

Unione europea

La condizionalità di fronte alla Corte di giustizia

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La qualificazione del Protocollo di intesa concluso tra la Commissione e la Romania come atto compiuto da una istituzione. – 3. La natura vincolante del Protocollo. – 4. Le misure nazionali e la nozione di attuazione del diritto dell'Unione. – 5. Il giudizio sulla proporzionalità della misura. – 6. Possibili implicazioni per i programmi di assistenza relativi agli Stati membri dell'area euro. – 7. Luci e ombre del controllo di compatibilità delle misure di austerità con la Carta dei diritti fondamentali.

1. A partire dall'autunno del 2008 sette Stati membri dell'Unione europea hanno dovuto ricorrere a meccanismi di assistenza finanziaria da parte dell'Unione o di altri Stati membri. Per i primi tre Stati in ordine cronologico a farne richiesta, ossia Ungheria, Lettonia e Romania, i programmi di assistenza sono stati basati sull'art. 143 TFUE, che consente l'adozio-

ne di misure di sostegno finanziario a Stati membri non facenti parte dell'area euro che si trovino a fronteggiare «difficoltà o [...] grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti». Le modalità di applicazione di questo strumento sono definite dal regolamento (CE) 332/2002 del Consiglio, del 18 febbraio 2002, che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri, quale modificato nel 2009 a seguito della crisi del debito sovrano. In particolare, si prevede che il Consiglio, nella decisione che dispone l'attivazione del meccanismo, debba indicare le «condizioni di politica economica» alle quali è subordinata l'assistenza (art. 3). Ai sensi dell'art. 3 *bis* del regolamento, tali condizioni sono ulteriormente specificate in un protocollo o *memorandum* di intesa concluso tra la Commissione e lo Stato interessato, secondo un modello ispirato alla prassi delle istituzioni finanziarie internazionali (v. S. Lütz, M. Kranke, "The European Rescue of the Washington Consensus? EU and IMF Lending to Central and Eastern European Countries", in *Review of International Political Economy* 2014, p. 310 ss.).

Nella sentenza *Florescu* del 13 giugno 2017, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto, in primo luogo, che il protocollo di intesa concluso, secondo la procedura descritta, tra la Commissione e la Romania costituisce un atto compiuto da una istituzione ai sensi dell'art. 267, par. 1, TFUE; in secondo luogo, essa ne ha tratto la conseguenza che le misure di contenimento della spesa pubblica adottate dalla Romania in attuazione degli obblighi previsti dal protocollo costituiscono attuazione del diritto dell'Unione e rientrano pertanto nell'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali.

Nonostante le misure contestate siano state giudicate in ultima analisi conformi alla Carta, la sentenza in commento rappresenta un precedente importante per il controllo della Corte di giustizia sui provvedimenti di riduzione della spesa pubblica adottati in attuazione di obblighi stabiliti in un protocollo di intesa concluso tra l'Unione e lo Stato interessato. Al contempo, essa apre tuttavia nuovi interrogativi, sia per quanto concerne la possibile riconduzione al diritto dell'Unione anche della condizionalità connessa ai programmi



Corte di giustizia, *Eugenia Florescu e altri c. Casa Județeană de Pensii Sibiu e altri*, causa C-258/14, sentenza del 13 giugno 2017 (www.curia.europa.eu)

di assistenza finanziaria per gli Stati membri dell'area euro, sia con riguardo alle concrete prospettive di giustiziabilità dei diritti sociali nel contesto della crisi del debito.

