

OSSERVATORIO EMERGENZA COVID-19
PAPER – 8 APRILE 2020

Le prime risposte economico-
finanziarie (di Italia e Unione europea)
all'emergenza Covid-19

di Luca Bartolucci

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
LUISS Guido Carli – Roma



Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*

di Luca Bartolucci

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
LUISS Guido Carli – Roma

Sommario: 1. Premessa - 2. L'autorizzazione al maggiore indebitamento *ex art. 81*, secondo comma, Cost. e il ruolo del Parlamento nell'emergenza - 2.1. L'autorizzazione al maggiore indebitamento *ex art. 81*, secondo comma, Cost. - 2.2. I lavori parlamentari nell'emergenza: soluzioni contingenti e dibattito sulle prospettive future - 3. Le risposte dell'Unione europea all'emergenza Covid-19 - 3.1. Le risposte politiche e fiscali: la flessibilità insita nel Patto di Stabilità e Crescita e la sua "sospensione" - 3.2. Le risposte monetarie della Banca Centrale Europea - 4. Gli strumenti in discussione e non ancora predisposti: idee d'Unione a confronto

1. Premessa

*"The coronavirus pandemic is a human tragedy of potentially biblical proportions"*¹. Con queste parole Mario Draghi apre un articolo sul *Financial Times* nel quale delinea alcune delle conseguenze economico-finanziarie della pandemia e alcune delle risposte che potrà dare l'Unione europea. L'emergenza Covid-19, infatti, oltre ad investire moltissimi settori del diritto pubblico, quali, ad esempio, il sistema delle fonti, la limitazione di alcuni diritti fondamentali, la funzionalità del Parlamento e i rapporti tra centro e periferia, ha e avrà anche un impatto prepotente sul bilancio dello Stato, sul debito pubblico e su quegli aspetti dell'integrazione europea che incidono sul versante economico-finanziario. D'altro canto, ci si trova di fronte ad una vera e propria rottura di paradigma: le stesse coordinate principali sulle quali sono state impostate le regole di bilancio stanno cambiando velocemente, man mano che si fa più evidente come le conseguenze economiche e finanziarie della crisi innescata dal Coronavirus saranno di dimensioni eccezionali².

L'emergenza pandemica provocherà, con ogni evidenza, una recessione di dimensioni importanti, considerando il blocco di buona parte delle attività economiche imposto prima in Italia e poi nel resto d'Europa e del mondo per evitare il dilagare del contagio, e una necessaria immissione di liquidità nelle economie nazionali, con conseguente aumento di disavanzi e debiti pubblici, non solo per sostenere le

* Paper non sottoposto a referaggio. La materia è ovviamente in continua e rapidissima evoluzione. Pertanto, il contributo analizza quanto accaduto solamente fino al 7 aprile 2020.

¹ M. DRAGHI, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial Times*, 25/03/2019.

² Basti pensare al piano straordinario a supporto dell'economia nazionale sottoscritto da democratici e repubblicani negli Stati Uniti: accordo da 2.000 miliardi di dollari, il più grande piano di salvataggio nella storia degli USA.

aziende e le catene produttive, ma anche per via delle misure fiscali prese allo scopo di alleviare la sofferenza sociale. In termini più prettamente economici, la crisi sta portando con sé un doppio shock, sia sul lato dell'offerta (dovuto alla chiusura delle attività produttive), sia sul lato della domanda: se, per quest'ultimo, il Governo ha adottato il decreto-legge n. 18 del 2020³, c.d. "Cura Italia" (facendo ricorso alle risorse autorizzate dalle Camere l'11 marzo 2020⁴, per il lato dell'offerta si è intervenuto con il decreto-legge approvato il 6 aprile 2020 in Consiglio dei Ministri (recante "Misure urgenti in materia di accesso al credito e rinvio di adempimenti per le imprese, nonché di poteri speciali nei settori di rilevanza strategica e di giustizia").

Il contributo intende pertanto ricostruire almeno la prima fase delle risposte economiche-finanziarie che Italia e Unione europea hanno dato all'emergenza. In primo luogo, saranno analizzate le procedure e gli strumenti utilizzati da Governo e Parlamento per il necessario scostamento dal percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Termine: in particolare, l'attenzione si concentrerà sull'autorizzazione parlamentare allo scostamento *ex art.* 81, secondo comma, Cost. che è stata presa in condizioni non ordinarie e che fa sorgere, dunque, interrogativi e riflessioni su quale possa (e debba) essere il ruolo del Parlamento nell'emergenza.

In secondo luogo, si analizzeranno quelle che sono state le prime risposte europee all'emergenza Covid-19: da un lato sul versante delle politiche di bilancio, con l'attivazione della clausola generale del Patto di Stabilità e Crescita (per i casi di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, che consente di allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine) annunciato dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen il 20 marzo 2020 e, dall'altro lato, sul versante delle politiche monetarie predisposte dalla Banca Centrale Europea (dopo un iniziale tentennamento, quantomeno sul versante comunicativo).

In ambito europeo è in corso, infine, un difficile dibattito relativo alla predisposizione di nuovi strumenti per affrontare le conseguenze economico-finanziarie dell'emergenza in corso. Due sono le direttrici principali attraverso le quali si è impostato il dibattito: da una parte la possibilità di una limitata condivisione dei debiti pubblici, almeno per far fronte all'emergenza in corso e per settori determinati, tramite l'emissione di Eurobond (o Coronavirus-bond); dall'altra parte facendo leva sulle risorse del

³ Recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".

⁴ Sul decreto-legge c.d. "cura Italia", v. Osservatorio CPI, *Il decreto Cura Italia: un commento dell'Osservatorio CPI*, in *Osservatorio conti pubblici italiani*, 19 marzo 2020 (qui disponibile: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-il-decreto-cura-italia-un-commento-dell-osservatorio-cpi>). Prima del decreto-legge n. 18 del 2020, partendo dall'inizio, il governo aveva dapprima – il 31 gennaio 2020 – attivato il c.d. "stato di emergenza sanitario" *ex art.* 7, c. 1, lett. c), del D.lgs n. 1 del 2018, per poi approvare i decreti-legge n. 6 del 2020 (poi convertito dalla l. n. 13 del 2020, che ha dato peraltro una qualche copertura alle misure sub-legislative che si sono poi susseguite: in particolare i DPCM del 23 febbraio e del 4, 8, 9 e 11 marzo), poi i decreti-legge nn. 9, 11 e 14 e del 2020.

Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), ma modificando le condizioni per accedere ai suoi prestiti. Dinanzi alle perduranti resistenze dei “paesi del Nord” (*in primis*, Olanda e Germania), si registra peraltro un inedito fronte comune tra nove paesi dell’Unione economica e monetaria (che hanno inviato una lettera al Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, nella quale si chiede espressamente – e per la prima volta – la creazione di uno “strumento di debito comune emesso da una Istituzione dell’UE”⁵).

La strada pare impervia. Si tratterebbe, tuttavia, di un primo e importante passo per sbloccare una dinamica europea che è da troppo tempo in mezzo al guado e per evitare che sia anche stavolta la Banca Centrale Europea, così come durante la crisi dei debiti sovrani dei primi anni Dieci del duemila, a caricarsi sulle spalle tutto il peso di un’Unione economica e monetaria incompleta e priva di adeguati strumenti di politica economica. Certamente, nel dibattito in corso tra i Governi dell’Eurozona si confrontano due diverse idee d’Unione.

2. Le autorizzazioni al maggiore indebitamento ex art. 81, secondo comma, Cost. e il ruolo del Parlamento nell’emergenza

Prima di analizzare le procedure nazionali con le quali si è autorizzato lo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica per rispondere all’emergenza dettata dalla pandemia, sia consentita una riflessione introduttiva. In Italia si è, infatti, sovente sottovalutato il principio della sostenibilità del debito pubblico, introdotto in Costituzione – agli artt. 81 e 97 – con la legge cost. n. 1 del 2012. Principio che ha, invero, non solo un valore intergenerazionale, ma anche uno intragenerazionale. Come era (ampiamente) noto, infatti, una crisi dovuta a uno shock esterno avrebbe avuto conseguenze meno drastiche in presenza di un debito pubblico più contenuto.

Nel caso di uno shock come quello rappresentato dall’emergenza Covid-19, in particolare, un debito pubblico sostenibile, pur non limitando le conseguenze economiche e finanziarie, avrebbe però lasciato spazi di bilancio (molto) più larghi per l’adozione di misure a sostegno dell’economia. Ne è riprova quanto avviene in Germania, il cui Governo ha varato un provvedimento di stimolo fiscale per circa 150 miliardi di maggiore spesa pubblica, pari al 4.3% del PIL⁶. La Germania ha un rapporto debito/PIL pari al 60%

⁵ Lettera firmata dal Presidente del Consiglio italiano e dai leader di Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia e Spagna.

⁶ Come è noto, la c.d. *Foederalismusreform II* del 2009 aveva introdotto nel *Grundgesetz* il pareggio di bilancio, prevedendo che i bilanci di Federazione e *Länder* fossero in pareggio senza ricorso all’indebitamento. Si era inserito nella Legge fondamentale della Repubblica federale un riferimento numerale: si prevede che il pareggio sia raggiunto qualora le entrate da prestiti non superino lo 0,35% del prodotto interno lordo (art. 115). Per quanto riguarda le deroghe al divieto di indebitamento, l’art. 109.3, par. 2, GG prevede due ipotesi in cui è possibile discostarsi: in primo luogo per gli effetti degli andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità; in secondo luogo, per i casi di calamità naturale ovvero situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la capacità finanziaria. In relazione alla definizione della seconda ipotesi pone tre criteri: la situazione di emergenza deve

e l'ha costantemente diminuito negli ultimi anni. Si tratta di una misura fiscale che molto difficilmente può permettersi uno Stato con un rapporto debito/PIL al 135,7% come l'Italia. In altri termini: “la situazione di emergenza in cui ci troviamo dimostra, a nostre spese, quale sia il costo del debito pubblico”⁷ e il costo di aver sostenuto “decenni di politiche di spesa attraverso le quali le classi politiche che si sono alternate al Governo hanno fatto sistematicamente ricorso al debito pubblico per finanziare la propria permanenza al potere”⁸.

Un debito pubblico più contenuto, inoltre, avrebbe permesso negli anni scorsi di non pagare quegli interessi sul debito di rilevantissima dimensione che avrebbero potuto essere utilizzati per altri fini. Invece, questo non è stato possibile poiché in Italia non si è mai perseguita una politica fiscale davvero controciclica: che, cioè, dà stimoli fiscali all'economia nei periodi di recessione, ma tiene i conti in ordine nei periodi di crescita economica⁹. Evidentemente, non si esauriscono qui i problemi dell'economia italiana (basti pensare alla stagnante produttività), ma una politica fiscale più accorta avrebbe permesso di attuare una (vera e propria) politica keynesiana nel momento del bisogno. L'Italia arriva dunque debilitata a questo violentissimo shock esogeno: sia sotto il punto di vista della struttura demografica, sia da politiche economiche non lungimiranti.

Ad ogni modo, sia le norme europee sia quelle nazionali sul governo dei conti pubblici prevedono, al loro interno, la possibilità di scostamenti temporanei dal percorso di avvicinamento all'Obiettivo di medio termine. A livello nazionale, in particolare, la possibilità di ricorrere all'indebitamento è prevista espressamente dall'art. 81, secondo comma, Cost., al solo fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi

essere eccezionale, deve essere al di fuori del controllo dello Stato, deve compromettere gravemente la tenuta del bilancio. Cfr., tra i tanti, M. HARTWIG, *La costituzionalizzazione del pareggio nella Costituzione tedesca*, in *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, a cura di R. BIFULCO e O. ROSELLI, Torino, 2013, p. 153 s.

⁷ A. ALESINA e F. GIAVAZZI, *Tutto ciò che serve contro il virus (e la crisi)*, in *Il Corriere della sera*, 11/03/2020. Infatti “se non avessimo accumulato un debito di oltre il 130 per cento del Pil, per nessun valido motivo, in anni in cui l'economia cresceva, oggi potremmo, e dovremmo, spendere molto di più, e i risparmiatori cui chiediamo di finanziarci non sarebbero preoccupati”.

⁸ R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 1, 2020, p. 114 s., spec. pp. 163-164. Sul punto cfr. anche L. DI NUCCI, *La democrazia distributiva. Saggio sul sistema politico dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2016.

⁹ Come nota R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione*, cit., pp. 142-143, infatti, “le autorizzazioni parlamentari all'indebitamento sono state accordate anche in anni nei quali l'Italia, tecnicamente, si trovava in una fase di crescita economica (per quanto timida). Da qui un ulteriore svuotamento, da parte del decisore politico italiano, del potenziale keynesiano delle nuove regole europee, fondato, come detto, sull'obbligo di politiche di bilancio prudenti nei periodi di congiuntura favorevole e al tempo stesso sulla possibilità di scostamenti dagli obiettivi di bilancio nelle fasi di recessione economica (c.d. principio del “good or bad times?”).

componenti¹⁰, al verificarsi di eventi eccezionali. Bisogna peraltro considerare che l'espressione "ricorso all'indebitamento" deve essere letta non in termini assoluti, bensì, più correttamente, come "rimodulazione in senso peggiorativo degli obiettivi di indebitamento", che sono già fissati nei documenti di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli definiti in sede europea¹¹.

È l'art. 5, lett. *d*) della legge cost. n. 1 del 2012 ad individuare gli eventi eccezionali – di cui parla l'art. 81, secondo comma, Cost. – in 'gravi recessioni economiche', 'crisi finanziarie' e 'gravi calamità naturali', rinviando poi la specificazione alla legge rinforzata di attuazione. L'art. 6 della legge "rinforzata" n. 243 del 2012, dal canto suo, stabilisce che scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti in caso di eventi eccezionali, che si devono individuare comunque in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea¹²: in particolare, per eventi eccezionali si intendono periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea ed eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, *ivi* incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

L'emergenza Covid-19, a ben vedere, rientra in entrambi gli ambiti previsti dall'art. 6 della legge n. 243 del 2012: si tratta, anzitutto, di un evento straordinario con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria; tuttavia, la dimensione non solo europea, ma mondiale, della diffusione del virus, innescherà con ogni evidenza un periodo di recessione economica profondo e globalizzato.

Come stabilisce l'art 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012, il Governo, qualora ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea¹³, presenta

¹⁰ In dottrina si è dibattuto sulla *ratio* della maggioranza assoluta. Sul punto cfr. R. IBRIDO e N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista Trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2, 2017, p. 206 s., spec. p. 227 s.

