH CANO, *El control constitucional de las políticas de austeridad en Portugal y España*, in *Revista española de derecho administrativo*, 2015, n. 170, 299;
- A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989;
- S. BEKKER, *The EU's striate economic governance: a step towards more binding coordination of social policies?*, in <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2013/iv13-501.pdf>;
- R. BIFULCO, *Il custode della democrazia parlamentare*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2011, 3;
- F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2012, 2;
- P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I diritti sociali*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1968;
- R.L. BLANCO VALDES, *La reforma de 2011: de las musas al teatro*, in *Claves de razón práctica*, 2011, n. 216, 12;
- M. BONINI, *Delle prerogative parlamentari nell'Europa dei fallimenti di Stato (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 19 giugno 2012)*, in *Quad. cost.*, 2012, 891;
- A. BRANCASI, *L'introduzione del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012, 1, 198;
- B. BRANCATI, *Decidere sulla crisi: le Corti e l'allocazione delle risorse in tempi di "austerità"*, in *federalismi.it*, n. 16/2015;
- D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2012, 2;
- F.A. CANCELLA, *Servizi di welfare e diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea*, Milano, 2009;

- R. CAPONI, *La Corte costituzionale tedesca e la crisi dell'Eurozona – Salvaguardare l'euro con ogni mezzo? Il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2014, 5, 469;
- P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, II ed., Torino, 2005;
- H. CAROLI CASAVOLA, *Dignità della persona e diritto al minimo vitale nello Stato sociale tedesco*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2011, III, 298;
- E. CHELI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in *Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Milano, 1995, 1774;
- I. CIOULLI, *I diritti sociali all'epoca della crisi economica*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2012, 3;
- I. CIOULLI, *I Paesi dell'eurozona ed i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2012, 1, 47;
- I. CIOULLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it);
- R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, in *Dir. Un. Eur.*, 2015, 1, 57;
- S. COCCHI, *Constitutional courts in the age of crisis. A look at the European Mediterranean area*, in *federalismi.it*, n. 21/2014;
- E. CORDERO GONZÁLEZ, *La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los Länder*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 2012, n. 29, 289;
- P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org);
- A. CUENCA, *Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autónomico*, in *Cuadernos de derecho público*, maggio 2012;
- C. DECARO, *La limitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata : Francia e Spagna*, in *Il Filangieri*, 2012;
- L. DECHÂTRE, *La décision de Karlsruhe sur le Mécanisme Européen de Stabilité Financière: une validation sous condition et une mise en garde sibylline pour l'avenir*, in *Cahier de droit européen*, 2011, 1, 303;
- G. DELLEDONNE, «*Minimo vitale*» e *Stato sociale* in una recente pronuncia della Corte costituzionale tedesca, in *Quad. Cost.*, 2010, III, 599;
- P. DE SENA - M. STARITA, *Fra stato di necessità ed (illecito) intervento economico: il terzo "bail-out" della Grecia*, in [www.sidi-isil.org](http://www.sidi-isil.org);
- F. DONATI, *La crisi dell'euro tra Corti costituzionali e Corte di giustizia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014, n. 17;
- F. FABBRINI, *Il pareggio di bilancio nelle Costituzioni europee*, in *Quad. cost.*, 2012, 2, 434;
- P.L. FELD, *La II Comisión del federalismo: reformas recientes de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en Alemania*, in *La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, a cura di M. KÖLLING, Madrid, 2010, 15;
- L. FERRARO, *La crisi finanziaria e lo Stato autonomo spagnolo*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2012, 5;
- L. FLORES ANARTE, *El ataque constitucional al estado social: un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, in *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 2014, n. 9, 321;

D.U. GALLETTA, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritti UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. It. Dir. pubbl. comunit.*, 2013, 1175;

I. GÓMEZ FERNÁNDEZ, *Derechos sociales y política anticrisis en España*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it);

A. GUAMÁN HERNÁNDEZ – A. NOGUERA FERNÁNDEZ, *Derechos sociales, integración económica y medidas de austeridad: la UE contra el constitucionalismo social*, Madrid, 2015;

