

L'ambivalenza della condizionalità nella *governance* economica europea: dalla crisi dei debiti sovrani alla travagliata riforma del Patto di Stabilità e Crescita

di Federico Musso

Abstract: The ambivalence of conditionality in the European economic governance: from the sovereign debt crisis to the troubled reform of the Stability and Growth Pact - The essay presents a comparative investigation among Greece, Spain and Germany, aimed at studying the role of macroeconomic conditionality in the transformations of the Parliament-government relationship in the member states of the European Union. In particular, it intends to verify whether the rules of economic governance have produced homogeneous or differentiated effects on the powers of national Parliaments of the three Member States. In addition, Next Generation EU and the reform of Stability and Growth Pact will be taken into consideration.

Keywords: conditionality; economic governance; Stability and Growth Pact; parliamentary powers.

3363

1. L'evoluzione della *governance* economica europea e la costante riduzione dello spazio di discrezionalità nazionale nelle decisioni di bilancio

Il bilancio dello Stato è un valido indicatore dello stato della divisione dei poteri fra governo e assemblee parlamentari perché ha rappresentato, sin dagli albori della statualità, un «centro di gravità istituzionale»¹, capace di manifestare i tratti essenziali della forma di stato e di governo di un ordinamento statale. Oggi, per quanto riguarda i Paesi appartenenti all'Unione europea, il bilancio è anche un punto d'osservazione privilegiato per misurare l'incidenza dell'ordinamento europeo nelle scelte di politica economica degli Stati: l'embricazione dei due ordinamenti è tale che autorevole dottrina parlamentarista ha denominato le procedure di bilancio quali «procedimenti parlamentari euro-nazionali»². I due aspetti sono,

¹ L'espressione è di Massimo Luciani, che aggiunge: «Il regime delle entrate e delle spese (il bilancio, diremmo noi oggi) si colloca dunque al centro del parallelogramma delle forze che tengono in piedi la forma di governo, la forma di Stato, il tipo di Stato»; Id., *Bilancio, forma di governo, forma di Stato*, in C. Bergonzini (cur.), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, 41.

² N. Lupo, *La sessione di bilancio nella forma di governo, tra Italia e Unione europea*, in M. Luciani, N. Lupo, C. Bergonzini, *Il bilancio dello Stato*, Napoli, 2022, 72. Del medesimo

peraltro, interconnessi poiché le regole europee non sono neutre dal punto di vista dei poteri dei Parlamenti.

Dopo una rassegna dei meccanismi di *governance* economica dell'UE, il contributo intende analizzare, in particolare, il ruolo della condizionalità sui poteri dei Parlamenti nazionali nelle scelte di politica economica. Il metodo comparatistico sarà utilizzato per valutare i cambiamenti occorsi negli ordinamenti di Grecia, Spagna e Germania durante la crisi dei debiti sovrani. Nelle pagine finali si tenterà di valutare se i risultati della ricerca sono validi anche nello scenario attuale caratterizzato dal piano *Next Generation EU* e dal tentativo di riforma delle regole fiscali.

La “costituzione economica europea”³, forgiata dal trattato di Maastricht e aggiornata con successivi interventi, ha plasmato lo spazio di discrezionalità nazionale nelle decisioni di finanza pubblica, rendendolo sempre di più permeabile all'ordinamento sovranazionale. Nel 1992 si sono fissate nei trattati europei, secondo i canoni ordoliberali, le regole fondamentali del funzionamento del mercato unico e della *governance* economica dell'Unione europea⁴. Rilevano specialmente la suddivisione dei compiti nella gestione dell'economia fra le strutture dell'Unione e gli Stati aderenti: la politica monetaria spetta unicamente alla Banca centrale europea (BCE), in posizione di indipendenza, vincolata prioritariamente a perseguire la stabilità dei prezzi e, soltanto in subordine, a sostenere «le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione»⁵; mentre, la politica economica resta in mano agli Stati membri, spettando al Consiglio una competenza di mero coordinamento (art. 107 TCE, ora art. 129 TFUE). Questa scelta ha portato con sé due corollari: da un lato, il trattato ha previsto le note *fiscal rules* – limite del rapporto deficit pubblico/Pil al 3 % e del rapporto debito/Pil al 60 % – e, dall'altro, la regola del divieto di *bail out* (art. 104 B TCE, ora art. 126 TFUE). Quest'ultima, impedendo che gli altri Stati membri o la comunità europea si facciano carico delle obbligazioni finanziarie degli Stati, si basa sull'idea secondo cui la sovranità di cui gode lo Stato nel delineare la propria politica di bilancio giustifica la sua esclusiva responsabilità di fronte ai cittadini e, in regime di libertà di circolazione dei capitali, di fronte ai mercati finanziari. Anzi, sarebbe la capacità “conformativa” di questi ultimi a

Autore, N. Lupo, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in *Amministrazione in cammino*, n. 9/2020, 1 ss.

³ Sul tema della costituzione economica, almeno, v. F. Saitto, *Per una critica della “Costituzione economica” nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa*, in *DPCE online*, n. 1/2020, 385 ss.

⁴ L'ordoliberalismo è una dottrina economica tedesca basata sulla stabilità dei prezzi, punto fondamentale per lo sviluppo della concorrenza, principio ordinante dell'economia; la quale abbisogna di essere «costruita scientemente, in modo tale da frazionare il più possibile il potere economico e da eliminare la formazione di monopoli»; O. Malatesta, *Per una storia concettuale dell'ordoliberalismo. Dalla crisi del capitalismo alla rifondazione della scienza economica e giuridica*, in *Studi germanici*, vol. 15-16, 2019, 425. Sul tema, da ultimi, v. L. Mesini, *Stato forte ed economia ordinata. Storia dell'ordoliberalismo (1929-1950)*, Bologna, 2023 e A. Zanini, *Ordoliberalismo. Costruzione e critica dei concetti (1933-1973)*, Bologna, 2022.

⁵ Art. 105, TCE; ora art. 127, TFUE.

disciplinare le finanze statali, così da evitare il “*moral hazard*”⁶. Se le regole fiscali implicano una restrizione del potere di bilancio degli Stati nella sua sfera dimensionale; il vincolo “dinamico” del 3%⁷ e il controllo eminentemente politico sulle violazioni delle regole fiscali, diversamente dai ricorsi per infrazione per i quali è competente la Corte di Giustizia, lasciano una sostanziale libertà agli Stati di individuare il contenuto delle politiche economiche, pur nei limiti derivanti dal diritto eurounitario.

Qualche anno più tardi, l’Unione ha approvato il Patto di Stabilità e Crescita (d’ora in avanti, Patto di Stabilità o PSC) al fine di «promuovere la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche»⁸. Sono due gli strumenti che limitano la discrezionalità degli Stati nel perseguire le politiche economiche: il c.d. “braccio preventivo” (reg. n. 1466/97), volto a evitare la formazione di disavanzi eccessivi, e il c.d. “braccio correttivo” (reg. n. 1467/97), che irrigidisce la procedura di infrazione. Per quanto riguarda le misure preventive, il PSC ha introdotto l’obbligo per i Paesi membri della zona Euro di presentare un programma di stabilità tarato su un nuovo parametro chiamato “obiettivo di medio termine”⁹ corrispondente a un «saldo prossimo al pareggio o in attivo» del bilancio strutturale¹⁰. Il programma deve contenere anche «il percorso di avvicinamento a tale obiettivo nonché l’andamento previsto del rapporto debito pubblico/PIL» e «la descrizione dei provvedimenti di bilancio e delle altre misure di politica economica adottati o proposti per conseguire gli obiettivi del programma nonché, per le misure più importanti della manovra di bilancio, una stima dei loro effetti quantitativi sui conti pubblici»¹¹. Successivamente, il Consiglio esamina i programmi dei singoli Stati sulla base della valutazione della Commissione e può invitare il Paese ad «adeguare il suo programma»¹². Nell’ambito della sorveglianza multilaterale preventiva, il Consiglio può adottare raccomandazioni, ed eventualmente renderle pubbliche, se si riscontrano deviazioni dal percorso di raggiungimento dell’OMT.

⁶ «The no-bailout clause addresses the issue of moral hazard. It was intended to function as a barrier to reckless borrowing by sovereigns and reckless lending by credit markets, to which the expectation of a bailout by the Union or other Member States in case of default could induce»; K. Tuori–K. Tuori, *The Eurozone crisis: a constitutional analysis*, Cambridge, 2014, 32.

⁷ Se il rapporto fra disavanzo e Pil «sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento», oppure «il superamento del valore di riferimento sia eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento» (art. 104 TCE, par. 2; ora art. 126, TFUE), la procedura d’infrazione non può iniziare. L’articolo in questa formulazione è stato fortemente voluto da Guido Carli, capo della delegazione italiana nei negoziati per la stesura del Trattato, che ha lasciato scritto nelle sue memorie che si impegnò per far sì che venisse accolta una «concezione dinamica» del vincolo, cioè, focalizzata «sulle “tendenze” verso il raggiungimento dei parametri che la delegazione tedesca avrebbe voluto rigidi come un regolo ferreo»; G. Carli, *Cinquant’anni di vita italiana*, Bari, 1996, 406 ss.

⁸ Reg. (CE) n. 1466/97, art. 1.

⁹ L’obiettivo a medio termine (OMT), diverso da Stato a Stato, si basa sul calcolo del saldo strutturale del bilancio, cioè corretto per il ciclo economico e al netto delle misure temporanee e una tantum, e serve per favorire il rispetto del vincolo del 3% del deficit nominale.

