



Il caso del terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia e le asimmetrie nei poteri costituzionali dei Parlamenti nazionali

di Cristina Fasone

SOMMARIO: 1. – Introduzione. Le asimmetrie come elemento ormai caratterizzante la vita dell’Unione e i riflessi sui Parlamenti. 2 – Breve cronistoria di una crisi annunciata: genesi e adozione del terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia. 3. – Solo una questione di Eurozona? La posizione del Regno Unito e la prospettiva di coinvolgimento del suo Parlamento. 4. – L’autorizzazione parlamentare preventiva all’avvio dei negoziati per l’aiuto finanziario alla Grecia (luglio 2015). 5. – L’approvazione parlamentare successiva del terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia (agosto 2015). 6. – Conclusioni

1. – Introduzione. Le asimmetrie come elemento ormai caratterizzante la vita dell’Unione e i riflessi sui Parlamenti

Il rispetto del principio di eguaglianza tra Stati Membri dell’Unione europea (Art. 4(2) TUE) e, di riflesso, tra le istituzioni nazionali (in particolare parlamento e governo) di paesi diversi, è stato messo a dura prova dalla crisi dell’Eurozona per ragioni economiche (stati debitori-stati creditori), giuridiche (regime giuridico dell’area euro e dei Paesi che non vi partecipano, da un lato, e limiti costituzionali nazionali, dall’altro) e politiche (legate alla credibilità internazionale dei Paesi).

Le asimmetrie derivanti dal nuovo quadro normativo emergente a livello europeo e internazionale non sono le uniche e forse neppure quelle che suscitano

maggiori perplessità dal punto di vista costituzionale. Infatti, sono gli stessi Trattati europei, sottoscritti da tutti i Paesi membri, ad ammettere la possibilità di un'Europa "a più velocità", attraverso cooperazioni rafforzate, *opt out* e, soprattutto, l'Eurozona, sebbene l'adozione dell'euro come moneta unica sia considerata come l'esito obbligato di un processo di convergenza a cui tutti gli Stati membri sarebbero chiamati. E' ugualmente noto, però, che allo stato dei fatti alcuni Paesi, per loro volontà, resteranno esclusi comunque dall'Unione economica e monetaria (UEM): il Regno Unito, la Danimarca (che beneficiano entrambi di un *opt out* permanente¹) e la Svezia che beneficia di un *opt out* di fatto. E' probabile, poi, che alla luce delle dichiarazioni di leader politici e di alcune recenti evoluzioni istituzionali Paesi come la Repubblica ceca, la Polonia e l'Ungheria si chiamino ugualmente fuori dall'area euro.

Inoltre, è proprio la presenza di vincoli strettissimi tra le economie degli Stati dell'Eurozona che, di fronte all'urgenza della crisi finanziaria e al rischio di fallimento di alcuni di questi Paesi (Cipro, Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna)², ha portato a costruire meccanismi di aiuto finanziario inizialmente temporanei (l'European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM) e l'European Financial Stability Facility (EFSF)) e ora permanenti (l'European Stability Mechanism (ESM)), di diritto internazionale, pubblico (ESM) e privato (EFSF)³, della cui compatibilità con i Trattati europei si è per qualche tempo dubitato⁴ e che, in alcune circostanze, vedono gli Stati Membri collocati in posizione asimmetrica: per esempio, tra quelli che dichiarano il *bailout* e quelli che prestano aiuto finanziario attraverso i neo istituiti fondi oppure in relazione alle regole di voto nell'ESM quando si tratta di

¹ Cfr., rispettivamente, i Protocolli n. 15 e n. 16 allegati al Trattato di Lisbona. In proposito, si veda R. Schütze, *European Union Law*, Cambridge, 2015, 807-810.

² Alla lista andrebbe aggiunta anche l'Italia se si parlasse non solo di assistenza finanziaria, ma anche di supporto finanziario attraverso la Banca Centrale europea e, in particolare, il Securities Market Programme.

³ L'EFSF è infatti un Fondo di diritto privato, utilizzato tra il 2011 e il 2014 e ora sostituito dall'ESM, costituito a Lussemburgo, secondo il diritto lussemburghese.

⁴ Fino alla sentenza della Corte di giustizia, caso C-370/12, *Pringle c. Government of Ireland*, 27 novembre 2012. Cfr., tra i molti, B. de Witte, T. Beukers, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism: Pringle*, in 50 *Common Market Law Review*, 2013, 805-848 e P. Craig, *Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance*, in 9(2) *European Constitutional Law Review*, 2013, 263-284. In particolare, sulle implicazioni per i parlamenti nazionali, si veda E. Bartolini, *La nuova dimensione della sovranità dei Parlamenti nazionali in materia finanziaria e di bilancio*, in 1 *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013, 135-168.

ricorrere alla procedura d'urgenza. In questo caso, mai verificatosi peraltro, si decide a maggioranza qualificata – dell'85% delle quote sottoscritte dagli Stati membri – anziché secondo la regola generale dell'unanimità; circostanza, quest'ultima, che porta il voto della Germania ad essere determinante ai fini dell'uso del fondo, in ragione delle quote detenute (quasi il 27%), anche se nella procedura d'urgenza questo paese non potrebbe da solo opporre un veto⁵.

Sono però i vincoli costituzionali nazionali che mettono a repentaglio il principio di eguaglianza tra gli Stati e tra le loro istituzioni nella crisi dell'Eurozona ben più delle norme di diritto internazionale che (per il momento) regolano il funzionamento di questi meccanismi di salvataggio, essendo questi tenuti al rispetto dei Trattati europei, secondo la Corte di giustizia, e dunque anche dell'art. 4(2) TUE⁶. Come evidenziato recentemente in uno studio di grande interesse prodotto per il Parlamento europeo, i principali limiti all'integrazione europea si rinvergono – non sorprendentemente – proprio nelle Costituzioni e nel diritto costituzionale degli Stati Membri⁷.

La vicenda del terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia sembra paradigmatica da questo punto di vista. In particolare, dalla prospettiva dei poteri delle istituzioni nazionali e del rispetto del principio democratico, la lettura di questo caso è particolarmente interessante se operata alla luce del ruolo giocato dai Parlamenti degli Stati membri. Ciò non solo in quanto un Parlamento, quello greco, per via della severità della crisi, acuita dall'atteggiamento dello stesso Governo di Atene, è stato costretto ad approvare nel giro di qualche settimana modifiche di straordinario impatto per l'ordinamento giuridico nazionale, nonché per il sistema economico e sociale; ma, soprattutto, perché la possibilità per la Grecia di essere

⁵ Cfr. art. 4.4 del Trattato sull'ESM.

⁶ Cfr. C. Pinelli, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, 25 marzo 2014 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 6(3) *Perspectives on federalism*, 2014, 15-28.

⁷ Cfr. European Parliament, Directorate-general for Internal Policies, *National Constitutional Avenues for Further Integration*, Study prepared by L. F.M. Besselink, M. Claes, Š. Imamović, and J. H. Reestman, Brussels, European Union, 2014, available at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493046/IPOL-JURI_ET\(2014\)493046_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493046/IPOL-JURI_ET(2014)493046_EN.pdf). Si vedano, approfonditamente, rispetto al periodo antecedente alla crisi finanziaria e al Trattato di Lisbona, M. Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea*. Milano, 1995 e B. de Witte, *La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei*, in 1 *Quaderni costituzionali*, 2005, 39-65.

salvata e l'operatività del meccanismo di salvataggio sono dipese dalla scelta di alcuni Parlamenti – in particolare, quelli austriaco, estone, finlandese e tedesco –, in virtù dei loro poteri costituzionali⁸, di esprimersi in favore del pacchetto di aiuti finanziari. In altre parole, in un momento tanto drammatico per la sopravvivenza dell'intera Eurozona, considerato il rischio di Grexit paventato da più parti, in virtù dei vincoli costituzionali posti in alcuni Paesi alla negoziazione di aiuti finanziari (par. 4) e poi all'autorizzazione al trasferimento di prestiti finanziati attraverso i bilanci nazionali (par. 5), il voto di alcuni Parlamenti è stato determinante rispetto ad altri, non potendo questi ultimi, al contrario dei primi, opporre il veto al salvataggio della Grecia.