¹¹ R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione*, cit., p. 144.

¹² In generale, la legge n. 243 del 2012 fa spesso ricorso al rinvio mobile. Il rafforzamento dei vincoli procedurali alla manovra di finanza pubblica, attraverso i numerosi rinvii mobili della legge rinforzata alla normativa europea, mostra ancora una volta come siano profondamente cambiate le modalità di esercizio della potestà di bilancio, che non si svolge più solo nel contesto nazionale. Come è stato detto "il sistema delle norme non reca in sé gli strumenti cognitivi per ricostruire con precisione il funzionamento della regola, ma necessita di una integrazione riferita esplicitamente alla filiera delle fonti regolamentari comunitarie (rinvio recettizio mobile)" C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, p. 14.

¹³ Si realizza per questa via un procedimento parlamentare euro-nazionale. Come si nota in R. IBRIDO e N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 227, il ruolo cardine del procedimento viene assegnato al Governo, chiamato ad assumersi le principali responsabilità, in dialogo con le istituzioni dell'Unione europea e in particolare con la Commissione. C'è da segnalare, come notano gli stessi Autori, che nel corso dell'esame del DEF 2014 sono state proposte diverse interpretazioni di quest'ultima disposizione. L'interpretazione accolta nella prassi, e che era stata sostenuta dal governo è quella per cui l'art. 6 della legge n. 243 del 2012 richiede solamente una comunicazione alla Commissione europea senza che quest'ultima "sia tenuta a formulare alcun tipo di parere, in quanto mancherebbe sia la cornice giuridica di riferimento sia un provvedimento cogente che determini l'effettivo scostamento, posto che il DEF riveste la natura di esclusivo documento programmatico" (così il Vice Ministro Morando: v. A.S., V Commissione, res. somm., 17/04/2014, p. 3 s.).

alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi.

2.1. L'autorizzazione al maggiore indebitamento ex art. 81, secondo comma, Cost.

Il Governo ha trasmesso una lettera, il 5 marzo 2020, alla Commissione UE, riferendo sull'evoluzione dell'emergenza sanitaria e sulle misure già assunte e facendo presente di aver deciso di adottare una serie di misure di sostegno per l'economia e per stanziamenti per il servizio sanitario nazionale, la protezione civile e le forze di sicurezza, del valore di circa 6,3 miliardi di euro. Il Governo ha chiesto inoltre di considerare il pacchetto di emergenza come una spesa *una tantum*, come tale da non computare ai fini del saldo strutturale¹⁴. Con la lettera di risposta trasmessa il 6 marzo, il Vice Presidente della Commissione europea Dombrovskis e il Commissario per l'Economia Gentiloni hanno fatto presente che le spese “*one-off*”, effettuate in risposta al manifestarsi del contagio, sono escluse per definizione dal computo del saldo strutturale e non prese quindi in considerazione per verificare il rispetto dello sforzo di bilancio richiesto. Alla luce dell'evoluzione dell'emergenza il Governo ha poi trasmesso, l'11 marzo, una Relazione integrativa, sempre ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012, che si è resa necessaria alla luce delle ulteriori misure adottate d'urgenza con il decreto del Presidente del Consiglio del 9 marzo. Complessivamente, sentita la Commissione europea, la richiesta di autorizzazione all'ulteriore ricorso all'indebitamento, aggiuntiva rispetto a quanto indicato nella Relazione al Parlamento del 5 marzo, è incrementata di 13,75 miliardi di euro da utilizzare nel corso del 2020 in relazione all'ulteriore diffondersi dell'epidemia da Covid-19. Considerata anche la precedente richiesta di autorizzazione, l'obiettivo programmatico di indebitamento netto potrà pertanto aumentare fino a 20 miliardi di euro, corrispondenti a circa 1,1 punti percentuali di PIL.

Come è noto, l'impiego della procedura di cui all'art. 81, secondo comma, Cost. non è un fatto nuovo: si tratta, infatti, della stessa procedura che è stata utilizzata per ricorrere a maggiore indebitamento in tutti

¹⁴ Il *deficit* strutturale corrisponde al deficit netto corretto per gli effetti del ciclo economico e delle misure straordinarie. L'intento è quello di isolare le variazioni del saldo di bilancio che sono indotte automaticamente dalle oscillazioni del ciclo economico e che, quindi, non possono essere attribuite all'azione discrezionale dei governi. È bene ricordare come il saldo al netto dell'impatto delle fluttuazioni economiche e delle misure straordinarie consente di distinguere le componenti discrezionali della politica fiscale da quelle automatiche. L'impegno preso nella riforma della *governance* economica europea è quello del bilancio in pareggio, ma il pareggio è riferito all'azzeramento dell'indebitamento netto strutturale e non all'indebitamento netto nominale. Tra i due vi è la differenza di quanto disavanzo sia provocato dalle circostanze e quanto dalle scelte politiche.

gli anni dal 2014 ad oggi, in genere in occasione dell'approvazione parlamentare del Documento di economia e finanza (DEF) o della Nota di aggiornamento al DEF (NADEF)¹⁵. Rispetto alle richieste di maggiore indebitamento passate, tuttavia, una prima novità risiede nel fatto che stavolta l'autorizzazione allo scostamento di bilancio non è stata abbinata né al DEF né alla NADEF, ma si tratta di un aggiornamento della richiesta già autorizzata dal Parlamento in occasione della NADEF 2019: questo dà la misura di quanto siano eccezionali le circostanze attuali (e di quanto, forse, non lo fossero quelle precedenti).

Solo un'altra volta il Governo aveva richiesto l'autorizzazione non in abbinamento al DEF o alla NADEF: ci si riferisce, in particolare, al caso del dicembre del 2016, in occasione della crisi del Monte dei Paschi di Siena e della necessità di mettere in sicurezza il sistema bancario attraverso il varo del c.d. decreto "salva-risparmio"¹⁶. Tuttavia, in quel caso, la fattispecie era in parte diversa, poiché il governo aveva utilizzato l'art. 6, comma 6, della legge n. 243 del 2012: disposizione che consente al Governo di ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie al fine di fronteggiare gli eventi straordinari.

Non è questa la sede per ripercorrere le passate richieste di autorizzazioni allo scostamento di bilancio: basti dire come, in generale, il Governo aveva dato un'interpretazione piuttosto ampia della clausola degli eventi eccezionali¹⁷ (si pensi al sisma del 24 agosto 2016 nel Centro Italia, quando il Governo ha richiesto alle Camere l'autorizzazione a ricorrere all'indebitamento al fine di affrontare con strumenti eccezionali non solo la ricostruzione delle zone colpite dal sisma ma anche la realizzazione di un piano organico di messa in sicurezza del territorio nazionale, destinando risorse al contrasto del dissesto idrogeologico e alla messa in sicurezza degli edifici¹⁸).

Sono stati dunque già numerosi i casi in cui si è fatto ricorso alle deroghe riguardanti l'indebitamento. Qualche dubbio in più, tuttavia, rimane sul fatto che quelle deroghe siano state utilizzate in linea con il principio costituzionale di sostenibilità del debito pubblico. Dal 2014 in poi, infatti, il debito pubblico italiano ha continuato a crescere¹⁹. Il fatto che la legge "rinforzata" non abbia vincolato il nuovo

¹⁵ Cfr. Dossier Servizi studi e Servizi del bilancio di Camera e Senato, *Aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine*, XVIII leg., 11 marzo 2020, pp. 2-3.

¹⁶ Il Governo Gentiloni ha richiesto l'autorizzazione ex art. 81, c. secondo comma Cost. per reperire 20 miliardi di Euro attraverso operazioni di emissione di titoli del debito pubblico. Sono state così individuate le risorse per la copertura finanziaria degli interventi previsti dal decreto-legge n. 237 del 2016 (poi convertito, con modificazioni, dalla legge n. 15 del 2017), recante disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio.

¹⁷ Cfr. Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016*, pp. 51-52.

¹⁸ R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione*, cit., p. 145.

¹⁹ Nel dicembre del 2013, il debito pubblico italiano era pari a 2.068 miliardi di Euro (pari al 129% del rapporto debito/PIL) mentre alla fine del 2016 si è attestato a 2.217 miliardi di Euro (132,8% del rapporto debito/PIL) ed è arrivato, infine, al 135,7% del PIL. Come si nota anche in R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del*

indebitamento o il *deficit* “permesso” dall’UE all’obbligo di finanziare investimenti implica che il decisore politico ha avuto ancora la possibilità di indebitarsi per finanziare spese correnti²⁰, ed eventualmente anche per realizzare politiche economiche di stampo, per così dire, “pre-elettoralistico”²¹. Questo ha portato l’Italia ad affrontare una crisi (epocale) con alle spalle un debito pubblico abnorme e che pertanto – come sottolineato poc’anzi – limita fortemente gli spazi di bilancio per reagire ai casi di shock esterni. Ad ogni modo, il Governo ha presentato al Parlamento la Relazione predisposta ai sensi dell’art. 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012: nella Relazione il Governo ha illustrato l’aggiornamento del piano di rientro verso l’Obiettivo di medio termine, in relazione agli interventi per fronteggiare l’emergenza Covid-19. Piano di rientro che, per l’appunto, era già stato autorizzato dal Parlamento con l’approvazione della Relazione allegata alla NADEF 2019²².

Peraltro, vi è stata anche una limitata attività conoscitiva delle Commissioni bilancio di Camera e Senato sulla Relazione governativa, che si è sostanziata, in particolare, in una audizione (presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato) in videoconferenza del Ministro dell’Economia e delle Finanze Gualtieri mercoledì 11 marzo 2020. Lo stesso giorno, poi, come ricordato poc’anzi, vi è stata una integrazione alla Relazione con la quale il Governo ha manifestato la necessità di “rafforzare ulteriormente il sostegno che intende assicurare al sistema sanitario, ai cittadini e alle imprese; nonché le risorse a favore della protezione civile e della sicurezza”.

La discussione e il voto parlamentare – in condizioni non ordinarie – si sono concentrati lo stesso 11 marzo. Le Camere hanno pertanto approvato le risoluzioni di maggioranza sulla Relazione del Governo, autorizzando in tal modo il Governo a stanziare fino a 25 miliardi di euro. In particolare, sono state

debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione, cit., p. 141: “in effetti, dall’esercizio finanziario 2014 in poi, l’Italia ha potuto avvalersi di non trascurabili margini di flessibilità sia sul *deficit* sia sul rapporto debito-PIL, sicché il debito italiano non solo non è diminuito, ma ha continuato a crescere sensibilmente. Basti pensare che nel dicembre del 2013, ossia alla vigilia della prima applicazione delle nuove regole di bilancio, tale rapporto si era attestato al 129%, mentre la stima prevista dal NADEF per la fine del 2019 era pari al 135,7%”.

²⁰ In questi termini sia R. IBRIDO e N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 244 sia F. SAITTO, “Costituzione finanziaria” ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo “stato fiscale” allo “stato debitore”, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, spec. p. 13 s.

²¹ R. IBRIDO e N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 244. Sul punto v. anche G. BOGGERO, “Kicking the Can Down the Road” Deferring Fiscal Adjustment as a Premise for Italian Budgetary Populism, in *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies, Conflicts and Dilemmas*, a cura di G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI, Cham, 2019, p. 153 s. Come si nota in R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione*, cit., pp. 141-142: “la nuova disciplina costituzionale consente di ricorrere al credito anche per finalità chiaramente non ‘keynesiane’. La scelta di svincolare le risorse recuperate attraverso il debito dall’obbligo di finanziare spese di investimento pone seri dubbi in una prospettiva di equità intra- e inter-generazionale, finendo per mettere in discussione la capacità della spesa pubblica di assolvere ai compiti che le sarebbero propri, incluso quello di contribuire alla riduzione delle disuguaglianze”.

²² Che era stata approvata con maggioranza assoluta e tramite risoluzioni il 9 ottobre 2019 dal Senato della Repubblica e il 10 ottobre 2019 dalla Camera dei deputati. Sul punto, sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *Osservazioni a prima lettura sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 6, 2019, p. 132 s., spec. p. 144 s.

approvate due risoluzioni identiche e molto brevi: alla Camera la risoluzione Crippa, Delrio, Boschi e Muroli n. 6-00103 e al Senato la risoluzione 6-00102, n. 1, testo 2, Perilli, Marcucci, De Petris, Faraone, Steger.

2.2. I lavori parlamentari nell'emergenza: soluzioni contingenti e dibattito sulle prospettive future

Sembra appena il caso di rendere conto delle modalità con le quali le Camere hanno discusso e approvato tali risoluzioni. Infatti, dall'inizio dell'emergenza, le Camere si sono dovute riunire non solo per la conversione in legge dei decreti-legge adottati dal Governo – e chissà che l'uso spregiudicato dello strumento del DPCM non sia stato anche un espediente per non dover far convertire ai parlamentari ulteriori e numerosi decreti-legge²³ – ma anche, appunto, per la votazione relativa alla Relazione del Governo per il maggiore indebitamento ai sensi dell'art. 81, secondo comma, Cost.

Per questa votazione sono state invece scelte soluzioni diverse tra Camera e Senato. Presso la Camera dei deputati (dopo un controllo della temperatura corporea ai deputati all'ingresso di Montecitorio) si è stabilito l'ingresso in aula a piccoli gruppi e i posti dove i deputati avrebbero dovuto sedersi erano stati segnalati da boccette di disinfettante, per garantire la distanza di un metro individuata come distanza di sicurezza per evitare il contagio. Ma non tutti i deputati erano presenti alla discussione e alla votazione. Infatti, presso la Conferenza dei capigruppo si era deciso per un *gentlemen's agreement* in base al quale avrebbero partecipato alla seduta circa la metà dei deputati di ogni gruppo, in modo da far arrivare meno deputati all'interno dell'aula ma allo stesso tempo garantendo la proporzionalità tra i vari gruppi e, soprattutto, il raggiungimento della maggioranza assoluta dei componenti. In particolare, si sono scelti i parlamentari del centro-sud Italia, per evitare che arrivassero a Roma i deputati delle Regioni del Nord Italia, dove la diffusione del virus è stata maggiore sin dall'inizio.

