



9 GENNAIO 2019

Governance economica europea e
principio democratico: alcuni aspetti
problematici

di Giovanni Guerra

Allievo ordinario della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

Governance economica europea e principio democratico: alcuni aspetti problematici *

di Giovanni Guerra

Allievo ordinario della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

Sommario: Introduzione; **1.** Federalismo esecutivo e parlamentarismo *just in time*: lo spiazzamento della democrazia rappresentativa nell'imperversare della crisi; **2.** La *governance* economica europea pre-crisi: un modello *executive-based* di coordinamento *soft*; **3.** La "nuova" *governance* economica europea post-crisi e i pericoli di un'anemia democratica; **3.1.** L'irresistibile ascesa dell'esecutivo euro-nazionale all'ombra dello stato regolatore; **3.2.** Espansione materiale incontrollata, irrigidimento delle leggi numeriche e inasprimenti sanzionatori dalle incerte basi giuridico-legali; **4.** I Parlamenti nazionali nell'ambito del Semestre europeo: *executive decision making*, tempi stringenti, angusti spazi d'intervento e coinvolgimento limitato; **5.** Il Parlamento europeo e il difficile controllo del composito esecutivo europeo. Quale *accountability*?; **6.** L'infruttuosa esperienza della Conferenza interparlamentare *ex art. 13 Fiscal Compact*; **7.** Conclusioni.

Introduzione

Sebbene si possa tranquillamente affermare che il processo di integrazione europea è il frutto di vicende alterne e, primariamente, di una serie continua di frizioni¹, è condivisibile l'idea che la crisi economico-finanziaria originatasi negli Usa ed approdata, poi, in Europa abbia rivestito un ruolo considerevole, se non preminente, rispetto alle altre, che pure ne hanno segnato il cammino accidentato².

Questa considerazione non implica la sottovalutazione dell'impatto recato dalle crisi precedenti e da quelle più recenti, come ad esempio la crisi dei rifugiati e la *Brexit*, chiare manifestazioni del diffuso malcontento che serpeggia sempre più tra i cittadini europei e segnali, assieme alla crisi dell'euro, di una più profonda «crisi esistenziale»³ dell'Ue, dinanzi alla quale si staglia oramai minacciosamente lo spettro

* Articolo sottoposto a referaggio. L'Autore desidera ringraziare la redazione della Rivista, gli anonimi *referees* per i preziosi suggerimenti migliorativi della prima versione di questo lavoro e il Prof. G. Martinico per gli spunti e i consigli forniti durante la stesura dell'articolo. Un ringraziamento doveroso va anche a E. Fiorelli e F. Ceravolo per l'aiuto e il sostegno ricevuto nella revisione delle bozze.

¹ Così si esprime S. CASSESE, «L'Europa vive di crisi», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2016, p. 779, che riporta le parole pronunciate il 29 gennaio del 1974 in occasione di un incontro svoltosi presso il *Royal Institute of International Affairs* dall'allora Ministro delle Finanze tedesco H. Schmidt, secondo cui, per l'appunto, «L'Europa vive di crisi».

² In tal senso, D. CHALMERS – M. JACHTENFUCHS – C. JOERGES, *The retransformation of Europe*, in IID. (eds.), *The End of Eurocrats' Dream: Adjusting to European Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 1, secondo i quali, nonostante «*the Eu is often written as a history of crisis, [...] [i.e.] the failure of European Defence Community, the empty chair crisis and the various breakdowns of earlier attempts at monetary integration, [...] the "euro crisis" was the most severe crisis in the history of EU*».

³ Si riprende qui la calzante espressione adoperata da A. J. MENÉNDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, Vol. 14, n. 5, 2013, pp. 453 ss., riutilizzata anche da È. BALIBAR, *Europe, crise et fin?*, Paris, Le Bord de L'Eau, 2016, p. 7.

di una sua «disintegrazione»⁴; comporta, invece, l'assunzione della consapevolezza della gravità della c.d. «euro crisis» e della salienza delle misure approntate al fine di contrastarla, in ragione della loro capacità di ingenerare una «mutazione»⁵ (*rectius*: una radicale e permanente «trasformazione»⁶, ovvero una più interstiziale e temporanea, ma non per questo trascurabile, «variazione»⁷, a seconda dalla lettura a cui si preferisce aderire⁸) della «situazione costituzionale»⁹ dell'Ue.

La novellata *governance* economica dell'Ue ha prodotto notevoli implicazioni sul piano istituzionale, politico, economico e sociale all'interno degli Stati membri e della stessa Ue, rischiando di farli pericolosamente precipitare assieme nel baratro di quello che Majone ha icasticamente ribattezzato un

⁴ J. ZIELONKA, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2015; E. CANNIZZARO, *Editorial. Disintegration Trough Law?*, in *European Papers*, Vol.1, n.1, 2016, pp. 3 ss.

⁵ Per questa prospettiva v. K. TUORI – K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 171 ss. e A. J. MENÉNDEZ, *Editorial: A European Union in Constitutional Mutation*, in *European Law Journal*, Vol. 20, n. 2, 2014, pp. 127 ss.

⁶ Come sostenuto da C. JOERGES, *Three Transformations of Europe and the Search for a Way Out of its Crisis*, in C. JOERGES – C. GLINSKI (eds.), *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance: Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance*, Oxford, Hart, 2014, pp. 25 ss.

⁷ In questo senso, B. DE WITTE, *Euro Crisis Responses and the EU Legal Order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation?*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 11, n. 3, 2015, pp. 434, 444.

⁸ Per una rassegna dettagliata delle posizioni assunte dalla dottrina in merito alle conseguenze di carattere istituzionale e costituzionale della crisi sull'Ue si veda, per tutti, G. MARTINICO, *The constitutional implications of the the crises*, in *Journal of European Integration*, Vol. 37, n. 6, 2015, pp. 705 ss.

⁹ Non è qui possibile, per ovvi motivi di spazio, affrontare la questione sulla possibilità di applicare all'esperienza europea la nomenclatura di matrice costituzionalistica. Tra i molti di coloro che ammettono la natura costituzionale dell'Ue imprescindibile è il riferimento a J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, che assume una prospettiva incentrata sul monismo costituzionale, e a N. WALKER, *The Idea of Constitutional Pluralism*, in *The Modern Law Review*, Vol. 65, n. 3, 2002, pp. 317 ss., che aderisce, per l'appunto, al diverso paradigma del pluralismo costituzionale, sul quale, più recentemente, v. J. KLEMEN, *Constitutional Pluralism in the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2014; invece, tra coloro che ritengono che non esistano le condizioni per riconoscere uno *status* costituzionale all'Ue v., *ex multis*, D. GRIMM, *Does Europe Need a Constitution?*, in *European Law Journal*, Vol 1., n. 3, 1995, e P. LINDSETH, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 1-15, secondo il quale l'Ue, lungi dal costituire una forma di costituzionalismo sovranazionale, deve essere concepita alla stregua di un'entità transnazionale di natura amministrativa, la cui legittimazione è fornita in via mediata dalle istituzioni governative e parlamentari degli Stati membri. Alla luce dei turbolenti anni della crisi e delle misure adottate dall'Ue per contrastarla, di «decostituzionalizzazione del diritto sovranazionale» discorre M. BENVENUTI, *Le misure anticrisi adottate dall'Unione Europea: uno sguardo d'insieme (tra continuità delle scelte istituzionali, integrazione negativa e deconstituzionalizzazione del diritto sovranazionale)*, in F. BALAGUER CALLEJÓN – M. AZPITARTE SÁNCHEZ – E. GUILLÉN LÓPEZ – J. F. SÁNCHEZ BARRILAO (eds.), *The Impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States*, Pamplona, Aranzadi, 2015, pp. 61 ss. Con riferimento all'Ue pare più pertinente l'utilizzo della nozione di «situazione costituzionale», mutuata da C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione* (1931), Milano, Giuffrè, 1981, pp. 111 ss., in luogo di quella ben più impegnativa di Costituzione. Il giurista di Plettenberg ha impiegato tale formula per descrivere le dinamiche sortite dall'azione delle forze centrifughe del pluralismo, della policrazia e del federalismo nel quadro della Repubblica di Weimar. Con l'espressione «situazione costituzionale dell'Ue» s'intende l'insieme dei rapporti mobili, delle relazioni, delle interferenze e delle reciproche influenze tra il livello nazionale e quello sovranazionale che segnano l'esperienza dell'Unione europea. Per un impiego simile di tale nozione con riguardo all'Ue cfr. O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016, p. 449.

«democratic defaults»¹⁰. Come diversi autorevoli studiosi hanno ben messo in luce, le recenti riforme della *governance* economica europea hanno costituito una sfida nei confronti della salvaguardia dei principi cardine del costituzionalismo¹¹, della tenuta della democrazia rappresentativa e del mantenimento dei meccanismi di legittimazione sia degli Stati membri che dell'Eurosistema¹², giungendo, a detta di alcuni, ad instillare finanche irritanti elementi autoritari al loro interno¹³.

L'impressione sempre più diffusa è che, nel complesso, sia venuto meno il fondamentale nesso potere-responsabilità nel processo di determinazione dell'indirizzo politico-finanziario nell'Ue¹⁴ e, in particolare, nell'eurozona, dominato da un «composito»¹⁵ e «frammentato»¹⁶, ma non per questo meno potente, esecutivo euro-nazionale (Governi nazionali, Consiglio europeo, Consiglio ECOFIN, *Eurosummit*, Eurogruppo e Commissione), che appare svincolato da adeguate forme di controllo da parte degli organi rappresentativi dei cittadini dell'Ue; infatti, per i motivi di cui si dirà, risulta sempre più arduo per le assemblee parlamentari scrutinare l'operato dell'apparato esecutivo europeo, così come attribuire una precisa e chiara responsabilità per le scelte che vengono compiute in seno all'Ue in materia economico-finanziaria, sicché essa rimane per così dire sospesa tra il livello europeo e quello nazionale.