Il caso del terzo pacchetto di aiuti finanziari è peculiare anche perché il prestito è stato concesso attraverso l'ESM - e, forse, ulteriore assistenza finanziaria verrà richiesta al Fondo Monetario Internazionale (FMI). In occasione del primo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia, nel 2010, e a cui ha fatto seguito un secondo pacchetto nel 2011 mediante l'EFSF, si era effettivamente verificato un caso di veto all'erogazione del prestito da parte del Parlamento slovacco⁹. Tuttavia, le conseguenze per la Grecia non furono destabilizzanti, in quanto nel 2010 il salvataggio era basato su un meccanismo di prestiti bilaterali e non su un fondo di assistenza finanziaria comune tra gli Stati dell'Eurozona. Dunque il “no” del parlamento slovacco non aveva impedito ad altri Paesi e ai loro Parlamenti di concorrere al salvataggio della Grecia. Diverso è invece il caso dell'ESM, la cui attivazione richiede che tutti i Paesi dell'area euro siano concordi sull'entità del prestito, sulla tempistica nonché sulle condizioni di erogazione: basta che uno solo dei sopra citati Parlamenti si opponga per potere bloccare l'intero processo.

Ciò solleva, del resto, alcuni interrogativi relativamente alla garanzia da parte dell'attuale disegno europeo e nazionale di assistenza finanziaria reciproca nell'Eurozona del valore della solidarietà (art. 2 TUE), sui cui l'Unione si fonda, e degli obiettivi programmatici della realizzazione di un'economia sociale di mercato, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, della promozione della

⁸ La parola “costituzionali” è qui usata in senso lato, ossia non solo per riferirsi a poteri previsti dalla Costituzione e dal leggi costituzionali, ma attribuiti anche attraverso la giurisprudenza costituzionale, leggi organiche e rinforzate.

⁹ Nel 2011 l'approvazione di misura dal parte del Parlamento slovacco dell'aumento della quota slovacca dell'EFSF portò alle dimissioni del governo in carica.

giustizia e della protezione sociale, della lotta all'esclusione sociale e della solidarietà tra Stati membri (art. 3.3 TUE)¹⁰. Tali valori e obiettivi vanno tuttavia correlati alla loro effettiva vincolatività per il giudice ed il legislatore europeo, che ad essi aderiscono nella misura in cui sia consentito loro dalle competenze dell'Unione, da sempre circoscritte sia nel campo delle politiche economiche che di quelle sociali¹¹.

Ecco quindi che, in questo contesto, si profila un problematico bilanciamento tra solidarietà all'interno dell'Eurozona e protezione dei cittadini greci contro il rischio di fallimento del loro stato, da un lato, e protezione degli elettori e *tax payers* degli altri Stati membri, attraverso i Parlamenti nazionali, chiamati a pronunciarsi sul trasferimento di risorse dal livello nazionale all'ESM e quindi alla Grecia, dall'altro. Peraltro, la decisione parlamentare in qualche caso è vincolante, in qualche altro no.

2 – Breve cronistoria di una crisi annunciata: genesi e adozione del terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia

Dopo anni di regime di stretta condizionalità e considerevoli tagli al settore pubblico e alle politiche sociali, in cambio di una relativa stabilità finanziaria, dal 2012 una serie di votazioni popolari hanno condotto la Grecia nuovamente sull'orlo del baratro nel 2015.

L'incapacità del Parlamento monocamerale di eleggere, dopo tre tentativi falliti, il nuovo Capo dello Stato, a fine del 2014, ha condotto, secondo quanto stabilito dalla Costituzione greca¹², a nuove elezioni a gennaio 2015 (dopo che molte elezioni erano state celebrate negli anni immediatamente precedenti¹³), dove il partito guidato da Alexis Tsipras, SYRIZA, si è attestato come forza di maggioranza relativa

¹⁰ Cfr. M. Poiars Maduro, *A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, in *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Policy Paper No. 2012/11*, European University Institute, 25 November 2012, 5-13.

¹¹ Cfr. K. A. Armstrong, *Governing Social Inclusion: Europeanization through Policy Coordination*, Oxford, 2010, 29-300.

¹² L'art. 32 della Costituzione greca prescrive lo scioglimento anticipato del Parlamento qualora quest'ultimo, a seguito di tre successive votazioni, ad intervalli scanditi dalla Costituzione medesima e con maggioranze decrescenti (due terzi dei componenti nella prima votazione e tre quinti nella seconda e nella terza), non riesca ad eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

¹³ Si possono ricordare le elezioni per il Parlamento greco a maggio e poi a giugno del 2012 (poiché dopo le prime non si era potuta costituire alcuna maggioranza parlamentare) e le elezioni locali ed europee, entrambe celebrate a maggio del 2014. Peraltro, dopo le elezioni politiche di gennaio 2015, si sono tenute nuove elezioni anticipate anche a settembre del 2015.

in Parlamento. Il nuovo governo di coalizione tra SYRIZA e ANEL (partito dei greci indipendenti) ha subito incontrato una serie di difficoltà nei rapporti con la c.d. “Troika”, composta dal FMI, dalla Commissione europea e della Banca centrale europea, in vista delle scadenze per la restituzione del prestito. La politica anti-*austerity* annunciata dal nuovo governo e il tentativo di disconoscere il ruolo della “Troika” da parte del Ministro delle finanze greco, Gianīs Varoufakīs, hanno creato non poche tensioni nei rapporti tra Atene e Bruxelles, fino a quando è divenuto chiaro che la Grecia non avrebbe restituito il prestito in scadenza il 30 giugno 2015, mentre la sostenibilità finanziaria del debito greco veniva messa in discussione. Di qui l’annuncio il 27 giugno 2015 del Premier Alexis Tsipras di indire un referendum, il 5 luglio 2015, sulle condizioni imposte dalla Troika in cambio di un nuovo programma di assistenza finanziaria.

Il Parlamento greco ha approvato la proposta di referendum il giorno successivo a maggioranza assoluta dei componenti, secondo quanto stabilito dall’art. 44, comma 2 della Costituzione. Il referendum, che consisteva nell’adottare o respingere due “documenti” – rispettivamente, sulle riforme per il completamento dell’allora programma di assistenza finanziaria in corso di attuazione e sulla sostenibilità del debito greco – avanzati come proposte alla Grecia dall’Eurogruppo del 25 giugno 2015, è stato oggetto di ampio dibattito in dottrina, innanzitutto, per quanto riguarda la sua democraticità e conformità a Costituzione¹⁴. Senza potersi dilungare qui su questi profili, si possono ricordare, tra le questioni maggiormente problematiche, il brevissimo termine intercorso tra indizione e svolgimento del referendum (8 giorni) e la formulazione ambigua dei quesiti referendari (che rinviavano, a loro volta, a complessi documenti proposti in sede europea e dove l’opzione per il “no” compariva prima di quella per il “sì”), così che la genuinità del voto degli elettori sarebbe stata compromessa; oppure l’aggiramento del divieto costituzionale di indire referendum su temi fiscali e l’incertezza sugli effetti dello stesso. A ciò si aggiunga che quello di luglio 2015 è stato il primo referendum

¹⁴ Cfr. A. Marketou, *Is the Greek referendum unconstitutional?*, in *Constitutional Change Through Euro Crisis Law*, 3 luglio 2015, <http://eurocrisislaw.eu.eu/news/the-greek-referendum-is-it-unconstitutional/>; X. Contiades and A. Fotiadou, *The Greek Referendum: Unconstitutional and Undemocratic*, in *Constitutional Change Through Euro Crisis Law*, 7 luglio 2015, <http://eurocrisislaw.eu.eu/news/the-greek-referendum-unconstitutional-and-undemocratic-by-xenophon-contiades-and-alkmene-fotiadou/>; G. Aravantinou Leonidi, *La sfida di Atene all’Europa dell’austerità: il referendum del 5 luglio 2015*, in *14 Federalismi.it.*, 15 luglio 2015, 10-14.

tenutosi in Grecia del 1974, immediatamente dopo la fine del regime dei colonnelli e agli albori del nuovo stato democratico.