Si è trattato di una decisione senza precedenti nel diritto parlamentare italiano. Sul piano sistemico, peraltro, c'è da segnalare come l'effettiva partecipazione dei parlamentari alla seduta è dipesa, nel caso in questione, dalla decisione del singolo gruppo parlamentare, in tal modo estendendo ancora una volta il potere assegnato ai gruppi nell'ordinamento parlamentare. Sono stati infatti i gruppi a decidere in concreto quali parlamentari mandare in aula, applicando la decisione della Conferenza dei capigruppo. Ancora in questa occasione, peraltro, si sono mischiati ruoli e competenze della Conferenza dei

²³ Tuttavia, il primo decreto-legge dall'inizio dell'emergenza, il n. 6 del 2020, è stato convertito in legge molto tempestivamente e con poche modifiche. In particolare, si ricorda che il decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6 è stato convertito nella legge 5 marzo 2020, n. 13.

capigruppo con quelle della Giunta per il regolamento, che probabilmente sarebbe stata l'organo più idoneo a prendere, almeno per il caso concreto e vista l'emergenza, tale decisione²⁴.

Tornando alla votazione dell'11 marzo sulla Relazione del Governo, alla Camera hanno dunque partecipato 333 parlamentari (332 voti favorevoli e un astenuto). Al Senato, al contrario, si è scelto un altro modo di procedere: si è votato, infatti, per fascia, secondo l'ordine alfabetico, facendo entrare i senatori uno per volta e facendoli votare ognuno dal proprio posto. Al Senato i presenti sono stati 222: i votanti e i favorevoli 221.

Inevitabilmente, il protrarsi dell'emergenza ha fatto sorgere, sulla stampa e tra costituzionalisti, un vivace dibattito sul c.d. "voto a distanza". La questione si pone soprattutto in relazione all'interpretazione del concetto di "presenza" contenuto nel terzo comma dell'art. 64 Cost., laddove si stabilisce, come è noto, che "le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale". A livello costituzionale si parla dunque espressamente della "presenza" dei parlamentari. D'altro canto, l'Assemblea costituente ben difficilmente avrebbe potuto prevedere i nuovi mezzi che permettono di collegarsi senza necessità di presenza fisica. Strumenti che stanno permettendo ora, in epoca di emergenza, a buona parte dei lavoratori di farlo dal proprio domicilio, tramite il c.d. 'smart-working'²⁵.

Non sembrano esserci insormontabili ostacoli per una interpretazione del concetto di presenza di cui all'art. 64 Cost. nel senso di una "presenza virtuale", anche alla luce dell'evoluzione giuridica e tecnologica²⁶. La stessa Corte costituzionale, che pure potrebbe essere chiamata a intervenire in sede di

²⁴²⁴ Vi sono tre differenze che balzano immediatamente agli occhi tra Giunta per il regolamento e Conferenza dei Capigruppo: il regime di pubblicità delle sedute, molto minore in Conferenza; una frequenza molto maggiore delle riunioni della Conferenza, almeno settimanali; la partecipazione alle riunioni della Conferenza di parlamentari più 'importanti', essendo i Presidenti dei Gruppi. C'è stato dunque un processo di *enlargement of functions* della Conferenza, proprio a scapito della Giunta per il regolamento, nelle sue funzioni tipiche: ossia nella predisposizione delle modifiche al regolamento e nell'ausilio al Presidente nell'interpretazione di questioni regolamentari. Le sedi, però, sono diverse per natura: così all'interno della Conferenza si ragiona in termini ancora più spiccatamente politici di quanto non si faccia in Giunta. Dunque, il fatto che la Giunta per il regolamento sia convocata di rado anche a causa della sua 'solennità', è perfettamente simmetrico e speculare all'espansione di fatto del ruolo e delle funzioni della Conferenza dei Capigruppo, che si convoca al Senato almeno una volta a settimana e il ritirarsi dell'una coincide con l'avanzare dell'altra. Sul punto, cfr. A. DI CAPUA, *Il tavolo della programmazione*, in *Studi pisani sul Parlamento*, a cura di E. ROSSI, Pisa, 2007, p. 113 s.; N. LUPO, *I poteri di "giudice" e di "integratore" del diritto parlamentare*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri, Quaderno 2012-2013*, a cura di V. LIPPOLIS e N. LUPO, Napoli, 2013, p. 212. Sul punto cfr. anche V. DI CIOLO e L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, p. 316, che parlano di funzioni 'atipiche e aggiuntive' della Conferenza; E. SERAFIN, *L'evoluzione del regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. MANZELLA, Bologna, 2012, p. 77.

²⁵ Che era stato introdotto nell'ordinamento italiano solo con la legge n. 81/2017.

²⁶ Sul punto, diffusamente, cfr. N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 3, 2020. Contra A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, in *SoG Working Paper Series*, 57, marzo 2020, spec. p. 5 s.

conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (possibilità aperta, per i singoli parlamentari, dall'ordinanza n. 17 del 2019 della stessa Corte²⁷), difficilmente potrebbe ritenere il lavoro parlamentare a distanza costituzionalmente illegittimo (la stessa Corte, peraltro, dopo aver dichiarato di esaminare “la possibilità di predisporre nuove modalità di trattazione delle udienze, sfruttando le opportunità offerte dalla tecnologia, per assicurare il pieno svolgimento delle proprie funzioni”²⁸, ha effettivamente deciso – con decreto della Presidente Cartabia – di proseguire i lavori in modalità web, facendo collegare gli stessi giudici da remoto anche per le camere di consiglio²⁹).

Sebbene si possa esercitare il mandato parlamentare anche fuori sede³⁰, purtroppo mai si era pensato di prevedere votazioni fuori dai locali del Parlamento. Il dibattito si basa pertanto sulla necessità di aggiornare le modalità di discussione e di votazione, cambiando le regole di espressione dei voti dei parlamentari nelle assemblee elettive³¹. Il rischio di non farlo, evidentemente, è quello di favorire

²⁷ Sulla quale la letteratura è amplissima. Cfr. anche le ordinanze nn. 274 e 275 del 2019 della Corte costituzionale, sulle quali si v. C.P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo (a margine delle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019)*, in Osservatorio AIC, fasc. 2, 2020 e F. FABBRIZZI, *Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in Osservatorio AIC, fasc. 2, 2020. Da ultimo, G. PICCIRILLI, *Vizi formali della legge e conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari: in un vicolo cieco?*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2020, p. 144 s. Recentemente, la Corte è intervenuta di nuovo con una ordinanza, la n. 60 del 2020, a seguito di alcuni giudizi per conflitto di attribuzioni tra poteri sorti a seguito dell'iter di approvazione della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (cioè la legge di bilancio per il 2020): conflitti dichiarati anche questa volta inammissibili dalla Corte.

²⁸ Corte costituzionale, *Emergenza covid-19: la Consulta rinvia le udienze pubbliche di marzo. Continuano le altre attività*, Comunicato del 9 marzo 2020.

²⁹ Decreto del Presidente della Corte costituzionale del 24 marzo 2020, con oggetto: “Ulteriori misure per lo svolgimento dei giudizi davanti alla Corte costituzionale durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19”. Oltre alle riunioni dei giudici in camera di consiglio da remoto, il decreto contiene ulteriori misure anche in relazione alla trattazione immediata dei casi di eccezionale gravità e urgenza; al rinvio delle udienze pubbliche al termine del periodo di emergenza, salvo richiesta delle parti di decidere sulla base degli atti; alle altre riunioni per via telematica (la modalità di collegamento da remoto può essere adottata per ogni altra riunione della Corte e dei suoi giudici o organi interni, incluse le adunanze per deliberazioni amministrative, nonché quelle dell'Ufficio di presidenza, delle commissioni e dei gruppi di lavoro).

³⁰ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 235.

³¹ Un censimento di favorevoli e contrari, almeno tra costituzionalisti, è ormai arduo. Senza pretesa di aver considerato tutte le opinioni, sembrano scettici almeno Gaetano Azzariti, Andrea Pertici, Pino Pisicchio, Ciro Sbaìlò e Vincenzo Lippolis. “Apripista” convinto sul punto è stato l'On. Stefano Ceccanti. Favorevoli anche Salvatore Curreri, Francesco Clementi, Valerio Onida, Fulco Lanchester, Beniamino Caravita, Carlo Fusaro, Michele Ainis, Marina Calamo Specchia, Pasquale Pasquino, Giulio Enea Vigevani, Elisabetta Catelani. Non ha chiuso del tutto la porta Nicola Lupo, almeno sul medio periodo. D'altro canto l'art. 64 Cost. non rappresenta un problema: “già in passato il concetto di ‘presenza’ è stato inteso in maniera molto larga, tanto che i parlamentari in missione, ad esempio, vengono considerati tra i presenti” (Lupo). Scettici, invece, Gaetano Azzariti e Andrea Pertici. Per alcune di tali opinioni v. le interviste in *Emergenza, Come far funzionare il Parlamento?*, in *Il Fatto quotidiano*, 14/03/2020. Cfr. anche F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, 18 marzo 2020. Favorevoli alla creazione di un diritto parlamentare dell'emergenza anche C. MELZI D'ERIL e G.E. VIGEVANI, *Il Parlamento non sia assente*, in *IlSole24ore*, 15/03/2020. Dello stesso avviso anche M. AINIS, *Meglio distante che latitante*, in *La Repubblica*, 19/03/2020. Cfr. anche i contributi in *Epidemia e Democrazia. Camere aperte con la telematica*, in *Fondazione Progresso Europa Riforme*, quaderno n. 5, 2020 (qui disponibile: https://perfondazione.eu/quaderni/epidemia-e-democrazia-camere-aperte-con-la-telematica/?fbclid=IwAR1-2L40EVHQ_Fpu-8hDfc_OHmCBLhqBKqEWzkGNdGMRh9WJ0tWivC9byns). Si segnalano infine due seminari on line organizzati dal Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera, Giuseppe Brescia (disponibili anche

l'adozione dei provvedimenti emergenziali del Governo secondo il modello delle ordinanze di protezione civile di cui all'art. 5 del D. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1³² – i quali, come è noto, stanno incidendo fortemente sulle libertà costituzionali, individuali e collettive, dei cittadini – senza che il Parlamento abbia modo di intervenire e controllarne l'operato, neppure *ex post* come avviene con i decreti aventi forza di legge.

Pertanto, senza un adeguamento delle regole parlamentari all'emergenza, si è anche ipotizzata la possibilità di tornare alla reiterazione dei decreti-legge adottati dal Governo per far fronte all'emergenza e non convertiti in legge entro i termini previsti dall'art. 77 Cost.: se il Parlamento dovesse essere “chiuso”, si potrebbe pensare di tornare alla reiterazione dei decreti-legge grazie all'interpretazione di un passaggio della celebre sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale, che impedisce in periodi ordinari la reiterazione dei decreti, ma che ha lasciato aperta una finestra per “nuovi (e sopravvenuti) presupposti straordinari”³³.

Se, invece, come è augurabile, il Parlamento dovesse continuare a riunirsi in modo ordinario, i rischi sono legati alla mancanza del numero legale o, in alternativa, all'alterazione dei rapporti di forza tra le forze politiche in aula, in tal modo violando lo stesso art. 1 Cost. Il dibattito si è pertanto innervato intorno all'opportunità di permettere la discussione e il voto a distanza dei parlamentari e, in secondo luogo, sugli strumenti normativi necessari per introdurre tale possibilità. Rimanendo su quest'ultimo versante, in particolare, è evidente come in situazioni di normalità la via maestra sarebbe stata quella di una modifica dei regolamenti parlamentari *ex art.* 64 Cost. e dunque con votazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera, previa riunione delle Giunte per il regolamento di Camera e Senato.

Essendo problematica in un momento di emergenza la via per una modifica dei regolamenti parlamentari, pertanto, si sono ipotizzate altre possibili strade, come quella di un utilizzo della consuetudine *nemine contradicente*. Si potrebbe persino ipotizzare, d'altro canto, l'inaugurazione di una procedura sperimentale, in virtù di una scelta di emergenza della Giunta per il regolamento³⁴. Sono infatti i Presidenti di Assemblea

su Radio Radicale), ai quali hanno partecipato: Michele Ainis, Roberta Calvano, Stefano Ceccanti, Francesco Clementi, Salvatore Curreri, Vincenzo Lippolis, Massimo Luciani, Nicola Lupo, Pino Pisicchio, Lara Trucco, oltre al Presidente del Parlamento Europeo, David Sassoli e al Presidente emerito della Camera dei deputati, Luciano Violante. Si è trattato, come sostenuto da Nicola Lupo, in qualche misura di una iniziativa che si è avvicinata molto alla re-ingegnerizzazione di una audizione parlamentare.

³² Sul punto cfr. A. CARDONE, *La “normalizzazione” dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2012, p. 4 s.; F.F. PAGANO, *Dal decreto-legge alle ordinanze di protezione civile, ampiezza e limiti costituzionali del sindacato del giudice amministrativo sul potere extra ordinem del Governo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011.

³³ *Cons. dir.* n. 6. La Corte, in particolare, nel *Considerato in diritto* n. 5 della sentenza, condiziona l'eventuale rinnovazione del decreto decaduto alla sussistenza di due presupposti: il nuovo reiterato decreto dovrà essere “fondato su autonomi (e pur sempre straordinari) motivi di necessità ed urgenza; motivi che, in ogni caso, non potranno essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente dalla mancata conversione del precedente decreto”. Sul punto cfr. A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, cit., spec. p. 8.

³⁴ Sulle procedure sperimentali, specie presso la Camera dei deputati, cfr. R. IBRIDO, *Verso la “riforma Boldrini”: processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2014, spec. p. 5 s. Ritiene auspicabile un intervento mediante riforme dei regolamenti A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, cit., p. 3.

a dover assicurare, come è noto, il buon andamento dei lavori parlamentari, in base all'art. 8 del regolamento della Camera e di quello del Senato: la possibilità di discutere e di deliberare, difendendo il diritto alla salute dei parlamentari ma allo stesso tempo la funzionalità delle Camere, tramite il raggiungimento del numero legale nonché la rappresentatività dell'assemblea così come è stata definita a seguito del voto popolare, pare poter rientrare a tutti gli effetti nell'attribuzione presidenziale³⁵.

Del tema si era peraltro discusso nell'ultima riunione della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati del 4 marzo 2020, quando si era parlato del voto a distanza congiuntamente a quello sulla richiesta di interventi a favore delle deputate per agevolare l'esercizio delle prerogative parlamentari nella prima fase della maternità. Evidentemente, tuttavia, ci si trovava ancora in una fase iniziale del contagio, e il Presidente della Camera non aveva avuto ancora contezza di quanto sarebbe successo nei giorni seguenti³⁶. Appare lampante, oggi, come a regole parlamentari invariate potrebbero essere messe in dubbio sia la validità delle sedute e delle deliberazioni sia l'integrità del *plenum* delle Camere. A fronte di tale straordinaria situazione sembrerebbe preferibile – almeno a parere di chi scrive – inaugurare un “diritto parlamentare dell'emergenza”, anziché vedere le Camere lavorare a singhiozzo, anche per evitare che quel che accade sia “uno spot per chi vuole rottamare la democrazia rappresentativa”³⁷.