2. La sentenza in esame trae origine da un rinvio pregiudiziale promosso dalla Corte d'appello di Alba Iulia e relativo alla conformità al diritto dell'Unione di una misura nazionale che, nell'ambito di una complessiva razionalizzazione della spesa pubblica, aveva introdotto il divieto di cumulo della pensione con redditi derivanti da attività svolte presso istituzioni pubbliche eccedenti il livello della retribuzione media lorda nazionale. Dopo avere svolto cumulativamente la professione di magistrato e attività di docenza universitaria ed essere stati collocati a riposo in relazione alla carica di magistrato, i ricorrenti nel procedimento principale avevano continuato a esercitare l'insegnamento, cumulando lo stipendio ricevuto dall'università e la pensione. Lamentando in particolare la violazione del diritto di proprietà garantito dall'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali, nonché del principio della parità di trattamento con riguardo all'occupazione e alle condizioni di lavoro, essi contestavano il provvedimento con il quale, in attuazione del divieto di cumulo introdotto dal legislatore, la cassa previdenziale aveva sospeso nei loro confronti l'erogazione della pensione. Nel contesto di tale procedimento, il giudice rumeno sollevava ben dieci questioni pregiudiziali, mediante le quali richiedeva alla Corte di giustizia, in sostanza, di accertare se il protocollo di intesa stipulato tra l'Unione e la Romania fosse da considerarsi un atto di una istituzione dell'Unione e di valutarne la compatibilità con il diritto primario, nonché di giudicare se la misura nazionale contestata fosse a sua volta conforme ai parametri invocati dai ricorrenti.

I precedenti tentativi di corti rumene e portoghesi di ottenere, mediante lo strumento del rinvio pregiudiziale, un giudizio sulla conformità al diritto dell'Unione di norme interne adottate nel contesto della politica di condizionalità non avevano superato il vaglio della ricevibilità. Argomentando sulla base della scarsa precisione delle questioni pregiudiziali, dalle quali non sarebbe stato possibile evincere un nesso tra le misure di diritto interno oggetto di censura nei procedimenti principali e il diritto dell'Unione, la Corte si era sistematicamente dichiarata manifestamente incompetente a pronunciarsi sulle questioni prospettate (v. Corte di giustizia, *Cozman*, causa C-462/11, ordinanza del 14 dicembre 2011; *Corpul Național al Polițiștilor*, causa C-434/11, ordinanza del 14 dicembre 2011; *Ministerul Administrației și Internelor c. Corpul Național al Polițiștilor*, causa C-134/12, ordinanza del 10 maggio 2012; *Sindicato dos Bancários do Norte*, causa C-128/12, ordinanza del 7 marzo 2013; *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins*, causa C-264/12, ordinanza del 26 giugno 2014; *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins*, causa C-665/13, ordinanza del 21 ottobre 2014). Nella pronuncia in commento, la Corte ha invece proceduto a esaminare nel merito le questioni pregiudiziali. Riprendendo in larga parte gli argomenti avanzati dall'Avvocato generale Bot nelle sue conclusioni del 21 dicembre 2016, essa ha rilevato che il *memorandum* trova il proprio fondamento giuridico nell'art. 143 TFUE e ricordato che la conclusione di un protocollo di intesa tra la Commissione e lo Stato membro interessato è espressamente prevista dall'art. 3 *bis* del regolamento 332/2002. La Corte ha pertanto ritenuto che il *memorandum* stipulato con la Romania, in quanto adottato secondo tale procedura e concluso dall'Unione, dovesse considerarsi un atto adottato da una istituzione dell'Unione. Questa conclusione, che esclude la qualificazione contrattuale dei protocolli di intesa suggerita da qualche autore (v. K. Armstrong, "Differentiated Economic Governance and the Reshaping of *Dominium-Law*", in *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (eds), Oxford, 2014, p. 65 ss., pp. 77-78), risulta in linea con la let-

tura tradizionalmente espansiva del novero di atti soggetti alla giurisdizione della Corte ai sensi dell'art. 267 TFUE e appare del tutto condivisibile alla luce della procedura seguita per la conclusione del *memorandum*, che sembra presentare analogie piuttosto con il regime dei fondi strutturali che con meccanismi di carattere puramente contrattuale (v. C. Kilpatrick, "Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge Because They Are not EU Law?", in *European Constitutional Law Review* 2014, p. 393 ss., p. 480; M. Ioannidis, "EU Financial Assistance Conditionality after "Two Pack"", in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2014, p. 61 ss., p. 95).