Ad ogni modo, al referendum i voti negativi (oltre il 61%) hanno largamente prevalso su quelli positivi¹⁵. La negoziazione con la Troika e i Paesi europei si è quindi bloccata e, a causa della chiusura degli istituti di credito in tutto il Paese, la liquidità ha iniziato a scarseggiare. L'8 luglio 2015 il Governo greco si è visto comunque costretto, pena la bancarotta, a richiedere ufficialmente l'assistenza finanziaria attraverso l'ESM, l'unico fondo permanente e attualmente in uso a sostegno dei Paesi dell'Eurozona e da essi finanziato per erogare prestiti condizionati. Le condizioni sostanziali e procedurali sono in parte delineate dallo stesso Trattato istitutivo di questo fondo Eurozona "salva stati", in parte sono dettagliati caso per caso in accordo tra i Paesi dell'Eurozona, la Troika e il Paese beneficiario.

Nonostante numerose perplessità e in un clima di concitazione generale, il 12 luglio 2015 il Vertice Euro (notturno) ha deciso di concedere l'assistenza finanziaria alla Grecia per un totale di 86 miliardi di euro in tre anni, a patto che il Governo greco si impegnasse ad adottare e attuare una serie di misure specifiche¹⁶. Inoltre, prima dell'avvio del negoziato per la conclusione del Memorandum of Understanding tra l'ESM e il Governo greco i Paesi dell'Eurozona (nonché il FMI, la Commissione e la Banca Centrale Europea) hanno richiesto che alcune riforme, molto puntuali, fossero adottate dal parlamento greco in due tranches, la prima entro il 15 luglio, ossia nei tre giorni successivi; la seconda dopo dieci giorni, entro il 22 luglio. Tra le riforme in questione vi erano, ad esempio, l'attuazione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'UEM (TSCG) attraverso l'istituzione del consiglio indipendente di bilancio, l'adozione del codice di procedura civile e l'attuazione della direttiva europea sul risanamento e la risoluzione delle banche con il sostegno della Commissione europea. Inutile dire che, con un Paese prossimo alla bancarotta, il Parlamento ha diligentemente adempiuto alle condizioni poste e alle misure richieste entro le scadenze fissate.

¹⁵ Cfr. T. Abbiate, *La vittoria del "No" al referendum popolare sulla proposta di accordo presentata dai creditori internazionali*, in 2 DPCE *online*, 2015, 1.

¹⁶ Cfr. Dichiarazione del Vertice euro, Bruxelles, 12 luglio 2015, 2, disponibile a <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/07/12-euro-summit-statement-greece/>.

Nel frattempo, però, in vista del Memorandum of Understanding, mentre in Grecia il Parlamento votava le riforme “concordate”, in alcuni Paesi dell'Eurozona i rispettivi Parlamenti votavano, come previsto nei rispettivi ordinamenti, il mandato negoziale al proprio governo, sulla base dell'accordo raggiunto nell'ambito del Vertice Euro: come si diceva sopra, il voto favorevole dei Parlamenti austriaco, estone, finlandese e tedesco, era condizione preliminare in quei Paesi affinché si potessero avviare i negoziati.

Completata – fortunatamente – questa fase a fine luglio, l'accordo sul Memorandum of Understanding e l'Assistance Facility Agreement tra Governo Greco e “troika” è stata raggiunto l'11 agosto 2015, quindi approvato dal Parlamento greco il 13 e dall'Euro gruppo il 14 agosto. Infine si è avviata una fase eventuale di approvazione parlamentare successiva negli altri paesi dell'area euro, obbligatoria solo laddove richiesto dalla rispettiva disciplina costituzionale, come (nuovamente) in Austria e Germania. Dunque, anche in questo caso, l'attuazione degli accordi è stata condizionata al voto favorevole di alcuni Parlamenti degli Stati “creditori”.

In Grecia, comunque, la controversa approvazione parlamentare del Memorandum of Understanding e dell'Assistance Facility Agreement ha dato vita ad una insanabile frattura in seno alla compagine governativa e nello stesso partito di maggioranza, aprendo la strada, ancora una volta, ad un nuovo voto popolare. Il voto contrario di Gianīs Varoufakīs e della Presidente del Parlamento greco, nonché le dimissioni di Tasos Karavanakis da segretario di SYRIZA hanno condotto il 25 agosto 2015 il Premier a rassegnare le dimissioni e a chiedere al capo dello Stato lo scioglimento anticipato del Parlamento, ritenendo che nuove elezioni avrebbero potuto rinsaldare la leadership di Alexis Tsipras e rafforzare l'affermazione elettorale di SYRIZA. Le elezioni del 20 settembre 2015 hanno effettivamente confermato le attese sul fronte della leadership, ma SYRIZA si è affermato (solo) partito di maggioranza relativa in Parlamento ed è stato costretto a formare un nuovo governo di coalizione con ANEL, potendo però contare stavolta, all'atto del voto della

fiducia al governo, di un minor numero di supporters in Parlamento (155 contro 162 della precedente legislatura)¹⁷.

Dopo il terzo voto in un anno l'affluenza alle urne è crollata – restando leggermente al di sopra del 51% degli aventi diritto al voto – ma in compenso si è riscontrata l'ascesa dei consensi per “Alba Dorata”: il partito greco di estrema destra, considerato comunemente come una formazione neofascista, xenofoba e anti-europea, è diventata la terza forza politica del Paese¹⁸.

Mentre, dunque, in altri Paesi dell'area euro si celebravano i virtuosismi del parlamentarismo, con il coinvolgimento di alcuni Parlamenti ex ante ed ex post sul terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia, la democrazia greca – oltre che la sua stabilità finanziaria ed economica – sono state sottoposte nell'ultimo anno a torsioni e pressioni i cui effetti non sono ancora chiaramente delineabili.

3. – Solo una questione di Eurozona? La posizione del Regno Unito e la prospettiva di coinvolgimento del suo Parlamento

Proprio in quanto il ricorso all'ESM comportava tempi non immediati di intervento a sostegno della Grecia, per l'attesa dell'adozione da parte del Parlamento greco del pacchetto di riforme concordate con la “Troika” e per via delle procedure nazionali di autorizzazione e approvazione in alcuni Stati dell'Eurozona, all'indomani della richiesta di assistenza finanziaria da parte di Alexis Tsipras, si è inizialmente discussa la possibilità di usare l'EFSM garantendo subito 7 miliardi di euro per tamponare l'assoluta emergenza di liquidità.

L'EFSM ha infatti una natura completamente diversa dall'ESM. Il primo è un fondo europeo “di nome e di fatto” essendo stato introdotto attraverso il Regolamento UE n. 407/2010, sulla base dell'art. 122(2) TFUE, e i suoi prestiti sono direttamente garantiti attraverso il bilancio dell'Unione. Certo, la sua capacità

¹⁷ Cfr. G. Aravantinou Leonidi, *Le elezioni legislative del 20 settembre in Grecia*, in 18 *Federalismi.it*, 23 settembre 2015, 6-12.