Una (seppur limitata) apertura è giunta poi nella riunione della Giunta per il regolamento della Camera del 31 marzo 2020, durante la quale il Presidente della Camera ha svolto Comunicazioni sulle modalità di svolgimento dei lavori delle Commissioni nel periodo dell'emergenza derivante dalla diffusione del virus Covid-19. Preso atto che dalla precedente riunione della Giunta la situazione è cambiata in quanto la gravità dell'epidemia ha reso necessario adottare misure di carattere eccezionale per lo svolgimento delle attività parlamentari, il Presidente ha ricostruito le soluzioni adottate dalle Camere, tutte concordate unanimemente in sede di Conferenza dei capigruppo, volte a concentrare le attività parlamentari all'esame di atti indifferibili e urgenti, connessi all'emergenza Covid-19 e a limitare la presenza dei deputati in seduta per periodi prolungati. Il Presidente ha poi sottoposto alla valutazione dei membri della Giunta alcune possibili innovazioni, anche su sollecitazione di alcuni Presidenti di Commissione³⁸: in particolare, la

³⁵ Su tale funzione dei Presidenti di Assemblea cfr. R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015, spec. p. 23 s.

³⁶ V. Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, res. somm., XVIII leg., 4/03/2020, spec. p. 9 s. Sul punto, cfr. G. STEGHER, *In considerazione dell'emergenza sanitaria: governo e parlamento al banco di prova del Covid-19*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1, 2020, spec. p. 5 s.

³⁷ M. VILLONE, *Camere a eletti contingentati, è incostituzionale*, in *Il Manifesto*, 11/03/2020, per il quale, come si evince dal titolo, l'accordo tra i gruppi sulla riduzione nel numero di deputati che affluiranno a Montecitorio che garantisca la proporzionalità fra i gruppi stessi e il *plenum* della maggioranza assoluta dei componenti “è una decisione incostituzionale, e un pericoloso precedente. Incide sul voto, diritto inalienabile essenziale nella funzione di ciascun parlamentare. Grava, come corollario, sulla funzione di rappresentanza propria dell'assemblea”.

³⁸ Il Presidente ha infatti ricordato di avere ricevuto una lettera il 20 marzo dal Presidente della VI Commissione Finanze, che ha sollecitato l'avvio di una riflessione sulla possibilità per le Commissioni parlamentari di accedere a modalità di

possibilità di consentire – in ragione della assoluta eccezionalità della situazione e in via sperimentale – la partecipazione da remoto, tramite sistemi di videoconferenza, ad alcune attività delle Commissioni svolte in sedi informali³⁹. Inoltre, il Presidente ha affermato di poter valutare se sia possibile prevedere la partecipazione dei deputati da remoto anche alle audizioni informali svolte in sede plenaria, anche alla luce del fatto che la prassi consente che le stesse si svolgano attraverso interventi degli auditi in videoconferenza⁴⁰. Per le sedi formali di riunione delle Commissioni il Presidente Fico ha invece ritenuto che debba rimanere ferma la partecipazione diretta ai lavori: ogni altra valutazione richiederebbe, infatti, il coinvolgimento e il raccordo con il Senato, attenendo ad una interpretazione della norma costituzionale. In abbinamento al voto a distanza, peraltro, è stata ipotizzata l'istituzione di una Commissione speciale per i decreti-legge e il controllo dell'attività governativa, predisponendo strumenti idonei a far lavorare il Parlamento in questo come in altri momenti di emergenza⁴¹. A tale Commissione potrebbero essere assegnati in sede redigente, in deroga a quanto previsto dai Regolamenti parlamentari⁴², l'esame dei decreti-legge adottati dal Governo, lasciando così alle due Assemblee il solo voto degli articoli e quello finale. Tuttavia, sono state immaginate anche altre soluzioni: Gaetano Azzariti, ad esempio, ha proposto di rallentare e adeguare l'attività dell'Aula, ricorrendo ad un “voto prolungato”, una votazione che si possa svolgere in più giorni, magari con un appello a scaglioni.

lavoro a distanza, quali le videoconferenze, con particolare riferimento allo svolgimento di sedute nelle quali non sono previste votazioni, quali quelle dedicate alle attività conoscitive e al sindacato ispettivo; una lettera in data 27 marzo, dal Presidente della IX Commissione Trasporti che ha chiesto l'autorizzazione allo svolgimento di una serie di audizioni con la partecipazione in videoconferenza non solamente degli auditi – come è già consentito in via di prassi e anzi fortemente raccomandato nella fase emergenziale – ma anche, in deroga alla disciplina vigente, dei deputati; una lettera del 30 marzo dal Presidente della VII Commissione Cultura che gli ha trasmesso copia di una lettera di alcuni deputati della Commissione, indirizzata al Presidente Gallo, con la quale si chiede, tenuto conto della persistenza della situazione di emergenza e delle esigenze di sicurezza dei deputati, di rendere possibile ai membri dell'organo la piena partecipazione ai lavori da remoto nonché, allo stesso fine, la trasmissione via *webtv* delle sedute.

³⁹ Tali sedute, idoneamente programmate in modo da assicurare il necessario supporto tecnico, devono comunque svolgersi presso le sedi della Camera, con la presenza del Presidente della Commissione, o di un Vicepresidente, nonché del funzionario segretario dell'organo e dei deputati che intendano assicurare la loro presenza in sede.

⁴⁰ Il Presidente ha aggiunto che, per permettere la partecipazione alle sedute anche a deputati non appartenenti alla Commissione, andrebbe previsto che la richiesta di partecipazione da remoto – da esercitare in misura contenuta e comunque entro limiti numerici compatibili con le potenzialità offerte dalla tecnologia – sia puntualmente indirizzata al Presidente della Commissione da parte del Presidente del Gruppo di appartenenza ai sensi dell'articolo 38 del Regolamento, entro un congruo termine, ad esempio pari a ventiquattro ore, idoneo a predisporre i necessari adempimenti tecnici.

⁴¹ F. CLEMENTI, *virus: in emergenza, la democrazia rappresentativa si difende con il voto a distanza*, in *Fondazione Progresso Europa Riforme*, cit.

⁴² *Ivi*. Come continua l'A., “la deroga ai regolamenti – sostenuta all'unanimità con autentico spirito repubblicano da tutte le forze politiche – potrebbe essere realizzata con un parere di analogo contenuto dalle rispettive Giunte per il Regolamento, e dovrebbe prevedere due novelle: tanto la deroga per consentire la sede redigente appunto dei decreti legge in Commissione; quanto quella per consentire, per il solo voto degli articoli e quello finale, il voto a distanza da parte dei parlamentari, adottando in queste condizioni naturalmente un'interpretazione estensiva dell'art. 64 della Costituzione riguardo al concetto di presenza fisica dei parlamentari (non una novità invero considerata la disciplina della Camera sui parlamentari in missione)”.

Tutto questo mentre, peraltro, il Parlamento europeo si sta organizzando per il voto a distanza e lo stesso ha fatto il Parlamento spagnolo⁴³ (così come stanno facendo anche altre istituzioni, sebbene non parlamentari, come, ad esempio, il Consiglio europeo, l'Eurogruppo e, come ricordato poc'anzi, la Corte costituzionale italiana). Nel Parlamento europeo, in particolare, si è giunti ad un *agreement* durante una videoconferenza tra il Presidente del Parlamento e i Presidenti dei gruppi che è poi stato confermato il 20 marzo dal *bureau*, l'Ufficio di Presidenza: il voto si è svolto da remoto tramite un indirizzo mail certificato. Si tratta di una procedura d'urgenza, che molto probabilmente non sarà utilizzata in futuro, ma che ha permesso intanto al Parlamento europeo di "riunirsi" e deliberare nella seduta del 26 marzo 2020.

Peraltro il Governo, all'art. 73 del decreto-legge n. 18 del 2020, ha previsto la possibilità per i Consigli comunali, provinciali e delle Città metropolitane e delle Giunte regionali di potersi riunire in videoconferenza. Evidentemente non è il Governo a poter decidere come deve riunirsi il Parlamento, ma prevedere tale possibilità per altre assemblee rappresentative (nonché per le riunioni degli esecutivi) e negarla – in astratto – al Parlamento nazionale appare, quantomeno, paradossale.

Altre regole, seppure minori, del diritto parlamentare si stanno già adeguando all'emergenza. Si pensi alla seduta della Camera del 25 marzo, nella quale non solo, per via di un altro accordo tra le forze politiche, sono stati presenti un sesto dei parlamentari, ma sono state anche concesse due domande per gruppo parlamentare nell'ambito delle interrogazioni a risposta immediata (c.d. "*Question time*"). Tuttavia, la riunione della Conferenza dei capigruppo, sempre presso la Camera, ha sancito che anche sul decreto-legge n. 3 del 2020 (precedente alla crisi pandemica) si sarebbe votato in aula, con un unico voto per appello nominale⁴⁴.

C'è peraltro da segnalare come tale modo di procedere, improntato alla continuità delle regole parlamentari e all'accordo tra gruppi, può facilmente essere messo in crisi laddove si riaccendano questioni politiche divisive. Infatti, come ha notato l'On. Ceccanti, aver rifiutato videoconferenze e voti a distanza ha portato fuori dalle Camere il tavolo tra Governo e opposizioni (con l'inaugurazione, il 4

⁴³ Qui, in particolare, la Presidenza del Congresso ha abilitato la votazione telematica con carattere generale, che estendendo di fatto le previsioni dell'articolo 82, commi 2 e 3 del Regolamento sul voto a distanza (disposizioni, queste ultime, che disciplinano il voto a distanza per casi specifici). Sul punto, e anche per le soluzioni adottate in Francia e Germania, cfr. Servizio studi del Senato, *Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna*, nota breve n. 180, marzo 2020.

⁴⁴ AC 2423, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 febbraio 2020, n. 3, recante misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente" e approvato definitivamente dalla Camera il 31 marzo 2020. In particolare, sono state stabilite apposite fasce orarie per regolare l'accesso dei deputati, i quali – in base alla lettera iniziale del rispettivo cognome e all'ordine della chiama – hanno dovuto disporsi in una o più file poste in corrispondenza dell'ingresso posto sul lato sinistro rispetto alla Presidenza. Cfr. Camera dei deputati, XVIII leg., Res. sten. dell'Assemblea, seduta n. 321 di martedì 31 marzo 2020, p. 53.

aprile, di una “cabina di regia”)⁴⁵. Quando sorgono distanze politiche e si torna nell’istituzione non si riesce a gestirle in modo razionale rispettando i tempi. Al Senato, in particolare, al disegno di legge di conversione del decreto-legge c.d. “Cura Italia”, sono presenti cinquecento emendamenti, presentati prevalentemente dalle opposizioni (in attesa di capire se nel decreto-legge di aprile il Governo abbia recepito una parte delle richieste dell’opposizione).

Nonostante dunque, per il momento, il voto a distanza non sembri essere preso particolarmente in considerazione dalle Camere, più in generale sembra che potrebbe essere questa un’occasione giusta per valorizzare il controllo parlamentare nello stato di emergenza, eventualmente anche ragionando – ad emergenza finita – sul se e sul come attribuire un fondamento e un ancoraggio costituzionale più preciso allo stato d’emergenza stesso, così come avviene in altre esperienze costituzionali e che permetterebbe di stabilire garanzie chiare per i diritti fondamentali e, soprattutto, per stabilire quale sia lo spazio da assegnare al controllo parlamentare⁴⁶.

3. Le risposte dell’Unione europea all’emergenza Covid-19

La risposta delle istituzioni europee, dopo un primo momento di titubanza e quando è stato ormai chiaro che il virus avrebbe investito tutto il continente, non si è fatta attendere, né sul lato fiscale né su quello monetario, mostrando in definitiva che le istituzioni europee sono capaci di rispondere in maniera veloce e flessibile, anche se operanti in un sistema incompleto.

A differenza di quanto avvenne nella crisi del periodo 2008-2013, è apparso presto chiaro che il *‘whatever it takes’* avrebbe dovuto inevitabilmente essere in primo luogo di natura fiscale, con conseguente espansione dei debiti pubblici e col supporto della Banca Centrale Europea. Le risposte europee alla crisi innescata dall’emergenza Covid-19 sono state pertanto di due ordini: sul versante delle politiche di bilancio, con la “sospensione” del Patto di Stabilità e Crescita annunciato dalla Presidente della

⁴⁵ In questo senso anche F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in Osservatorio AIC, fasc. 3, 2020, spec. p. 14: infatti, “la scelta di non voler dare flessibilità al lavoro parlamentare, ha fatto sì che anche i tentativi di coinvolgimento dei gruppi di opposizione - sollecitati due volte dal Capo dello Stato - si siano trasferiti sostanzialmente per intero al di fuori dalle Aule delle Commissioni e della plenaria, lasciando così aperti tutti i problemi, non solo attinenti alla flessibilità che avrebbe potuto essere introdotta a Costituzione vigente e a Regolamenti vigenti, ma anche quelli proprio derivanti dall'esigenza di varare, guardando al futuro, norme costituzionali per ulteriori emergenze”.

⁴⁶ Come è noto, infatti, il sistema emergenziale prefigurato dalla Costituzione riposa sugli artt. 77, 78 e 126, e non sembra idoneo a far fronte alla grave crisi sanitaria in corso, non solo sotto il profilo della sua gestione unitaria, ma anche sotto il versante di un adeguata distribuzione dei poteri e del coinvolgimento del Parlamento. Sul punto, cfr., almeno, B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 18/03/2020, spec. p. V s.; A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del Coronavirus*, in *BioDiritto.org*, 14/03/2020, spec. p. 4 s.; F.F. PAGANO, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza covid-19*, in *BioDiritto.org*, 18/03/2020, spec. p. 6 s. In questo senso anche A. MALASCHINI, *Procedure parlamentari e legislazione d'emergenza*, cit., spec. p. 9 s.

Commissione europea, e sul versante delle politiche monetarie, con le decisioni prese dalla Banca Centrale Europea tra il 12 e il 18 marzo 2020.

3.1. Le risposte politiche e fiscali: la flessibilità insita nel Patto di Stabilità e Crescita e la sua “sospensione”

Analizzando in primo luogo le risposte più prettamente politiche, bisogna notare innanzitutto come spazi di flessibilità sono insiti nella disciplina del Patto di Stabilità e Crescita così come si è andato strutturando (e interpretando) negli ultimi anni.