A.Y. GUERRA VAQUERO, *La protección de la salud y del derecho a la integridad física en tiempo de crisis*, in *Revista de Derecho UNED*, 2015, n. 16, 1265;

P. HÄBERLE, *Stato costituzionale*, in *Enc. giur.*, Roma, 2000, 13;

J. HAYWARD, *Reglementations européennes et politiques sociales nationales: le grand écart*, in *Pouvoirs*, 2014, 4, 101;

P.M. HUBER, *The euro crisis jurisprudence of the federal constitutional court*, in *Italian Journal of Public Law*, 2013, 2, 84;

W. KAHL, *Las normas de la Ley Fundamental para una política financiera sostenible. Tras la reforma se estánte la reforma*, in *el cronista del estado social y democrático de derecho*, 2012, n. 33, 46;

M. KÖLLING, *Autonomía financiera de los actores sub-estatales bajo el principio de estabilidad presupuestaria – Una comparación de los Länder y las Comunidades Autónomas*, in *Revista general de derecho público comparado*, 2014, n. 15;

G. LANEVE, *L'attenzione sui diritti sociali, paradigma di un tempo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014, 12;

A. LASA LÓPEZ, *La ruptura de la constitución material del estado social: la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como paradigma*, in *Revista de Derecho Político*, 2014, 90, 215;

J.F. LOPEZ AGUILAR, *De la Constitución «irreformable» a la reforma constitucional «expres»*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2012, n. 29, 199;

M. LUCIANI, *Generazioni future e distribuzione temporale della spesa pubblica*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. BIFULCO – A. D'ALOIA, Napoli, 2008;

M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in [www.astrid-online.it/rassegna](http://www.astrid-online.it/rassegna);

M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, a cura di R. ROMBOLI, Torino, 1994;

N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra generazioni. Notazioni sparse*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it);

J. LUTHER, *Il rinvio pregiudiziale a Karlsruhe sui poteri della BCE*, in *Quad. cost.*, 2014, 2, 422;

C. MARCHESE, *Outright Monetary Transactions: la Corte di Giustizia conferma la validità delle decisioni della BCE. Prime note a margine del caso Gauweiler*, in *Neldiritto*, 2015, 8, 1678;

C. MARCHESE, *Diritti sociali e vincoli di bilancio»*, STU 272;

F. MAYER, *Rebels without a cause? A critical analysis of the German Constitutional Court's OMT reference*, in *German Law Journal*, 2014, 2, 11;

- M. MEDINA GUERRERO, *La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal*, in *Revista de Estudios Políticos*, 2014, n. 165, 189;
- A. MONTEIRO FERNANDES, *L'austerità e l'eguaglianza proporzionale. Una sentenza della Corte costituzionale portoghese*, in *Lavoro e diritto*, 2013, 339;
- A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it);
- A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, *Quad. cost.*, 2014, 1, 84;
- E. MOSTACCI, *Rethinking welfare state today: crisis and possibilities*, in *Riv. Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2013, II, 1325;
- F. PEDRINI, *Le "cautele" di Karlsruhe. Qualche osservazione su BVertG MES/Fiscal Compact*, in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it), 2012, 4;
- R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2011, 1, 95;
- B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Torino, 2000;
- M. PIERONI e O. PORCHIA, *L'obbligo di pareggio di bilancio nel diritto dell'Unione europea. L'introduzione del principio nella Carta costituzionale*, STU 234;
- M. PIERONI e O. PORCHIA, *Governance economica europea*, STU 250 ;
- C. PINELLI, *Il discorso sui diritti sociali all'epoca della crisi economica*, in [www.europeanrights.it](http://www.europeanrights.it);
- A. PISANESCHI, *Il programma OMT della BCE al vaglio della Corte di Giustizia: considerazioni sulle conclusioni dell'Avvocato Generale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015, n. 4;
- A. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015, n. 13;
- G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2912, 1, 19;
- L. PRINCIPATO, *I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2001;
- A. POULOU, *Austerity and european social rights: how can courts protect Europe's lost generation?*, in *German Lae Journal*, 2014, n. 5, 1151;
- S. RAGONE, *Constitucional effects of the financial crisis at the european and National level: a comparative overview*, in *Revista general de derecho público comparado*, 2014, n. 15;
- E. REIMER, *La crisis finanziera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2011, 93;
- M. RIADAURA MARTINEZ, *La reforma del articulo 135 de la Constitucion espanola: Pueden los mercado quebrar el consentimiento constitucional?*, in *Teoria y realidad constitucional*, 2012, n. 29, 239;
- P. RIDOLA, *"Karlsruhe locuta causa finita?" Il Bundesverfassungsgericht, il Fondo Salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012, n. 18;
- G. RIVOSECCHI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità ed il Fiscal Compact tra Karlsruhe e Lussemburgo*, in *Quad. cost.*, 2014, 2, 425;
- A. RODRÍGUEZ BEREIRO, *Constitución española y financiación autonómica*, in *La financiación autonómica*, Madrid, 2010, 33;