3. Oltre a chiarire che il protocollo di intesa costituisce un atto – evidentemente atipico – di una istituzione, la sentenza ne ha altresì confermato il carattere vincolante, discostandosi, su questo punto dalle conclusioni dell'Avvocato generale, il quale aveva escluso che tale atto producesse effetti giuridici obbligatori. L'approccio seguito dall'Avvocato generale non avrebbe precluso alla Corte di pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni del *memorandum*, ma avrebbe invece comportato l'esclusione del sindacato di validità. A dire il vero, l'affermazione circa il carattere non vincolante del protocollo risultava in aperta contraddizione sia con la sua qualificazione come «la concretizzazione di un impegno fra l'Unione e uno Stato membro [...] con il quale detto Stato membro si impegna a rispettare obiettivi economici previamente definiti al fine di poter beneficiare [...] del sostegno finanziario dell'Unione» (par. 52 delle conclusioni), sia con gli argomenti proposti dall'Avvocato generale per rispondere alle successive questioni pregiudiziali, con le quali il giudice del rinvio domandava se il protocollo di intesa potesse legittimamente imporre l'adozione della misura contestata. Per negare che il divieto di cumulo di stipendio e pensione per i dipendenti pubblici fosse imposto dal *memorandum*, l'Avvocato generale non aveva infatti argomentato sulla base della natura non vincolante di quest'ultimo, bensì della discrezionalità lasciata al legislatore nazionale nell'attuazione degli obiettivi generali del programma economico in esso concordato, argomento che evidentemente presuppone il carattere vincolante del protocollo.

Ancorché la Corte si sia al riguardo limitata a una affermazione assai laconica (punto 41), l' accertamento dell'efficacia vincolante del protocollo risulta coerente con una consolidata giurisprudenza che, facendo leva sul contenuto dell'atto anziché sulla sua qualificazione formale, ha riconosciuto l'idoneità di taluni atti atipici a produrre effetti obbligatori (v., *ex multis*, Corte di giustizia, *Francia c. Commissione*, causa C-303/90, sentenza del 13 novembre 1991, relativa a un codice di condotta; *Francia c. Commissione*, causa C-325/91, sentenza del 16 giugno 1993, relativa a una comunicazione della Commissione; *Commissione c. Consiglio*, causa C-27/04, sentenza del 13 luglio 2004, relativa a conclusioni del Consiglio). Da ciò consegue che la validità dei protocolli di intesa conclusi nel quadro del meccanismo di assistenza previsto dall'art. 143 TFUE potrà essere contestata sia mediante ricorsi diretti sia, soprattutto, mediante lo strumento del rinvio pregiudiziale. Eventuali censure potranno vertere non soltanto, come nel caso in esame, sulla compatibilità con obblighi di tutela dei diritti fondamentali previsti dalla Carta, ma altresì su qualsiasi vizio suscettibile di inficiare la validità dell'atto ai sensi dell'art. 263, secondo comma, TFUE. In particolare, ancorché l'art. 143, par. 2, TFUE preveda espressamente che il Consiglio debba fissare «condizioni e modalità» dell'assistenza, qualche perplessità potrebbe sorgere circa la compatibilità con il principio di attribuzione della previsione di forme di condizionalità che incidono profondamente sulle scelte di politica economica degli Stati membri interessati (v. A. Viterbo, F. Costamagna, "L'impatto sociale della politica di condizionalità nel contesto della crisi dell'area euro: profili giuridici", in *Gestione*

internazionale delle emergenze globali: regole e valori, N. Napoletano, A. Saccucci (a cura di), Napoli, 2013, p. 167 ss., pp. 183-186), sebbene il Tribunale, in una recente pronuncia, abbia fugato simili dubbi in relazione a decisioni adottate nei confronti della Grecia nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi (v. Tribunale, causa T-531/14, *Sotirou-Poulou c. Consiglio*, sentenza del 3 maggio 2017).

4. Nel caso di specie, peraltro, la Corte non si è pronunciata nel merito circa la compatibilità del protocollo di intesa con il diritto primario. Pur affermandone il carattere vincolante, la sentenza in commento ha escluso che dagli impegni assunti mediante la sottoscrizione del protocollo derivasse necessariamente l'adozione della normativa nazionale contestata. Sebbene il governo rumeno si fosse impegnato a riformare il sistema pensionistico, in particolare mediante misure come l'innalzamento dell'età pensionabile o l'indicizzazione delle pensioni del settore pubblico ai prezzi al consumo, il protocollo di intesa non conteneva infatti alcuna disposizione specifica che imponesse il divieto di cumulo tra stipendi e pensioni pubbliche.