Come ricordato poc'anzi, gli Stati membri dell'Unione europea sono chiamati a raggiungere e mantenere il proprio Obiettivo di medio termine (*The Medium Term budgetary Objective* – MTO). L'MTO, è bene ricordarlo, è stato introdotto con la riforma del Patto di Stabilità e Crescita operata nel 2005 (PSC-II)⁴⁷. In quell'occasione la principale novità è stata, per l'appunto, l'introduzione di un obiettivo a medio termine differenziato per ogni singolo Stato membro, al fine di tener conto delle diversità nelle posizioni e negli sviluppi sul piano economico e di bilancio, nonché del rischio finanziario con riferimento alla sostenibilità delle finanze pubbliche, anche a fronte di possibili evoluzioni demografiche⁴⁸.

Vi è stata, dunque, una personalizzazione degli obiettivi di finanza pubblica modellata su ogni singolo Stato membro, ma non solo: anche l'applicazione concreta delle regole è stata personalizzata di anno in anno. Come è stato notato, infatti, “dal 2012 in avanti si è proseguito con decisioni altamente discrezionali delle istituzioni europee nei confronti delle manovre di bilancio degli Stati membri: decisioni che hanno sempre tenuto in considerazione fattori politici e legati ai singoli Paesi – passaggi elettorali soprattutto – in ragione dei quali si sono valutate linee di rigore variabile, ed in ogni caso poco corrispondenti ai precetti testualmente ricavabili dal *Fiscal Compact*”⁴⁹. Si può ben dire che il rigore di cui si è ammantato quel Trattato è stato solo apparente⁵⁰: le ricorrenti negoziazioni tra Paesi e Unione non hanno mai, di fatto,

⁴⁷ Cfr. la relazione del 22 marzo 2005 del Consiglio Ecofin intitolata “Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita”. Si v. R. PEREZ, *Il nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *Giornale dir. amm.*, n. 7, 2005, p. 777 s. e L. PATRUNO, *Il “nuovo” Patto di stabilità e crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 2, 2005, p. 225 s.

⁴⁸ Inoltre, nella versione originaria del PSC una recessione economica si considerava grave solo in presenza di un declino annuo del PIL in termini reali di almeno il 2%. Con le modifiche del 2005, invece, c'è stata un'interpretazione più ‘larga’ della deroga: questa può essere accordata per l'esistenza di una grave recessione economica, non più quantificata numericamente ma soltanto caratterizzata da “un tasso di crescita negativo” del PIL annuo o da “una diminuzione cumulata della produzione” in un periodo prolungato di bassa crescita del PIL rispetto alla crescita potenziale. Con tale riforma si è rafforzato il ruolo preventivo della Commissione nei procedimenti per *deficit* eccessivo, allentando allo stesso tempo i criteri per la sua attuazione: infatti, bisogna anche tener conto delle riforme strutturali intraprese dai Paesi, valutando caso per caso se il *deficit* superiore al 3% è eccessivo o meno (c.d. “personalizzazione del Patto”). Cfr. D. SICLARI e G. LO CONTE, *Finanza pubblica*, in *Corso di diritto pubblico dell'economia*, a cura di M. PELLEGRINI, Padova, 2016, p. 197.

⁴⁹ C. BUZZACCHI, *Scostamento di bilancio da coronavirus*, in *LaCostituzione.info*, 13/03/2020.

⁵⁰ *Ivi*.

portato a sanzioni o a rigide prese di posizione (se non, al massimo, nel 2018 nei confronti dell'Italia⁵¹). Tuttavia, l'applicazione ampiamente discrezionale delle regole fiscali è avvenuta “per effetto e all'interno di una logica assolutamente presente nel Trattato del 2012, che da un lato ha additato il pareggio come il risultato a cui tutti i sistemi nazionali di finanza pubblica devono aspirare, e che d'altro canto comprende ipotesi di deroga assai ampie, il cui operare può condurre a deviazioni rilevanti dal parametro virtuoso dell'equilibrio/pareggio”⁵².

Una volta, infatti, che sono state poste le regole, è arrivato il momento della loro interpretazione da parte delle istituzioni europee: come è stato detto, “pretendere di applicare i Trattati europei ignorando le clausole di flessibilità equivarrebbe a applicare il codice penale per i reati di omicidio ignorando la disciplina della legittima difesa”⁵³. Senza qui ripercorrere la storia della flessibilità delle regole di bilancio (a partire dal Piano per una Unione economia e monetaria profonda e genuina, c.d. *Blueprint*⁵⁴; passando per l'art. 16, par. 2, del regolamento (UE) n. 473/13, uno dei regolamenti del *Two-pack*; e, infine, per la Comunicazione della Commissione europea del gennaio 2015 dal titolo “Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di Stabilità e Crescita”⁵⁵), basti dire come oltre alle varie e note clausole sulla flessibilità, nel 2011 si era anche previsto il caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione.

Qui ricadono le conseguenze dell'emergenza Covid-19. In questi casi, nel braccio preventivo, il Consiglio valuta se le misure adottate dagli Stati membri sono sufficienti per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine. Inoltre, l'art. 5 del regolamento (CE) n. 1466/97 contempla il caso di condizioni economiche negative inconsuete. Per quanto riguarda il braccio correttivo, l'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 consente di tener conto dell'eventualità di condizioni economiche insolitamente negative. In particolare, si prevede che “anche in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una

⁵¹ Cfr. G. RIVISECCHI, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2019, p. 155; C. BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2019, p. 162. Sia consentito anche un rinvio a L. BARTOLUCCI, *Osservazioni a prima lettura sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019*, cit., spec. p. 135 s.

⁵² C. BUZZACCHI, *Scostamento di bilancio da coronavirus*, cit.

⁵³ F. BASSANINI, *La riduzione del debito pubblico e il rilancio degli investimenti: il caso italiano*, in *Astrid-Rassegna*, n. 1, 2015, p. 5.

⁵⁴ Cfr. Commissione europea, *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*, COM(2012) 777 final/2, 30 novembre 2012.

⁵⁵ La comunicazione illustra il modo in cui la Commissione intende applicare in maniera più flessibile il Patto di Stabilità al momento della valutazione della conformità degli Stati membri alle norme del Patto. Sono state previste, in questo modo, le ormai celebri clausole sugli investimenti e sulle riforme strutturali.

raccomandazione rivista ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, TFUE, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa”⁵⁶.

Quindi il Patto consente, nei casi di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, di adeguare le velocità del risanamento di bilancio per tutti gli Stati membri, purché non sia compromessa la sostenibilità di bilancio a medio termine. L'attivazione della disposizione non implica la sospensione del risanamento di bilancio, quanto piuttosto la ridefinizione del percorso di aggiustamento tenendo conto delle condizioni specifiche di ogni paese, in termini sia di sforzo di aggiustamento che di calendario per raggiungere gli obiettivi, al fine di tener conto delle circostanze eccezionali della grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione: esattamente come si prevede anche nella Relazione presentata dal Governo alle Camere e approvata da queste ultime con le risoluzioni dell'11 marzo 2020. In sintesi, il Patto di Stabilità e Crescita ha al suo interno gli strumenti per affrontare, nel quadro delle regole, situazioni di emergenza come quella in corso. Tocca poi, ovviamente, ai governi nazionali far buon uso della flessibilità e delle risorse aggiuntive. In questo quadro, la richiesta dell'Italia di effettuare spesa ulteriore per l'emergenza Coronavirus “non viene considerata in alcun modo un abbandono delle regole per cause di forza maggiore, ma al contrario valutata come manifestazione concreta di ipotesi previste da quelle norme, e dunque da ammettere: interpretando così l'autorizzazione come una decisione compatibile col quadro giuridico esistente”⁵⁷.

Aveva ragione Camilla Buzzacchi quando aveva pronosticato che fosse verosimile che la deroga italiana alle regole di bilancio avrebbe rappresentato molto di più che un isolato allontanamento dal quadro normativo del Patto di Stabilità e Crescita del 1997, così come riformulato dal *Fiscal Compact* del 2012 e dal *Two Pack* del 2013: “è invece assai probabile che la valutazione di scostamento dagli obiettivi di convergenza che si sta compiendo per l'Italia vada a costituire quasi un punto di non ritorno per le *fiscal rules* europee, qualora l'autorizzazione data ora alla nostra Repubblica diventi necessaria per altri Stati membri”⁵⁸.

⁵⁶ Più nel dettaglio, la clausola si trova all'articolo 5, paragrafo 1, all'articolo 6, paragrafo 3, all'articolo 9, paragrafo 1, e all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 e all'articolo 3, paragrafo 5, e all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97. In particolare, per il braccio preventivo, l'art. 5, par. 1 e l'art. 9 par. 1 del regolamento (CE) n. 1466/97 stabiliscono che “in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa”. Per il braccio correttivo, l'art. 3, par. 5, e l'art. 5, par. 2, stabiliscono che, in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, il Consiglio può anche decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una traiettoria di bilancio rivista.

⁵⁷C. BUZZACCHI, *Scostamento di bilancio da coronavirus*, cit.

⁵⁸ *Ivi*.

Così è stato. Il 16 marzo l'Eurogruppo (riunione nella quale era prevista la discussione sulla riforma del MES, poi slittata nell'ordine del giorno al secondo posto, per via dell'emergenza) ha annunciato di aver trovato un accordo sulla risposta economica all'emergenza: in particolare escludendo le misure fiscali nazionali adottate in risposta alla crisi di Covid dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine e sull'utilizzo della clausola generale di flessibilità del Patto di Stabilità e Crescita per tutti gli Stati membri.

Il 17 marzo, i membri del Consiglio europeo hanno tenuto una videoconferenza sulla Covid-19 per dare seguito alle precedenti conclusioni del 10 marzo 2020, insieme alla presidente della BCE, al presidente dell'Eurogruppo e all'alto rappresentante. Nelle Conclusioni del Presidente del Consiglio europeo, tra le altre cose, si è sottolineata l'esigenza di prendere tutte le misure necessarie e la necessità di un approccio europeo comune e di uno stretto coordinamento con la Commissione europea. Una delle priorità, in particolare, è quella di affrontare le conseguenze socioeconomiche, per far fronte alle quali il Consiglio europeo ha affermato che l'Unione e i suoi Stati membri sono pronti a impiegare tutti gli strumenti necessari.

La Commissione europea ha infine proposto di attivare la c.d. *'general escape clause'* per "sospendere" di fatto il Patto di Stabilità e Crescita. Vi è stata così una Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita⁵⁹. La clausola di 'fuga' era stata introdotta con la riforma del *'Six-Pack'* all'interno del Patto di Stabilità e Crescita nel 2011, come risultato della crisi finanziaria degli anni precedenti, esperienza che, sottolinea la Commissione nella sua Comunicazione, "ha evidenziato la necessità di disposizioni specifiche, nell'ambito delle norme di bilancio dell'UE, volte a consentire uno scostamento temporaneo coordinato e ordinato dai normali requisiti per tutti gli Stati membri in una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona euro o dell'UE nel suo complesso"⁶⁰.

La sospensione del Patto di Stabilità e Crescita è stata dunque proposta dalla Commissione Europea e accordata il 23 marzo 2020 dai Ministri delle finanze degli Stati membri riuniti in videoconferenza. Peraltro, come è stato autorevolmente sottolineato, sebbene sia rimasta formalmente intatta l'attribuzione di tale eccezionale decisione al Consiglio Ecofin, tuttavia quando "la presidente della Commissione l'ha annunciata il 20 marzo, chiedendo seccamente l'*endorsement* dell'Ecofin, nessuno ha dubitato che quel giorno fosse stato emesso una specie di decreto-legge in stato di eccezione, con pieno vigore di fatto"⁶¹.

⁵⁹ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione Al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, Bruxelles, 20/3/2020 COM(2020) 123 final.

⁶⁰ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione Al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, cit., p. 1.

⁶¹ A. MANZELLA, *Nell'emergenza, la forma di governo dell'Unione*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2020, p. 1.

In tal modo, “l’emergenza ha giocato nel mettere in rilievo di fronte all’opinione pubblica, i poteri di annuncio del Presidente della Commissione, creando sul terreno, relevantissimo nell’Unione, della sua ‘costituzione’ materiale, una plusvalenza di ruolo istituzionale, difficilmente riscontrabile nelle passate gestioni”⁶².

Nel comunicato finale dell’Ecofin si sottolinea che “i ministri restano pienamente impegnati al rispetto del Patto di Stabilità e Crescita”, che quindi si ritiene solo ‘sospeso’. La clausola di salvaguardia, in particolare, permetterà alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento politico all’interno della cornice del Patto, pur nella deviazione dalle regole, per far fronte alle conseguenze economiche della pandemia.

Invero, la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita non è stata la sola iniziativa della Commissione europea che, al contrario, ha mostrato un certo attivismo nell’affrontare l’emergenza. Infatti, il 13 marzo la Commissione aveva adottato un’altra Comunicazione⁶³ con la quale aveva fornito delle prime risposte alla luce dell’impatto macroeconomico e finanziario del Covid-19. La Commissione aveva chiarito che a livello di politica economica la sua risposta avrebbe dovuto seguire alcune direttrici principali⁶⁴. Con la stessa Comunicazione la Commissione ha anche proposto di destinare allo sforzo di soccorso 8 miliardi di euro di crediti dei fondi strutturali passati non spesi e 28 miliardi di euro provenienti da fondi non ancora assegnati (0,25% totale del PIL dell’UE). Ancora, un’altra Comunicazione si era occupata degli aiuti di Stato⁶⁵ introducendo alcune misure temporanee in base alle quali i governi possono mettere in piedi schemi di aiuti di Stato alle imprese sulla base di alcune condizioni⁶⁶.

⁶² *Ibidem*, p. 3. L’A., ripercorrendo la cronaca istituzionale sull’elezione della Presidente della Commissione europea, cerca di cogliere gli elementi principali per definire la forma di governo dell’Unione attualmente vigente: “la sua forma di governo è ‘parlamentare’, con quasi assoluta convergenza di elementi, ma: ‘a correttivo presidenziale’ (con il Consiglio europeo, appunto, in funzione analoga a quella di un capo di Stato, collettivo). La portata politica delle dichiarazioni della Von der Leyen, nell’acme di una crisi mondiale ‘di proporzioni bibliche’, è tuttavia quella che le deriva essenzialmente dal fatto della elezione parlamentare” (p. 5).