- D. ROSSANO, *Ancora in tema di crisi dell'euro. Il caso “Grecia” e le sue implicazioni sulla moneta unica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015, n. 5;
- F. RUBIO LLORENTE, *La reforma del articulo 135 CE*, in *Revista espanola de derecho constitucional*, 2011, n. 93, 206;
- V. RUIZ ALMENDRAL, *La estabilidad presupuestaria en la Constitucion española*, in [gruppodipisa.it](http://gruppodipisa.it);
- C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, 2000;
- C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2013, 4;
- O. SALAZAR BENÍTEZ, *Algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2012, n. 29, 409;
- A. SANDRI, *Il Vorbehalt Möglichen nella giurisprudenza delle corti tedesche*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it);
- S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it);
- S. SOTO LOSTAL, *Regresividad, derechos constitucionales y Estado social*, in *Revista jurídica de los derechos sociales*, 2013, n. 2, 44;
- D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it);
- S. THEODOROPOULOU, *Has the EU become more intrusive in shaping National welfare state reforms? Evidence from Greece and Portugal*, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu);
- A. VITERBO – R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal compact*, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, 2, 323;
- C. VIVER PI-SUNYER, *L'impacte de la crisi económica global en el sistema de descentralización política a España*, in *Revista de estudis autònomicos i Federales*, 2011, n. 13, 146.

# INDICE

## I PAESI DELL'EUROZONA ED I VINCOLI DI BILANCIO

- A ARROYO GIL – I. GIMÉNEZ SANCHEZ, *La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2013, 98, 149; 5  
I. CIOLLI, *I Paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *rivistaaic.it*, 1/2012; 45  
S. RAGONE, *Constitutional effects of the financial crisis at the european and National level: a comparative overview*, in *Revista general de derecho público comparado*, 2014, n. 15; 64  
E. MOSTACCI, *Rethinking welfare state today: crisis and possibilities*, in *Dir. pubbl. comp ed europeo*, 2013, II, 1325; 87

## GERMANIA

### Formante normativo

- Dossier del servizio studi del Senato n. 287/2011, *La riforma costituzionale tedesca del 2009 e il freno all'indebitamento*; 92

### Formante giurisprudenziale

- BVerfGE, 2 BvR 1390/12 del 12 settembre 2012, in [www.bverfg.de](http://www.bverfg.de); 118  
BVerfGE, 2 BvR 2728/13 del 14 gennaio 2014, in [www.bverfg.de](http://www.bverfg.de); 164  
BVerfGE, 2 BvR 1390/12 del 18 marzo 2014, in [www.bverfg.de](http://www.bverfg.de); 198