¹⁰ Art. 3, par. 2, reg. (CE) n. 1466/97.

¹¹ Art. 3, par. 2, reg. (CE) n. 1466/97.

¹² Art. 5, par. 2, reg. (CE) n. 1466/97.

L'introduzione di «un vincolo di tipo positivo»¹³ di raggiungere un pareggio o surplus a medio termine del bilancio strutturale irrigidisce i parametri di Maastricht e affievolisce il “diritto”¹⁴ degli Stati a prevedere e a realizzare deficit pubblici entro il 3%¹⁵. Resta, comunque, la piena politicità del giudizio del Consiglio per l'applicazione del “braccio correttivo”, come conferma la vicenda della mancata censura dei disavanzi di Francia e Germania, sfociata nel 2004 in un conflitto istituzionale di fronte alla Corte di Giustizia¹⁶. Il PSC è stato parzialmente riformato l'anno successivo con l'introduzione di una diversa scansione temporale della sorveglianza multilaterale e una differenziazione degli obiettivi di medio termine in base allo stock di debito dei Paesi e alle previsioni di crescita¹⁷.

Con la crisi economica del 2009, l'Unione europea ha modificato gli strumenti della *governance* economica a causa della fragile tenuta del sistema, scosso da turbolenze sui mercati finanziari che colpivano in maniera asimmetrica gli Stati membri. Per un verso, il *Fiscal Compact* e due “pacchetti” di regolamenti e direttive¹⁸ hanno rafforzato il coordinamento *ex*

¹³ M. Trimarchi, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, n. 3-4/2017, 639.

¹⁴ Sottolinea il carattere di diritto soggettivo S. D'Andrea, *L'Italia nell'Unione europea. Tra dispotismo illuminato e europeismo retorico*, Soveria Mannelli, 141 che riprende la tesi di G. Guarino, *Salvare l'Europa. Salvare l'euro*, Firenze, 2013, *passim*.

¹⁵ L'obiettivo di un bilancio in pareggio o in surplus incide sulla capacità dei Governi nazionali di spendere denaro per finanziare le spese correnti, favorendo in questo modo l'adesione alle indicazioni sovranazionali di diminuire le spese di parte corrente e di intervenire sui capitoli di spesa che più vi incidono, *in primis* l'assistenza previdenziale. Si tratta, quindi, di una riforma che incide sulla dimensione quantitativa del potere di bilancio, ma che ha effetti riflessi sulle scelte allocative di politica economica degli Stati. V. V. Giomi-F. Merusi, *Politica economica e monetaria*, in M. P. Chiti-G. Greco, *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, vol. 3, Milano, 2007, 1472.

¹⁶ Con la sentenza del 13 luglio 2004, C-27/04, *Commissione c. Consiglio la Corte* «riconosce la non obbligatorietà giuridica del proseguimento della procedura per *deficit* eccessivo (e, quindi, la relativa non sanzionabilità diretta dello Stato membro per violazione del limite al disavanzo consentito), e, dall'altro, nell'annullare le Conclusioni del Consiglio, non allarga il raggio delle proprie argomentazioni al piano delle valutazioni circa il significato “costituzionale” della tutela contro forme di trattamento irragionevolmente differenziato tra i diversi Stati nell'applicazione del Trattato e del Patto di stabilità, ma si limita a chiarire puntualmente le competenze di Commissione e Consiglio nell'applicazione del Patto e a sanzionare l'illegittimità procedurale delle Conclusioni del Consiglio, adottate in violazione delle norme del diritto comunitario primario e derivato»; G. Rivoecchi, *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in *Cronache AIC*, 16 settembre 2004, https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/cronache/giurisprudenza_comunitaria/patto_stabilita/index.html. V. anche L. Cassetti, *La Corte di Giustizia invoca il rispetto delle regole procedurali sui disavanzi pubblici eccessivi*, in *federalismi.it*, n. 15/2004.

¹⁷ G. Della Cananea, *La pseudo-riforma del patto di stabilità e crescita*, in *Quad. cost.*, n. 3/2005, 669.

¹⁸ Il “Six Pack”, composto dai reg. (UE) nn. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011 e 1177/2011 e dalla direttiva n. 2011/85/UE, e il “Two Pack”, formato dai reg. (UE) n. 472/2013 e 473/2013. Per un'analisi delle riforme v. F. Donati, *Crisi dell'Euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, 10 ss.

ante delle politiche economiche e l'*enforcement* del “braccio correttivo”, agendo sulle seguenti direttrici: introduzione del “Semestre europeo”, consistente in una serie di interazioni fra istituzioni europee e nazionali per la predisposizione delle leggi di bilancio nazionali; ricalibrazione dell'OMT; introduzione del meccanismo del “*reverse majority*” per le decisioni relative al “braccio correttivo”¹⁹; definizione dell'ammontare delle sanzioni per il deficit eccessivo. Rilevano, in particolare, le “raccomandazioni specifiche per Paese” (*country specific recommendations*), adottate al termine del Semestre europeo, sulla cui base «gli Stati sono tenuti ad elaborare le proprie decisioni di bilancio e, alla luce della rispondenza a tali raccomandazioni, in autunno sono valutati i rispettivi Documenti Programmatici di Bilancio (DPB)»²⁰. Per un altro verso, parallelamente all'introduzione delle richiamate regole, l'Unione europea è intervenuta con programmi di assistenza finanziaria a Stati membri in difficoltà nel reperimento di finanziamenti sul mercato dei capitali. Con il regolamento (UE) n. 407/2010 è stato istituito il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) che consente di creare linee di credito ai Paesi in difficoltà, su proposta della Commissione, con il voto favorevole del Consiglio a maggioranza qualificata, ma nei limiti della capienza del bilancio dell'Unione. La base legale che ha consentito la creazione del MESF è stata l'art. 122, par. 2, TFUE: l'assistenza finanziaria a «uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo» è permessa nel rispetto di «determinate condizioni». Per aggirare i limiti dei Trattati europei e la limitata disponibilità del bilancio europeo, 17 Stati membri della zona euro hanno stipulato un trattato internazionale mirante a creare il Fondo europeo per la stabilità finanziaria (FESF), un meccanismo temporaneo per erogare finanziamenti condizionati a precisi obblighi di risanamento, nella veste di una società di diritto lussemburghese partecipata dagli stessi Paesi. Di fronte all'estendersi della crisi finanziaria ad altri Paesi e ai limiti che il divieto di *bail out* pone agli strumenti di intervento dell'Unione, il Consiglio europeo ha deliberato una revisione semplificata dei trattati, aggiungendo un terzo comma all'art. 136, TFUE²¹. La base giuridica introdotta dalla riforma ha permesso agli Stati dell'Eurozona di creare un fondo permanente di assistenza finanziaria (il Meccanismo europeo di stabilità, MES) su base intergovernativa che presta nei confronti degli Stati riceventi solo sotto «rigorosa condizionalità». Con questi strumenti di intervento finanziario, la condizionalità macroeconomica ha assunto un ruolo preponderante nella gestione della crisi e, secondo quanto affermato dalla CGUE nella sentenza

¹⁹ Secondo l'art. 3, par. 3, reg. n. 1174/2011, la proposta della Commissione europea è approvata a meno che la maggioranza qualificata del Consiglio si opponga. La *ratio* è tentare di depoliticizzare il “braccio correttivo”; v. A. Miglio, *Reverse Qualified Majority Vote in Post-Crisis EU economic governance: a circumvention of institutional balance?*, in *Working Paper RescEU*, n. 1/2019.

²⁰ G. Menegus, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, 1472.

²¹ Art. 136, par. 3: «Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».

Pringle, garantisce che gli aiuti prestati siano compatibili con il divieto di *bail out* e con l'obbligo di condurre «una politica di bilancio virtuosa da parte degli Stati membri»²².

2. L'azione della BCE e l'emergere della c.d. condizionalità "implicita"

È utile ripercorrere il ruolo della BCE nella risposta alla c.d. "crisi dei debiti sovrani" perché da suoi interventi "anomali" emerge una tipologia di condizionalità differente. A partire dal 2011, la banca centrale interviene sul mercato secondario con acquisti di titoli di Stato dei Paesi, pur con i limiti derivanti dal diritto primario dell'Unione: dapprima con il programma *Securities Market Programm* (SMP), poi con l'*Outright Monetary Transactions* (OMT) e, per ultimi, con le operazioni di *Quantitative easing* e con il *Pandemic Emergence Purchase Programme* (PEPP). In parallelo, la BCE ha rifinanziato le banche con le *Long term refinancing operations* (LTRO), incentivando queste ultime a comprare debito pubblico degli Stati membri²³. Le operazioni non convenzionali *supra* descritte hanno mitigato la separazione fra politica monetaria e politica economica, per come delineata nei Trattati²⁴. L'attivismo della BCE, giustificato da alcuni per la sua posizione *counter majoritarian* di "custode" dell'Unione²⁵ o da altri per la sua funzione di motore dell'integrazione eurounitaria²⁶, ha scavalcato nella determinazione della politica economica con l'invio di alcune lettere a governi di Paesi dell'area dell'euro con la richiesta di adoperarsi nel consolidamento delle

²² Corte di Giustizia, sent. 27 novembre 2012, *Thomas Pringle c. Irlanda e a.*, C-370/12, par. 143. Sottolinea il carattere "costituzionale" della decisione e la rilevanza della condizionalità nel *legal reasoning* della Corte. A. Baraggia, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione europea*, Torino, 2023, 165.