¹⁸ Sulle trasformazioni del sistema politico greco a seguito della crisi finanziaria e delle numerose elezioni, cfr. [K. Gemenis](#), [R. Nezi](#) *Government–Opposition Dynamics during the Economic Crisis in Greece*, in 21(1) *The Journal of Legislative Studies*, 2015, 14-34 e [C. Anthopoulos](#), [N. Garipidis](#), *The Emergence of the Golden Dawn Party: Political and Constitutional Implications*, in 3 *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, 653-672.

finanziaria è molto più modesta dell'ESM¹⁹, ma il ricorso ad esso presenta notevoli vantaggi: non solo non contempla procedure nazionali che possano bloccare o ritardarne l'operatività, visto che trova la sua fonte di disciplina in una fonte di diritto dell'Unione direttamente applicabile, ma non conosce neppure la netta distinzione tra Paesi eurozona e non Eurozona. È, insomma, un fondo dell'Unione. Quando il Consiglio dei Ministri dell'Unione europea (UE) ritenga che uno Stato membro sia chiamato a fronteggiare una situazione di emergenza a causa di eventi eccezionali al di fuori del suo controllo può autorizzare la Commissione europea a prendere in prestito sul mercato finanziario fino a 60 miliardi di euro, trasferendo poi la somma al Paese europeo in questione in cambio del rispetto di un programma di aggiustamento economico e, naturalmente, della graduale restituzione del prestito.

Il Governo del Regno Unito ha però inizialmente contestato l'opportunità di ricorrere a questo strumento per prestare immediata assistenza finanziaria alla Grecia²⁰. L'argomento è stato, infatti, che per assicurare la stabilità della Grecia e dell'Eurozona si ricorreva ad un fondo garantito attraverso il bilancio UE, che è alimentato da tutti e 28 i Paesi membri, quindi anche dal Regno Unito. Inoltre, non solo il Regno Unito indirettamente finanziava il prestito alla Grecia, ma non poteva nemmeno impedire che la decisione sul prestito fosse assunta, visto che l'art. 3(2) del Regolamento n. 407/2010 prevede che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata su proposta della Commissione: pertanto il consenso dei Paesi dell'area euro era sufficiente affinché la decisione fosse assunta.

Sebbene questa obiezione non sia stata espressamente formulata dal Governo inglese, se si fosse fatto ricorso all'EFSM si sarebbe potuto riscontrare anche un problema relativo all'assenza di controllo parlamentare e, in generale, democratico nazionale sull'uso del Fondo, considerato che la sua costituzione e gestione, da un lato, sono garantite attraverso il bilancio europeo che è alimentato prevalentemente attraverso trasferimenti dai bilanci nazionali; e, dall'altro e soprattutto, si potrebbero

¹⁹ 60 miliardi di euro contro i 500 miliardi di euro di capacità finanziaria dell'ESM. Fino al caso del terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia l'EFSM era stato usato solo due volte, a supporto dell'Irlanda e del Portogallo, per un totale poco superiore a 48 miliardi di euro.

²⁰ Per una accurata ricostruzione della vicenda e un'analisi politica e giuridica delle argomentazioni del Regno Unito, si vedano N. de Boer e C. Koedooder, *How Europe's least controversial rescue fund became controversial*, in *Amsterdam Centre for European Law and Governance (ACELG) blog*, 20 luglio 2015, <https://acelg.blogactiv.eu/2015/07/20/how-europes-least-controversial-rescue-fund-became-controversial/>

incontrare dei limiti operativi nello standard democratico fissato nello *European Union Act 2011*. Infatti, la garanzia apprestata dal bilancio dell'Unione all'EFSM rappresenta una deroga al Regolamento UE del Consiglio n. 1311/2013 sul quadro finanziario pluriennale (che cita l'EFSM solo nel considerando n. 6) applicata, peraltro, sulla scorta di una decisione del Consiglio dei Ministri dell'UE a maggioranza qualificata. A tal proposito, occorre considerare che la *section 6* (para. 5, lit. h) dell'*European Union Act 2011* prevede in caso di passaggio dalla regola dell'unanimità a quella della maggioranza qualificata in Consiglio per l'adozione del Regolamento sul quadro finanziario pluriennale che il Governo inglese si esprima favorevolmente solo previa approvazione di una legge e di esito positivo di un referendum preventivo. Qui, per il ricorso all'EFSM si tratterebbe senz'altro di una deroga alle previsioni del Regolamento e assai difficilmente l'interpretazione dell'*European Union Act 2011* potrebbe essere tanto creativa da assimilare questo caso a quello dell'art. 312(2) TFEU, sul quadro finanziario pluriennale: ciononostante sembra difficile che nel caso dell'EFSM il Governo di Sua Maestà voti in Consiglio senza sentire il Parlamento.

In realtà la levata di scudi del Regno Unito trovava un suo (debole) fondamento nel fatto che nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2010 si era annunciato che dal 2013 l'uso dell'EFSM non sarebbe più stato necessario per preservare la stabilità dell'Eurozona (vista anche la decisione di creare un fondo ad hoc per la zona euro, l'ESM). Tuttavia, attraverso quelle Conclusioni non si escludeva il ricorso pro futuro all'EFSM – e non si sarebbe potuto farlo, vista la base giuridica contenuta nell'art. 122(2) TFUE –, ma si affermava soltanto che non vi sarebbe stato il bisogno di usarlo. Difatti, il Presidente della Commissione europea, allora José Manuel Barroso, in quanto componente del Consiglio europeo, aveva espresso il suo dissenso a qualsiasi decisione di congelare negli anni a venire l'uso di una base giuridica garantita dai Trattati.

Il Regno Unito è stato però costretto a soccombere, almeno parzialmente, in questo caso: il Consiglio ha deciso a maggioranza qualificata di erogare subito un prestito di 7 miliardi di euro alla Grecia tramite l'EFSM. La “sconfitta” è stata però parziale perché solo qualche settimana dopo i Paesi membri hanno comunque modificato il testo del Regolamento n. 407/2010 sull'EFSM affinché i Paesi al di

fuori dell'Eurozona non siano chiamati a sopportare il rischio finanziario in caso di default dello Stato beneficiario del prestito e in caso di mancata estinzione del debito²¹. Inoltre, secondo il nuovo art. 2*bis* del Regolamento “sono altresì previste disposizioni adeguate al fine di assicurare l'assenza di sovracompensazione di Stati membri la cui moneta non è l'euro, in caso di attivazione di strumenti volti a proteggere il bilancio generale dell'Unione (...)”.

4. – L'autorizzazione parlamentare preventiva all'avvio dei negoziati per l'aiuto finanziario alla Grecia (luglio 2015)

Una volta concordata, in sede di Vertice euro, la concessione dell'assistenza finanziaria alla Grecia principalmente attraverso l'ESM, i Governi austriaco, estone, finlandese e tedesco hanno dovuto ottenere l'autorizzazione da parte dei rispettivi Parlamenti a negoziare un Memorandum of Understanding tra ESM, dove i Governi di tutti i Paesi dell'Eurozona sono rappresentati, nel Board of Governors, a livello di Ministri delle finanze o dell'economia, e Governo greco.

Il caso emblematico è anzitutto quello della Germania, il Paese dell'Eurozona che detiene la maggior quota di azioni nell'ESM. Qui il coinvolgimento del *Bundestag* è stato reso obbligatorio per effetto della giurisprudenza della Corte costituzionale federale. In una serie di sentenze rese, a partire dal 7 settembre 2011, sul prestito bilaterale alla Grecia, fino alla più recente in materia, il 18 marzo 2014, con la sua decisione finale nel giudizio sulla costituzionalità del Trattato sull'ESM e sul TSCG, la Corte tedesca ha richiesto un rafforzamento crescente dei poteri del *Bundestag* rispetto alla gestione dell'ESM²². In base ad una interpretazione non certo letterale dell'art. 38 GG, sul diritto dei cittadini tedeschi di eleggere i loro rappresentanti nel

²¹ Cfr. REGOLAMENTO (UE) 2015/1360 DEL CONSIGLIO del 4 agosto 2015 recante modifica del regolamento (UE) n. 407/2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, art. 1, che inserisce il nuovo art. 2*bis* nel testo del Regolamento 2010 proprio per assicurare i Paesi che non sono dell'Eurozona sul ricorso al fondo.