Sono stati i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo le principali vittime dell'esercizio di quello che è stato definito, con toni schmittiani, il «diritto [europeo] di stato d'eccezione»¹⁷: una legislazione

¹⁰ G. MAJONE, *From Regulatory State to a Democratic Default*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, n. 6, 2014, p. 1221.

¹¹ Cfr., *ex multis*, E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. dir.*, n. 4/2013, pp. 481 ss.; G. DE BÚRCA, *Is Eu Supranational Governance a Challenge to Liberal Constitutionalism?*, in *The University of Chicago Law Review*, Vol. 85, n. 2, 2018, pp. 337 ss.

¹² Cfr. B. CRUM, *Saving the Euro at the Cost of Democracy*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, n. 4, 2013, pp. 614 ss.; R. ROSE, *Responsible Party Government in a World of Interdependence*, in *West European Politics*, Vol. 37, n. 2, 2014, pp. 253 ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2016.

¹³ In questo senso, cfr. C. JOERGES, *Law and Politics in Europe's Crisis: On the History of the Impact of an Unfortunate Configuration*, in *Constellations*, Vol. 21, n. 2, 2014, pp. 249 ss.; C. KREUDER-SONNEN - B. ZANGL, *Which post-Westphalia? International Organizations between Constitutionalism and Authoritarianism*, in *European Journal of International Relations*, Vol. 21, n.3, 2014, pp. 580 – 585; M. A. WILKINSON, *Authoritarian Liberalism in the European Constitutional Imagination: Second Time as Farce?*, in *European Law Journal*, Vol. 21, n. 3, 2015, pp. 313 ss.; L. DE LUCIA, *'Pastorato' e 'disciplinamento' nella governance economica europea. Diritto e razionalità economica a seguito della crisi*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2015, p. 881; C. KREUDER-SONNEN, *An Authoritarian turn in Europe and European Studies?*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, n. 3, 2018, pp. 452 ss.

¹⁴ Cfr. G. RIVISECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, p. 1.

¹⁵ Sulla natura «composita» dell'ordinamento europeo e del suo esecutivo v. N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione «composita» dell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014.

¹⁶ Così si esprimono P. MAGNETTE, *L'Union européenne: un regime semi-parlementaire*, in P. DELWIT – J.M. DE WAELE – P. MAGNETTE (dir.), *A quoi sert le Parlement européen?*, Bruxelles, Complexes, 1999, p. 28 e D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *The Modern Law Review*, Vol. 77, n. 1, 2014, p. 4.

¹⁷ M. LA TORRE, *La miseria del costituzionalismo globale*, in *Mat. st. cult. giur.*, n. 1/2017, p. 32.

emergenziale¹⁸ approntata dal «direttorio degli esecutivi»¹⁹, secondo una logica manageriale²⁰ e burocratica²¹, lungo un «rinnovato»²² e «straripante» approccio «intergovernativo»²³, condotto (in buona parte) sotto l'egida del diritto internazionale e concretatosi, *de facto*, in una «fuga»²⁴ dai Trattati europei. In particolare, i Parlamenti nazionali, oltre a soccombere dinanzi al recente «federalismo degli esecutivi»²⁵, da cui è sortito anche il processo di revisione costituzionale post-nazionale circa l'introduzione delle *balance budget rules*²⁶, sono caduti preda della riforma della normativa secondaria del Patto di Stabilità e Crescita (d'ora in poi, PSC), realizzata mediante il *Six Pack* e il *Two Pack*²⁷. Tali pacchetti di riforma hanno imbrigliato l'azione dei Parlamenti in una sempre più fitta rete di indicatori numerici, oltre ad aver inasprito i dispositivi di sorveglianza e di correzione che presidiano lo svolgimento dei rispettivi cicli di bilancio, le cui tappe sono oramai scandite a livello europeo e si svolgono ampiamente al di là del loro raggio d'azione. In più, i Parlamenti hanno dovuto far fronte anche all'espansione dei poteri e all'emersione del volto tecnocratico di *non majoritarian institutions politically disembedded* quali la BCE e la

¹⁸ Per una concettualizzazione delle “politiche emergenziali” nello scenario della crisi europea v. J. WHITE, *Emergency Europe*, in *Political Studies*, Vol. 63, n. 2, 2015, pp. 302 s.

¹⁹ G. ALLEGRI – G. BRONZINI, *Sogno europeo o incubo? Come l'Europa potrà tornare a essere democratica, solidale e capace di difendersi dai mercati finanziari*, Roma, Fazi, 2014, p. 19.

²⁰ Cfr. C. JOERGES – M. WEIMER, *A Crisis of Executive Managerialism in the EU: No Alternative?*, in G. DE BÚRCA – C. KILPATRICK – J. SCOTT (eds.), *Critical Legal Perspectives on Global Governance: Liber Amicorum for David M. Trubek*, Oxford, Hart, 2014, pp. 295 ss.

²¹ Cfr. J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. VIII.

²² Cfr. C. J. BICKERTON – D. HODSON – U. PUETTER, *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

²³ A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, pp. 11 s.

²⁴ G. MARTINICO, *La fuga dai Trattati. Primo studio sull'elusione del diritto come tecnica di integrazione*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3/2016, pp. 375 ss.

²⁵ J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Bari, Laterza, 2014, pp. 46; B. CRUM, *op. cit.*, pp. 621 ss.

²⁶ Ci si riferisce al *Fiscal Compact*, su cui v. *infra* par. 3.2.

²⁷ Il “*Six Pack*” consta di cinque regolamenti – Reg. (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Reg. (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Reg. (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Reg. (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Reg. (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il Reg. (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità d'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi – e una direttiva, la n. 85/2011, relativa ai requisiti di bilancio degli Stati membri. Il “*Two Pack*”, invece, è composto dal Reg. (UE) n. 472/2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la stabilità finanziaria, e dal Reg. (UE) n. 473/2013, contenente le disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

Commissione²⁸ e, nei casi in cui sussista il rischio d'insolvenza, all'intrusione del FMI in base al nuovo regime di rigorosa e stretta condizionalità introdotto sulla base del modello neoliberale del *Washington Consensus*²⁹. Il Parlamento europeo, dal canto suo, sebbene sia stato coinvolto nella riforma della legislazione secondaria costituita dal PSC, è stato relegato ad assolvere un ruolo meramente consultivo nel concreto svolgersi delle procedure in cui si articola la rinnovata *governance* economica, rimanendone nel complesso ai margini³⁰.

Con questo lavoro si intende portare alla luce il complicato rapporto sussistente tra il principio democratico-rappresentativo e la nuova *governance* economica europea. In particolare, verrà analizzato l'approfondimento della tendenza alla deparlamentarizzazione nel contesto della nuova *governance* economica europea «*executive-dominated*»³¹, dedicando particolare attenzione agli ostacoli che si frappongono alla messa a punto di un serio ed efficace controllo parlamentare in un sistema multilivello e a fusione di livelli di governo³², qual è l'Ue, e in un settore così cruciale, come il coordinamento delle politiche economiche. Questo settore costituisce infatti un'area grigia difficilmente perscrutabile³³, in cui è difficile individuare quali siano gli organi che devono essere sottoposti al controllo dei Parlamenti nazionali e/o del Parlamento europeo. In più, il quadro entro cui le assemblee parlamentari a livello degli Stati membri e a livello europeo sono chiamate ad operare è complicato dalle peculiarità presentate dalla nuova *governance* economica, che si contraddistingue per un'attività di *policy making* «complessa»³⁴ ed

²⁸Cfr. G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 52, pp. 170-77; N. SCICLUNA, *Politicization without democratization: How the Eurozone crisis is transforming EU law and politics*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 12, n. 3, 2014, p. 545 ss.

²⁹ Cfr. J.P. FITOUSSI - F. SARACENO, *European economic governance: Berlin-Washington Consensus*, in *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 37, n. 3, 2013, pp. 479 ss.

³⁰ In tal senso v. M. DAWSON, *The Legal and Political Accountability Structure of "Post-Crisis" EU Economic Governance*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, n. 5, 2015, p. 989, secondo cui «*new forms of economic governance relegate the Ep to its pre-Lisbon Treaty role. Rather than act as a co-legislature, legitimately voicing the views of Europe's citizenry, the EP is seen as an institution to advise and be 'consulted' in decision making*».

³¹ M. A. WILKINSON, *The Specter of Authoritarian Liberalism: Reflections on the Constitutional Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, Vol. 14, n.5, 2013, p. 548; D. CURTIN, *op. cit.*, *passim*.

³² Cfr. W. WASELS, *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, n. 2, 1997, pp. 267 ss.; J. E. FOSSUM, *Democracy and Legitimacy in the EU: Challenges and Options*, IAI Working Papers, 1/2016, p. 9.

³³ M. DAWSON, *op. cit.*, p. 977.

³⁴ M. B. RASMUSSEN, *Accountability challenges in EU economic Governance? Parliamentary scrutiny of the European Semester*, in *Journal of European Integration*, Vol. 40, n. 3, 2018, pp. 342 s.