⁶³ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, alla Banca Europea Per Gli Investimenti e all’eurogruppo. Risposta economica coordinata all’emergenza COVID-19*, Bruxelles, 13/3/2020 COM(2020) 112 final

⁶⁴ In particolare, contribuire a salvare vite umane, garantendo i fondi e gli investimenti necessari per le forniture da utilizzare nel contenimento e trattamento della pandemia; garantire che i lavoratori in Europa (compresi quelli autonomi) siano protetti contro le perdite di reddito e che le imprese (in particolare le PMI) e i settori più colpiti beneficino del sostegno e della liquidità finanziaria necessari; ridurre le ripercussioni sull’economia nel suo complesso impiegando tutti gli strumenti a disposizione dell’UE e utilizzando pienamente un quadro flessibile dell’UE per favorire le azioni degli Stati membri.

⁶⁵ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19*, Bruxelles, 19.3.2020 C(2020) 1863 final

⁶⁶ In particolare, che l’aiuto non superi gli 800.000 euro per impresa sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili, agevolazioni fiscali o di pagamenti; che l’aiuto sia concesso sulla base di un regime con budget previsionale; che l’aiuto può essere concesso a imprese che non erano in difficoltà al 31 dicembre 2019; può essere concesso a imprese che non erano in difficoltà al 31 dicembre 2019 e/o che hanno incontrato difficoltà o si sono trovate in una situazione di difficoltà successivamente, a seguito dell’epidemia di Covid-19; che sia concesso entro e non oltre il 31 dicembre

Da ultimo, la Commissione europea ha proposto al Consiglio un nuovo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza: il *Support to mitigate Unemployment Risks in Emergency* (c.d. "SURE"), pensato per aiutare a proteggere i posti di lavoro e i lavoratori che risentono della pandemia di Coronavirus. Si tratta di una forma di assistenza finanziaria per un totale di 100 miliardi di euro sotto forma di prestiti, concessi dall'UE agli Stati membri a condizioni favorevoli⁶⁷. Base legale di questo nuovo strumento è l'art. 122 del TFUE, paragrafi 1 e 2. L'art. 122 TFUE, infatti, prevede che il Consiglio, su proposta della Commissione, possa decidere – in uno spirito di solidarietà tra Stati membri – le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti (par. 1) e che qualora 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, il Consiglio, su proposta della Commissione, possa concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione. L'articolo 122, par. 2, TFUE era già stato utilizzato durante la crisi finanziaria come base giuridica per l'istituzione del Meccanismo temporaneo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) per aiutare gli Stati membri che avevano perso l'accesso al mercato. Si tratta pertanto di uno strumento sul modello del MESF del 2010 e che consente alla Commissione di emettere titoli di debito pubblico garantiti dal budget dell'UE e degli Stati membri (premessa, punto 9). Deve essere sottolineato come i fondi trasferiti agli Stati in tal modo sono quindi prestiti e dunque indebitamento che andrà a pesare sul bilancio pubblico, "così condizionando, per essere

202016. Di 120.000 euro gli aiuti possibili, invece, per i settori della pesca e dell'agricoltura. Cfr. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, cit., p. 5 s.

⁶⁷ European Commission, *Proposal for a Council Regulation on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak*, Brussels, 2.4.2020 COM(2020) 139 final. In particolare, i prestiti aiuteranno gli Stati membri ad affrontare aumenti repentini della spesa pubblica per il mantenimento dell'occupazione: nello specifico, concorreranno a coprire i costi direttamente connessi all'istituzione o all'estensione di regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo e di altre misure analoghe per i lavoratori autonomi introdotte in risposta all'attuale pandemia di coronavirus. L'assistenza finanziaria nel quadro dello strumento SURE assumerà la forma di un prestito concesso dall'UE agli Stati membri che ne fanno domanda. La Commissione contrarrà prestiti sui mercati finanziari per finanziare quelli agli Stati membri, che sarebbero poi concessi a condizioni favorevoli: gli Stati membri beneficerebbero quindi del buon rating di credito dell'UE e di bassi costi di finanziamento. Questi prestiti saranno basati su un sistema di garanzie volontarie degli Stati membri nei confronti dell'UE. Lo strumento entrerà in funzione una volta che tutti gli Stati membri si saranno impegnati in relazione a tali garanzie. Facendo seguito alla richiesta di assistenza finanziaria di uno Stato membro, la Commissione lo consulterebbe per verificare la portata dell'aumento della spesa pubblica direttamente connesso all'istituzione o all'estensione di regimi di riduzione dell'orario lavorativo e di misure analoghe per i lavoratori autonomi. Questo passo consentirà alla Commissione di valutare correttamente le condizioni del prestito, compreso l'importo, la scadenza media massima, la determinazione del prezzo e le modalità tecniche di attuazione. Sulla base della consultazione la Commissione presenterebbe una proposta di decisione del Consiglio relativa alla concessione dell'assistenza finanziaria. Una volta approvata, l'assistenza assumerà la forma di un prestito concesso dall'UE allo Stato membro interessato.

chiari, le risorse che quegli Stati potranno utilizzare nella fase della ricostruzione post-pandemia”⁶⁸. C’è il vantaggio, tuttavia, che il tasso di interesse di tali titoli sarà più basso rispetto a quelli emessi dall’Italia, posto che godranno del *rating* della Commissione nei mercati finanziari (tripla A).

Per concludere e tornando alla sospensione del Patto di Stabilità, c’è da aggiungere che il maggiore disavanzo che viene permesso ha due caratteristiche: in primo luogo, pur non essendo computato nel deficit, va a finire nel conto del debito pubblico, che di conseguenza aumenterà considerevolmente. Per tale ragione, è essenziale che le risorse liberate dalla sospensione del Patto di Stabilità siano utilizzate dagli Stati in modo intelligente, destinando le risorse agli “strumenti necessari a fronteggiare l’emergenza sanitaria, rafforzare il capitale umano, finanziare investimenti nelle infrastrutture materiali”⁶⁹.

In secondo luogo, tale deficit deve comunque essere acquistato dai mercati finanziari. Il punto cruciale, pertanto, è come continuare a finanziarsi ad un costo ragionevole, nonostante il rapporto debito/PIL sarà molto più alto rispetto all’attuale. Verosimilmente, infatti, ai mercati finanziari poco importerà che l’Unione europea non abbia ‘contabilizzato’ le spese per l’emergenza Coronavirus nel calcolo del deficit ai fini del Patto di Stabilità.

Dunque, il discorso non può che spostarsi sulle politiche monetarie della Banca Centrale Europea, che già negli anni della crisi dei debiti sovrani ha svolto, come è noto, un ruolo fondamentale nel mantenere sostenibili le finanze pubbliche degli Stati dell’eurozona.

3.2. Le risposte monetarie della Banca Centrale Europea

“We are not here to close spreads, this is not the function or the mission of the Ecb”. Con queste parole, a prima vista l’antitesi del *‘whatever it takes’* di Mario Draghi del 2012, la Presidente della Banca Centrale Europea, Christine Lagarde, rispondendo a una domanda sul premio di rischio in forte ascesa in alcuni Paesi dell’Eurozona (a partire dall’Italia), ha fatto salire gli *spread* di tutti i *bond* dei paesi del Sud Europa. Tecnicamente, invero, Lagarde ha semplicemente ricordato che spetta ai governi ridurre gli *spread* con comportamenti prudenti sul versante dei conti pubblici. Eppure, in un momento di crisi, l’errore di comunicazione della Presidente della BCE è stato evidente: infatti, un banchiere centrale, quando parla, manda messaggi ai mercati, che di conseguenza reagiscono.

⁶⁸ S. FABBRINI, *La banalità dei pregiudizi e l’intelligenza dei problemi*, in *IlSole24Ore*, 5/04/2020. L’A. nota, peraltro, come anche le altre Unioni di Stati divenute federali forniscono ai loro Stati federati sotto forma di prestiti (*loans*). Tuttavia nelle situazioni di emergenza non si risponde con questi prestiti, ma con sovvenzioni (*grants-in-aid*) finanziate dalla fiscalità federale. Così è avvenuto negli USA col programma approvato il 20 marzo 2020, il *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security*, c.d. “Cares”).

⁶⁹ G- DELLA CANANEA, *Cosa deve fare l’Italia per sfruttare la rivoluzione del Patto di Stabilità*, in *Il Foglio*, 25/03/2020.

Le parole della Presidente della BCE, peraltro, e a testimonianza della rilevanza che possono avere, hanno indotto una reazione del Presidente della Repubblica italiana, Sergio Mattarella, che con un comunicato del Quirinale del 12 marzo 2020 ha affermato che “l’Italia sta attraversando una condizione difficile e la sua esperienza di contrasto alla diffusione del Coronavirus sarà probabilmente utile per tutti i Paesi dell’Unione Europea. Si attende quindi, a buon diritto, quanto meno nel comune interesse, iniziative di solidarietà e non mosse che possono ostacolarne l’azione”.

Tale comunicato, invero, non deve considerarsi come una reazione estemporanea, ma si può inserire all’interno del ruolo di garanzia che il Capo dello Stato si è ritagliato con riferimento agli artt. 47, comma 1, e 97, comma 1, Cost., così come avvenuto anche nel c.d. “caso Savona”⁷⁰. Anche questa volta sembra evidente il ruolo – sempre più forte – della Presidenza della Repubblica come garante non solo del risparmio dei cittadini ma anche del principio di sostenibilità del debito pubblico⁷¹: principi messi in crisi, in questa occasione, dalle parole della Presidente della Banca Centrale Europea.

Peraltro, anche la Presidente della Commissione ha ‘risposto’ alla Presidente della BCE: infatti, dal punto di vista istituzionale, è stata la prima volta nella storia dell’Unione che “il Presidente della Commissione europea ha potuto, nella sostanza dei fatti e delle conseguenze (annuncio della sospensione del Patto di Stabilità; modifica delle rigidità sugli aiuti di Stato e sull’utilizzo di fondi strutturali) ‘smentire’ con tempismo la dichiarazione del Presidente della Banca Centrale Europea sulla indifferenza all’andamento dello *spread* (prima dell’impetuoso capovolgimento di politica monetaria)”⁷². Sebbene la grande questione dell’UEM ‘zoppa’ e del riequilibrio dell’Unione economica e monetaria si è poi riaperta nelle sedi intergovernative, “quel momento ‘resta’ con la sotterranea logica del ‘precedente’: come scucitura che possa segnare la tralatticia struttura del meccanismo economico europeo: con possibilità di ‘contagio’, questa volta virtuoso”⁷³.

Durante la crisi economico-finanziaria del 2011-2013, mentre, dal punto di vista dell’architettura istituzionale si era sviluppata la c.d. ‘sindrome di Francoforte’⁷⁴ – si era ritenuta cioè sufficiente una

⁷⁰ Sul c.d. “caso-Savona”, cfr., tra i tanti, A. SPADARO, *L’evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 2018, spec. pp. 28 s.; A. D’ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso ‘Savona’*, in *AIC – Osservatorio Costituzionale*, fasc. 2., 2018; O. CHESSA, *Nomina del primo ministro e nomina dei ministri: quali sono le differenze?*, in *LaCostituzione.info*, 2018; R. BIN, *A mente fredda. I poteri del Presidente della Repubblica e l’importanza delle prassi*, in *LaCostituzione.info*, 2018.

⁷¹ A dimostrazione del legame che intercorre tra i due principi costituzionali si pensi al fatto che alcune proposte di riforma costituzionale inserivano il principio di sostenibilità del debito pubblico direttamente nell’art. 53 Cost.

⁷² A. MANZELLA, *Nell’emergenza, la forma di governo dell’Unione*, cit., p. 1.

⁷³ *Ibidem*, p. 2: “di fronte, infatti, ad uno shock ‘simmetrico’ che colpisce allo stesso modo Stati ‘del rigore’ e Stati a rischio endemico per debito, mai come in questo momento, politica monetaria e politica fiscale sembrano coincidere negli strumenti rispetto ad una platea di destinatari inevitabilmente unificata”.

⁷⁴ E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea, torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2013.

manutenzione delle norme dell'UEM – il peso della risoluzione della crisi era stata assunta dalla BCE, che aveva avuto un ruolo centrale nella gestione della crisi anche arrivando al limite dei poteri che le erano attribuiti dai Trattati. In questo senso “la crisi finanziaria e dei debiti sovrani sembrerebbe aver segnalato un mutamento del ruolo della BCE, non solo per via dell’impegno di questa istituzione nell’ambito delle operazioni straordinarie di natura non convenzionale, ma anche a causa della funzione consultiva di fatto svolta nella definizione dei piani di salvataggio degli Stati debitori”⁷⁵. Questo *enlargement of functions*⁷⁶ ha avuto inizio, in particolare e come ricordato poc’anzi, nel momento in cui il Presidente Mario Draghi ha dichiarato che la BCE, per salvare l’euro, avrebbe fatto ‘*whatever it takes*’⁷⁷, rendendo nota questa posizione alle forze del mercato. Questa ‘vocazione politica’ della BCE⁷⁸, in particolare, ha rappresentato un segnale decisivo per la fiducia dei mercati, che hanno capito in quel momento che ci sarebbe stato un forte sostegno ai paesi in difficoltà, attenuando in questo modo la speculazione finanziaria che si stava scaricando su alcuni debiti sovrani degli Stati dell’Eurozona⁷⁹.

La dichiarazione di Lagarde ha messo in dubbio tale ruolo ormai acquisito dalla BCE, mettendo peraltro in ombra una prima mossa, comunque importante, che la BCE aveva fatto lo stesso giorno in risposta all’emergenza. Infatti, si era appena deciso di mettere a disposizione 120 miliardi di euro di acquisti aggiuntivi e annunciati proprio il 12 marzo. In particolare, si è trattato di una nuova operazione mirata di rifinanziamento a più lungo termine (TLTRO), con una nuova *tranche* di 120 miliardi di acquisti di attività e capitale temporaneo e aiuti operativi per le banche.

In seguito, il Consiglio direttivo della Banca Centrale Europea ha creato un nuovo programma di acquisto di emergenza pandemica, in aggiunta ai 120 miliardi già previsti il 12 marzo. Questo nuovo piano, annunciato il 18 marzo 2020, prende il nome di *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), ha una dotazione complessiva pari a 750 miliardi di euro o più del 6% del PIL fino alla fine del 2020; dotazione complessiva che, pur essendo già notevole, può essere aumentata e la sua composizione può essere adattata “per quanto necessario e per tutto il tempo necessario”.

⁷⁵ R. IBRIDO, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in *Federalismi.it*, 8 marzo 2017. L’A. analizza in particolare il problema della legittimazione democratica della BCE.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 4.