L'insufficiente grado di precisione delle disposizioni del protocollo relative alla revisione del sistema pensionistico nazionale, se ha comportato l'impossibilità di sindacarne la conformità al diritto primario, non ha tuttavia precluso alla Corte di verificare la compatibilità con il diritto dell'Unione – in particolare con la Carta dei diritti fondamentali – delle misure di diritto interno contestate dai ricorrenti nel procedimento principale. Difatti, nonostante la misura nazionale introduttiva del divieto di cumulo tra stipendio e pensione non fosse *imposta* dal protocollo di intesa, bensì rientrasse nella discrezionalità del legislatore nazionale, la Corte ha ritenuto che essa costituisse nondimeno attuazione di norme di diritto dell'Unione e fosse pertanto soggetta al suo sindacato.

A questa conclusione la Corte è pervenuta sulla base di un duplice ordine di considerazioni. Innanzitutto, ha osservato che l'obiettivo di dare attuazione agli impegni assunti nel *memorandum* di intesa era espressamente richiamato sia nell'intitolazione sia nel testo della legge. In secondo luogo, rifacendosi alla sentenza *N.S.*, ha escluso la rilevanza del grado di discrezionalità di cui dispongono le autorità nazionali al fine di stabilire se una misura di diritto interno costituisca o meno attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta (v. Corte di giustizia, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*, cause riunite C-411/10 e C-493/10, sentenza del 21 dicembre 2011, punti 65-68). In concreto, pur ritenendo che i termini del protocollo di intesa non fossero dettagliati al punto da imporre l'adozione della misura contestata, la Corte ha giudicato che gli obiettivi stabiliti tanto nel protocollo quanto nella decisione mediante la quale il Consiglio ha deliberato la concessione di assistenza finanziaria alla Romania (decisione 2009/459/CE del Consiglio del 6 maggio 2009, relativa alla concessione di un sostegno finanziario comunitario a medio termine alla Romania) fossero «sufficientemente dettagliati e precisi» da far ritenere che la misura nazionale contestata mirasse ad attuare tali atti (punto 48). Anche sotto questo profilo, la ricostruzione effettuata dalla Corte appare del tutto coerente con la giurisprudenza precedente, che ha accolto una interpretazione estensiva sia della nozione di attuazione del diritto dell'Unione in generale sia, in particolare, della sua concretizzazione nell'art. 51, par. 1, della Carta (v., in particolare, Corte di Giustizia, *Aklageren c. Hans Åkerberg Fransson*, causa C-617/10, sentenza del 26 febbraio 2013, punti 25-27; cfr. S. Montaldo, "L'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il principio del *ne bis in idem*", in questa *Rivista* 2013, p. 574 ss.).

Come è evidente, la conclusione che le misure di diritto interno adottate nel contesto di un programma di condizionalità basato sull'art. 143 TFUE costituiscono attuazione del

diritto dell'Unione comporta necessariamente conseguenze in ordine alla giurisdizione della Corte di giustizia e, specularmente, fa sorgere in capo alle corti nazionali facoltà e obblighi: da un lato, le corti rumene – o ungheresi o lettoni – potranno sottoporre alla Corte di giustizia quesiti pregiudiziali sull'interpretazione o sulla validità delle misure nazionali finalizzate a dare attuazione agli obiettivi del protocollo di intesa; dall'altro, saranno tenute a farlo, ai sensi dell'art. 267, par. 3, TFUE, le corti di ultima istanza, al netto delle eccezioni rappresentate dall'esistenza di precedenti e dalla dottrina dell'*acte clair*.