«opaca»³⁵, «iterativa» e «dialogica»³⁶, oltre che essenzialmente gerarchica³⁷, essendo organizzata secondo un modello «*top-down*»³⁸. Per tutti questi motivi, essa non è sussumibile entro i classici paradigmi di produzione normativa sino a qui sperimentati e sfugge, dunque, ai tradizionali meccanismi di *accountability* a cui il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali sono più avvezzi; in particolare, questi ultimi hanno finito per ritrovarsi, di fatto, sul lato perdente di un gioco rinforzato a due livelli³⁹, in cui a confrontarsi in via principale sono in realtà i Governi, gli organi europei che ne coordinano le attività a Bruxelles e la Commissione.

Il lavoro è strutturato nel seguente modo. Nel primo paragrafo, dopo aver offerto una ricognizione delle varie fasi che hanno scandito l'evolversi della crisi economico-finanziaria, si analizzano le modalità con cui i Parlamenti nazionali sono stati coinvolti nell'approvazione delle misure straordinarie concordate dai Governi nel quadro della *governance* economica europea e le tendenze centripete che si sono imposte all'interno dell'Ue. Nel secondo paragrafo, si prendono in esame i caratteri principali della *governance* economica europea pre-crisi, mettendo in luce la struttura *executive-based* e la natura *soft* del coordinamento delle politiche economiche. Nel terzo paragrafo si svolge un'analisi approfondita della radicalizzazione della *governance* economica europea prodotta dalle riforme approvate negli anni più recenti, evidenziando il rafforzamento dell'esecutivo euro-nazionale, l'invasività delle nuove procedure in cui la *governance* attualmente si articola e l'inasprimento dei meccanismi sanzionatori. Il quarto e il quinto paragrafo mirano a tratteggiare il complicato ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo nel contesto della nuova *governance* economica europea e, in particolare, nell'ambito del Semestre europeo. Nel sesto paragrafo si fornisce un bilancio dell'esperienza della Conferenza interparlamentare *ex art. 13* del *Fiscal Compact*. Infine, si sviluppano alcune riflessioni conclusive sulla controversa legittimazione dell'Ue, proponendo una serie di correttivi volti ad accrescere il ruolo di controllo e di indirizzo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo.

³⁵ D. CHALMERS, *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, in *European Law Journal*, Vol. 18, n. 5, 2012, p. 691; C. LORD, *How can Parliaments Contribute to the Legitimacy of the European Semester?*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 70, n. 4, 2017, p. 682.

³⁶ B. CRUM, *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, n. 2, 2018, p. 276, 282; C. LORD, *op. cit.*, p. 679.

³⁷ Cfr. A. J. MENÉNDEZ, *The Crisis of Law and the European Crises: From the Social and Democratic Rechtsstaat to the Consolidating State of (Pseudo-)technocratic Governance*, in *Journal of Law and Society*, Vol. 44, n. 1, 2017, p. 73.

³⁸ A. CYGAN, *Legal Implications of Economic Governance for National Parliaments*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 70, n. 4, 2017, p. 716, 725; V. A. SCHMIDT, *The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism and New Parliamentarism*, IAI Working Papers, 11/2016, pp. 13 s.

³⁹ Cfr. A. BENZ, *An asymmetric two-level game. Parliaments in the Euro crisis*, in B. CRUM - J. E. FOSSUM (eds.), *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*, Colchester, ECPR, 2013, pp. 125 ss.; B. CRUM, *op. ult. cit.*, pp. 274 s.

1. Federalismo esecutivo e parlamentarismo just in time: lo spiazzamento della democrazia rappresentativa nell'imperversare della crisi

Sulla scorta della periodizzazione e dell'analisi fornite da Scharpf, la crisi economico-finanziaria che ha investito l'Ue è suddivisibile in tre fasi⁴⁰, ciascuna delle quali caratterizzata da una viepiù accesa conflittualità sul piano politico e sociale⁴¹. La prima è quella della crisi dei mutui *subprime*: un vero e proprio terremoto finanziario scoppiato negli Usa in seguito al fallimento di *Lehman Brothers* e che, in poco tempo, si è propagato in Europa, colpendo in particolar modo quei Paesi (Regno Unito, Irlanda e Germania) che avevano consentito alle proprie banche di effettuare investimenti nei titoli tossici delle banche statunitensi. Il salvataggio attraverso la ricapitalizzazione delle banche c.d. *too big to fail* ha causato un diffuso incremento del debito pubblico dei Paesi membri interessati⁴² e una generale contrazione del credito.

La seconda fase è quella della crisi economico-finanziaria globale, durante la quale il clima di generale sfiducia che nel frattempo si era venuto a creare ha avuto quale conseguenza l'irrigidimento delle condizioni di credito e una riduzione dei prestiti tra le banche. Le difficoltà del settore creditizio hanno finito per ripercuotersi profondamente sull'economia reale, sicché, al fine di far fronte alle minori entrate fiscali dovute alla recessione, diversi Stati, soprattutto quelli che presentavano già importanti esposizioni debitorie, hanno visto aumentare i rispettivi disavanzi pubblici. Gli effetti della crisi economica e occupazionale hanno reso al contempo non più sostenibile il livello di indebitamento privato e ciò ha dato luogo a una seconda crisi bancaria, che ha determinato la necessità di intervenire con altri piani di

⁴⁰ Cfr. l'analisi svolta da F. W. SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, MPIfG Discussion Paper 11/11, July 2012, p. 26 s., ripresa e sintetizzata da M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Milano, Cedam, 2013, pp. 340 s.

⁴¹ Cfr. D. CHALMERS, *Introduction: The Conflicts of EU Law and the Conflicts in EU Law*, in *European Law Journal*, Vol. 18, n. 5, 2012, pp. 607 ss.

⁴² Sulla correlazione causale tra crisi della finanza privata e crisi della finanza pubblica si veda G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, n. 1/2014, p. 9, secondo il quale «nell'ultima crisi c'è stata, come in altre crisi e recessioni del passato, una sequenza ben precisa: esplosione delle bolle degli attivi, crollo del sistema bancario, presa di coscienza di un indebitamento eccessivo dell'economia, trasferimenti dei debiti privati delle banche e del sistema finanziario nel bilancio degli Stati». Sul punto, v. anche O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. cost.*, n. 3/2016, p. 476, secondo cui «in molti Paesi il Governo è dovuto intervenire per evitare il fallimento di quelle istituzioni bancarie che erano *too big to fail*. Questo però non ha impedito che le cause e gli sviluppi della crisi fossero narrate in modo diverso da come furono realmente, facendo risalire la causa esclusiva di tutti i mali all'elevato debito pubblico di alcuni Paesi». Come ricordato da L. GALLINO, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, Einaudi, 2011 pp. 79 ss., riflettendo polemicamente sulle ultime tendenze del capitalismo in crisi, «il finanzcapitalismo ha disvelato il suo ultimo capolavoro: rappresentare il crescente debito pubblico degli Stati non come l'effetto di un lungo periodo delle sue sregolatezze e dei suoi vizi strutturali, bensì come l'effetto di uno stato sociale eccessivamente generoso». Criticamente, sulle politiche d'austerità europee che, lungi dall'ingenerare una riduzione dei debiti pubblici, ne avrebbero invece determinato l'ampliamento, v. M. BLYTH, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press, 2013, *passim*, spec. Cap. III.

salvataggio, aggravando così l'indebitamento pubblico di numerosi Stati europei (Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna, Cipro).

La crescente preoccupazione degli investitori privati circa la sostenibilità dei debiti pubblici di numerosi Stati membri, *in primis* la Grecia, ha determinato un'impennata dei tassi d'interesse sull'indebitamento pubblico. A questo punto, si è aperta una terza fase: la crisi dei debiti sovrani. Essa ha condotto, in breve tempo, all'introduzione di una serie confusa e disordinata di strumenti normativi non contemplati dal diritto sovranazionale⁴³, varati in gran parte al di fuori del metodo comunitario, mediante il ricorso a Trattati internazionali e alla creazione di istituzioni *ex novo*. Tali novità hanno comportato, da un lato, una rottura *de facto* delle regole del diritto primario dell'Ue, attraverso l'aggiramento dalla c.d. "no bail out clause" ex art. 125 TFUE, sanata solamente con la revisione dell'art. 136 TFUE⁴⁴, e, dall'altro, come vedremo, la compressione del ruolo dei Parlamenti nell'approvazione di queste misure.

Alla riunione informale del Consiglio Europeo dell'11 Febbraio 2010, i Capi di Stato e di Governo hanno per la prima volta fatto riferimento al peggioramento della condizione finanziaria della Repubblica Ellenica. Nelle Conclusioni di quell'incontro viene dichiarato che gli Stati membri dell'eurozona avrebbero avviato, qualora necessario, azioni determinate e coordinate per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo insieme e che il Governo greco non aveva richiesto per il momento sostegno finanziario. Se in un primo momento è parso ufficialmente escludersi la necessità di un'azione immediata, il Consiglio europeo del 25 Marzo 2010, nella veste informale di riunione dei Capi di Stato e di Governo dell'eurozona, ha ammesso la possibilità di un sostegno finanziario, confermando pubblicamente che gli Stati membri dell'eurozona erano, in linea di principio, pronti a concedere prestiti bilaterali qualora il Governo greco avesse richiesto assistenza finanziaria. Questa dichiarazione non vincolante era finalizzata a placare i mercati, sebbene diventasse sempre più ovvio che presto si sarebbero rese necessarie azioni concrete.