²³ Per un'analisi delle operazioni non convenzionali con riferimento al quadro normativo di Maastricht, v. E. Mostacci, *Alla maniera di Asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche della separazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1/2015, 221 ss.

²⁴ Alcuni hanno sostenuto che già prima della crisi economica era problematico dividere le due sfere, in particolare modo per la difficile individuazione del *quantum* di discrezionalità nella decisione di affiancare il secondo obiettivo al primario scopo della stabilità dei prezzi; così A. Oddenino, *Sovranità monetaria, ruolo della BCE e principio democratico nell'UE*, in O. Porchia, *Governance economica europea. Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento nazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Napoli, 2015, 90. V. anche P. De Sena-S. D'Acunto, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, 119 ss.

²⁵ F. Morosini, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca Centrale Europea (BCE)*, Pisa, 2014. *Contra*, O. Chessa, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, 292 ss.

²⁶ «Assieme alla Corte di giustizia e al Parlamento europeo, la BCE è infatti una delle tre istituzioni che ha nel proprio mandato fondativo quello di sostenere il processo di integrazione»; così R. Ibrido, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in *federalismi.it*, n. 5/2017, 26.

posizioni fiscali delle proprie finanze²⁷. Parte della dottrina ha parlato di una condizionalità «implicita»²⁸, «parallela e ulteriore rispetto a quella prevista e regolata nell'ambito dei programmi di assistenza finanziaria»²⁹ perché l'adesione o meno alle richieste della BCE avrebbe implicato un disimpegno della stessa dal sostegno sui mercati. Con strumenti *extra ordinem* «si è introdotta una forma di condizionalità informale»³⁰. Successivamente, con l'avvio del programma *Outright Monetary Transactions* (OMT), l'acquisto del debito è stato subordinato alla previa adesione a un programma di assistenza finanziaria. In questa maniera l'azione della BCE si accompagna alle condizionalità esplicite previste nei *Memoranda*, assumendo la banca centrale «la veste di 'enforcer' delle misure di austerità»³¹.

3. L'analisi comparatistica: oggetto e finalità

Come si è visto, l'evoluzione degli strumenti di *governance* economica ha comportato una diminuzione degli spazi di discrezionalità nelle scelte di bilancio da parte degli Stati membri dell'UE, invadendo anche la dimensione allocativa delle politiche economiche; soprattutto per quei Paesi che, aderendo ai programmi di assistenza finanziaria, si sono ritrovati in una situazione di perdita della sovranità di bilancio³².

Le conseguenze si sono riverberate sulla forma di governo; tuttavia, gli impatti sull'asse Parlamento-Governo non sono stati identici in tutti gli Stati membri. Nel presente contributo si intende, infatti, analizzare in chiave comparata come la condizionalità macroeconomica ha agito, per un verso, da elemento di garanzia dei poteri delle assemblee oppure, in altre situazioni, come strumento di affievolimento del Parlamento ed eterodeterminazione delle decisioni di finanza pubblica.

L'analisi si concentrerà su tre Paesi appartenenti all'area dell'Euro con posizioni finanziarie differenziate: la Grecia, Paese destinatario di tre programmi di assistenza; la Spagna, esposta nel 2012 a una forte crisi bancaria con conseguente accesso al MES per esigenze di ricapitalizzazione degli istituti di credito, e la Germania, Paese creditore in quanto partecipante

²⁷ Notano, tra gli altri, Kaarlo Tuori e Klaus Tuori che la BCE ha assunto un ruolo realmente politico nella crisi fiscale: «The ECB has started to act like a creditor towards the states at issue. The letters it sent to the Italian and Spanish Prime Ministers, presupposing fiscal – and economic – policy changes as a precondition of sovereign-bond purchases are a case in point»; K. Tuori-K. Tuori, *The Eurozone crisis. A constitutional analysis*, Cambridge, 2014, 226.

²⁸ A. Viterbo, *La politica di condizionalità della BCE: problematiche e prospettive*, in O. Porchia, *Governance economica europea*, cit., 100.

²⁹ G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in Id. (cur.), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, 383 ss., spec. 406.

³⁰ F. Losurdo, *Il principio di condizionalità nella crisi dell'ordine di Maastricht*, in G. M. Teruel Lozano, A. Pérez Miras, E. C. Raffiotta, *Desafíos del constitucionalismo ante la integración europea*, Murcia, 2015, 186.

³¹ A. Viterbo, *La politica di condizionalità della BCE*, cit., 99.

³² A. Pisaneschi, *Bilancio dello Stato e condizionalità*, in C. Bergonzini (cur.), *Costituzione e bilancio*, cit., 160. Per l'Autore, le condizionalità «forti» dei programmi di salvataggio «comprimono la sovranità degli Stati, rendendo questi ultimi meri esecutori di decisioni assunte aliunde».

con la quota di maggioranza relativa nel capitale del MES e negli altri strumenti di salvataggio. Nel prosieguo si analizzeranno alcuni elementi sintomatici della reazione provocata dall'incidenza delle condizionalità nella forma di governo, al fine di individuare differenze del fattore "condizionalità".

3.1 Il caso greco

Al termine del 2009 il Paese ellenico ha subito un'impennata nei tassi di interesse sui titoli di Stato, in seguito alla diffusione della notizia che il disavanzo pubblico era ben più elevato di quanto dichiarato dal governo precedente. La grave difficoltà della Grecia di finanziarsi ha minacciato la tenuta dell'area Euro. Dapprima le istituzioni europee hanno fronteggiato la situazione con gli ordinari strumenti previsti dal PSC e con l'adozione da parte del governo ellenico di un pacchetto di misure di *austerità* che, però, non sono riuscite a superare l'*impasse* del mancato finanziamento sul mercato. Nel maggio 2010 l'aggravamento è stato tale che il rischio di un *default* della Grecia ha spinto i Paesi della zona Euro a impegnarsi a fornire prestiti bilaterali per 80 miliardi di Euro, ripartiti secondo le quote del capitale della BCE, a cui si sono aggiunti 30 miliardi dal FMI. La somma «veniva inoltre subordinata all'impegno da parte della Grecia di rispettare il programma triennale di risanamento economico-finanziario negoziato — come precedentemente convenuto — con le autorità greche dalla Commissione, in collegamento con la BCE, e dal FMI»³³. Immediatamente dopo l'Unione si è dotata di un Fondo europeo di stabilità finanziaria (ESFS) e, più avanti, del MES. La Grecia è risultata destinataria di un secondo e di un terzo programma, entrambi caratterizzati dalla presenza di forti condizionalità. L'ultimo è terminato il 20 agosto 2018, ma il Paese risulta ancora sotto "monitoraggio post-programma"³⁴.

Per ciascun programma di assistenza, la Grecia ha firmato un *Memorandum of Understanding* (MoU) fra lo Stato, la Commissione europea, in accordo con la BCE, e il Fondo Monetario Internazionale, contenente le misure di aggiustamento economico e le riforme da attuare.

Lo strumento dei MoU ha provocato, secondo alcuni autori, dei veri e propri mutamenti costituzionali³⁵ della forma di governo. Infatti, l'asse

³³ 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*, n. 4/2010, 979.

³⁴ Il Paese ha terminato di essere sotto *enhanced surveillance* il 20 agosto 2022 e ora si trova nella fase di monitoraggio post-programma che, secondo il reg. (UE) n. 472/2013, terminerà quando la Grecia avrà pagato il 75 % dei prestiti. Commissione Europea, *Post-Programme Surveillance Report. Greece, Autumn 2022*, 1, reperibile al link https://www.esm.europa.eu/system/files/document/2022-11/ip191_en.pdf.

³⁵ Il riferimento è alla tesi di L. Papadopoulou, *Can constitutional rules, even if 'Golden', tame Greek public debt?*, in M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (cur.), *The constitutionalization of European budgetary constraints*, Londra, 2014, 223. In ottica comparata, la tesi è stata autorevolmente sostenuta da Antonia Baraggia, secondo cui le risposte europee alla crisi economica in Grecia e Portogallo sono «il "fenotipo" di un mutamento costituzionale in atto che interessa la natura stessa del potere politico e, ultimamente, la natura della sovranità statale»; A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi*, cit., 116.

decisionale si è spostato sull'esecutivo, diventando esso stesso «de facto as the ultimate decision-maker during the crisis years in Greece»³⁶. I *Memoranda of Understanding* sono stati votati dal Parlamento ellenico; tuttavia, il voto non è stato indice di un reale potere di intervento dei rappresentanti sulle scelte di bilancio contenute nell'accordo. Il voto parlamentare era su un «*fait accompli*»³⁷ e ai deputati era presentato un bivio: approvare il pacchetto completo, nonostante le possibili contrarietà verso alcuni punti; oppure rigettarlo *in toto*, ma con la conseguenza di rischiare di perdere il prestito e di scatenare una reazione dei creditori internazionali. Si sarebbe trattato di una scelta talmente dura che si è parlato di «red-line parliamentarism»³⁸. All'emarginazione del Parlamento greco ha contribuito un'interpretazione del *Memorandum* come fonte di *soft law* «drafted essentially by the creditors – at least on their conditionality part with the Greek government playing only a limited role»³⁹, finanche dal Consiglio di Stato (*Symboulion Epikrateias*), la «corte quasi-costituzionale»⁴⁰ greca. Nella decisione n. 668 del 2012, relativa a un ricorso di annullamento della legge di recepimento del primo MoU (legge n. 3845 del 2010), ha statuito che «the Memorandum of Understanding of the first financial assistance from the EU and the IMF is not an international agreement, since the parties that undersigned it have not assumed any mutual commitment and that the Memorandum of Understanding does not comprise any legal enforcement or any other sanction against the Greek authorities concerning its implementation»⁴¹. Tale qualificazione ha avuto conseguenze sulle procedure parlamentari perché l'art. 28 della Costituzione greca stabilisce che l'approvazione di trattati o accordi internazionali che limitino l'esercizio della sovranità nazionale oppure che conferiscano poteri regolatori ad agenzie internazionali necessita di un quorum deliberativo speciale: maggioranza assoluta nel primo caso, maggioranza dei tre quinti dei componenti nel secondo caso. L'interpretazione del *Memorandum* come mero programma politico ha, quindi, permesso di approvare tali misure con la maggioranza semplice *ex art.* 70 della Costituzione greca⁴². Altresì, la

³⁶ A. Tsiftoglou, *Greece after the Memoranda. A Constitutional perspective*, in *Hellenic Observatory Discussion Papers*, 2019, 6.