### Formante dottrinale

- R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 1; 257  
L. DÉCHATRE, *La décision de Karlsruhe sur le Mécanisme Européen de stabilité financière: une validation sous condition et une mise en garde sibylline pour l'avenir*, in *Cahiers de droit européen*, 2011, 1, 303; 265  
P.M. HUBER, *The euro crisis jurisprudence of the federal constitutional court*, in *Italian Journal of Public Law*, 2013, 2; 305  
F. PEDRINI, *Le "cautele" di Karlsruhe in ordine al Fondo "salva Stati" (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale del 12 settembre 2012)*, in *Quad. cost.*, 2012, 4, 894; 324  
G. RIVOSECCHI, *Il Meccanismo Europeo di stabilità e il Fiscal Compact tra Karlsruhe e Lussemburgo*, in *Quad. cost.*, 2014, 2, 425; 328  
R. CAPONI, *La Corte costituzionale tedesca e la crisi dell'Eurozona – Salvaguardare l'euro con ogni mezzo? Il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2014, 5, 469; 333  
A. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *federalismi.it*, 2015, 13; 345  
C. MARCHESE, *Outright Monetary Transactions: la Corte di Giustizia conferma la validità delle decisioni della BCE. Prime note a margine del caso Gauweiler*, in *Neldiritto*, 2015, 8, 1678; 359  
G. DELLEDONNE, *«Minimo vitale» e Stato sociale in una recente pronuncia del Tribunale costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2010, 3, 599; 368

H. CAROLI CASAVOLA, *Dignità della persona e diritto al minimo vitale nello Stato sociale tedesco*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2011, 3, 298; **371**

I. LEIJTEN, *The german right to an existenzminimum, human dignity, and the possibilità of minimum core socioeconomic rights protection*, in *German Law Journal*, 2015, 1, 25; **386**

## **GRECIA**

M. LO BUE, *La crisi del debito greco e la reazione dell'Unione*, in *Quad. cost.*, 2011, 2, 175; **412**

P. DE SENA – M. STARITA, *Fra stato di necessità ed (illecito) intervento economico: il terzo "bail out" della Grecia*, in [www.sidi-isil.org](http://www.sidi-isil.org); **417**

D. ROSSANO, *Ancora in tema di crisi dell'euro. Il caso "Grecia" e le sue implicazioni sulla moneta unica*, in *federalismi.it*, 2015, 5; **425**

L. MOLA, *Carta sociale europea e riforme strutturali del mercato del lavoro in tempo di crisi economica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, 1, 206; **440**

G. GUIGLIA, *Il diritto alla sicurezza sociale in tempo di crisi: la Grecia di fronte al Comitato Europeo dei Diritti Sociali*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2013, II, 1400; **446**

S. THEODOROPOULOU, *Has the EU become more intrusive in shaping National welfare state reforms? Evidence from Greece and Portugal*, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu); **463**

## **Stampa economica internazionale**

*Text of the Euro Summit statement on Greece*, in *Financial Times*, 13 luglio 2015; **501**

*Democracy at the heart of fight for Greece*, in *Financial Times*, 10 agosto 2015; **504**

*The Greek debt deal's missing place*, in *New York Times*, 16 agosto 2015; **506**

*German Parliament backs latest Greek bailout*, in *Financial Times*, 10 agosto 2015; **511**

*Greece makes payment to European Central Bank, avoiding default*, in *New York Times*, 21 agosto 2015; **513**

*Syriza presents controversial package of tax and pension reforms*, in *Financial Times*, 13 ottobre 2015; **515**

*EU commissioner: Greek economy could return to growth in 2nd half of 2016, much work remains*, in *The Canadian Press*, 4 novembre 2015; **517**

*Greece approves reform bill on eve of eurogroup meeting*, in *Financial Times*, 6 novembre 2015; **519**

*No time for Tsipras to go wobbly on Greek reform; rebuilding credibility within eurozone is first step towards debt relief*, in *Financial Times*, 13 novembre 2015; **520**

*Greek debt and a default of statesmanship*, in *Financial Times*, 9 dicembre 2015; **522**

*Athens parliament rushes through fresh reforms*, in *Financial Times*, 15 dicembre 2015; **524**

*Athens calls on IMF to stay out of third bailout and let Europe oversee reform*, in *Financial Times*, 21 dicembre 2015; **525**