Al termine del concitato e drammatico incontro del 2 maggio 2010 del Consiglio Ecofin, riunitosi in composizione ristretta ai soli Ministri della Finanze della zona euro (Eurogruppo), fu annunciata la volontà dei Paesi membri della zona euro di accordare prestiti bilaterali alla Grecia pari a 110 miliardi di euro, di concerto con il FMI⁴⁵, precisando, tra l'altro, che l'approvazione parlamentare, necessaria in alcuni

⁴³ Di «*legal improvisations*» discorre K. TUORI, *The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications*, EUI Working Papers, 2012/28, p. 12.

⁴⁴ Per una rassegna delle posizioni assunte della dottrina sul tema e, in particolar modo, sulla perplessità suscitate dagli interventi di assistenza finanziaria circa la corrispondenza al diritto UE v. l'esauritivo contributo di M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, Vol. 48, n. 6, 2011, pp. 1785 ss.

⁴⁵ Cfr. *l'Intercreditor Agreement*, del 7 Maggio 2010, e il *Loan Facility Agreement*, dell'8 Maggio 2010.

Stati membri prima del rilascio della prima tranche, avrebbe dovuto seguire rapidamente⁴⁶. Il *Bundestag* ha votato a favore del primo pacchetto di salvataggio per la Grecia il 7 maggio 2010. Lo stesso giorno, il *Bundesrat* ha approvato definitivamente il pacchetto, che è stato immediatamente firmato dal Presidente federale. Questo dimostra il brevissimo lasso di tempo lasciato a disposizione delle Camere parlamentari per deliberare.

Pochi giorni dopo, sulla base di una lettura estensiva dell'art. 122 TFUE, il Consiglio dell'Ue, su proposta della Commissione europea, ha istituito, mediante il Reg. (UE) n. 407/2010, *l'European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM)⁴⁷. Parallelamente, nella sessione del Consiglio dell'Ue del 9 maggio 2010, sulla base di una decisione assunta dai Ministri dell'Economia e delle Finanze della zona euro, «wearing their intergovernmental hats»⁴⁸, è stato varato *l'European Financial Stability Facility* (EFSF)⁴⁹. Infine, sulla base dell'intesa raggiunta in seno al Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010, il 2 Febbraio 2012 è stato firmato a Bruxelles il Trattato internazionale che istituisce il *Meccanismo Europeo di Stabilità* (MES)⁵⁰, per il quale si è resa necessaria l'aggiunta di un terzo paragrafo all'art. 136 TFUE, realizzata mediante il ricorso alla procedura di revisione semplificata *ex art. 48, par. 6, TUE*.

⁴⁶ Cfr. *Statement by the Eurogroup*, Brussels, 2 Maggio 2010, https://www.consilium.europa.eu/media/25673/20100502-eurogroup_statement_greece.pdf.

⁴⁷ L'EFSM costituiva uno strumento per l'assistenza finanziaria temporanea ai Paesi dell'eurozona in difficoltà, amministrato dalla Commissione per conto dell'Ue. Esso era dotato di una capacità erogativa pari ad un massimo di 60 miliardi. Le operazioni di provvista erano garantite dal bilancio dell'Unione.

⁴⁸ B. DE WITTE, *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, Sieps, European Policy Analysis, Issue 2011:6, p. 6.

⁴⁹ L'EFSF era un altro strumento temporaneo finalizzato a tutelare la stabilità dell'area euro. Si trattava di una società di diritto privato a responsabilità limitata, con sede in Lussemburgo, con una iniziale capacità erogativa pari a 250 miliardi di euro, innalzata successivamente a 440 miliardi, in seguito all'accordo raggiunto in occasione del Consiglio europeo del 25 Marzo 2011. L'EFSF ha fornito assistenza finanziaria ai Paesi dell'eurozona in difficoltà attraverso la concessione di finanziamenti, fino al giugno del 2013. La provvista delle risorse avveniva mediante l'emissione e il collocamento sul mercato di obbligazioni supportate dalla garanzia degli Stati dell'area euro, secondo la quota di partecipazione nel capitale della BCE. Il 21 luglio 2011, i Capi di Stato e di Governo dell'eurozona ne hanno ampliato gli strumenti d'intervento. Nello specifico, a partire dal 18 ottobre 2011, l'EFSF è stato autorizzato, dietro appropriata condizionalità, a intervenire sul mercato primario e secondario dei titoli di debito pubblico e a finanziarie la ricapitalizzazione di istituzioni finanziarie. In seguito alla decisione del Consiglio dell'Ue del 26 ottobre 2011, è stata prevista la possibilità di aumentare le modalità d'intervento dell'EFSF attraverso la concessione di garanzie parziali sulle nuove emissioni di titoli di stato dei Paesi dell'Euro e la costituzione di una o più società veicolo speciale, con capitale pubblico-privato.

⁵⁰ Il MES, che ha preso il posto dell'EFSF, costituisce un'organizzazione intergovernativa nel quadro del diritto pubblico internazionale. Si tratta di meccanismo permanente per la gestione delle crisi, avente la funzione di mobilitare finanziamenti e fornire assistenza finanziaria, secondo criteri di rigorosa condizionalità, a beneficio degli Stati membri della zona euro che sono o rischiano di confrontarsi con gravi problemi finanziari. La sua capacità iniziale di prestito è pari a 500 miliardi, garantita da un capitale iniziale di 700 miliardi. L'assistenza finanziaria, dietro rigorosa condizionalità, del MES viene attivata sulla base della richiesta di uno Stato membro rivolta al presidente del Consiglio dei Governatori, organo che si compone dei Ministri dell'Economia e delle Finanze dell'eurozona.

Come evidenziato da Auel e Höing, «*opaque emergency decisions taken at European summits as well as treaties established outside of the EU legal framework facilitate[d] the side-lining of democratically elected chambers*»⁵¹. È chiaro che, stante il carattere del tipo «*take-it-or-leave-it*» che le atipiche ed eccezionali decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio Ecofin sono andate via via assumendo, non ci sia stato Parlamento che abbia potuto permettersi di respingerle⁵². Ad esacerbare la situazione ha contribuito la circostanza per cui le riforme in questione «*took place under extreme time pressure, which opened a door to practices that allowed governments to constrain national parliaments' scrutiny and legislative powers*»⁵³. Sono diverse le tecniche adoperate dai Governi per ridurre le possibilità di una mancata approvazione da parte dei rispettivi Parlamenti delle misure convenute nel corso dei vertici europei⁵⁴.

In Spagna, ad esempio, l'EFSF è stato ratificato mediante decreto legge, secondo una procedura che ha assicurato il mantenimento del voto parlamentare, ma non lo svolgimento di un dibattito in seduta plenaria. In Francia, l'EFSF è stato approvato mediante una speciale procedura che ha ridotto il numero delle letture da tre a una, venendo pure incorporato nella legge di bilancio, insieme alla quale è stato votato. A Cipro e a Malta, l'approvazione dell'EFSF è avvenuta per mezzo di una speciale procedura accelerata. In Italia, l'accordo sull'EFSF è stato implementato mediante il ricorso a un decreto-legge⁵⁵.

Il coinvolgimento parlamentare nel processo di approvazione dell'incremento della disponibilità finanziaria dell'EFSF ha seguito le stesse dinamiche. Per esempio, in Spagna, in Francia e a Malta, sebbene il Parlamento abbia potuto votare circa l'approvazione della misura, il numero di dibattiti in seduta plenaria è stato drasticamente ridotto; mentre, in Portogallo, il Parlamento non è stato nemmeno consultato e il Governo ha proceduto mediante decreto.

La stessa sorte ha seguito pure il procedimento di ratifica del Trattato che ha istituito il MES. L'accordo sul MES è stato ratificato seguendo le procedure ordinariamente prescritte solamente in alcuni Stati, concentrati principalmente nell'Europa del Nord (Belgio, Austria, Estonia, Finlandia, Germania, Lussemburgo e Slovacchia). In molti altri Stati, soprattutto in quelli dell'Europa meridionale (Spagna,

⁵¹ K. AUDEL – O. HÖING, *National Parliaments and the Eurozone Crisis: Taking Ownership in Difficult Times?*, in *West European Politics*, Vol. 38, n. 2, 2015, p. 375.

⁵² F. W. SCHARPF, *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis*, MPIfG Discussion Paper 12/6, October 2012, p. 25.

⁵³ A. MAATSCH – I. COOPER, *Governance Without Democracy? Analysing the Role of Parliaments in European Economic Governance after the Crisis – Introduction*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 70, n. 4, 2017, p. 645.

⁵⁴ Per una panoramica generale, v. B. RITBERGER – T. WINZEN, *Parlamentarismus nach der Krise: Die Vertiefung parlamentarischer Asymmetrie in der reformierten Wirtschafts- und Währungsunion*, in *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 56, n. 3, 2015, pp. 430 ss. Per una dettagliata e completa disamina comparata delle tecniche concretamente impiegate e delle procedure seguite nei vari Stati dell'Ue nell'approvazione delle sopracitate misure si veda il volume di A. MAATSCH, *Parliaments and the Economic Governance of the European Union: Talking Shops or Deliberative Bodies?*, London, Routledge, 2017, pp. 36-50, al quale si è attinto per la redazione dei successivi tre paragrafi.

⁵⁵ Si veda il d.l. n. 78/2010 recante «*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*».

Francia, Malta e Portogallo), la ratifica del MES è stata accoppiata alla votazione circa la revisione dell'art. 136 TFUE. In Francia, la ratifica è avvenuta mediante l'utilizzo di una procedura accelerata, che ha permesso solamente lo svolgimento di un unico dibattito parlamentare in seduta plenaria. In Grecia e in Italia, addirittura, il Parlamento si è trovato a dover ratificare contemporaneamente non solo il Trattato sul MES e la modifica all'art. 136 TFUE, ma pure il c.d. *Fiscal Compact*.