²² Cfr. Corte costituzionale federale tedesca, Secondo Senato: BVerfG 2, BVR 987/2010, 7 settembre 2011; BvE 8/11, 28 febbraio 2012; 2 BvE 4/11, 19 giugno 2012; 2BvR 1390/12, 12 settembre 2012 (ingiunzione temporanea) e 18 marzo 2014 (decisione finale). Non è stato questo il caso dell'autorizzazione parlamentare preventiva a negoziare un terzo pacchetto di aiuti alla Grecia, ma la Corte costituzionale tedesca, pur con alcune cautele e in determinate circostanze, ha anche riconosciuto la possibilità che sia la Commissione parlamentare sul bilancio del *Bundestag* a poter adottare un mandato vincolante al Governo per conto della Camera (per esempio quando si debbano modificare le linee guida sull'attuazione di un pacchetto di aiuti finanziari).

Bundestag, in combinato disposto con l'art. 20 GG (sul principio democratico) e l'art. 79.3 GG (la c.d. clausola di eternità), sempre confermata a partire dalla sentenza sul Trattato di Lisbona²³, la Corte ha considerato che la partecipazione della Germania ad un meccanismo di salvataggio-assistenza finanziaria permanente, in assenza di precise cautele, possa mettere a repentaglio la responsabilità fiscale complessiva del *Bundestag* nei confronti dei cittadini²⁴. Pertanto non solo gli obblighi informativi del Governo verso il Parlamento e la trasparenza delle procedure informative doveva essere aumentata, ma lo stesso potere decisionale del *Bundestag* doveva essere accresciuto, a parere della Corte, mediante una serie di riforme della legislazione ordinaria²⁵. In particolare, le sentenze del 12 settembre 2012 e del 18 marzo 2014 hanno definito le condizioni al ricorrere delle quali l'autorizzazione preventiva del *Bundestag* è richiesta affinché il Governo tedesco possa concorrere alla relativa decisione negli organi di governo dell'ESM²⁶. Mancando una tale autorizzazione parlamentare espressa, il rappresentante del Governo dovrà votare contro: circostanza che, nel caso delle decisioni all'unanimità – la regola nell'ESM – comporta l'opposizione del veto da parte della Germania. Tra le condizioni che necessitano di una pronuncia parlamentare preventiva, la quale in nessun caso potrà consistere in un mero parere ma è invece una vera e propria autorizzazione vincolante per il Governo secondo la Corte costituzionale, rientrano proprio la scelta di fornire assistenza finanziaria ad una delle parti contraenti e, come si ribadirà dopo, l'assenso sul Memorandum of Understanding e l'accordo sull'assistenza finanziaria e il programma di rientro. Nel caso dell'avvio dei negoziati sul terzo

²³ Cfr. Corte costituzione federale tedesca, Secondo Senato, 2 BvE 2/08, 30 giugno 2009.

²⁴ Si vedano, ad esempio, E. Mostacci, *Dal "dialogo" al decalogo: le OMT nel primo rinvio pregiudiziale del "Bundesverfassungsgericht"*, in 1 DPCE, 2014, 35-43 e M. Wendel, *Exceeding Judicial Competence in the Name of Democracy: The German's Federal Constitutional Court's OMT Reference*, 10(2) *European Constitutional Law Review*, 2014, 263-284.

²⁵ La versione ufficiale inglese del *Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus, ESM-Finanzierungsgesetz* (ESM Financing Act, ESMFinG), la legge sulla partecipazione finanziaria all'ESM, afferma che "the Federal Government may through its representative only vote in favour of a proposed resolution in matters of the European Stability Mechanism or abstain from voting on a resolution when the plenary session has passed a resolution in favour of this".

²⁶ Tra i molti, in Italia, si vedano G.L. Tosato, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, 689; F. Donati, *Crisi dell'euro, "governance" economica e democrazia dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2013, 337-361; A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, 83; C. Pinelli, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Constitutionalismo.it*, www.constituzionalismo.it, 25 marzo 2014, § 4.

pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia, il Governo ha ricevuto l'autorizzazione dal *Bundestag* il 17 luglio 2015.

Il medesimo effetto è stato determinato in Finlandia in esito al controllo di costituzionalità preventivo sugli accordi internazionali e revisioni dei Trattati europei svolto dalla Commissione Affari costituzionali del Parlamento monocamerale (*Eduskunta*)²⁷. Per dare un'idea dell'influenza di questa Commissione parlamentare, composta di parlamentari nominati in proporzione alle dimensioni dei gruppi parlamentari e assistita da esperti esterni, di solito costituzionalisti, basti pensare che la prima versione del Trattato sull'ESM (dell'11 luglio 2011) è stata modificata, giungendo quindi alla versione ora in vigore, proprio in esito ad un parere (vincolante) della Commissione Affari costituzionali, alla luce del quale il Governo finlandese non poteva dare il suo assenso sul Trattato²⁸. Secondo la Commissione affari costituzionali, infatti, visto l'esteso ambito di applicazione della procedura di emergenza nell'ESM (prima versione), in deroga al principio unanimistico, e considerando che la quota finlandese nell'ESM ammontava a più di un quarto del bilancio nazionale, l'impossibilità per il Parlamento finlandese nell'ambito di questa speciale procedura di controllare ed eventualmente bloccare le decisioni sui flussi finanziari in entrata, in caso di aumenti di capitali, e, soprattutto, in uscita dall'ESM determinava una violazione dei poteri di bilancio del Parlamento garantiti dalla Costituzione. Nel secondo parere del 2012, sulla nuova versione dell'ESM dove la procedura di emergenza si configurava come una reale eccezione, la Commissione Affari costituzionali ha infine dato il suo benestare, precisando comunque di quali poteri il Parlamento disponeva²⁹. Significativamente, anche se il Trattato sull'ESM è formalmente un accordo internazionale, secondo la Commissione parlamentare Affari costituzionali, il Parlamento dispone di un potere di veto attraverso la sua

²⁷ Cfr. P. Leino-Sandberg e J. Salminen, *The Euro Crisis and Its Constitutional Consequences for Finland: Is There Room for National Politics in the EU Decision-Making?*, 9(3) *European Constitutional Law Review*, 2013, 453.

²⁸ Cfr. il Parere della Commissione Affari costituzionali del Parlamento finlandese, PeVL 25/2011. Quindi, il Parere PeVL 13/2012, sulla nuova versione del Trattato sull'ESM, è stata considerata conforme a Costituzione. Occorre comunque considerare che proprio in esito alla vicenda sull'ESM, la Costituzione finlandese è stata modificata (Act 1112/2011, entrato in vigore il 1 marzo 2012): in base ai nuovi articoli 94, par. 2, e 95, par. 2, l'autorizzazione del Parlamento a maggioranza dei due terzi è richiesta qualora si trasferiscano "significativi poteri" all'Unione europea o ad altra organizzazione internazionale.

²⁹ Cfr. K. Tuori e K. Tuori, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge, 2014, 198.

Grande Commissione, ai sensi dell'art. 96 della Costituzione, che però riguarda la partecipazione parlamentare agli affari europei. In altre parole, l'azione del rappresentante finlandese nel Board of Governors dell'ESM – così come quella di un Ministro in una delle formazioni del Consiglio dei Ministri dell'UE – è soggetta alla preventiva approvazione e all'adozione di uno specifico mandato da parte della Grande Commissione, che è un'altra delle Commissioni parlamentari permanenti, specificamente competente sugli affari europei e composta da 25 membri (più 13 supplenti), inclusi i presidenti di gruppo e quelli delle altre commissioni: elemento che senz'altro ne accresce l'autorevolezza, considerato che essa è chiamata ad assumere decisioni per conto dell'intero Parlamento. Per l'avvio dei negoziati sul terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia, la Grande Commissione ha dato il suo “via libera” il 16 luglio 2015.