## **SPAGNA**

V. RUIZ ALMENDRAL, *La estabilidad presupuestaria en la Constitución española*, in *Relazioni delle V giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale*, in [gruppodipisa.it](http://gruppodipisa.it); **526**

M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 2012, 29, 131; **548**

O. SALAZAR BENÍTEZ, <i>Algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE</i> , in <i>Teoría y Realidad Constitucional</i> , 2012, 29, 409;	<b>581</b>
E. ALBERTI ROVIRA, <i>El impacto de las crisis finanziaria en el Estado autonómico español</i> , in <i>Revista española de derecho constitucional</i> , 2013, 98, 63;	<b>604</b>
L. FERRARO, <i>La crisi finanziaria e lo Stato autonomico spagnolo</i> , in <i>rivistaaic.it</i> , 2012, 4;	<b>631</b>
M. KÖLLING, <i>Autonomía finanziaria de los actores sub-estatales bajo del principio de estabilidad presupuestaria – una comparación de los Länder y las Comunidades autónomas</i> , in <i>Revista general de derecho público comparado</i> , 2014, 15;	<b>640</b>
I. GOMEZ FERNANDEZ, <i>Derechos sociales y política anticrisis en España</i> , Relazioni delle V giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, in <i>gruppodipisa.it</i> ;	<b>660</b>
A. LASA LOPEZ, <i>La ruptura de la constitución material del estado social</i> , in <i>Revista de derecho político</i> , 2014, 90, 213;	<b>678</b>
A. FLORES, <i>El ataque constitucional al estado social: un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución española</i> , in <i>Revista internacional de pensamiento político</i> , 2014, 9, 321;	<b>713</b>
S. SOTO LOSTAL, <i>Regresividad, derechos constitucionales y Estado social</i> , in <i>Revista jurídica de los Derechos sociales</i> , 2013, 2, 44;	<b>739</b>
L. TESTA, <i>Il Welfare State spagnolo tra dichiarazioni solenni ed emergenza economica</i> , in <i>Dir. pubbl. comp. ed europeo</i> , 2013, 2, 1506;	<b>774</b>
<b>PORTOGALLO</b>	
<b>Formante giurisprudenziale</b>	
Tribunale Costituzionale del Portogallo Acórdão n. 353/2011;	<b>794</b>
Tribunale Costituzionale del Portogallo Acórdão n. 187/2013;	<b>803</b>
<b>Formante dottrinale</b>	
A.MONTEIRO FERNANDES, <i>L'austerità e l'eguaglianza proporzionale. Una sentenza della corte costituzionale portoghese</i> , in <i>Lavoro e diritto</i> , 2013, 339;	<b>874</b>
T. ABBIATE, <i>Le Corti costituzionali dinanzi alla crisi finanziaria: una soluzione di compromesso del Tribunale costituzionale portoghese</i> , in <i>Quad. cost.</i> , 2013, 1, 146;	<b>891</b>
T. ABBIATE, <i>Il Tribunale costituzionale portoghese al tempo della crisi: una nuova disciplina in materia di bilancio</i> , in <i>Quad. cost.</i> , 2013, 2, 438;	<b>895</b>
<b>IL RUOLO DEI TRIBUNALI COSTITUZIONALI</b>	
A. POULOU, <i>Austerity and European Social Rights: how can Courts protect Europe's lost generation?</i> , in <i>German Law Journal</i> , 2014, 15, 1145;	<b>900</b>
T. ABBIATE, <i>Le Corti e la crisi: la giurisprudenza dei "PIIGS"</i> , in <i>Riv. Dir. pubbl. comp. ed europeo</i> , 2014, 1;	<b>932</b>
B. BRANCATI, <i>Decidere sulla crisi: le Corti e l'allocazione delle risorse in tempi di "austerità"</i> , in <i>federalismi.it</i> , 2015, 16;	<b>951</b>
S. COCCHI, <i>Constitucional courts in the age of crisis. A look at the European Mediterranean area</i> , in <i>federalismi.it</i> , 2015, 21;	<b>985</b>