Da quanto si evince dalla ricostruzione operata nel corso di questo capitolo, nella gestione intergovernativa *by summit* della crisi, i Parlamenti nazionali, seppur in maniera disomogenea ed asimmetrica, hanno sperimentato, in via generale e tendenziale, una progressiva erosione dei propri poteri di controllo e di influenza sui loro Governi. Questi paiono aver cessato di ricercare la fonte della loro legittimità nelle rispettive cittadinanze, ma sembrano, invece, aver iniziato a cercarla nel riconoscimento reciproco “tra pari”, e cioè con i Governi degli altri Stati⁵⁶, provando a conquistarsela in una sorta di spietato «bonapartismo collettivo»⁵⁷.

Come è stato ben sottolineato da Habermas, «*the national governments assembled in the Eurogroup and in the European Council (...) have extended their scope of action at the cost of their national parliaments*»⁵⁸, coalizzandosi lungo l'asse di un “federalismo esecutivo”, che ha impresso agli assetti di organizzazione istituzionale dell'Ue un'evidente torsione centripeta⁵⁹. Così, schermandosi dietro le piattaforme intergovernative «autoinvestist[esi] di autorità»⁶⁰ del Consiglio europeo e del c.d. *Eurosummit*, da un lato, e del Consiglio Ecofin e dell'Eurogruppo, dall'altro, gli Esecutivi nazionali (*rectius*: gli organi europei che ne coordinano l'azione a livello europeo) sono emersi quali «*têtes de chapitre*»⁶¹ nella riformulazione della *governance* economica europea, vedendo nel complesso rafforzata la propria posizione, seppur anche qui con evidenti asimmetrie.

⁵⁶ C. BICKERTON, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 35 ss.; ID., *The European Union: A Citizen's Guide*, London, Penguin, 2016, p. 73, dove nota: «*Governments today in Europe seek their legitimacy in their relation with each other*».

⁵⁷ Sul quale v. H. BRUNKHORST, *Collective Bonapartism – Democracy in the European Crisis*, in *German Law Journal*, Vol.15, n. 6, 2014, pp. 1177 ss.

⁵⁸ J. HABERMAS, *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible*, in *European Law Journal*, Vol. 21, n. 4, 2015, p. 550.

⁵⁹ Cfr. A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2015, cap. VI.; F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 62. Sulle peculiari dinamiche “federative” palesatesi nel corso della crisi, successivamente sedimentatisi all'interno dell'assetto dei poteri dell'Ue, all'insegna di un'accentuata «*executive centralisation*» v. F. FABBRINI, *The Euro-Crisis, EMU and the Perils of Centralisation*, in L. DANIELE- P. SIMONE – R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham-Torino, Springer-Giappichelli, 2017, pp. 130 s.

⁶⁰ J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, cit., p. VIII.

⁶¹ C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, in *Diritti Comparati*, n. 1/2018, p. 107.

Invece, il modello di Parlamento che è parso prendere forma nella stragrande maggioranza degli Stati membri al tempo della crisi è quello di un Parlamento che deve operare «*just in time* senza inutili discussioni, approva[ndo] rapidamente le proposte ad esso sottoposte dal Governo», impegnato a soddisfare, da un lato, le aspettative dei mercati e, dall'altro, quelle delle autorità sovranazionali ed internazionali⁶².

Nella nuova «costellazione post-nazionale»⁶³ dei poteri dell'Ue, il Consiglio europeo si è affermato quale «*leading institution*»⁶⁴, agendo da protagonista assoluto nella risoluzione dell'euro-crisi⁶⁵, tanto da arrivare ad assumere un ruolo per diversi aspetti debordante rispetto a quello formalmente conferitogli dal Trattato di Lisbona⁶⁶. Come efficacemente sottolineato da Puetter, nel corso della crisi il Consiglio europeo si è imposto quale «*centre of political gravity in the field of economic governance*»⁶⁷. Benché ai sensi dell'art 15, par. 3, TUE sia previsto che il Consiglio europeo debba riunirsi due volte ogni sei mesi, solo nel triennio 2011-2013 si è riunito ben ventisei volte⁶⁸, a testimonianza di come il processo decisionale intergovernativo di questi ultimi anni sia divenuto in pratica «*the predominant strategy in day-to-day crisis management*»⁶⁹ e come quest'ultimo si sia poi definitivamente consolidato nel concreto svolgimento delle nuove procedure in cui si articola la *governance* economica europea.

Il ruolo di *agenda setter* e di *driver* del processo di integrazione che il Consiglio europeo è venuto a rivestire⁷⁰ è dimostrato, non solo, dalla panoplia di Trattati internazionali conclusi nell'ambito delle sue riunioni, con la conseguenza di emarginare il Parlamento europeo dal processo riformatore⁷¹, ma, soprattutto, dal fatto che i contenuti essenziali della riforma, realizzata mediante il ricorso al metodo comunitario, di buona parte delle disposizioni normative di rango secondario contenute nel PSC sono stati definiti dal

⁶² G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Oss. cost. AIC*, n. 2/2014, p. 5.

⁶³ Il riferimento va ovviamente alla suggestiva immagine proposta da J. HABERMAS, *La costellazione post-nazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, Feltrinelli, 1999.

⁶⁴ F. FABBRINI, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 123.

⁶⁵ Cfr. U. PUETTER, *The European Council. The Centre of New Intergovernmentalism*, in Cfr. C. J. BICKERTON – D. HODSON – U. PUETTER, *The New Intergovernmentalism*, cit., pp. 165 ss.

⁶⁶ Cfr. S. FABBRINI, *Which European Union? Europe After the Euro Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 144.

⁶⁷ U. PUETTER, *Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, n. 2, 2012, p. 161. Sul punto, v. anche D. CURTIN *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, cit., pp. 7 ss.

⁶⁸ Il conteggio è di U. PUETTER, *The European Council. The Centre of New Intergovernmentalism*, cit., p. 168, e comprende sia le riunioni formali che quelli informali del Consiglio europeo e degli *Eurosummit*.

⁶⁹ D. SMEETS – M. ZIMMERMANN, *Did the EU Summits Succeed in Convincing the Markets during the Recent Crisis?*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, n. 6, 2013, p. 1158.

⁷⁰ Cfr. P. BOCQUILLON - M. DOBBELS, *An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, n. 1, 2014, p. 31.

⁷¹ Cfr. G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration Gone Too Far?*, cit., p. 180.

Consiglio Europeo o, comunque, con il suo supporto oppure dietro sua indicazione⁷². Tutte queste circostanze non fanno altro che ribadire la posizione di «*true decision makers*»⁷³ che tale organo è riuscito a conquistarsi.

Pare lecito affermare che la crisi abbia pienamente disvelato le ambiguità sottese al Consiglio europeo, organo dalla «natura anfibia»⁷⁴, in quanto sembra aver agito sempre meno in qualità di organo dell'Ue e sempre più in qualità di vertice dei Capi di Stato e di Governo, operando alla stregua di un organo della globalizzazione, sulla base delle logiche e delle regole tipiche del diritto internazionale dell'economia e della finanza⁷⁵, che affida per l'appunto ai vertici informali tra Stati la definizione degli indirizzi di politica economica⁷⁶. Si tratta di un settore che, come messo in luce da diversi autorevoli studiosi⁷⁷, risulta caratterizzato da una scarsa *accountability* democratica, se non da un vero e proprio *deficit* sistemico. Da questo punto di vista, l'azione del Consiglio europeo appare coerente con l'odierna predominanza del c.d. «neoliberismo dei rapporti economici internazionali», incentrato sulla determinazione delle «politiche economiche e finanziarie nell'ambito di vertici sottratti alle regole giuridiche e a meccanismi di controllo democratico»⁷⁸.

Il clima di segretezza⁷⁹ entro cui i Governi hanno assunto decisioni cruciali per il futuro dell'euro, nel corso di vertici straordinari e di negoziazioni informali dal carattere quasi «privato»⁸⁰, condotte a «porte chiuse»⁸¹, ha determinato uno spiazzamento delle dinamiche delle democrazie costituzionali dei Paesi membri⁸². Si pensi, ad esempio, agli *Eurosummit* e agli incontri tra i Ministri dell'Eurogruppo, entrambi

⁷² Si pensi, ad esempio, con riferimento alla genesi del *Six Pack*, all'esperienza della «*Van Rompuy Task Force*», sulla quale v. A. MARICUT – U. PUETTER, *Deciding on the European Semester: the European Council, the Council and the enduring asymmetry between economic and social policy issues*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, n. 2, 2018, p. 198.

⁷³ S. FABBRINI, *From consensus to domination: the intergovernmental union in a crisis situation*, in *Journal of European Integration*, Vol. 38, n. 5, 2016, p. 591. Sul punto cfr. F. EGGERMONT, *The Changing Role of the European Council and the Institutional Framework of the European Union: Consequences for the European integration process*, Maastricht, Intersentia, 2012, pp. 263 ss.

⁷⁴ A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 55.

⁷⁵ Cfr. M. STARITA, *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Riv. dir. internaz.*, n. 2/2013, pp. 404, 422 s.

⁷⁶ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *op. cit.*, p. 49.