Anche in Estonia è la Commissione per gli affari europei ad avere un potere di veto sul ricorso all'ESM per garantire assistenza finanziaria nell'Eurozona, come per il caso della Grecia nel 2015. Tuttavia, contrariamente al caso finlandese, un tale potere non trova espresso riconoscimento in Costituzione, ma è frutto di una sentenza interpretativa di rigetto della Corte suprema estone sull'ESM³⁰. In tale sentenza, intervenuta una volta che il Trattato sull'ESM era già stato firmato, la Corte ha concluso che, in base al test di proporzionalità, il Trattato non determinava una grave interferenza con la Costituzione, ma che avrebbe potuto richiedere di emendare alcune previsioni legislative, suggerendo proprio, attraverso tali modifiche, di conferire alla Commissione per gli affari europei del Parlamento estone (*Riigikogu*) il potere di adottare un mandato vincolante al rappresentante estone nel Board of Governors dell'ESM³¹. Il Ministro della Giustizia, che aveva introdotto il giudizio dinanzi alla Corte, aveva esplicitamente richiesto a quest'ultima se fosse conforme a Costituzione che la Commissione per gli affari europei adottasse un tale mandato e la Corte ha chiarito che questo potere deve essere comunque riconosciuto all'intero Parlamento anche se poi il suo esercizio è assegnato alla suddetta Commissione. Di

³⁰ Cfr. C. Ginter, 'Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty', 9(2) *European Constitutional Law Review*, 2013, 335-354 and S. Bardutzky, *Constitutional Courts, Preliminary Rulings and the "New Form of Law": The Adjudication of the European Stability Mechanism*, in 16(6) *German Law Journal – Special Issue on The Preliminary Reference to the Court of Justice of the European Union by Constitutional Courts*, 2015, 1778-1780.

³¹ Cfr. Corte suprema dell'Estonia, sentenza n. 3-4-1-6-12 del 12 luglio 2012, § 216.

conseguenza la normativa è stata riformata in questo senso dalla legge di autorizzazione alla ratifica e di attuazione del Trattato sull'ESM³². L'art. 4 di questa legge, in combinato disposto con l'art. 152(2) del regolamento del *Riigikogu*, impone al Governo di esprimersi favorevolmente alla concessione di assistenza finanziaria nell'ambito negli organi di governo dell'ESM solo previa autorizzazione della Commissione parlamentare per gli affari europei, che vota di solito una proposta di risoluzione presentata dal Governo medesimo. Inoltre, questa Commissione può sempre deferire la decisione al Parlamento, in Assemblea, circostanza che però non si è verificata per il voto di luglio 2015 sull'avvio dei negoziati sul terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia.

Infine, l'Austria è l'unico Paese in cui il potere di veto del Parlamento rispetto alla decisione di garantire assistenza finanziaria non è stato riconosciuto attraverso la giurisprudenza costituzionale né è previsto da leggi ordinarie, ma è garantito direttamente in Costituzione. Una revisione della Costituzione è stata approvata nel 2012 proprio con l'intento di regolare i poteri del Parlamento rispetto alla partecipazione nazionale all'ESM (articoli 50b e 50c B-VG)³³. Infatti, nella lista delle autorizzazioni parlamentari costituzionalmente obbligatorie per il Governo, ulteriormente precisate nella legislazione federale, rientra anche quella sulla decisione di assicurare assistenza finanziaria ad un Paese dell'Eurozona attraverso l'ESM. L'art. 50b B-VG consente al rappresentante austriaco nell'ESM di approvare o, eventualmente, astenersi, su una simile decisione, anche nel caso della procedura di emergenza, solo previo voto favorevole del Consiglio nazionale, la camera bassa del Parlamento federale³⁴. Così è stato, anche a luglio 2015, per l'avvio dei negoziati in vista del Memorandum of Understanding tra ESM e Grecia.

Se però si volge lo sguardo dai Parlamenti costituzionalmente dotati di poteri di veto in merito verso quelli che non ne hanno, che ruolo hanno giocato i Parlamenti degli altri Paesi dell'Eurozona?

³² La versione inglese di questa legge, approvata il 30 agosto 2012, è disponibile a questo indirizzo: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013029/consolide>

³³ D. Jaros, *Austria*, in *Constitutional Change Through European Crisis Law*, 2014, §VIII.6, disponibile a <http://eurocrislaw.eui.eu/country/austria/topic/esm-treaty/>

³⁴ S. Puntcher Riekmann e D. Wydra, *Representation in the European State of Emergency: Parliaments against Governments?*, in 35(5) *Journal of European Integration*, 2013, 579.

In alcuni Paesi, come in Olanda e in Francia, il Parlamento ha dibattuto o si è espresso mediante un voto sulla possibilità di concedere – nuovamente - assistenza finanziaria alla Grecia e di avviare i negoziati nell’ambito dell’ESM, ma dalla presa di posizione delle Camere non è scaturito un mandato vincolante per il Governo. Non esiste infatti in questi Paesi un obbligo costituzionale per il Governo di attendere l’autorizzazione preventiva del Parlamento prima di decidere nell’ambito dell’ESM.

In Olanda la questione del coinvolgimento parlamentare nelle decisioni relative all’ESM era stata discussa dalla Camera dei Rappresentanti al momento della ratifica del relativo Trattato, senza però codificare la disciplina rilevante né a livello costituzionale né a livello legislativo. Con un atto di indirizzo al Governo, una mozione, la Camera ha richiesto al Governo che ogni decisione riguardante l’assistenza finanziaria in aggiunta alla quota di capitali dell’ESM già sottoscritta dovesse essere da essa previamente approvata, visto che il trasferimento di fondi ulteriori grava sulle prerogative parlamentari in materia di bilancio³⁵. Tuttavia, in caso di concessione di assistenza finanziaria nell’ambito della quota di capitali già stanziati, il Governo ha preso solo l’impegno, in una sorta di gentlemen’s agreement, ad informare tempestivamente la Camera dei Rappresentanti, ma senza che da ciò discendano dei vincoli giuridici alla sua azione³⁶. Così, si è verificato anche per la partecipazione del rappresentante olandese alla negoziazione del terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia attraverso l’ESM: il 16 luglio 2015, il Parlamento, debitamente informato dal Governo, ha discusso della dichiarazione del Vertice euro di quattro giorni prima, supportando l’avvio dei negoziati.

In Francia, in questa occasione, il Governo ha deciso di coinvolgere pienamente sia l’Assemblea Nazionale che il Senato sulla stessa decisione, mediante un voto esplicito il 15 luglio 2015, ma senza che tale deliberazione fosse costituzionalmente richiesta o giuridicamente vincolante per l’esecutivo. Si è trattato di una scelta del Governo di rendere la procedura più democraticamente legittimata mediante una

³⁵ Si veda J. Mulder, *The Netherlands*, in *Constitutional Change Through European Crisis Law*, 2014, § VII.5, disponibile a <http://eurocrisislaw.eu/country/netherlands/topic/esm-treaty/>.

³⁶ Cfr. Governo olandese, 01 EFMS&EFSF – 180112 first policy letter on parliamentary involvement EFSF measures and 01 EFMS&EFSF – 130912 second policy letter on parliamentary involvement EFSF measures replacing the first. Si vedano anche M. Diamant e M. van Emmerik, *Mandatory Balanced Budget in Dutch Legislation Following Examples Abroad?*, in M. Adams, F. Fabbrini e P. Larouche (cur.) *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, a cura di, Oxford, 2014, 249-272.

pronuncia parlamentare³⁷. Il Primo Ministro Manuel Valls e il Ministro degli esteri Laurent Fabius sono intervenuti, rispettivamente, dinanzi all'Assemblea nazionale e al Senato ai sensi dell'art. 50-1 della Costituzione francese, che consente al Governo, di propria iniziativa, come in queste circostanze, o su iniziativa di un gruppo parlamentare, di rendere dichiarazioni alle Camere su una particolare materia, seguite poi da un dibattito e, se le Camere lo ritengono, da un voto, senza che questo possa mettere in discussione il rapporto fiduciario. La proposta governativa di avviare i negoziati è stata quindi largamente supportata in entrambe le Camere³⁸.