5. Nel merito, nella pronuncia in commento la Corte ha ritenuto che la misura contestata comportasse, ancorché non una privazione della proprietà, certamente una limitazione al godimento di tale diritto tutelato dall'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali. In applicazione del *test* previsto dall'art. 52, par. 1, della Carta, essa ha tuttavia giudicato legittima tale restrizione. In primo luogo, in ragione del carattere eccezionale e temporaneo della misura, la Corte ha escluso una lesione del nucleo fondamentale del diritto di proprietà (punto 55). Rinvenuta una valida giustificazione per la limitazione del diritto nell'obiettivo di assicurare la sostenibilità della spesa pubblica, la cui salvaguardia rivestirebbe particolare importanza in circostanze eccezionali di crisi quali quelle che hanno condotto all'adozione della misura contestata (punto 56), la Corte ha altresì ritenuto rispettato il principio di proporzionalità, sia perché la legge rumena imponeva di optare tra lo stipendio e la pensione soltanto qualora l'importo di quest'ultima fosse superiore al livello della retribuzione media lorda nazionale utilizzata come base per la formazione del bilancio della previdenza sociale dello Stato, sia perché essa permetteva agli interessati di scegliere in qualsiasi momento di porre fine al rapporto di lavoro e percepire nuovamente la pensione.

In ultimo, la Corte ha affrontato la censura con la quale i ricorrenti nel procedimento principale avevano lamentato la violazione del principio della parità di trattamento derivante, a loro avviso, dalla mancata applicazione della misura contestata ai componenti degli organi costituzionali. Sul punto, riprendendo quanto già affermato in una precedente pronuncia relativa all'asserita discriminazione patita dai pensionati che prestavano attività lavorativa presso pubbliche amministrazioni rispetto ai pensionati impiegati nel settore privato (v. Corte di giustizia, *Sindicatul Cadrelor Militare Disponibilizate în rezervă și în retragere*, causa C-264/14, sentenza del 21 maggio 2015), la Corte si è limitata a rilevare come una simile differenziazione non sia preclusa dalla direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro: la direttiva non ha infatti ad oggetto – e pertanto non vieta – la discriminazione sulla base dell'appartenenza a una categoria professionale o del luogo di lavoro. Anche sotto questo profilo, dunque, la legislazione rumena è stata ritenuta compatibile con il diritto dell'Unione.

6. Nella prospettiva di una complessiva ricostruzione della natura e degli effetti dei meccanismi di condizionalità connessi all'assistenza finanziaria a Stati membri, appare interessante domandarsi se la sentenza in commento rappresenti un caso isolato ovvero possa essere letta nel quadro di una più generale tendenza a ricercare un fondamento di diritto dell'Unione ai programmi di condizionalità.

Come accennato, il protocollo di intesa che definisce le condizioni per la concessione di assistenza finanziaria alla Romania è concluso sulla base di una disposizione di diritto derivato e si situa nel quadro di un meccanismo di sostegno previsto dal Trattato e interamente disciplinato dal diritto dell'Unione. La sua qualificazione come atto di una istituzione appare pertanto del tutto prevedibile e condivisibile. Viceversa, la riconduzione

all'ordinamento dell'Unione dei protocolli negoziati con gli Stati membri dell'area euro si presenta più complessa e tutt'altro che scontata. Poiché l'art. 143 TFUE offre una base giuridica per misure di concorso a favore dei soli Stati membri con deroga, per prestare assistenza finanziaria agli Stati dell'area euro si è dovuto ricorrere, come è noto, a strumenti diversi e tra loro piuttosto eterogenei, per lo più di natura intergovernativa e formalmente esterni all'ordinamento giuridico dell'Unione (v. A. Viterbo, R. Cisotta, "La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea", in *Il Diritto dell'Unione Europea* 2010, p. 961 ss.; A. Viterbo, R. Cisotta, "La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al *Fiscal Compact*", in *Il Diritto dell'Unione Europea* 2012, p. 323 ss.). Nel caso dell'Irlanda e del Portogallo, l'assistenza finanziaria è stata fornita in parte dal meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), uno strumento dell'Unione istituito dal regolamento 407/2010 e basato sull'art. 122, par. 2, TFUE, e in parte dal fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), strumento *ad hoc* costituito sotto forma di società di diritto privato lussemburghese. Il sostegno alla Grecia e a Cipro è invece transitato esclusivamente attraverso meccanismi esterni all'ordinamento dell'Unione: nel caso del debito greco, l'erogazione di una prima *tranche* di prestiti è stata disciplinata da una serie di accordi bilaterali tra lo Stato ricevente e gli altri paesi dell'area euro (c.d. *Greek Loan Facility*), mentre i prestiti successivi sono stati forniti dal FESF e dal meccanismo europeo di stabilità (MES), organizzazione internazionale istituita da un trattato concluso dagli Stati membri dell'eurozona per sostituire al MESF e al FESF uno strumento a carattere permanente e dotato di maggiore capacità di intervento; a fornire assistenza a Cipro ha infine provveduto esclusivamente il MES.