⁷⁷ V., per tutti, P. EVANS – H. K. JACOBSON – R. D. PUTNAM (eds.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993; S. GILL, *European governance and new constitutionalism: Economic and Monetary Union and alternatives to disciplinary Neoliberalism in Europe*, in *New Political Economy*, Vol. 3, n. 1, 1998, pp. 11 s. e lo stesso M. STARITA, *op. e loc. cit.*

⁷⁸ A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, cit., p. 49.

⁷⁹ Cfr. D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, cit., pp.20 s.

⁸⁰ M. DAWSON – F. DE WITTE, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, in *The Modern Law Review*, Vol. 76, n. 5, 2013, pp. 828 s.; U. PUETTER, *Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, cit., p. 178.

⁸¹ T. CHRISTIANSEN, *Institutional Dynamics behind the New Intergovernmentalism*, in C. J. BICKERTON – D. HODSON – U. PUETTER, *The New Intergovernmentalism*, cit., p.10.

⁸² Cfr. F. W. SCHARPF, *op. ult. cit.*, cit., p. 26.

spesso preceduti dai *meeting* tra i membri più influenti del Consiglio europeo, tra cui spiccano quelli organizzati dal direttorio franco-tedesco⁸³.

I Parlamenti, infatti, non hanno potuto far altro che rassegnarsi, prendendo atto di quanto deciso dai rispettivi Governi in sede europea e internazionale, sicché si è ingenerata l'impressione che «*those who deliberate has become decoupled from those who decide*»⁸⁴. Soprattutto, tale *modus operandi*, imperniato su un «*pronounced discretionary decision making*»⁸⁵ ad opera degli Esecutivi, ha finito per soppiantare i conflitti sociali, se non di classe, che la crisi economico-finanziaria aveva fatto emergere, con la diplomazia⁸⁶, aggravando così la tenuta dei sempre più deboli meccanismi di legittimazione su cui si fondano le democrazie nazionali e, di riflesso, l'intera Ue, proiettando sullo sfondo l'immagine di uno scontro tra «*the European ensemble of state apparatuses*», da un lato, e la democrazia rappresentativa, dall'altro⁸⁷.

2. La governance economica europea pre-crisi: un modello executive-based di coordinamento soft

Se guardiamo alla storia dell'ordinamento europeo, la *governance* delle politiche economiche è un ambito di attività dell'Ue di acquisizione relativamente recente, coincidente con il varo del Trattato di Maastricht. Il modello ivi delineato, così come integrato dal PSC del 1997⁸⁸, aggiornato e ammorbidito nel 2005, si è mantenuto intatto fino all'avvento della crisi e delle conseguenti misure adottate per contrastarla (*in primis*, il *Six Pack* e il *Two Pack*), venendo dunque recepito nel Trattato di Lisbona.

La *governance* economica europea, nel periodo precedente alla crisi economico-finanziaria, sotto il profilo dell'*accountability* del meccanismo di coordinamento pare caratterizzarsi per un tipo di controllo parlamentare che «*closely resembled the intergovernmental model in which member states remain the main centres of authority and are accountable to their national parliaments*»⁸⁹. Com'è noto, in base al disegno del TFUE, le

⁸³ M. DAWSON – F. DE WITTE, *op. cit.*, pp. 834 s.; di «*German-French directorate*» discorre S. FABBRINI, *After the Euro Crisis. A New Paradigm on the Integration of Europe*, ARENA Working Paper 5/2014, p. 11.

⁸⁴ Così A. MAATSCH, *Empowered or Disempowered? The Role of National Parliaments during the Reform of European Economic Governance*, MPIfG Discussion Paper 15/10, December 2015, p. 1.

⁸⁵ J. WHITE, *Authority after Emergency Rule*, in *The Modern Law Review*, Vol. 78, n. 4, 2015, p. 607.

⁸⁶ Cfr., in tal senso, W. STREECK, *Heller, Schmitt and the Euro*, in *European Law Journal*, Vol. 21, n. 3, 2015, p. 367.

⁸⁷ L. OBERENDORFER, *A New Economic Governance through Secondary Legislation? Assessment: From New Constitutionalism, via Authoritarian Constitutionalism to Progressive Constitutionalism*, in N. BRUUN – K. LÖRCHER – I. SCHÖMANN (eds.), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Oxford, Hart, 2016, pp. 27 s., 45-48, 52 s.

⁸⁸ Il PSC, nella sua prima versione, era costituito dalla Risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997, dal Reg. (CE) n. 1466/97, sulla sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché sulla sorveglianza e coordinamento delle politiche economiche, e dal Reg. (CE) n. 1467/97, relativo all'accelerazione e al chiarimento delle modalità di attuazione della procedure per i disavanzi eccessivi, modificati nel 2005 dal Reg. (CE) n. 1055, il primo, e dal Reg. (CE) n. 1056, il secondo.

⁸⁹ B. CRUM, *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, *cit.*, p. 271.

politiche economiche, seppure vengano qualificate questioni di comune interesse e, per questo, debbano essere coordinate a livello sovranazionale in sede di Consiglio Ecofin, rimangono incardinate a livello statale, e da ciò discende la responsabilità giuridica e, in questa fase, ancora politica, degli Stati e dei Governi nei confronti della gestione della spesa pubblica.

In secondo luogo, nella *governance* economica pre-crisi, l'incisività del coordinamento appare assai ridotta, tanto che la relativa disciplina è stata per lungo tempo considerata come produttiva di impegni solo politici⁹⁰. La sua attuazione è affidata a un meccanismo di sorveglianza multilaterale da parte degli organi sovranazionali, il cui perno è costituito dagli indirizzi di massima definiti dal Consiglio Ecofin, con il contributo della Commissione, a cui spetta il compito di esprimere pareri e fornire relazioni, e del Consiglio europeo, che dibatte delle conclusioni che vengono poi adottate in una raccomandazione da parte del Consiglio Ecofin. Dunque, il sistema si fonda su un insieme di atti non giuridicamente vincolanti ed è caratterizzato, nel complesso, da una limitata forza precettiva⁹¹. Al più, stando alla lettera dell'art. 121 TFUE, si prevede la possibilità per il Consiglio Ecofin, su proposta della Commissione, nel caso in cui uno Stato non rispetti gli indirizzi di massima così definiti, di procedere alla pubblicazione delle raccomandazioni rivoltegli, ma il suo potere si arresta su questa soglia, senza poter andare oltre tale pratica di *naming and shaming*⁹².

In aggiunta, in questa fase, il coordinamento delle politiche economiche *ex art.* 121 TFUE è contraddistinto da un'ampiezza alquanto limitata, essendo incentrato prevalentemente sulla questione del *deficit*, mentre scarsa attenzione viene devoluta ad altri aspetti in potenza altrettanto importanti, come gli squilibri macroeconomici e la sostenibilità nel medio termine del debito⁹³. Poi, sebbene la procedura per disavanzi eccessivi *ex art.* 126 TFUE, i cui dettagli sono stati poi specificati col Reg. (CE) n. 1467/97, che costituisce il c.d. "braccio correttivo" del PSC, contempra la possibilità, a differenza di quanto previsto dall'art. 121 TFUE, che vengano irrogate vere e proprie sanzioni a carico dello Stato inadempiente⁹⁴, tale

⁹⁰ Cfr. F. AMTENBRINK – J. DE HAAN, *Economic governance in the European Union: Fiscal policy discipline versus flexibility*, in *Common Market Law Review*, Vol. 40, n. 5, 2003, pp. 1075 ss.

⁹¹ Cfr. la ricostruzione di H. HODSON – I. MAHER, *The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, n. 4, 2001, pp. 719 ss.

⁹² Cfr. U. HÄDE, *Art. 99, N 15*, in C. CALLIESS – M. RUFFERT (eds.), *EUV und EGV – Kommentar*, III edn., München, Beck, 2007.

⁹³ Cfr., sul punto, D. CHALMERS – G. DAVIES – G. MONTI, *European Union Law: Text and Materials*, III ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 717.

⁹⁴ Come, ad esempio, chiedere che lo Stato membro interessato pubblichi informazioni supplementari, che saranno specificate dal Consiglio, prima dell'emissione di obbligazioni o altri titoli; invitare la Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la sua politica di prestiti verso lo Stato membro in questione; richiedere che lo Stato membro in questione costituisca un deposito infruttifero di importo adeguato presso l'Unione, fino a quando, a parere del Consiglio, il disavanzo eccessivo non sia stato corretto; infliggere ammende di entità adeguata.

circostanza è stata a lungo ritenuta improbabile⁹⁵, come dimostrato dalla flagrante violazione dei parametri fissati a Maastricht da parte di Francia (tra il 2002 e il 2004) e Germania (tra il 2001 e il 2005), senza che tale violazione sia stata accompagnata dall'applicazione di sanzioni⁹⁶. In questa fase, il potere sanzionatorio risiede saldamente nelle mani dei Governi, giacché le sanzioni proposte dalla Commissione possono essere applicate solo con il voto favorevole della maggioranza qualificata dei componenti del Consiglio Ecofin, nel caso in cui uno Stato persista nel disattendere le raccomandazioni rivoltegli e non abbia adottato le misure intimategli dallo stesso Consiglio Ecofin al fine di ridurre il proprio disavanzo eccessivo.

Infine, nonostante la debolezza dei dispositivi di sorveglianza e correzione, si palesa già l'attitudine trasformativa in senso neoliberale⁹⁷ delle politiche economiche degli Stati membri che caratterizza il meccanismo di *governance* delle suddette, capace di fungere da "vincolo esterno" attraverso cui promuovere cambiamenti strutturali all'interno degli Stati membri⁹⁸, restringendo il potere delle Assemblee parlamentari, aumentando quello dei Governi, ma, soprattutto, neutralizzando i conflitti sociali e le istanze redistributive che da questi promanano e che inevitabilmente innervano le decisioni di bilancio⁹⁹.