Altri Parlamenti, come quelli belga, irlandese, italiano e spagnolo, pur essendo dotati di poteri vincolanti su alcune importanti decisioni di politica economica per quanto riguarda l'assistenza finanziaria nell'Eurozona, per esempio rispetto alla possibilità di operare ulteriori trasferimenti dal bilancio nazionale all'ESM, non sono interpellati ex ante sulla possibilità di concedere prestiti attraverso l'ESM nei limiti degli stanziamenti previsti³⁹. Semmai sono state usate le norme dei regolamenti parlamentari ad assicurare lo svolgimento di un'informativa o di comunicazioni del Governo alle Camere, ma senza una disciplina ad hoc per questa ipotesi. In Italia, ad esempio, il 29 luglio 2015 il Ministro dell'economia Pier Carlo Padoan ha reso un'informativa urgente alla Camera dei deputati, in Aula, sulla Dichiarazione del Vertice euro del 12 luglio 2015, dunque quasi quindici giorni dopo l'assunzione della decisione; al Senato invece, in due occasioni, il 15 e il 30 luglio 2015, il sotto segretario per le politiche europee, Sandro Gozi, nel quadro delle comunicazioni del governo alle Camere, ha informato la Commissione permanente per le Politiche dell'Unione europea sulla presa di posizione del Vertice euro e l'avvio dei successivi negoziati. In nessuno dei due casi la Camera e il Senato hanno adottato atti di indirizzo al governo.

Da questa breve analisi emerge quindi una situazione estremamente variegata quanto al coinvolgimento dei Parlamenti nazionali sull'avvio dei negoziati. Accanto ai quattro Parlamenti (austriaco, estone, finlandese e tedesco) che detengono un

³⁷ Cfr., in dettaglio, D. Fromage, *The ESM and National Parliaments: France*, in *Constitutional Change Through Euro Crisis Law*, 28 luglio 2015, disponibile a <http://eurocrisislaw.eu.eu/news/the-esm-and-national-parliaments-france-by-diane-fromage/>.

³⁸ Nell'Assemblea nazionali i voti a favore sono stati 412, quelli contrari 69 e gli astenuti 49; al Senato i favorevoli sono stati 260 e i contrari 23.

³⁹ In Italia, si vedano sia la legge n. 234/2012 che la legge no. 243/2012.

potere di veto e che dunque erano potenzialmente in grado di bloccare o posticipare unilateralmente le negoziazioni in virtù dei loro poteri costituzionali, altri Parlamenti si sono pronunciati su iniziativa del proprio Governo, mentre, altri ancora, sono stati semplicemente informati sull'esito delle decisioni europee, senza poter controllare o influenzare direttamente lo stato dei negoziati.

5. – L'approvazione parlamentare successiva del terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia (agosto 2015)

Quando, l'11 agosto 2015, si è conclusa la fase delle negoziazioni e si è raggiunto l'accordo della Troika e dell'ESM con il Governo greco sul Memorandum of Understanding e il Financial Assistance Facility Agreement⁴⁰ si è aperta quindi una nuova fase, a livello nazionale, in particolare in quei Paesi dove è necessaria l'approvazione parlamentare successiva su tali accordi per poter procedere al pagamento della prima tranche del prestito alla Grecia nell'ambito dell'ESM. Quindi, anche *ex post* l'operatività del terzo pacchetto di aiuti avrebbe potuto essere minata dal veto di alcuni Parlamenti.

I quattro parlamenti che hanno fornito l'autorizzazione preventiva la proprio governo per l'avvio dei negoziati sono stati chiamati ad esprimersi anche in via successiva. Come ha sostenuto la Corte costituzionale tedesca, con formulazione che può essere estesa anche agli altri tre Parlamenti accanto al *Bundestag*, non è possibile trasferire la responsabilità parlamentare di bilancio e finanziaria ad un entità terza attraverso trasferimenti imprecisati nel *quantum* e nella durata, elementi che potevano essere appurati da questi Parlamenti solo ad accordi conclusi. Dunque, il Parlamento estone (18 agosto), il *Bundestag* tedesco (19 agosto), la Grande Commissione del Parlamento finlandese (17 agosto) e la Commissione affari del europei Consiglio nazionale austriaco (18 agosto) hanno fornito il loro *endorsement* all'accordo.

⁴⁰ Cfr. il Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece e il Financial Assistance Facility Agreement between the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic (as the Beneficiary Member State) and the Bank of Greece (as Central Bank) and the Hellenic Financial Stability Fund (as Recapitalisation Fund), entrambi dell'19 agosto 2015 e disponibili al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm

Altri Parlamenti si sono però ugualmente espressi sul pacchetto di aiuti. Il Parlamento lettone, chiamato, per la prima volta dal suo ingresso nell'Eurozona il 1 gennaio 2014, a pronunciarsi su un programma di assistenza finanziaria erogato tramite l'ESM il 17 agosto 2015 ha votato, per mezzo della sua Commissione permanente per gli affari europei, a favore degli accordi raggiunti (dunque solo successivamente).

Anche il Congresso dei deputati spagnolo, il 18 agosto 2015, ha approvato il pacchetto di aiuti: si è trattato, tuttavia, di una iniziativa del Primo Ministro, Mariano Rajoy, di sottoporre gli accordi ad una deliberazione parlamentare, mentre né la Costituzione né la legislazione ordinaria normalmente richiedono una pronuncia del Parlamento per questo tipo di accordi internazionali.

Infine, la Camera dei Rappresentanti olandese, già intervenuta nella fase preventiva solo attraverso una discussione della Dichiarazione del Vertice Euro, ha votato poi il 19 agosto 2015 una risoluzione a favore del pacchetto di aiuti, anche se il Governo non sarebbe stato in alcun modo vincolato da una eventuale pronuncia negativa.

La gran parte dei Parlamenti, ad eccezione di quelli menzionati e con i distinguo che si sono visti – potere di veto per i Parlamenti austriaco, estone, finlandese e tedesco e mera facoltà di intervento per i Parlamenti olandese e spagnolo, ad esempio – è rimasta piuttosto defilata anche nella fase di approvazione del Memorandum of Understanding. Un tale esito è imputabile principalmente alla natura riconosciuta negli ordinamenti dei Paesi membri dell'Eurozona a questo tipo di accordi (incluso l'Assistance Facility Agreement), considerati comunemente come accordi intergovernativi la cui entrata in vigore non richiede la previa autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento⁴¹. Qualcuno li considera persino come accordi politici non giuridicamente vincolanti⁴². Non è un caso che anche nei pochi Paesi dove l'assenso parlamentare è previsto, questo non sia richiesto alla luce della natura giuridica degli accordi, ma in virtù della tutela del principio democratico, attraverso i

⁴¹ Sulla problematica natura di questi accordi, cfr. M. Schwarz, *A Memorandum of Misunderstanding – The doomed road of the European Stability Mechanism and a possible way out: Enhanced cooperation*, in 51(2) *Common Market Law Review*, 2014, 389–423.

⁴² Si veda F. Pereira Coutinho, *A natureza jurídica dos memorandos da "Troika"*, in 24/25 *Themis*, 2013, 147-179. *Contra* l'opinione del Tribunale costituzionale portoghese, che invece li ha sempre considerati come vincolanti: cfr. le sentenze n. 187/2013, 413/2014, 574 e 575/2014.