³⁷ M. Ioannidis, *Eu financial assistance conditionality after “Two Pack”*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2014, 42. Concorda A. Baraggia, *Ordinamenti giuridici a confronto*, cit., 92.

³⁸ M. Ioannidis, *Eu financial assistance*, cit., 43.

³⁹ A. Tsiftoglou, *Greece after the Memoranda*, cit., 4.

⁴⁰ «Sebbene il controllo di legittimità costituzionale sia formalmente diffuso, il Consiglio di Stato ha tradizionalmente svolto il ruolo di una corte quasi-costituzionale, intendendo con tale espressione sottolineare l'esercizio virtualmente accentrato del sindacato di costituzionalità»; così G. Aravantinou Leonidi, *Peculiarità del sistema giudiziario greco nella tradizione dell'Europa meridionale: il peso del contesto costituzionale, politico ed economico sugli organi di autogoverno della magistratura*, in *DPCE online*, n. 4/2020, 4925.

⁴¹ Maria Meng-Papantoni, *Legal aspects of Memoranda of Understanding in the Greek debt crisis*, in *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, n. 1/2015, 15.

⁴² Contiades ha, però, notato, in senso positivo, che tale qualificazione «under established principles of public law, parliament, which voted in Law 3845/2010, could not preclude future majorities from changing or even abandoning the Memorandum's political programme»; X. Contiades-I. A. Tassopoulos, *The impact of the Financial Crisis*

votazione parlamentare è stata priva di una discussione approfondita perché tutte le votazioni dei tre *Memoranda* sono avvenute secondo la procedura d'urgenza (art. 109 del regolamento) che prescrive di terminare l'esame e la votazione di un progetto di legge in un'unica seduta dalla durata massima di dieci ore⁴³.

La richiamata decisione del supremo consesso amministrativo rileva non soltanto per le conseguenze sulle procedure parlamentari, ma anche per il ragionamento giuridico con cui i giudici sono pervenuti a giudicare la costituzionalità del MoU. Sottoponendo la legge e il procedimento di approvazione a un test di proporzionalità, la corte ha fortemente valorizzato lo stato delle finanze pubbliche, ritenendolo un pericolo tale da dilatare la discrezionalità del decisore pubblico nell'affrontare la situazione⁴⁴. Il medesimo argomento (lo stato di emergenza e l'interesse pubblico ad esso sotteso) è stato ripreso nella pronuncia n. 2307 del 2014 relativa alla compatibilità costituzionale delle misure di austerità previste nel secondo *Memorandum*⁴⁵. Lo spettro del mancato finanziamento da parte dei mercati è entrato nel ragionamento giudiziario, spuntando le armi dei giudici costituzionali nei confronti dei *Memoranda*, diventando un dispositivo di "salvezza" costituzionale sia delle misure limitative dei diritti sociali e sia delle procedure limitative delle prerogative parlamentari.

3.2 Il caso spagnolo

Il Paese iberico ha richiesto soltanto un prestito al MES, dal valore di 41,3 miliardi di €, per ricapitalizzare il sistema bancario nell'anno 2012⁴⁶. La minore durata e entità del programma ha lasciato, dunque, maggiore discrezionalità nelle scelte dello Stato spagnolo.

on the Greek Constitution, in *Constitutions in the Global Financial Crisis*, Surrey, 2013, 203; in senso critico, a causa della partecipazione alla Troika del FMI, X. Contiades, C. Papacharalambous, C. Papastylanos, *The Constitution of Greece: EU Membership Perspectives*, in A. Albi-S. Bardutzky (cur.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, Berlino, 2019, 650.

⁴³ «As a result of the use of this exceptional procedure, there was no substantive public consultation over the reforms»; D. Kivoditis, *The Form and Content of the Greek Crisis Legislation*, in *Law Critique*, 2018, 61.

⁴⁴ *Symboulion Epikrateias*, dec. n. 668 del 2012, par. 49, 50, 51, 57; tradotta e commentata da M. Iodice, *Solange in Athens*, in *International Law Journal*, n. 2/2014, 539 ss.

⁴⁵ *Symboulion Epikrateias*, dec. n. 2307 del 2014. Per un commento della decisione, v. A. Baraggia, *La condizionalità economica nella giurisprudenza della crisi: un'analisi comparata*, in *Annuario di diritto comparato e studi legislativi*, Napoli, 2019, 51.

⁴⁶ Cfr. Meccanismo europeo di stabilità, *Conclusion of ESM financial assistance programme for Spain: an overview*, 31 dicembre 2013, consultabile all'indirizzo https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/migration_files/spanish_exit.pdf. Le condizionalità presenti nel Mou firmato dal governo spagnolo riguardavano specialmente il settore bancario, non mancano però attenzione verso le c.d. "riforme orizzontali" con riferimento alla governance del sistema creditizio e rimarcando che «the Spanish authorities are committed to implement the country-specific recommendations in the context of the European Semester», *Memorandum of understanding on Financial-sector policy conditionality*, 20 luglio 2012, https://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-07-20-spain-mou_en.pdf.

Il caso in esame offre l'occasione per osservare che anche le condizionalità "implicite" incidono sui poteri di bilancio dei Parlamenti. Emblematica è la vicenda relativa alla riforma dell'art. 135 della costituzione spagnola (CE) con cui il principio di *estabilidad presupuestaria* ha fatto ingresso nel testo costituzionale. Si potrà notare che la sua approvazione è derivata dalle "indicazioni" indirizzate dalla BCE, a guida Trichet, e dal governatore della Banca di Spagna all'allora Presidente del consiglio spagnolo Zapatero. In un contesto di rialzo dei tassi d'interesse dei titoli di Stato emessi da Madrid, le due istituzioni hanno sollecitato un serie di interventi amministrativi e normativi, tra cui un'applicazione stringente delle regole di bilancio alle amministrazioni regionali e locali; l'introduzione di una nuova regola che legasse l'incremento delle spese al PIL tendenziale; la richiesta di «cumplir sus objetivos de política presupuestaria independientemente de la situación económica»⁴⁷. La BCE era in una posizione di "forza contrattuale" poiché la scelta di procedere con il programma straordinario di acquisto SMP sarebbe stato uno strumento prezioso per abbassare gli alti tassi d'interesse sul debito e ha pesantemente condizionato l'esecutivo nel proporre rapidamente la riforma in esame, includendovi le regole fiscali richieste nella missiva. Sulla scelta hanno influito, altresì, la pressione di Francia e Germania e la volontà dei due principali partiti politici spagnoli (PSOE e PP) di usare la *reforma* come messaggio per rassicurare i mercati⁴⁸. In altre parole, «le riforme adottate a seguito della citata lettera paiono essersi poste quale risposta alle pressanti istanze esterne promanate dalle istituzioni europee, dato il contesto di estrema urgenza che vedeva la Spagna esposta a forti tensioni nei mercati del debito pubblico e, quindi, irrimediabilmente vincolata dal supporto condizionato della BCE»⁴⁹. Il risultato è una riforma costituzionale che non deriva da un «open and broad process of deliberation involving the people, but rather was enacted under pressure from other European governments

⁴⁷ Lettera del 5 maggio 2011, disponibile al seguente indirizzo:

https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/letter_mr_zapatero_es.pdf.

⁴⁸ «In data 23 agosto 2011 il premier Zapatero si esprimeva pubblicamente, per la prima volta, sulla necessità di riformare la Carta costituzionale mediante l'introduzione del principio di stabilità di bilancio. Il Presidente del consiglio assicurava invero che tale misura sarebbe stata un segnale inequivoco di fiducia ai mercati internazionali, necessaria al fine di ottenere il proseguimento del finanziamento del debito pubblico spagnolo a tassi ragionevoli»; R. CABAZZI, *L'introduzione del principio di estabilidad presupuestaria e le sue implicazioni nell'ordinamento spagnolo*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 3/2019, 126. Tre giorni dopo il discorso di Zapatero, il *Partido Popular* e il PSOE hanno presentato il disegno di legge di riforma costituzionale alla Camera. Concorda sul fatto che il fattore preponderante per l'approvazione della revisione costituzionale in Spagna è stata la pressione dei mercati e delle istituzioni europee G. Delledonne, *A legalization of financial constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and French experiences*, in M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (cur.), *The constitutionalization of European budgetary constraints*, cit., 185.