Dalla ricostruzione testé riportata, emerge un modello che, nei suoi tratti essenziali, combacia con la nuova *governance* economica, posto che il testo dei Trattati è rimasto immutato. Il *Six Pack* e il *Two Pack*, come vedremo, ben lungi dal rivoluzionare la *governance* economica europea, l'hanno radicalizzata, rendendola più intrusiva. Il fulcro delle politiche economiche è spostato verso i Governi nazionali, grazie anche alla posizione nevralgica da loro rivestita a livello europeo nel Consiglio Ecofin nel corso delle procedure di coordinamento *soft*, attraverso gli indirizzi di massima, mentre gli organi rappresentativi paiono latitare. Al Parlamento europeo è riconosciuto un ruolo modesto. Ad esso, infatti, ai sensi dell'art. 121, parr. 2 e 5, TFUE è attribuito semplicemente il diritto a essere informato sui contenuti degli indirizzi di massima e sulla loro attuazione. Al contempo, la mancanza di qualsivoglia riferimento ai Parlamenti nazionali testimonia il compito di «interpreti-esecutori di quanto stabilito in sede intergovernativa»¹⁰⁰ che

⁹⁵ Cfr. D. HODSON – I. MAHER, *Soft Law and sanctions: economic policy co-ordination and reform of the Stability and Growth Pact*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, n. 5, 2004, pp. 798 ss.

⁹⁶ La vicenda è ricostruita da M. DEGNI- P. DE IOANNA, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'Euro*, Roma, Castelvecchi, 2015, pp. 46 ss.

⁹⁷ C. BICKERTON, *European Integration: From Nation-States to Member States*, cit., pp. 131-136.

⁹⁸ Cfr. K. DYSON – K. FEATHERSTONE, *Italy and EMU as a 'Vincolo Esterno': Empowering Technocrats, Transforming the State*, in *South European Society and Politics*, Vol. 1, n. 2, 1996, pp. 272 ss.; K. FEATHERSTONE, *The Political Dynamics of the 'Vincolo Esterno': The Emergence of EMU and the Challenge to the European Social Model*, Queen's Papers on Europeanisation, n. 6/2001.

⁹⁹ Cfr. A. SOMMA, *Verso il postdiritto? Fine della storia e spoliticizzazione dell'ordine economico*, in *Pol. dir.*, n. 1/2018, p. 96.

¹⁰⁰ M. DANI, *op. cit.*, p. 281.

la *governance* economica europea pare fin da subito assegnare loro. Come registrato da diversi studi¹⁰¹, alle soglie della crisi, il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella discussione e nella stesura dei programmi nazionali di riforma risulta assai limitato.

Il debole ruolo di indirizzo e sorveglianza riconosciuto alle istituzioni europee, in particolare alla Commissione, non pone per il momento seri problemi in punto di legittimità e *accountability* democratica del processo. Ciononostante, già in questa fase, in dottrina, v'è chi si è posto l'interrogativo se, a fronte dei predeterminati fini di politica economica scolpiti nei Trattati e dell'invasivo intervento degli organi esecutivi sovranazionali, in un ambito così sensibile e delicato, che si colloca al cuore della sovranità degli Stati membri, come il governo della spesa pubblica, fosse ancora possibile rintracciare un indirizzo politico-finanziario delineato autonomamente e non eterodirettamente¹⁰²; un indirizzo politico-finanziario, quindi, ancora agganciato alle comunità politiche di riferimento, e cioè ai circuiti democratico-rappresentativi nazionali, e, in particolare, ai valori espressi nelle costituzioni informate dal principio democratico-sociale.

3. La “nuova” *governance* economica europea post-crisi e i pericoli di un’anemia democratica

Con il varo del *Fiscal Compact*, del *Six Pack* e del *Two Pack*, la *governance* economica europea si è radicalizzata sotto vari profili, mettendo a repentaglio il controllo democratico sulla definizione delle politiche economiche all'interno dell'Ue e la possibilità per i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo di influenzarne i contenuti. Per capire quali siano state le conseguenze di tali riforme sul controllo parlamentare e valutare quale sia attualmente il grado di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo pare opportuno concentrarsi sull'esame degli assi portanti su cui si reggono la struttura e il funzionamento della nuova *governance* economica europea.

3.1. L'irresistibile ascesa dell'esecutivo euro-nazionale all'ombra dello stato regolatore

Innanzitutto, le misure attraverso cui è stata ridisegnata la *governance* economica dell'Ue hanno provocato una drastica riduzione della potestà degli Stati membri nell'assunzione delle rispettive decisioni di bilancio, per effetto della sostanziale attrazione a livello europeo di ampie quote dei poteri di governo dell'economia. Come sottolineato da Bieber, il comune denominatore delle riforme realizzate risiede nella

¹⁰¹ Cfr. i dati forniti da J. PISANI-FERRY – A. SAPIR, *Last Exit to Lisbon*, Bruegel Policy Brief, Issue 2006/02, e da S. DEROOSE – D. HODSON – J. KUHLMANN, *The Broad Economic Policy-Guidelines: Before and After the Re-launch of the Lisbon Strategy*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, n. 4, 2008, pp. 838 s.

¹⁰² Cfr. G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, Cedam, 2004, pp. 114 ss.

sostanziale «*reduction of Member States' competence in matters of general economic policy and a resulting transfer to the Union*»¹⁰³.

Se, da un punto di vista verticale, le riforme si sono mosse in direzione di un sostanziale accentramento del potere in materia economica e di bilancio in capo all'Ue, da un punto di vista orizzontale, in dottrina, è controverso quali siano gli organi sovranazionali ad aver acquisito più potere. Taluni hanno denunciato una maggior concentrazione del potere all'interno dell'Ue lungo l'asse intergovernativo costituito dal Consiglio europeo e del Consiglio Ecofin¹⁰⁴, sottolineando come gli Stati, nel contesto della crisi, anziché scegliere di approfondire il metodo comunitario e le istituzioni ad esso correlate, abbiano preferito intensificare il coordinamento tra di loro, attraverso un processo poco trasparente¹⁰⁵ di «*intensive transgovernmentalism*», sottoposto ad un assai debole controllo parlamentare¹⁰⁶; un processo, oltretutto, segnato da pratiche di *consensus building* che spesso sono sfociate in relazioni di dominazione interstatale¹⁰⁷. Talaltri hanno scorto l'affermarsi di un «*new supranationalism*»¹⁰⁸, alla luce, ad esempio: dei più incisivi e penetranti poteri di sorveglianza sui vincoli statali di bilancio riconosciuti alla Commissione europea; del generale rafforzamento del ruolo di quest'ultima in virtù dell'introduzione del meccanismo di votazione a maggioranza qualificata «inversa»; del ruolo pivotale svolto sempre dalla Commissione nell'ambito della nuova procedura di controllo sugli squilibri macro-economici nazionali, specialmente nelle fasi endoprocedimentali dell'*Alert Mechanism Report* (AMR) e dell'*In-Depth Review* (IDR); dell'espansione delle competenze in materia di supervisione bancaria da parte della BCE e delle molteplici decisioni di politica monetaria, più o meno convenzionali, da questa assunte, che hanno ridotto il coordinamento delle politiche economiche a svolgere una funzione meramente ancillare rispetto alle politiche monetarie. Ebbene, l'alternativa potrebbe non essere così secca. Le due tesi non sono mutualmente esclusive, ma, anzi, devono leggersi attraverso una reciproca integrazione¹⁰⁹. Come opportunamente evidenziato da

¹⁰³ R. BIEBER, *The Allocation of Economic Policy Competences in the European Union*, in L. AZOULAI (ed.), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 86.

¹⁰⁴ Cfr. C. J. BICKERTON – D. HODSON – U. PUETTER, *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, cit., *passim*; S. FABBRINI, *From consensus to domination: the intergovernmental union in a crisis situation*, cit., *passim*.

¹⁰⁵ Cfr. M. HILLEBRANDT - S. NOVAK, *Integration without transparency? Reliance on the space to think in the European Council and Council*, in *Journal of European Integration*, Vol. 38, n. 5, 2016, pp. 527 ss.

¹⁰⁶ M. B. RASMUSSEN, *op. cit.*, p. 344.

¹⁰⁷ Cfr. S. FABBRINI, *From consensus to domination: the intergovernmental union in a crisis situation*, cit., p. 594 s.

¹⁰⁸ M. W. BAUER – S. BECKER, *The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance*, in *Journal of European Integration*, Vol. 36, n. 3, 2014, pp. 213–29; R. DEHOUSSE, *Why has EU macroeconomic governance become more supranational?*, in *Journal of European Integration*, Vol. 38, n. 5, 2016, pp. 617 ss.

¹⁰⁹ Come suggerito da V. A. SCHMIDT, *op. cit.*, pp. 5 s. e da B. CRUM, *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, cit., p. 273.

Dawson, «*while decision-making has a strongly inter-governmental character, a second feature of post-crisis governance is that the implementation of decisions post-crisis is highly supra-nationalized*»¹¹⁰.