Sebbene tutti i programmi di assistenza subordinino il sostegno finanziario all'adozione da parte dello Stato interessato di misure concordate in un apposito protocollo di intesa, soltanto per i programmi fondati sull'art. 143 TFUE il *memorandum* è concluso tra lo Stato membro interessato e l'Unione europea. Nel quadro degli altri meccanismi di assistenza esso è invece negoziato e concluso dalla Commissione non per conto dell'Unione, bensì per conto degli Stati membri dell'area euro ovvero del MES. Tali elementi sembrerebbero pertanto condurre a escludere la qualificazione come atti compiuti da istituzioni dell'Unione dei protocolli di intesa conclusi sulla base di procedure diverse da quella disciplinata dall'art. 143 TFUE. Anche i programmi di assistenza agli Stati membri dell'area dell'euro presentano nondimeno connessioni particolarmente strette con il diritto dell'Unione, che inducono a interrogarsi circa la possibile soggezione alla giurisdizione della Corte di giustizia delle relative condizioni.

Innanzitutto, la condizionalità connessa agli interventi del MESF e del FESF risulta non soltanto dai rispettivi protocolli di intesa, ma altresì da atti di diritto dell'Unione: i primi sono infatti disciplinati da un regolamento europeo (regolamento (UE) 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria), il quale attribuisce al Consiglio il potere di deliberare la concessione di assistenza, mentre gli accordi internazionali conclusi dal FESF con Irlanda e Portogallo rinviano a loro volta a procedure previste dal regolamento 407/2010 (v. C. Kilpatrick, *op. cit.*, p. 401). Meritano di essere segnalate, in proposito, le conclusioni dell'Avvocato generale Saugmandsgaard Øe presentate il 18 maggio 2017 nella causa *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas* (causa C-64/16). Malgrado il ragionamento seguito sia esposto in modo piuttosto stringato e poco perspicuo, l'Avvocato generale ritiene che talune misure di riduzione delle retribuzioni nel settore pubblico previste dalla legge portoghese attuino disposizioni del diritto dell'Unione, sulla base del fatto che la conces-

sione di assistenza finanziaria al Portogallo è stata deliberata mediante una decisione di esecuzione del Consiglio (par. 52-53).

In secondo luogo, la qualificazione di simili provvedimenti come misure di attuazione del diritto dell'Unione dovrebbe risultare più agevole a seguito dell'adozione, nell'ambito del c.d. *Two Pack*, del regolamento 472/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria. L'art. 7 del regolamento prevede per tutti i programmi di assistenza, quale che sia lo strumento giuridico utilizzato per l'erogazione del sostegno finanziario, l'adozione di una decisione del Consiglio con la quale viene approvato il programma di aggiustamento macroeconomico proposto dallo Stato membro interessato. Conseguentemente, la condizionalità alla quale è subordinata l'assistenza finisce per essere disciplinata, per tutti gli Stati membri per i quali il Consiglio abbia adottato la relativa decisione, non più esclusivamente da protocolli di intesa formalmente esterni all'ordinamento dell'Unione. Poiché i programmi di aggiustamento macroeconomico presentano una ampiezza e un grado di dettaglio simili agli impegni concordati nei protocolli di intesa (v. M. Ioannidis, *op. cit.*, pp. 78-79), la possibile riconduzione di questi ultimi al diritto dell'Unione dovrebbe quindi perdere, per gli Stati membri dell'area euro, gran parte della sua importanza al fine di permettere il sindacato della Corte di giustizia sui provvedimenti di contenimento della spesa pubblica adottati nel contesto della politica di condizionalità. Per un verso, infatti, a differenza dei protocolli di intesa conclusi dalla Commissione per conto degli Stati membri o del MES, le decisioni del Consiglio che approvano i programmi di aggiustamento macroeconomico sono indubbiamente atti dell'Unione suscettibili di sindacato giurisdizionale. Per altro verso, le misure nazionali di austerità dovrebbero poter essere considerate volte ad attuare norme di diritto dell'Unione ogni qualvolta gli obblighi derivanti dal programma di aggiustamento macroeconomico approvato dal Consiglio risultino, secondo il criterio seguito nella sentenza *Florescu*, «sufficientemente dettagliati e precisi».