⁴⁹ R. Cabazzi, *L'introduzione del principio di estabilidad presupuestaria*, cit., 126. Concorda J.F. Sánchez Barrilao, *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la constitucion española*, in *Revista internacional de pensamiento político*, n. 9/2014, 704.

and the markets»⁵⁰ e nemmeno da obblighi giuridici determinati presenti nel trattato del *Fiscal Compact* poiché entrato in vigore successivamente (il 1° gennaio 2013).

Quanto al contenuto del novellato art. 135, la modificazione principale è la trasformazione del principio di *estabilidad presupuestaria* a parametro di legittimità costituzionale, essendo presente nell'ordinamento già prima come norma di rango primario e limitatamente alle amministrazioni pubbliche⁵¹. Il nuovo articolato introduce, altresì, il divieto di superare il deficit strutturale per lo Stato e le Comunità autonome, fissato da un'apposita *ley orgánica* entro i limiti «stabiliti dall'Unione europea per i suoi Stati Membri», e l'obbligo di rispettare il valore di riferimento per il debito pubblico/Pil «stabilito dal Trattato di Funzionamento dell'Unione europea», fissando così un rinvio mobile al diritto eurounitario⁵²; in più, gli enti locali sono obbligati a un più rigido equilibrio di bilancio⁵³ e alle poste del bilancio pubblico destinate al pagamento del debito pubblico è accordata «priorità assoluta». Significa che, secondo il comma terzo dell'art. 135, i capitoli di spesa volti al rimborso del capitale e degli interessi del debito sono “blindati” anche da possibili interventi parlamentari di emendamento. Si tratta di una regola costituzionale che, dunque, depotenzia il ruolo del Parlamento nella definizione della legge di bilancio perché il bilanciamento fra quanto rimborsare ai creditori (internazionali e non) e il finanziamento dei diritti è in parte già orientato dal nuovo testo costituzionale e, per ciò che resta nella discrezionalità dei decisori pubblici, «non è più nelle mani del Parlamento (l'organo maggiormente legittimato a stabilire l'allocazione delle risorse pubbliche) e neppure della giurisdizione, ma viene demandato, più o meno direttamente, all'apparato governamentale»⁵⁴.

È ben vero che nel sistema spagnolo il Parlamento si trova in una posizione più subordinata al governo rispetto al modello costituzionale italiano. La dottrina parlamentaristica spagnola parla, infatti, di governo come «*primus movens* del sistema parlamentare»⁵⁵ e il singolo parlamentare ha uno spazio di azione ristretto dalla concezione fortemente “gruppo-cratia” delle *Cortes Generales*⁵⁶. Tuttavia, è proprio per la già capacità limitata di

⁵⁰ J. Solanes Mullor-A. Torres Pérez, *The Constitution of Spain: the challenges for the constitutional order under European and global governance*, in *National constitutions in European and global governance*, cit., 548.

⁵¹ Ley 18/2001, de 12 de diciembre de Estabilidad Presupuestaria, in vigore dal 2008. Rimarca questo punto M. J. Ridauro Martínez, *La reforma del artículo 135 de la constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 29/2012, 243.

⁵² In dottrina è stato detto che «una simile costituzionalizzazione, oltre a rendere particolarmente evidente il vincolo che lega la Spagna al rispetto delle regole europee sui limiti all'indebitamento, finisce per impedire qualsiasi deroga a queste ultime, vanificando il potere decisionale autonomo dello Stato»; O. Makimov Pallotta, *Spagna*, in E. Di Salvatore (cur.), *Sistemi costituzionali europei*, Milano, 2021, 429.

⁵³ Così M. Medina Guerrero, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 29/2012, 146.

⁵⁴ F. Losurdo, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 94.

⁵⁵ F. Santaolalla López, *Derecho parlamentario español*, Madrid, 2013, 288, trad. mia.

⁵⁶ S. Gambino, J. Lozano Miralles, F. Puzzo, *Il sistema costituzionale spagnolo*, Padova, 2018, 134.

agire del Parlamento che il nuovo art. 135 CE è realmente incisivo sulla forma di governo perché depotenzia la funzione di riequilibrio che le *enmiendas* assumono durante l'esame dei progetti di legge nei confronti dell'esecutivo, *dominus* dei tempi e dell'attività parlamentare⁵⁷.

La marginalizzazione del Parlamento è avvenuta, per di più, anche nella fase di approvazione della riforma poiché le *Cortes Generales* hanno compresso l'iter alla durata di quindici giorni. La combinazione del procedimento di revisione costituzionale *ex art. 167 CE*, in luogo di quello più gravoso previsto all'articolo successivo, e della *tramitación en lectura única* prevista dall'art. 150 del *Reglamento del Congreso* e dall'art. 129 del *Reglamento del Senado*, comportante un «exclusivo examen por el Pleno»⁵⁸, ha limitato significativamente il dibattito parlamentare. A tal proposito, è stato chiamato in causa il *Tribunal Constitucional* con un *recurso de amparo* da parte di un gruppo parlamentare contrario alla *reforma*. I ricorrenti sostenevano che i due procedimenti utilizzati per l'approvazione rappresentassero una violazione del *ius in officium* dei ricorrenti⁵⁹. Con l'*auto* n. 36 del 11 febbraio del 2012 la corte ha dichiarato inammissibile il ricorso, senza entrare nel merito della questione. A differenza del caso greco, nella pronuncia non si utilizza l'argomento della situazione emergenziale; tuttavia, secondo Ridaura Martínez, la forma della pronuncia (*Auto*, ossia un'ordinanza) tradirebbe la consapevolezza della «*gravedad de la crisis económica*, que exigía una rápida respuesta por parte del Alto Órgano»⁶⁰.

3.3 Il caso tedesco

3375

Diverso è l'esito dell'incidenza della condizionalità nell'ordinamento tedesco poiché essa assurge, innanzitutto, a garanzia della prosecuzione del «cammino comunitario»⁶¹ di Berlino e, tratto più rilevante per la nostra indagine, contribuisce a rafforzare il potere di bilancio del *Bundestag*. Il rafforzamento è stato voluto dal Parlamento e confermato dal *Bundesverfassungsgericht* (*BVerG*) che ha radicato nel «diritto individuale alla democrazia» (art. 38, *Grundgesetz*) la difesa dei poteri di determinazione del bilancio nei confronti dei programmi di assistenza finanziaria. Come noto, la Corte di Karlsruhe si ritiene competente a vigilare sul processo di integrazione europea della Germania attraverso un controllo sugli atti *ultra vires*, cioè al di fuori del principio di attribuzione delle competenze, sul

⁵⁷ Sul tema delle funzioni dell'emendamento, v. A. M. Redondo García, *El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes generales*, in *Revista de derecho político*, n. 50/2001, 189 ss.

⁵⁸ P. García-Escudero Márquez, *La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 59/2000, 60 ss. Il procedimento a lettura unica implica una limitazione del potere di emendamento e il mancato esame da parte delle commissioni parlamentari.

⁵⁹ Sul controllo di costituzionalità per vizi procedurali della legge, v. almeno P. Bigliana Campos, *Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal Constitucional en la sentencia 99/87*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 24/1988, 211 ss.

⁶⁰ M. J. Ridaura Martínez, *La reforma del artículo 135 de la constitución española*, cit., 257.

⁶¹ Riprendendo l'espressione coniata da Barile nel saggio seguente v. P. Barile, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. cost.*, 1973, 2406 ss.

rispetto dell'identità costituzionale (*Verfassungsidentität*) e, prima della svolta con la pronuncia *Solange II* (1986), attraverso il *Grundrechtskontrolle* basato sui diritti fondamentali presenti nel testo costituzionale tedesco⁶². All'interno di tale filone giurisprudenziale, i giudici costituzionali traggono dall'art. 38, GG, riguardante il diritto di voto dei cittadini, un «vero e proprio diritto individuale alla democrazia»⁶³ che verrebbe leso da un indebito ampliamento dei poteri sovrani trasferiti alle istituzioni europee oltre quell'*Integrationsprogramm* deciso dalle istituzioni tedesche⁶⁴. Fra le attribuzioni “gelosamente” conservate dallo Stato tedesco vi rientrano le decisioni sulle entrate e sulle uscite del bilancio pubblico; dal momento che, nel ragionamento della Corte, è essenziale che il *Bundestag* mantenga poteri di indirizzo politico al fine di conservare la «capacità di uno Stato costituzionale di autodeterminarsi»⁶⁵. Come si può leggere già in *Maastricht Urteil*, i divieti di finanziamento del disavanzo pubblico da parte della BCE e di *bail out* ne costituiscono un'adeguata protezione⁶⁶.