⁷⁷ European Central Bank, Directorate General Communication, *Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012*, www.ecb.europa.eu. Draghi disse queste parole: “*we think that the euro is irreversible [...] Within our mandate, the Ecb is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, i twill be enough*”. Sulle implicazioni costituzionali di quel discorso, cfr. M. BONINI, *La Banca centrale europea tra forma di governo parlamentare, democrazia “à la UE” e “costituzionalismi intrecciati”*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2016.

⁷⁸ E. RAFFIOTTA, *Il volto ambiguo della Banca centrale europea*, in *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, a cura di A. MORRONE, Torino, 2015, p. 215 s., spec. 229.

⁷⁹ Cfr. R. IBRIDO, voce *Banca Centrale Europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII aggiornamento, Torino, 2017, p. 90 s.

Molto chiaramente, nel comunicato con il quale si annuncia il PEPP, la BCE ha affermato che “non tollererà alcun rischio alla regolare trasmissione della sua politica monetaria in tutte le giurisdizioni dell’area euro”. Col PEPP si compreranno titoli pubblici e privati, inclusi quelli greci, col limite della quota di partecipazione dei singoli paesi al capitale della BCE (*capital key*), ma derogabile per flessibilità. Dunque, la BCE ha allargato, in fin dei conti, il suo campo d’azione e superato i limiti massimi all’acquisto di titoli che si era autoimposta⁸⁰. Infatti, nel comunicato stampa la BCE indica che, sebbene *benchmark* per l’allocazione degli acquisti di titoli resterà la *capital key*, allo stesso tempo afferma anche che gli acquisti saranno effettuati con una certa flessibilità nel tempo, per tipi di attività e tra diversi paesi. Il comunicato stampa della BCE relativo al PEPP indica dunque che i vincoli autoimposti alla sua azione saranno riconsiderati, se necessario.

In sostanza, la BCE potrà acquistare di più e con meno vincoli. Si tratta, a ben vedere, di più di quanto non potesse fare Mario Draghi. Con tale aiuto – di fatto ‘personalizzato’ – agli Stati in difficoltà, la BCE, in concreto, sostiene la politica di bilancio dei governi. La BCE dunque interverrà sul mercato secondario dei titoli di Stato per un ammontare di poco superiore ai mille miliardi di euro da qui a fine anno (alle misure prese nel marzo 2020, infatti, devono essere aggiunte quelle che la BCE già stava attuando), e questo *potrebbe* essere sufficiente a tenere basso il costo di rifinanziamento del debito pubblico degli Stati. Così come avvenuto per la crisi 2011-2013, dunque, la BCE si appresta ad adottare politiche monetarie non convenzionali. Nel caso della crisi precedente, la discrezionalità politica è venuta proprio da quell’istituzione che avrebbe dovuto obbedire a regole eminentemente tecniche. Una volta superata l’emergenza, peraltro, è stata la stessa BCE a riconoscere l’insufficienza di questo “dispositivo di stato d’assedio”⁸¹. La BCE ha esercitato un ruolo di supplenza⁸², superando quel ruolo di banca centrale indipendente dai mercati e dalla politica che si era immaginato nei Trattati.

Durante la crisi economico-finanziaria del 2011-2013, la BCE, con le sue misure non convenzionali – e in particolare con il *Quantitative Easing* avviato nel 2015 – ha iniziato a comportarsi ‘come se’ fosse un prestatore di ultima istanza. D’altro canto, la BCE si è trovata dinanzi a “un’alternativa del diavolo: o rischiare di andare oltre la propria missione [...] o rischiare di provocare il collasso sociale dei Paesi in

⁸⁰ Cfr. i punti 2 e 3 del Press release, *ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, 18/03/2020 (qui disponibile: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html).

⁸¹ A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. MANZELLA e N. LUPO, Torino, 2014, p. 10. Come si nota in R. IBRIDO, voce *Banca Centrale Europea*, cit., p. 97, non a caso, lo scenario di un “contropotere” politico alla BCE dotato di *fiscal capacity* per l’Eurozona e democraticamente legittimato è stato insistentemente evocato proprio dal Presidente Draghi.

⁸² Sul ruolo di supplenza svolto dalla BCE, cfr. G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, a cura di G. NAPOLITANO, Bologna, 2012, p. 383 s., spec. p. 404 ss

difficoltà”⁸³. La Banca Centrale – nel momento di maggior crisi – per alcuni è andata oltre il suo mandato, e si può dunque ritenere che la discrezionalità politica sia venuta proprio da quell’istituzione che avrebbe dovuto obbedire a regole eminentemente tecniche⁸⁴: tanto che, come è stato sostenuto, la BCE è il vero e proprio “custode della costituzione economica”⁸⁵.

Infine, non può non essere presa in considerazione la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* e quella della Corte di Giustizia dell’Unione europea, almeno incidentalmente. Infatti, la compatibilità dei programmi di politica monetaria della BCE col diritto dell’Unione, e in particolare delle misure non convenzionali, è stata più volte messa in dubbio. Senza qui poter ricostruire analiticamente tale giurisprudenza, basti dire come, dopo che la Corte di Giustizia⁸⁶, nell’ambito del caso *OMT/Gauweiler*, ha dato una interpretazione flessibile della riserva statale in materia di politica economica (escludendo che programmi di acquisto di titoli del debito pubblico da parte della BCE violassero il divieto di finanziamento monetario degli Stati membri di cui agli artt. 123-125 TFUE), il *Bundesverfassungsgericht* (con una decisione del 21-6-2016, nota come sentenza OMT II⁸⁷) ha da una parte confermato che il programma OMT non costituisce uno sconfinamento delle competenze attribuite dai Trattati, ma, dall’altra parte, ha individuato un “*vademecum*” di condizioni che si è riservata di applicare in futuro per valutare la legittimità delle misure non convenzionali poste in essere dalla BCE⁸⁸.

In particolare, alla luce della sentenza della Corte di Giustizia, non dovrebbe essere messa in dubbio la legittimità delle misure della BCE in risposta all’emergenza pandemica, se si accoglie l’interpretazione della sentenza del 16 giugno 2015 della CGUE nel senso di consentire alla BCE, con mezzi non convenzionali, di “perseguire obiettivi economici quando questi sono determinati dalla necessità di evitare

⁸³ A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell’Unione europea*, Napoli, 2013, p. 147.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 138. Si v. anche L. BUFFONI, *La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso ‘decisivo’*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, dove si cerca di “dimostrare come le transazioni monetarie definitive [...] decise dalla Banca centrale, a partire dal ‘whatever it takes’ del discorso di Londra di Draghi del 26 luglio 2012, siano un caso ‘critico’, ‘decisivo’, perché eccediscono la *norma fondamentale* del diritto patrizio ordinario e mettono in gioco la questione della sovranità”. Si ricorre qui alle categorie schmittiane come strumento euristico per svelare il non detto del diritto della crisi economica.

⁸⁵ C. BUZZACCHI (a cura di), *La Banca Centrale Europea. Il custode della costituzione economica*, Milano, 2017. In questo senso, con l’immagine del custode si intende evocare la crescente politicizzazione della BCE.

⁸⁶ Sul rinvio pregiudiziale del *BVerfG* in occasione della decisione OMT I, cfr., almeno, A. DI MARTINO, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BVerfG*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2014; F. SAITTO, *Economia e stato costituzionale. Contributo allo studio della “Costituzione economica” in Germania*, Milano, 2016, spec. p. 322 s. Sulla sentenza della Corte di Giustizia cfr. A. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2015; P. FARAGUNA, *La Corte di Giustizia strizza l’occhio alla Corte di Karlsruhe nel caso Gauweiler (OMT)*, in *Quad. Cost.*, n. 3, 2015, p. 798 s.

⁸⁷ Sulla decisione OMT del Tribunale costituzionale federale tedesco, cfr. A. DE PETRIS, *Un compromesso responsabile: la risposta del Tribunale costituzionale federale tedesco alla sentenza della Corte di Giustizia sul rinvio pregiudiziale di Karlsruhe*, in *Federalismi.it*, n.13, 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*, fasc. 3, 2016.

⁸⁸ R. IBRIDO, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, cit., p. 3.

il collasso dell'Eurozona, cioè quando sia minacciata la stessa esistenza dell'Unione monetaria"⁸⁹. Sembrano, infatti, esserci pochi dubbi sul fatto che l'emergenza Coronavirus metta in serio pericolo l'esistenza stessa dell'Unione monetaria e della moneta unica, se non affrontata con mezzi idonei. È comunque lecito attendersi nuovi ricorsi dinanzi ad altre Corti, in specie quella tedesca, contro la maggiore flessibilità dell'intervento della BCE.

Detto questo, e stante una comunque importante diversità tra la crisi nata dall'emergenza Coronavirus e quella dei debiti sovrani, il problema principale di queste iniziative è che, ancora una volta, l'onere della sopravvivenza dell'UEM è sul lato della politica monetaria. Questo, in un certo senso, è inevitabile in casi di emergenza, ma sarebbe opportuno, soprattutto in un'unione monetaria, che un pacchetto di stimoli di grandi dimensioni fosse più equilibrato dal punto di vista fiscale. Il pilastro della politica monetaria, in questo caso, dovrebbe essere sorretto da un secondo pilastro, più coraggioso di quello dell'Unione bancaria⁹⁰ che aveva preceduto il *Whatever it takes* di Mario Draghi.

Come detto poc'anzi, il QE della BCE *potrebbe* essere sufficiente a tenere basso il costo di rifinanziamento degli Stati. Se così non fosse, però, per i paesi ad alto debito pubblico potrebbero nascere gravi problemi, fino alla perdita dell'accesso ai mercati (la capacità di finanziarsi ad un costo sostenibile) e, di conseguenza, verrebbero a mancare le disponibilità per continuare a far "funzionare" lo Stato. Per tale ragione si invocano, da più parti, strumenti per reperire le risorse necessarie: e le strade principali sono due, quella degli Eurobond e quella di utilizzare il MES, anche con le dovute modifiche per adattarlo alla crisi in corso.

4. Gli strumenti in discussione e non ancora predisposti: idee d'Unione a confronto

Con l'aggravarsi, in tutta Europa, dell'emergenza Coronavirus, appare sempre più evidente che, in primo luogo, gli strumenti nati in risposta alla crisi 2011-2013 potrebbero non essere sufficienti e che, in secondo luogo, le due crisi sono estremamente diverse. Infatti, quella attuale si caratterizza per la sua ubiquità: a differenza di quanto avvenne nel 2011-2013, lo shock è simmetrico e non colpisce alcuni paesi più di altri o, quantomeno, non per responsabilità a loro ascrivibili.

Con ogni probabilità i debiti pubblici degli Stati si alzeranno in modo deciso. Non sembra esserci alternativa, d'altro canto: come accaduto in Eurozona durante la crisi finanziaria del decennio scorso, quando grandi quantità di debito privato sono entrate a far parte del debito pubblico, lo stesso accadrà nei prossimi mesi. Di questo avviso anche Mario Draghi, secondo il quale la perdita di reddito subita dal settore privato, ed il debito raccolto per colmare la differenza, devono alla fine essere assorbiti, in tutto

⁸⁹ A. MANZELLA, C. PINELLI e L. GIANNITI, *Politica monetaria e politica economica nell'Unione europea*, in *Astrid*, 2016.

⁹⁰ R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017.

o in parte, dai bilanci degli Stati. Livelli di debito pubblico molto più elevati diverranno una caratteristica permanente delle economie e saranno accompagnati da cancellazione di debito privato⁹¹.

Questo debito pubblico andrà finanziato, ed ecco il ruolo della BCE, che incontra tuttavia vincoli di natura legale, primo fra tutti l'art. 123 del Trattato sul funzionamento dell'Ue, che vieta la monetizzazione dei deficit⁹². La lotta contro la pandemia nell'UE richiede che i governi nazionali possano finanziare la spesa necessaria e che quindi non siano eccessivamente vincolati dai mercati. L'annuncio della BCE del 18 marzo va in questa direzione, ma, come sostenuto poc'anzi, sarebbe augurabile evitare di lasciare tutto il peso della sopravvivenza dell'Unione economica e monetaria un'altra volta sulle sole spalle della Banca Centrale Europea.

Per tali ragioni, potrebbe essere questa l'occasione per completare – o, quantomeno, per approfondire – l'Unione economica e monetaria. Diversi strumenti potrebbero essere utilizzati per rendere i debiti pubblici sostenibili, a livello europeo: creare i c.d. 'Eurobond' sarebbe un fattore molto potente per garantire la sostenibilità dei debiti nazionali senza ricorrere solamente alle misure (non convenzionali) della BCE.

Gli strumenti già esistenti e che potrebbero essere utilizzati non sono invero abbastanza 'attraenti' per gli Stati. Si pensi alle erogazioni di aiuti a bassa condizionalità a singoli paesi, come la linea precauzionale di credito del MES (la cui riforma ha, come è noto, sollevato polemiche tra le forze politiche italiane⁹³). Discorso analogo vale per altre forme di assistenza condizionata a singoli paesi, come le OMT (*Outright Monetary Transactions*) della BCE. Questo è un meccanismo di intervento della BCE che consiste nell'acquisto diretto di titoli di Stato a breve termine di paesi in difficoltà macroeconomica conclamata: per accedere a tale programma, tuttavia, un paese deve aver avviato un programma di aiuto finanziario con il Meccanismo europeo di stabilità, che, come è noto, richiede una serie di condizionalità e il conseguente rischio 'stigma' per il paese che ne fa uso. Condizionalità sulla quale insistono i paesi del Nord per il timore che risorse senza condizionalità potrebbero favorire fenomeni di *moral hazard* da parte di altri Stati (e anche a causa del fatto che alcuni Stati, ad esempio l'Italia, non siano mai riusciti a ridurre il loro debito pubblico, neppure in periodi di crescita economica). D'altro canto, come pure è stato detto, "il sacrosanto bisogno di evitare il comportamento opportunistico di governi irresponsabili non può

⁹¹ M. DRAGHI, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, cit.: "The loss of income incurred by the private sector — and any debt raised to fill the gap — must eventually be absorbed, wholly or in part, on to government balance sheets. Much higher public debt levels will become a permanent feature of our economies and will be accompanied by private debt cancellation".

⁹² Ad esempio, il *Quantitative easing* in senso tecnico non è una forma di mutualizzazione dei debiti, poiché per esserci mutualizzazione deve essere permanente, mentre il QE è una forma di sostegno temporaneo.