7. Qualora la Corte dovesse condividere l'approccio suggerito dall'Avvocato generale nella causa *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* e ritenere che i provvedimenti di contenimento della spesa pubblica adottati da Stati membri dell'area euro nel contesto di programmi di condizionalità possano essere qualificati come misure che danno attuazione al diritto dell'Unione, non pare tuttavia verosimile attendersi un controllo giurisdizionale particolarmente severo sulle misure in discorso.

Innanzitutto, l'incerto *status* dei diritti sociali all'interno della Carta dei diritti fondamentali – quali diritti suscettibili di piena tutela giurisdizionale ovvero meri principi privi di diretto valore precettivo – contribuisce a orientare il baricentro delle azioni promosse contro le misure di austerità verso la protezione del diritto di proprietà, che non a caso ha costituito il parametro più frequentemente invocato dinanzi alla Corte di giustizia per contestare la compatibilità con la Carta di misure di riduzione della spesa sociale. Come è stato osservato, tuttavia, l'invocazione del diritto di proprietà appare poco adatta a garantire l'effettiva tutela dei diritti sociali, specialmente a beneficio degli strati più poveri o meno protetti della popolazione. Tale parametro, che necessariamente può essere invocato soltanto da chi possa vantare di avere maturato il diritto a una determinata prestazione, tende infatti a favorire categorie sociali e professionali relativamente meno svantaggiate e più solidamente organizzate (v. D. Landau, "The Reality of Social Rights Enforcement", in *Harvard International Law Journal* 2012, p. 189 ss., spec. p. 199 s.). Ne

conseguenze – come ben dimostra la vicenda oggetto della pronuncia in commento – che all’attenzione della Corte giungono spesso casi nei quali non è dato rinvenire una lesione del nucleo essenziale del diritto invocato e nei quali la misura contestata può essere ritenuta in concreto proporzionata.

In secondo luogo, la sentenza *Florescu* conferma un orientamento ormai consolidato nella giurisprudenza *post*-crisi della Corte di giustizia, secondo il quale la stabilità finanziaria costituisce un obiettivo dell’azione dell’Unione di primaria importanza (cfr. G. Lo Schiavo, *The Role of Financial Stability in EU Law and Policy*, Alphen aan den Rijn, 2017), suscettibile di giustificare anche misure che incidono significativamente sul godimento di diritti individuali. In tempi di crisi, poi, all’ampia discrezionalità tradizionalmente riconosciuta al legislatore in materia di politica economica si aggiunge l’incidenza sull’applicazione del *test* di proporzionalità del carattere emergenziale di misure adottate – come si legge nella sentenza che qui si commenta – «in un contesto eccezionale di crisi globale sui piani finanziario ed economico».

In conclusione, sebbene la pronuncia in esame segni una tappa importante nella riconduzione dei programmi di condizionalità al diritto dell’Unione, sembra ancora presto per dichiarare finita l’emergenza.

Alberto Miglio*

ABSTRACT. Conditionality before the Court of Justice

In *Florescu*, the Court of Justice defined the memorandum of understanding concluded between the EU and Romania as an act of a Union institution and national austerity measures as measures implementing EU law. The paper reflects on the possible implications of the judgment for other conditionality programmes in the EU.

Keywords: conditionality; memoranda of understanding; binding character; implementation of EU law; Charter of Fundamental Rights; proportionality.

* Assegnista di ricerca in Diritto dell’Unione europea presso l’Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza, Lungo Dora Siena, 100 – 10153 Torino, alberto.miglio@unito.it.