L'attivismo del *BVerG* ha interessato anche il processo di ridefinizione della *governance* economica dell'Unione europea post-2010. Nella sentenza relativa al pacchetto di “aiuti” per la Grecia adottati per il tramite dell'EFSF, il tribunale ribadisce che il *Bundestag* non può essere privato del controllo sulle decisioni di bilancio poiché «the right to decide on the budget is a central element of the democratic developments of informed opinion»⁶⁷. La Corte salva la legittimità del fondo dal momento che non è stata prestata un'autorizzazione indefinita per un ammontare imprecisato, ma il fondo è limitato nel tempo e con precisi limiti quantitativi all'erogazione e alle garanzie prestate⁶⁸. Interviene, però, in senso garantista dei poteri del Parlamento fornendo un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1 del *Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz*, la legge che autorizza la Germania a partecipare al meccanismo di stabilizzazione EFSF: la Corte

⁶² Non è possibile in questa sede, per ragioni di spazio, ripercorrere in maniera compiuta tutti i passaggi della giurisprudenza costituzionale tedesca sull'Unione europea. Si rimanda, perciò, ai lavori di H.-G. Dederer, *Die Grenzen des Vorrangs des Unionsrechts – Zur Vereinheitlichung von Grundrechts, Ultra-vires- und Identitätskontrolle*, in *JuristenZeitung*, n. 7/2014, 313 ss.; E. Denninger, *L'identità costituzionale tedesca e l'Unione europea: riflessioni a partire dalla pronuncia sulle OMT*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1/2016; P. Faraguna, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2/2016; F. Saitto, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze “controdemocratiche”, principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, 23 ss.; P. Faraguna, *Il Bundesverfassungsgericht di fronte all'Unione europea: l'egemone non riluttante*, in G. Repetto-F. Saitto (cur.), *Temi e problemi della giustizia costituzionale in Germania*, Napoli, 2020, 191 ss.; F. D'Aiello, *Per una “preistoria” dei rapporti tra Bonn, Berlino, Karlsruhe, Bruxelles e il Lussemburgo. Le reazioni tedesche ed europee alla sentenza Solange I*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2022.

⁶³ P. Faraguna-D. Messineo, *Istituzioni tecniche*, cit., 482.

⁶⁴ BVerG, 2 BvR 2159/92, dec. 10 ottobre 1993, *Maastricht Urteil*.

⁶⁵ BVerG, 2 BvR, 2/2008, dec. 30 giugno 2009, *Lissabon Urteil*, par. 249.

⁶⁶ BVerG, 2 BvR 2159/92, dec. 10 ottobre 1993, *Maastricht Urteil*, par. 155.

⁶⁷ BVerfG, 987/10, dec. 7 settembre 2011, par. 122.

⁶⁸ BVerfG, 987/10, cit., par. 127 e ss.

sottolinea che l'intesa fra la Commissione Bilancio del *Bundestag* e il governo deve avvenire prima che l'esecutivo presti le garanzie⁶⁹.

L'anno seguente il Tribunale costituzionale federale è tornato a rispondere sul tema dell'integrazione economica a causa dei numerosi ricorsi contro il MES e si è espresso in via cautelare (12 settembre 2012) e definitiva (18 marzo 2014). Con quest'ultima pronuncia, ancora una volta il *BVerG* ha valutato compatibile il meccanismo europeo di stabilità con la costituzione tedesca poiché il meccanismo non snatura il carattere di *Stabilitätsgemeinschaft* dell'UE. Difatti, i giudici dichiarano espressamente che il novellato art. 136 TFUE e il MES «safeguard the stability of the monetary union»⁷⁰ e non introducono «a comprehensive liability and transfer union»⁷¹ perché l'assistenza finanziaria è selettiva, specificamente autorizzata, limitata nel tempo e il programma si basa sulla stretta condizionalità. In tema di prerogative parlamentari, come nella sentenza precedentemente analizzata, il *BVerG* interpreta in senso estensivo l'obbligo di passaggio parlamentare per definire la posizione del rappresentante tedesco nel *Board of Directors* del MES e aggiunge che anche per le possibili modifiche degli strumenti finanziari a disposizione del fondo sia sempre coinvolto il Parlamento⁷². Degna di nota è anche la precedente sentenza del 12 settembre 2012⁷³, pronunciata in sede cautelare, con cui i giudici richiedono che in sede di ratifica si facciano salvi i diritti del *Bundestag* di accedere ai documenti e agli archivi del MES, senza che possa esservi opposto il segreto previsto dagli articoli 32, 34 e 35 del trattato, in quanto «le norme in oggetto, finalizzate alla tutela della riservatezza rispetto a terzi non autorizzati che agiscono sul mercato di capitali, non possono valere per il *Bundestag*, che altrimenti vedrebbe pregiudicati i suoi diritti di informazione e quindi la sua *Haushaltsverantwortung*»⁷⁴, cioè la sua responsabilità di bilancio. Tale passaggio della sentenza si è tradotto in una dichiarazione interpretativa allegata al trattato MES.

Il Tribunale costituzionale tedesco è stato parimenti attento a salvaguardare gli obblighi di informazione nei confronti dei parlamentari

⁶⁹ BVerfG, 987/10, cit., par. 141. Per un'analisi della sentenza, v. R. BIFULCO, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011.

⁷⁰ BVerfG, 1390/12, dec. 18 marzo 2014, par. 105.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² «The participation rights must keep pace with the development of the Treaty – whether by statutory amendment, or by interpretation – so that the effective exercise of parliamentary budgetary responsibility and the *Integrationsverantwortung* is guaranteed in every eventuality»; BVerfG, 1390/12, cit., par. 226. Sottolineano le differenze nel controllo parlamentare sui rappresentanti degli Stati negli organi del MES M. Moschella, *When some are more equals than others. National parliaments and intergovernmental bailout negotiations in the Eurozone*, in *Government and opposition*, n. 2/2017, 259 e C. Fasone, *Eurozone, non-Eurozone, and “troubled asymmetries” among national Parliaments in the EU. Why and to what extent this is of concern*, in *Perspectives on federalism*, n. 3/2014, 1 ss., in particolare 15-21.

⁷³ BVerfG, 2 BvR 1390/12 –2 BvR 1421/12 –2 BvR 1438/12 –2 BvR 1439/12 –2 BvR 1440/12 –2 BvE 6/12, dec. 12 settembre 2012.

⁷⁴ A. Di Martino, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *federalismi.it*, n. 18/2012, 10.

tedeschi. È da ritenere pregnante la pronuncia del 27 aprile 2021, nata da un *Organstreit* con cui un gruppo parlamentare ha lamentato i ritardi governativi nelle comunicazioni relative alle negoziazioni in sede europea per la concessione del terzo pacchetto di aiuti alla Grecia nell'estate del 2015. I ricorrenti hanno sostenuto che la posizione della Germania nell'Eurogruppo era stata decisa in autonomia dal Governo Merkel senza passare precedentemente dal *Bundestag*. I giudici costituzionali riconoscono come fondata la pretesa dei parlamentari perché, in base all'art. 23, comma 2, GG, «the Bundestag must be notified “comprehensively” of matters concerning the European Union. In this regard, information on especially significant negotiations at the European level must be provided in full and in a detailed manner. Where a matter falls within the scope of the Federal Government's duty to notify the Bundestag, the Government has no discretion as to what documents and information to share with the Bundestag»⁷⁵.

Gli esempi soprariportati indicano che, nel periodo della crisi dei debiti sovrani, in Germania si sono difese le prerogative del Parlamento, anche attraverso una copiosa e attiva giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale⁷⁶, garantendo che vi fosse sempre una partecipazione del *Bundestag* nel raccordo delle decisioni di bilancio fra l'ordinamento europeo e nazionale, in particolar modo quando la Germania partecipava, tramite gli strumenti europei *ad hoc*, ad operazioni di salvataggio di altri Paesi della zona Euro.

4. La condizionalità macroeconomica in Next Generation EU e nelle proposte di riforma delle regole europee di finanza pubblica, tra continuità e discontinuità

È necessario tenere in dovuto conto che il quadro è cambiato radicalmente in seguito alla crisi economica provocata dall'emergenza Covid-19. Tra i cambiamenti più significativi si segnala l'attivazione della *general escape clause* nel 2020 e la conseguente sospensione dell'applicazione del Patto di Stabilità⁷⁷. La sospensione è stata prorogata fino al termine del 2023 e, nell'“intermezzo”, sono intervenuti due fattori di potenziale trasformazione della *governance* economica dell'Unione. Il primo è la nascita del *Next Generation EU*, un programma di sostegno economico che persegue obiettivi politici ulteriori alla stabilità finanziaria, quali la transizione ecologica e la

⁷⁵ BVerG, 2 BvE 4/15, dec. 27 aprile 2021, par. 110. Segnala l'importanza di questa decisione anche A. Conzutti, *Le sfide dell'integrazione economica europea di fronte al Bundesverfassungsgericht: un confronto (ormai) ineludibile alla luce del caso NGEU*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 3/2021, 217, nota 55.

⁷⁶ Per contestualizzare il ruolo del *BVerG* nella relazione Parlamento-Corte costituzionale, in una prospettiva comparata con l'Italia, si suggerisce la lettura di E. Caterina, *The Political Process in Search of a Judge: The Case of the Reluctant Italian Constitutional Court*, in *VerfassungsBlog* 23 settembre 2023, <https://verfassungsblog.de/the-political-process-in-search-of-a-judge/>.