Parlamenti, nelle procedure finanziarie o, meglio, nelle decisioni che riguardano il bilancio nazionale.

6. – Conclusioni

Il terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia ha visto, con alcune rare eccezioni, un ruolo parlamentare tutto sommato comprensibilmente marginale dei Parlamenti dell'Eurozona. “Marginale” può apparire come termine dalla connotazione negativa, ma in realtà non lo è in questo caso, visti i tempi e il periodo in cui la nuova crisi greca si è consumata e la necessità di evitare il default di questo stato e la propagazione dell'instabilità finanziaria all'intera Eurozona. La marginalità, poi, ha riguardato l'assunzione delle decisioni che spettano in base alle previsioni costituzionali nazionali anzitutto ai Governi oppure, secondo il Trattato sull'ESM, ad organi intergovernativi, come il Board of Governors, o, ancora, ad associazioni di istituzioni diverse, come la Troika. Al contrario, il dibattito parlamentare sul tema non è mancato, anche grazie alle informazioni, per lo più tempestive e dettagliate, fornite dagli esecutivi, nonostante l'epilogo della crisi sia caduto a ridosso e durante la consueta pausa estiva delle attività parlamentari.

Restano, ciononostante, alcuni “caduti” sul campo. Innanzitutto, il Parlamento greco, spodestato della sua capacità decisionale, probabilmente, dalla medesima Costituzione di questo Paese, che rende lo scioglimento anticipato di questa istituzione molto, forse troppo, agevole, e anche da un sistema elettorale che non favorisce la governabilità che si richiederebbe in queste concitate fasi di crisi finanziaria. Ciò si va ad aggiungere, naturalmente, al fatto che il Paese è governato, ormai da cinque anni, in una situazione di rigorosa condizionalità, come previsto per gli Stati che beneficiano di assistenza finanziaria, e con un debito difficilmente sostenibile, e che il Governo Tsipras, con abile mossa populistica di dubbia costituzionalità, ha preferito assegnare agli elettori l'illusione di scegliere le condizioni da rispettare in cambio di aiuto finanziario anziché ritenere sufficiente il coinvolgimento del Parlamento (salvo poi costringerlo a pronunciarsi sul codice di procedura civile nel giro di pochi giorni).

In secondo luogo, rispetto alle decisioni sull'assistenza finanziaria, sia da parte di chi la dà, sia, a maggior ragione, di chi la riceve, un'ulteriore vittima è

rappresentata dal tempo della deliberazione parlamentare. Rispetto al pacchetto di aiuti finanziari in esame, tali tempi non sono stati semplicemente contingentati, ma spesso sono stati contenuti in qualche ora di dibattito, certamente non sufficiente ad esaminare compiutamente le *technicalities* di un sistema di aiuti e condizioni così complesso e variegato. Tuttavia, difficilmente si poteva fare altrimenti di fronte ad un Paese dell'Eurozona con gravissimi problemi di liquidità.

Inoltre, anche se in questo caso nessuno dei quattro Parlamenti (austriaco, estone, finlandese e tedesco) costituzionalmente dotati di un potere di veto a livello nazionale sull'uso dell'ESM lo ha esercitato, il dubbio resta sul fatto che un'altra vittima avrebbe potuto essere proprio il principio democratico nell'Unione. Per certi versi è comprensibile che si richieda un controllo parlamentare stringente sull'uso delle risorse dei cittadini nazionali messe a disposizione, tramite l'ESM, di cittadini di Paesi debitori nell'Eurozona. Dall'altro, lato però, non pare che un sistema di potenziali veti parlamentari nazionali accresca la legittimazione democratica della gestione di un fondo comune europeo e permanente di assistenza finanziaria tra Stati dell'Eurozona, basato peraltro sul principio di unanimità. Viene da chiedersi a che titolo (democratico) il Parlamento della Germania, che rappresenta circa 80 milioni di abitanti tedeschi in un Paese che detiene poco più del 27% delle quote dell'ESM, sia in condizione di bloccare, sempre e in ogni caso, la decisione di garantire aiuti finanziari assunta da Governi democraticamente legittimati e rappresentativi dei ben 255 milioni di abitanti degli altri 18 Paesi dell'Eurozona i quali detengono il restante 73% del fondo⁴³. Ancor più controverse, sotto il profilo del principio democratico, sono poi queste proporzioni se rapportate al caso austriaco (8,5 milioni di abitanti e 2,78% di quote), estone (1,32 milioni di abitanti e 0,18% di quote) e finlandese (5,45 milioni di abitanti e 1,79% di quote): esse inducono a riflettere sul bilanciamento desiderabile tra poteri costituzionali nazionali dei Parlamenti, da un lato, e principi di eguaglianza e solidaristico nell'Unione europea (rispettivamente, articolo 4.2 TUE e articoli 2 e 3.3 TUE), dall'altro.

⁴³ Per i dati sui cittadini residenti negli Stati Membri, cfr. le cifre fornite sul sito ufficiale dell'Unione europea al seguente indirizzo: http://europa.eu/about-eu/facts-figures/living/index_it.htm. E' evidente che essendo il dato fornito in termini di abitanti e non di cittadini, vi è senz'altro una discrasia rispetto al numero effettivo di soggetti che, in quanto cittadini nazionali, sono titolari del diritto all'elettorato attivo per il Parlamento nazionale. Rispetto alle quote detenute nell'ESM, cfr. l'Allegato I al Trattato sull'ESM.

Anche se la stessa istituzione dell'ESM, seppur al di fuori dei Trattati europei, rappresenta una chiara esplicitazione del valore della solidarietà nell'Unione (art. 2 TUE), vista la condivisione di risorse nazionali con la finalità di prestare assistenza finanziaria agli Stati a rischio di default, il suo concreto funzionamento, comunque sottoposto a condizioni (art. 136 TFUE) potrebbe essere bloccato dagli "egoismi" nazionali, anche sul fronte delle procedure parlamentari, laddove esse consentono di opporre il veto. Se tutti i Paesi dell'Eurozona avessero adottato soluzioni costituzionali simili a quelle dell'Austria, dell'Estonia, della Finlandia e della Germania, l'ESM sarebbe stato paralizzato dalla minaccia dell'impasse decisionale.

Peraltro, non si può neppure trascurare il fatto che la parità di trattamento degli Stati (e delle rispettive istituzioni) è condizione, per quanto riguarda l'ordinamento costituzionale italiano (Art. 11 Cost. it.), per le limitazioni della sovranità necessarie affinché l'Italia partecipi ad organizzazioni internazionali, come l'Unione europea, che assicurino la pace e la giustizia tra le nazioni. Tale uguaglianza è effettivamente rispettata anche solo tra i Paesi dell'Eurozona e in relazione ai poteri azionabili dai rispettivi Parlamenti con conseguenze per l'intera UEM⁴⁴?

Abstract

What was the role of national parliaments of Eurozone countries on the third rescue package to Greece? To what extent do their constitutional powers affect their (asymmetric) position in the decision to grant financial assistance? The article aims to analyse these contentious issues and, to this end, it considers first asymmetries as an inherent feature of the European Union today. Secondly it retraces the genesis and the adoption of the third rescue package to Greece as a case study. Thirdly, it briefly outlines how it came for the United Kingdom (and its Parliament) to become the center of the discussion despite being outside the Euro area. Finally the article looks in depth at the *ex ante* and *ex post* authorization given by some Eurozone parliaments to the negotiation and to the rescue deal, respectively, in the summer of 2015.

⁴⁴ C. Pinelli, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Constitutionalismo.it*, www.constituzionalismo.it, 25 marzo 2014 e E. Lehner, *L'identità costituzionale europea tra Corti e Parlamenti*, relazione tenuta in occasione del convegno su "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello (PRIN 2010-2011)", Roma, Camera dei Deputati, 12-13 maggio 2015.