⁹³ Sul coinvolgimento del Parlamento italiano nella riforma del MES sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *Il Parlamento italiano nella vicenda del Meccanismo Europeo di Stabilità: un coinvolgimento con qualche ambiguità*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2020, p. 154 s.

essere soddisfatto rendendo tutti vulnerabili alla speculazione, e quindi incapaci di usare la politica di bilancio come qualunque altro governo”⁹⁴.

Anche per tali ragioni il Presidente del Consiglio italiano, Giuseppe Conte, ha proposto – in un’intervista al *Financial Times*⁹⁵ – di utilizzare le risorse del Meccanismo europeo di stabilità senza le condizionalità previste (salvo, poi, cambiare decisamente idea sull’utilizzo del MES nei giorni successivi).

Dopo alcune aperture sul punto, tuttavia, è giunta la riunione dell’Eurogruppo del 24 marzo 2020, nella quale alcuni Stati, soprattutto i Ministri delle finanze di Olanda e Germania, si sono opposti sia all’ipotesi Eurobond sia all’utilizzo senza condizionalità dei fondi MES. È sorto pertanto un fronte comune di nove Stati che hanno indirizzato una lettera al Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, in vista del Consiglio europeo del 26 marzo 2020. Nella lettera, firmata dal Presidente del Consiglio italiano e dai capi degli esecutivi di altri otto Stati (Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia e Spagna⁹⁶), tra le altre cose, si richiede non solo di attivare “tutti i comuni strumenti fiscali a sostegno degli sforzi nazionali e a garanzia della solidarietà finanziaria, specialmente nell’Eurozona”, ma anche, espressamente, di “lavorare su uno strumento di debito comune emesso da una Istituzione dell’UE per raccogliere risorse sul mercato sulle stesse basi e a beneficio di tutti gli Stati membri, garantendo in questo modo il finanziamento stabile e a lungo termine delle politiche utili a contrastare i danni causati da questa pandemia”⁹⁷. In questo modo, come continua la lettera, non solo si darebbe “un chiaro messaggio di voler affrontare tutti assieme questo shock unico”, rafforzando l’Unione Economica e Monetaria ma, soprattutto, si invierebbe “un fortissimo segnale” ai cittadini “circa la cooperazione determinata e risoluta con la quale l’Unione europea è impegnata a fornire una risposta efficace ed unitaria”.

⁹⁴ F. SARACENO, *Le conseguenze economiche della pandemia: Mario Draghi e le scelte di politica economica ai tempi del virus*, in *Luis Open*, 26/03/2020.

⁹⁵ *Calls on EU to use full financial firepower*, in *Financial Times*, 20/03/2020.

⁹⁶ In particolare, la lettera è stata firmata da *Sophie Wilmès, Primo Ministro del Belgio; Emmanuel Macron, Presidente della Repubblica francese; Kyriakos Mitsotakis, Primo Ministro della Grecia; Leo Varadkar, Primo Ministro dell’Irlanda; Giuseppe Conte, Presidente del Consiglio dei Ministri italiano; Xavier Bettel, Primo Ministro del Lussemburgo; António Costa, Primo Ministro del Portogallo; Janez Janša, Primo Ministro della Slovenia; Pedro Sánchez, Primo Ministro della Spagna*.

⁹⁷ Da come è scritta la lettera, sembra farsi riferimento a uno strumento di debito comune emesso dalla Banca europea per gli investimenti, posto che il MES non è propriamente una istituzione dell’UE. Come si continua nella lettera “vi sono valide ragioni per sostenere tale strumento comune, poiché stiamo tutti affrontando uno shock simmetrico esogeno, di cui non è responsabile alcun Paese, ma le cui conseguenze negative gravano su tutti. E dobbiamo rendere conto collettivamente di una risposta europea efficace ed unita. Questo strumento di debito comune dovrà essere di dimensioni sufficienti e a lunga scadenza, per essere pienamente efficace e per evitare rischi di rifinanziamento ora come nel futuro. I fondi raccolti saranno destinati a finanziare, in tutti gli Stati Membri, i necessari investimenti nei sistemi sanitari e le politiche temporanee volte a proteggere le nostre economie e il nostro modello sociale. Con lo stesso spirito di efficienza e solidarietà, potremo esplorare altri strumenti all’interno del bilancio UE, come un fondo specifico per spese legate alla lotta al Coronavirus, almeno per gli anni 2020 e 2021, al di là di quelli già annunciati dalla Commissione”.

Le discussioni sul punto sono continuate presso il Consiglio europeo del 26 marzo 2020. In base a quanto è trapelato da indiscrezioni giornalistiche, Italia e Spagna hanno bocciato la bozza iniziale e in seguito i 27 capi di Stato e di Governo hanno raggiunto un accordo sulle conclusioni. Il documento finale prevede che la Presidente della Commissione europea e il Presidente del Consiglio europeo dovranno presentare proposte di lungo periodo da concordare con le altre istituzioni, entro due settimane: in particolare, si afferma che l'UE debba trovare “una soluzione adeguata alla grave emergenza che tutti i Paesi stanno vivendo”.

Tra le due ipotesi principali sulle quali si è innestato il dibattito, cioè Eurobond e MES, ce ne sono altre, per così dire, intermedie: come, appunto, un MES c.d. ‘*light*’, cioè riducendo di molto le condizionalità e senza limite attuale dei prestiti al 2% del PIL. Un'altra opzione è quella dell'aumento delle possibilità e delle dotazioni della Banca Europea per gli Investimenti o, ancora, l'istituzione di un fondo europeo *ad hoc* in grado di emettere obbligazioni a lungo termine⁹⁸. Nel caso del MES e della BEI tale loro nuovo utilizzo dovrebbe essere accompagnato, auspicabilmente, da regole di trasparenza più stringenti rispetto alle attuali.

Tornando alle due possibilità principali, Eurobond e MES, bisogna evidenziare che l'utilizzo dell'uno o dell'altro produrrebbe risultati estremamente diversi. Sulle diverse possibilità, peraltro, si sono moltiplicate le proposte: da quelle sugli Eurobond (si pensi alle diverse proposte di Mario Monti, Guido Tabellini, Romano Prodi e Alberto Quadro Curzio sulla stampa italiana, oppure a quella Regan, Blyth, Matthijs, de Vries e Piketty sul *Financial Times* del 22 marzo 2020⁹⁹) agli appelli affinché l'eurozona si doti di risorse autonome per contrastare l'emergenza (si pensi a quello di Roberto Castaldi e Daniel Innerness¹⁰⁰ e a quello di una serie di economisti¹⁰¹).

A ben vedere, l'appello per l'adozione degli Eurobond e quello per le risorse autonome dell'eurozona sono strettamente legati. Infatti, la creazione di Eurobond per finanziamenti mirati (ad esempio sanitari

⁹⁸ In questa direzione la proposta dei commissari italiano e francese, Paolo Gentiloni e Thierry Breton, favorevoli a creare un fondo europeo *ad hoc* in grado di emettere titoli di debito comune per aiutare gli Stati membri ad affrontare la crisi provocata dalla pandemia di Covid-19. Sul punto v. P. GENTILONI e T. BRETON, *Un fondo per la rinascita*, in *Il Corriere della Sera*, 5/04/2020.

⁹⁹ Letter: *It is time for Brussels to launch a eurobond*, qui disponibile: <https://www.ft.com/content/12ca6b18-6abc-11ea-800d-da70cff6e4d3>.

¹⁰⁰ *A european answer to the coronavirus threat to prove that the EU is a true community with a shared future*, in *CesUE* (qui disponibile: <http://www.cesue.eu/en/appeal>).

¹⁰¹ A. BÉNASSY-QUÉRÉ, A. BOOT, A. FATÁS, M. FRATZSCHER, C. FUEST, F. GIAVAZZI, R. MARIMON, P. MARTIN, J. PISANI-FERRY, L. REICHLIN, D. SCHOENMAKER, P. TELES, B. WEDER DI MAURO, *A proposal for a Covid Credit Line*, in *vox.eu.org*, 21/03/2020. Si tratta di una proposta per una linea di credito speciale del Mes, aperta a tutti e con condizionalità ad-hoc e ragionevoli.

e spesi a livello europeo) renderebbe necessario un potere fiscale per sostenere gli Eurobond stessi¹⁰². Un debito comune, per quanto limitato, è difficilmente sostenibile infatti senza potere fiscale. Gli Eurobond possono “essere emessi per finanziare spesa corrente solo se i poteri di gestione di quella spesa, e di coprirne le entrate, vengono trasferiti a livello europeo”¹⁰³. Creare gli Eurobond, dunque, significa *de facto* far nascere una federazione europea, con competenze esclusive su alcune politiche fiscali e di spesa: si tratterebbe, a prescindere da come la si pensi, di una enorme cessione di sovranità e di un deciso avanzamento del processo di integrazione europeo. Anche per tale ragione, pare improbabile che gli Eurobond possano farsi in tempi brevi.

Utilizzando, al contrario, il MES, non servirebbe un potere fiscale (“federale”). Sembra dunque (quantomeno) più semplice utilizzare il MES, con alcune (seppur rilevanti) modifiche, come rendere nei fatti “formale” la valutazione di sostenibilità del debito pubblico, cercando di attivare le linee di credito del MES per un numero cospicuo di Stati e limitare al minimo le condizionalità per accedere ai fondi¹⁰⁴: per tale ragione, in questo contesto, può essere considerato “un errore da parte dell’Italia arrivare con una posizione di netta chiusura verso lo strumento del MES e puntare tutto sul coronabond”¹⁰⁵.

Tuttavia, anche questa soluzione ha i suoi limiti: infatti, non solo ci sarebbe comunque una analisi della sostenibilità del debito pubblico, ma c’è anche il rischio che prestiti a breve scadenza da parte del MES renderebbero più rischioso il debito nazionale già in circolazione¹⁰⁶. Si deve notare infine che, nonostante l’utilizzo di un MES ‘riformato’ non sia (come sovente disegnato da alcune forze politiche) una ‘trappola’ per l’Italia, allo stesso tempo tuttavia si tratterebbe di uno strumento che finirebbe per far prevalere un’idea di Unione nella quale rimarrebbero gli Stati – e, con essi, la logica intergovernativa – a farla da padroni.

Rimane, da ultimo, la possibilità di non fare nulla e non decidere, così come avvenuto nel Consiglio europeo del 26 marzo, e sperare che l’opera congiunta di BCE e politiche fiscali nazionali sia sufficiente a contrastare la crisi in arrivo. E tuttavia, l’inerzia dell’Unione europea in una fase come questa avrebbe

¹⁰² Contra, G. TABELLINI, *Guarire assieme all’Europa*, in *Il Foglio*, 28/03/2020, secondo il quale “non vi è alcun impedimento istituzionale. Per emettere eurobond, non occorre che gli stati trasferiscano sovranità fiscale alle istituzioni europee. Sono sufficienti garanzie reciproche”.

¹⁰³ L. BINI SMAGHI, *Si fa presto a dire eurobond*, in *Il Foglio*, 25/03/2020.

¹⁰⁴ Contra S. FABBRINI, *La banalità dei pregiudizi e l’intelligenza dei problemi*, cit., secondo il quale l’utilizzo del MES, in questa fase, sarebbe tre volte sbagliato: in primo luogo, perché le cose si cambiano nelle crisi, non dopo le crisi; in secondo luogo, perché il MES è stato pensato per affrontare crisi finanziarie che colpiscono singoli Stati, generalmente dovute alla cattiva gestione delle loro finanze pubbliche; in terzo luogo, perché il MES è uno strumento esterno al sistema dell’UE, essendo il risultato di un accordo internazionale tra i suoi firmatari.

¹⁰⁵ L. REICHLIN, *Più strumenti per l’accordo con l’Europa*, in *Il Corriere della Sera*, 6/04/2020.

¹⁰⁶ G. TABELLINI, *Guarire assieme all’Europa*, cit. Inoltre, come segnala lo stesso A., le risorse del MES non sono poi così abbondanti (3,4% del PIL dell’eurozona) e una parte di queste dovrebbe rimanere a disposizione del MES per gli altri scopi per cui l’istituzione è stata creata.

probabilmente un forte contraccolpo simbolico, soprattutto nelle opinioni pubbliche di alcuni Stati membri (in particolare, quella italiana¹⁰⁷).

Il 7 aprile 2020 l'Eurogruppo è chiamato a dare seguito al Consiglio europeo del 26 marzo sulla risposta alla crisi Covid-19: in quella sede riprenderanno pertanto i difficili negoziati sugli ulteriori strumenti per affrontare l'emergenza.

Ad ogni modo e in conclusione, sembrano scontrarsi ed essere in gioco, ancora una volta, diversi concetti di sovranità. Come ha spiegato Sergio Fabbrini, tre sono le strade possibili per il nuovo ordine post-virus. La prima è quella di un ritorno allo Stato nazionale¹⁰⁸. La seconda è la strada intergovernativa: per i fautori di questa, in particolare, i governi nazionali sono gli unici dotati di legittimazione politica, e pertanto debbono essere al posto di guida. Entrambe queste strade presuppongono una visione univoca della sovranità, che appartiene esclusivamente allo Stato nazionale che deve gestirla autonomamente o in accordo con gli altri governi. Tuttavia, la sovranità può essere spaccettata tra *policies* che hanno carattere sovra-statale e altre che possono rimanere a livello nazionale. Vi sarebbe, dunque, la possibilità concreta di realizzare un ordine basato sulla distinzione tra sovranità degli Stati e quella dell'Unione sovranazionale, realizzando quel federalismo repubblicano che si basa sull'idea di doppia sovranità, doppia democrazia e doppia cittadinanza¹⁰⁹. Se un salto nell'integrazione europea non verrà fatto neppure dinanzi ad una pandemia globale, è difficile immaginare quando sarà effettivamente possibile. Eppure, la strada del compromesso, utile ad affrontare l'emergenza ma non i nodi strutturali, sembra ancora una volta la più probabile¹¹⁰.

¹⁰⁷ Si v. M. JOHNSON, S. FLEMING e G. CHAZAN, *The risk of losing Italy*, in *Financial Times*, 7/04/2020.

¹⁰⁸ S. FABBRINI, *La strategia per il futuro nei giorni più difficili*, in *IlSole24Ore*, 22/03/2020.

¹⁰⁹ R. SCHÜTZE, *Modelli di demo-crazia: l'Europa e la sua Unione*, in *Parlamenti e democrazia in Europa. Federalismi asimmetrici e integrazione differenziata*, a cura di C. FASONE, N. LUPO e A. VAUCHEZ, in corso di pubblicazione.

¹¹⁰ In questi termini G. ORSINA, *Tre strade davanti all'Italia*, in *La Stampa*, 6/04/2020.