⁷⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, COM (2020) 123 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0123>

digitalizzazione⁷⁸. NGUE agisce sul pilastro delle risorse proprie dell'Unione attraverso l'emissione di titoli di debito comune⁷⁹ e la maggior parte dei fondi (672, 5 miliardi di Euro) è distribuita attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza (recovery and resilience facility o RRF). I finanziamenti, siano essi sovvenzioni a fondo perduto (grants) o prestiti (loans), sono concessi previa valutazione del piano nazionale di ripresa e resilienza da parte della Commissione europea e adozione da parte del Consiglio di una decisione di esecuzione, come previsto dagli articoli 19 e 20, Reg. (UE) n. 241/2021. La somma viene erogata a rate, in base al concreto completamento del Paese degli obiettivi (*target e milestones*) inclusi nel Piano, secondo la logica dei piani di performance. Una grande differenza rispetto ai meccanismi in opera nel decennio precedente è la titolarità in capo agli Stati dei singoli piani nazionali di ripresa e resilienza, derivando gli stessi da una proposta nazionale, pur con i paletti procedurali e sostanziali previsti dal reg. (UE) n. 2021/241, ma la cui «national ownership» va rispettata da parte della Commissione⁸⁰.

È importante sottolineare che la condizionalità macroeconomica si evolve, ma non scompare⁸¹. Infatti, il programma NGUE non è sganciato dal Semestre europeo, ma vi si sovrappone e, in un certo senso, ne rafforza l'effettività; dal momento che nel RRF opera una condizionalità *ex ante* e *in itinere*⁸². La prima riguarda la fase di definizione dei piani perché la Commissione è chiamata a valutare se gli stessi sono coerenti con le *country specific recommendations*, «inclusi i relativi aspetti di bilancio»⁸³, e con gli altri documenti rilasciati durante il Semestre europeo. La seconda emerge nella fase di implementazione del c.d. *Recovery plan* poiché l'articolo 10 del citato regolamento, rubricato «Misure per collegare il dispositivo a una sana *governance* economica», introduce un meccanismo per sospendere i

⁷⁸ A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery Plan*, in *Politica del diritto*, n. 2/2022, 229.

⁷⁹ Sulle tappe che hanno portato alla nascita di NGEU, v. L. Lionello, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus.it*, n. 4/2020, 22 ss. Inoltre, sul tema dei risvolti solidaristici, v. in questa *Rivista*, il contributo di Nicola Maffei nella presente sezione monografica.

⁸⁰ Reg. (UE) n. 2021/241, considerando n. 41. La *national ownership* può apprezzarsi nelle diverse scelte su quali priorità concentrarsi nei singoli piani; v. L. Torchia, M. Mazzarella, F. Ciarlariello, C. Ramotti, L. Magli, C. Pezzullo, P. La Selva, *I piani nazionali di ripresa e resilienza a confronto. Obiettivi comuni e strategie*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2023, 577 ss.

⁸¹ Sul tema, almeno D. De Lungo-F.S. Marini, *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023, in particolare il saggio di F. Saitto, *Le sfide dell'intervento pubblico nell'economia in Europa tra programmazione e composizione della spesa: alcune osservazioni preliminari intorno al Next Generation EU*, 177 ss.; M. Buti-S. Fabbrini, *Next generation EU and the future of economic governance: towards a paradigm change or just a big one-off?*, in *Journal of European Public Policy*, n. 4/2023, 676 ss.; M. Dani, *L'invadente condizionalità macroeconomica del dispositivo per la ripresa e resilienza*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1/2023, 285 ss.; M. Dani, *Costituzione economica e ordine materiale dell'economia nell'Unione europea: verso un interventismo post-politico?*, in *Giur. cost.*, n. 6/2022, 3027 ss.

⁸² Utilizzando la terminologia di A. Conzutti, «*In conditionality we trust*». *Riflessioni sulle condizionalità macroeconomiche introdotte dal recovery and resilience facility*, in *Ambientediritto.it*, n. 3/2022, 768, 771.

⁸³ Art. 18, par. 4, lett. b), reg. (UE) n. 241/2021.

pagamenti, in caso di inottemperanza alle misure deliberate nella procedura per disavanzi eccessivi. Esso si attiva con una proposta della Commissione, seguita da un voto del Consiglio secondo la regola della *reverse majority*. È stato correttamente notato che «a fronte della scarsa *compliance* rispetto alle raccomandazioni che ha caratterizzato la prassi dell'ultimo decennio, il potere di sospendere i pagamenti del RFF o di ridurre i finanziamenti rende l'azione della Commissione ben più incisiva»⁸⁴. Tale mutamento «*de facto changes the status of the Semester's recommendations as well as the monitoring role of the Commission within European economic governance*»⁸⁵.

In virtù del collegamento fra il coordinamento delle politiche economiche attraverso il Semestre europeo e dell'ambiziosa varietà degli obiettivi perseguiti dal *Next Generation EU*, alcuni hanno rilevato che un portato delle condizionalità del NGUE è la maggiore capacità delle istituzioni europee di individuare le priorità politiche a livello unionale e di dare effettività a tale scelta, potendo indirizzare attraverso i finanziamenti maggiormente le *public policies* nei Paesi membri. Secondo Patrin, l'integrazione fra il *Recovery fund* e il Semestre europeo costituisce «a significant instrument in the hands of the Commission, who steers the Semester process, in order to control and align policy objectives, priorities and results»⁸⁶. Per un altro verso, è rimasto il protagonismo dell'esecutivo, specialmente nelle modalità di redazione dei singoli *Recovery plan*, caratteristica della condizionalità in uso nel decennio precedente. Le cause di tale continuità sono state ravvisate nelle serrate e continue consultazioni fra singoli Governi e la Commissione europea, il che ha reso complicato per i Parlamenti seguirle e intervenire efficacemente, e nell'estensione dei sei "pilastri" del NGUE a numerose materie, alcune delle quali tradizionalmente di appannaggio nazionale su cui l'assemblea nazionale ha maggiori margini di manovra⁸⁷.

⁸⁴ M. De Bellis, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*, in *Diritto costituzionale*, n. 2/2022, 47. Insiste sul ruolo preponderante della Commissione europea M. Moschella, *What Role for the European Semester in the recovery plan?*, Parlamento Europeo, Bruxelles, 2020, in particolare 20, reperibile al link [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651377/IPOL_IDA\(2020\)651377_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651377/IPOL_IDA(2020)651377_EN.pdf).

⁸⁵ D. Bokhorst-F. Corti, *Governing Europe's Recovery and Resilience Facility: between discipline and discretion*, in *Government and opposition*, 2023, 2.

⁸⁶ M. Patrin, *Governance by funding: NGUE, solidarity, and the EU institutional balance*, in *Rebuild – Working paper* n. 4/2023, 14, disponibile al seguente link <https://ssrn.com/abstract=4361461>. Concordano P. Leino-Sandberg-T. Raunio, *From bad to worse: the continuous dilemma facing Parliaments in European economic and fiscal governance*, in *Government and opposition*, 2023, 9 secondo cui «EU funding is used to buy compliance with the priorities set in high-level executive process».

⁸⁷ Così P. Leino-Sandberg-T. Raunio, *From bad to worse*, cit., 1 ss e P. Leino Sandberg-M. Ruffert, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment*, in *Common Market Law Review*, n. 2/2022, 455. Sul ruolo del Parlamento italiano la letteratura è ampia, almeno cfr. M. Cerase, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in Parlamento: genesi, vicende e contenuti*, in D. De Lungo-F. S. Marini, *Scritti costituzionali*, cit., 43 ss. e C. Colapietro, *La forma di Stato e di governo italiana alla "prova" del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 325 ss.

Invece, la maggiore differenza rispetto ai “salvataggi” attraverso il MES risiede nella scelta volontaria degli Stati sull’entità dei finanziamenti e, di conseguenza, sul numero di *target* e *milestones* da raggiungere. La maggiore o minore incidenza della condizionalità sugli assetti costituzionali dei Paesi membri dipende, innanzitutto, da una decisione nazionale.

Per marcare la differenza dalle precedenti esperienze di assistenza finanziaria, in dottrina è stata avanzata l’ipotesi di definire “utile” la condizionalità del NGUE⁸⁸, essendo volta a sostenere piani di spesa lontani dalla logica dell’austerità e diretti all’attuazione di obiettivi sociali e ambientali⁸⁹. Tuttavia, queste considerazioni possono essere valutate solo se si analizza il secondo elemento innovativo del panorama post-2020, ossia il percorso di riforma delle *fiscal rules*, dato che la sospensione del PSC era temporanea ed è giunta al termine nel dicembre 2023.

L’iter di riforma delle *fiscal rules* è iniziato nel 2021⁹⁰. La ridefinizione delle regole è ancora oggetto di discussione a livello europeo e, ad oggi, è possibile ragionare sulle proposte legislative presentate dalla Commissione il 26 aprile 2023 e sui successivi sviluppi delle trattative⁹¹. Da esse emerge che il “braccio preventivo” della nuova *governance* ha il baricentro nella presentazione di un piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine, tarato sulla “traiettoria tecnica” individuata dalla Commissione, diversa per ogni Paese ed espressa in termini di spesa netta pluriennale, il quale piano contiene le «misure strutturali di bilancio programmate» e «gli interventi dello Stato membro interessato volti a dare seguito alle raccomandazioni

⁸⁸ E. Paparella, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel “discorso” della Commissione europea e “condizionalità utile”*, in *Osservatorio AIC*, n. 6/2020, 151 ss.

⁸⁹ Condividono l’opinione M. Buti-S. Fabbrini, *Next generation EU and the future of economic governance: towards a paradigm change or just a big one-off?*, in *Journal of European Public Policy*, n. 4/2023, 689: «The logic of the NGEU is the opposite, since it does not impose fiscal adjustment (mainly cuts in public services), but rather it promotes fiscal expansion (through grants and not only loans). In the latter context, implementing reforms is a condition for receiving financial support, whereas structural change during the financial crisis implied a reduction in resources (at least in the short term)».

⁹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale europeo, al Comitato delle regioni, *L’economia dell’Ue dopo la Covid-19: implicazioni per la governance economica*, COM(2021) 662 final; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell’UE*, COM(2022) 583 final. Sul percorso di riforma v. A. Guazzarotti, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun “Hamiltonian moment”*, in *Rivista AIC*, n. 1/2023; E. Mostacci, *La costituzione finanziaria europea e il paradigma di Pangloss*, in *DPCE online*, n. 1/2023, 600 ss.; A. Francescangeli-G. Gioia, *Riforma del Patto di Stabilità e nuova governance economica. Sulla recente proposta della Commissione europea*, in *Rivista di diritti comparati*, 1° febbraio 2023.

⁹¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, COM(2023) 240 final; Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, COM(2023) 241 final; Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, COM(2023) 242 final.

specifiche per paese»⁹². Nel caso di deviazioni significative dal saldo strutturale a medio termine, il Consiglio può adottare sanzioni con il meccanismo del voto a maggioranza inversa. La durata del piano è quadriennale, ma gli Stati possono chiedere di “allungare” il percorso di “risanamento” delle finanze pubbliche fino a sette anni, in cambio di investimenti e riforme ulteriori a quelli già presenti nei piani. In seguito agli ultimi sviluppi delle trattative, su pressione dei Paesi “rigoristi”⁹³, sono stati inseriti due vincoli ulteriori, uno sul debito, l’altro sul disavanzo: il piano di aggiustamento deve essere congegnato in maniera tale da ridurre il rapporto debito/Pil in media di almeno un punto all’anno; mentre il disavanzo al termine del percorso deve scendere al di sotto del 1,5 % del Pil, irrigidendo così il vincolo di Maastricht del 3 %. Per quanto riguarda il “braccio correttivo”, restano in piedi le procedure di infrazione per disavanzi eccessivi; però “il Consiglio ha anche deciso che la Commissione può, per un periodo transitorio nel 2025, 2026 e 2027, tener conto dell’aumento dei pagamenti degli interessi ai fini del calcolo dello sforzo di aggiustamento nell’ambito della procedura per i disavanzi eccessivi”⁹⁴.

Tuttavia, è importante segnalare che l’obbligo di seguire la traiettoria tecnica stabilita dalla Commissione non vale per tutti i Paesi membri dell’UEM, ma soltanto per i Paesi “ad alto debito” secondo i parametri di Maastricht, cioè con un rapporto debito pubblico/Pil superiore al 60%⁹⁵. La conseguenza è quella di creare due gruppi di Paesi membri con obblighi di finanza pubblica differenziati e una ben diversa incidenza delle regole di *governance* europea sui poteri degli Stati e dei Parlamenti nazionali nella definizione delle politiche di bilancio. In particolar modo, è stato notato dai primi commentatori della proposta che il ruolo della Commissione europea diventerebbe particolarmente preminente, dal momento che le verrebbero assegnate «funzioni di indirizzo nei confronti delle politiche di bilancio nazionali»⁹⁶ in eccesso rispetto alle competenze dei Trattati.

⁹² Art. 11, par. 1, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, COM (2023) 240 final.

⁹³ M. Bordignon, *Nasce il nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *Lavoce.info*, 22 dicembre 2023, <https://lavoce.info/archives/103237/nasce-il-nuovo-patto-di-stabilita-e-crescita/>.

⁹⁴ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/12/21/economic-governance-review-council-agrees-on-reform-of-fiscal-rules/>.

⁹⁵ Art. 5, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, COM (2023) 240 final.

⁹⁶ A. Sciortino, *Sostenibilità del debito pubblico e proposta di riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *AIC*, 2023, disponibile al link <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/07-2023-la-governance-economica-europea/sostenibilita-del-debito-pubblico-e-proposta-di-riforma-del-patto-di-stabilita-e-crescita>. Aderisce alla critica A. Francescangeli, *Live in Brussels: un piano quinquennale per rifugiarsi sotto il Patto di Stabilità. Sullo stato della proposta di modifica delle regole del PSC della scorsa primavera*, in *Rivista di diritti comparati*, 4 dicembre 2023.

5. Considerazioni conclusive... aspettando gli sviluppi di NGEU e la riforma delle regole di governance economica

Dalla ricerca condotta emerge l'ambivalenza della condizionalità: nei Paesi in *bail out* è un fattore di condizionamento delle decisioni di bilancio che lascia uno spazio marginale ai parlamenti nazionali per deliberare scelte politiche⁹⁷; nel Paese creditore *par excellence* si tratta di un fattore di legittimazione del processo di integrazione eurounitario; dal momento che la condizionalità garantisce il permanere dei principi ordoliberali di finanza pubblica e, dunque, non mutino le condizioni alle quali la Germania ha subordinato la propria partecipazione all'Unione. Durante la crisi economica si è saldato un legame fra garanzia dei poteri delle assemblee rappresentative ed autonomia nella politica di bilancio: maggiore è l'autodeterminazione nelle scelte di politica economica; più forte è il ruolo del Parlamento. La contrapposizione fra i due gruppi di Paesi non potrebbe essere più netta. L'Unione monetaria, attraverso la condizionalità, si è trasformata in uno spazio dove è possibile, utilizzando la formula di Cesare Pinelli, soltanto una «democratizzazione in un solo Paese»⁹⁸. Allo stesso modo, non si può affermare che le regole economiche europee «disarmino» tutti i Parlamenti⁹⁹, ma soltanto quelli che necessitano di un «aiuto» da parte della BCE o dei meccanismi di salvataggio.

In maniera parallela, le Corti costituzionali si posizionano secondo il medesimo *cleavage*. Nei Paesi sottoposti a programmi di salvataggio qui esaminati i giudici hanno giustificato la marginalizzazione dei Parlamenti, valorizzando lo stato emergenziale del rischio di fallimento del Paese dovuto allo stato delle finanze pubbliche. La dottrina ha rilevato che le possibilità delle Corti costituzionali di «conduct constitutional reviews and protect the prerogative of national parliaments have been constrained by the economic needs of their states»¹⁰⁰. Al contrario, in Germania il tribunale costituzionale federale «has been more willing to examine in detail and with high intensity the constitutionality of the measures»¹⁰¹ e ha assunto il ruolo di difensore dei poteri di controllo e di indirizzo del *Bundestag* nella politica di bilancio. Di conseguenza, l'intervento dei tribunali ha ulteriormente aggravato le asimmetrie tra le assemblee degli Stati creditori e debitori, giungendo a far dipendere dal consenso dei Parlamenti dei Paesi prestatori decisioni fondamentali sulle misure di *bailout*¹⁰².

⁹⁷ Così M. Latorre, *A Weberian moment for Europe? Constitutionalism and the crisis of European integration?*, in *European Public Law*, n. 3/2014, 433.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ L'espressione riprende la suggestione di G. Guerra, *Governance economica europea e principio democratico: alcuni aspetti problematici*, in *federalismi.it*, n. 1/2019, 39; ma non si condivide l'idea che tutti i Parlamenti subiscano lo stesso effetto, come si è tentato di dimostrare nel contributo.

¹⁰⁰ P. Leino-Sandberg-T. Raunio, *From bad to worse: the continuous dilemma facing Parliaments in European economic and fiscal governance*, in *Government and opposition*, 2023, 7.

¹⁰¹ C. Kombos, *Constitutional review and the economic crisis: in the Courts we trust? – Part two*, in *European public law*, n. 2/2019, 248.

¹⁰² Così A. Maatsch, *Limited and asymmetrical: approval of anti-crisis measures (EFSF, ESM and TSCG) by national Parliaments in the Eurozone*, in C. Fasone, D. Fromage, Z.

Queste conclusioni sono ancora valide nello scenario post-2020? Se è possibile sostenere che nello spazio europeo la *governance* dell'economia è costruita in maniera tale che la maggiore o minore possibilità di garantire un'adeguata partecipazione delle assemblee rappresentative alle decisioni di finanza pubblica dipende dalla posizione finanziaria dello Stato membro, il processo di revisione delle regole di finanza pubblica dell'Unione europea ribadirebbe questa separazione, benché le differenze si basino su un criterio differenziale diverso. Ancora non è possibile trarre delle conclusioni definitive perché il "trilogo" sulla proposta deve ancora concludersi. Molto dipenderà da quanto "metodo PNRR"¹⁰³ gli Stati vorranno mantenere nel nuovo *framework* legale. Tuttavia, se venisse confermata la suddivisione degli Stati membri per livelli di debito e la conseguente applicazione differenziata delle regole di sorveglianza sui piani strutturali nazionali di bilancio, essa sarebbe una conferma della condizionalità macroeconomica come fattore generatore di asimmetrie; nonostante l'articolo 4 del TUE proclami l'uguaglianza fra tutti gli Stati membri.

Federico Musso
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"
federico.musso@alumni.uniroma2.eu

Lefkofridi (a cura di), *Parliaments, public opinion and parliamentary elections in Europe*, EUI Working Papers MWP 2015/18, 69.

¹⁰³ L'espressione è di Nicola Lupo che individua nel NGEU e nei PNRR un nuovo metodo di governo nell'Unione europea; cfr. N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2022, 729 ss. e Id., *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. De Lungo-F.S. Marini, *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 1 ss., spec. 18-19.