Invece di valutare le relazioni istituzionali tra Consiglio europeo, Consiglio Ecofin e Commissione in termini competitivi, appare più coerente, rispetto alle dinamiche in atto, leggere i suddetti rapporti all'insegna di una complicità di fondo¹¹¹. Com'è noto, in via di principio, l'autorità politica e giuridica alla base del processo di coordinamento continua a risiedere in capo agli Stati membri, dunque, ai loro Governi, visto che non c'è stato alcun diretto trasferimento formale di competenze in favore delle istituzioni europee. Tuttavia, siccome i Governi nazionali e gli organi che ne coordinano l'azione a livello europeo non possono provvedere loro stessi alla supervisione delle rispettive politiche economiche, poiché vogliono conservare la neutralità del processo¹¹², la soluzione più logica è parsa quella di delegare il più stretto presidio dell'amministrazione delle rinnovate procedure di sorveglianza macroeconomica ad un'autorità tecnica, ossia la Commissione¹¹³. In questo senso, l'irrobustimento dei poteri della Commissione e l'ampliamento del suo margine d'azione si collocano a pieno titolo nel processo di rafforzamento e di «valorizzazione multilivello degli esecutivi»¹¹⁴.

La validità di questa prospettiva appare confermata anche alla luce di una più attenta valutazione delle dinamiche socioeconomiche sottese al processo d'integrazione europea dell'ultimo trentennio, durante il quale, al fine di condurre a termine il processo di trasformazione neoliberale delle politiche economiche e di promuovere la convergenza delle economie nazionali richiesta dall'Uem, i Governi nazionali hanno intensificato «*their horizontal ties to shield macroeconomic policy from the intrusion of mobilized and angry societies*»¹¹⁵. La strategia è così stata tracciata. Mentre la funzione di direzione politica è stata assunta, se non monopolizzata, dal Consiglio europeo, la sempre più attenta e pervasiva sorveglianza delle politiche economiche degli Stati membri è finita per essere affidata all'azione della Commissione, coadiuvata dal Consiglio Ecofin, ossia a istituzioni che operano secondo i moduli procedimentali del c.d. *regulatory state*¹¹⁶. Il risultato di tale processo è stato quello di imporre lo stile di governo post-politico e tecnocratico tipico

¹¹⁰ M. DAWSON, *The Legal and Political Accountability Structure of "Post-Crisis" EU Economic Governance*, cit., p. 981.

¹¹¹ Cfr. S. FABBRINI – U. PUETTER, *Integration without supranationalisation: studying the lead roles of the European Council and the Council in post-Lisbon EU politics*, in *Journal of European Integration*, Vol. 38, n. 5, 2016, p. 491.

¹¹² Cfr., in questi termini, B. CRUM, *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, cit., p. 277.

¹¹³ Cfr. R. DEHOUSSE, *The Politics of Delegation in the European Union*, *Les Cahiers européens de Sciences Po.* – n. 04/2013, pp. 26 s.

¹¹⁴ C. CARUSO, *op. cit.*, p. 104.

¹¹⁵ M. DANI, *The Rise of the Supranational Executive and the Post-Political Drift of European Public Law*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 24, n. 2, 2017, p. 421.

¹¹⁶ Cfr. D. CHALMERS, *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, cit., pp. 685-687, 693. Sullo stato regolatore si veda, ovviamente, A. LA SPINA - G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino, 2000.

dello stato regolatore ben oltre i settori circoscritti in cui era stato inizialmente pensato¹¹⁷, specialmente se si considera lo smisurato ampliamento degli ambiti materiali ora coperti dalla *governance* economica europea¹¹⁸. In definitiva, con il sostanziale *placet* del Consiglio europeo, è stata creata, come puntualmente segnalato da Chalmers, una «*zone of influence dominated by the Commission and ECOFIN, with [...] the atrophying of local democracy [which] leads to a hollowing out of domestic processes so that these become little more than administrative containers*»¹¹⁹.

3.2. Espansione materiale incontrollata, irrigidimento delle leggi numeriche e inasprimenti sanzionatori dalle incerte basi giuridico-legali

Come anticipato, un'ulteriore e palpabile conseguenza delle riforme più recenti è stata l'incontrollata espansione da un punto di vista materiale del coordinamento delle politiche economiche¹²⁰, la cui estensione è giunta al punto di includere tutte le politiche e i settori in qualche maniera collegati alla nuova *governance* economica e all'Uem¹²¹, facendo saltare le distinzioni tra materie delineate nel Trattato di Lisbona¹²². Ad oggi, la nuova *governance* economica europea copre materie che costituiscono il nerbo dello Stato sociale degli Stati membri, come, ad esempio, non solo il livello della spesa e l'indebitamento pubblico (e privato), ma anche la tassazione, le pensioni e i sistemi di previdenza sociale, il mercato del lavoro (dal livello di occupazione femminile alla fissazione di salari in linea con la produttività), la strutturazione delle relazioni in ambito industriale, il settore ricerca e sviluppo e le politiche energetiche¹²³. Come lucidamente osservato da Somek, tali riforme hanno fatto sì che non sia più rintracciabile un «*nucleus of sovereignty left to the member states*»¹²⁴.

Oltre ad espandere il proprio raggio di azione, la *governance* economica europea si è fatta anche più stringente. Se già prima della crisi i Trattati imponevano alle politiche economiche nazionali il rispetto di vincoli numerici e misurazioni di natura quantitativa, le riforme varate hanno esacerbato questa tendenza,

¹¹⁷ Cfr. M. DANI, *op. ult. cit., passim*.

¹¹⁸ V. *infra*, par. 3.2.

¹¹⁹ D. CHALMERS, *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, cit., p. 693.

¹²⁰ Cfr. M. DAWSON – F. DE WITTE, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, cit., p. 825; C. LORD, *How can Parliaments Contribute to the Legitimacy of the European Semester*, cit., p. 678.

¹²¹ Si veda, per esempio, l'art. 9 del *Fiscal Compact*, a norma del quale è previsto che gli Stati firmatari «intraprendano le azioni e adottino le misure necessarie in tutti i settori essenziali al buon funzionamento della zona euro, perseguendo gli obiettivi di stimolare la competitività□, promuovere l'occupazione, contribuire ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità□ finanziaria».

¹²² Cfr., in tal senso, M. DANI, *Il ruolo della Corte costituzionale italiana nel contesto della governance economica europea*, in *Lan. dir.*, n. 1/2018, p. 151.

¹²³ Cfr. il testo dell'*Euro-Plus Pact* convenuto nell'ambito del Consiglio europeo del 25 Marzo 2011 e l'art. 4 del Reg. (UE) n. 1176/2011.

¹²⁴ A. SOMEK, *Delegation and Authority: Authoritarian Liberalism Today*, in *European Law Journal*, Vol. 21, n. 3, 2015, p. 343.

determinando, da un lato, «la proliferazione degli indicatori macroeconomici diretti a disciplinare le politiche di bilancio»¹²⁵, sicché ai vecchi vincoli ne sono stati aggiunti di nuovi, e, dall'altro, l'intensificazione di quelli già esistenti. Fermo restando il rispetto dei parametri del 3% del rapporto tra disavanzo e Pil e del 60% del rapporto tra debito e Pil fissati nel Protocollo (n. 12) sulla procedura per disavanzi eccessivi allegato al Trattato di Maastricht, in ragione del *Fiscal Compact* gli Stati firmatari sono stati chiamati a garantire il rispetto del pareggio (strutturale) di bilancio previsto nel Trattato, attraverso l'inserimento di questa *golden rule* mediante norme di rango preferibilmente costituzionale¹²⁶. Alla luce del novellato PSC, agli Stati membri è richiesto altresì di concordare con cadenza triennale assieme alle istituzioni europee un obiettivo di bilancio a medio termine (OMT), che si collochi tra un disavanzo pari all'1% del Pil e una situazione di pareggio o attivo¹²⁷, e, nel caso in cui non l'abbiano ancora raggiunto, è fatto loro obbligo di conseguire un miglioramento dei saldi pari allo 0,5 del Pil su base annua¹²⁸. La forbice indicata nel PSC si restringe in base a quanto contemplato nel *Fiscal Compact*, che ha abbassato allo 0,5 del Pil il limite del disavanzo dei Paesi aventi un rapporto debito/Pil superiore al 60%¹²⁹. Infine, secondo quanto contemplato dal *Fiscal Compact*, gli Stati che presentano un debito pubblico superiore al 60% del Pil devono attenersi ad un severo percorso di rientro del debito, riducendolo ad un ritmo di un ventesimo all'anno¹³⁰. L'impatto dei nuovi vincoli numerici sulla democraticità del processo di bilancio è considerevole, posto che il carattere prioritario assunto da questi pare, non solo, svilire lo svolgersi di una sana dialettica democratica con riguardo alle scelte fondamentali espresse attraverso le decisioni di bilancio, ma, pure, confinare le assemblee rappresentative nazionali al ruolo per lo più simbolico di fornire un supporto politico a decisioni maturate lontano dal loro controllo, secondo logiche di stampo manageriale¹³¹, sotto la diretta supervisione di quello che, a detta di alcuni, sarebbe divenuto ormai uno «stato di polizia economica»¹³².

Oltre ai vincoli numerici, anche le procedure per la comminazione di sanzioni agli Stati membri che violano i sopracitati parametri si sono rincrudite. Innanzitutto, le procedure in cui si articolano il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche sono state ampliate e rese più pervasive; si pensi, ad esempio, all'introduzione del Semestre europeo, alla nuova procedura sugli squilibri

¹²⁵ M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. BERGONZINI – S. BORRELLI – A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016, p. 101.

¹²⁶ Cfr. art. 3, par. 2, del *Fiscal Compact*.

¹²⁷ Cfr. art. 2bis, Reg. (CE) n. 1466/1997, così come emendato dal Reg. (UE) n. 1175/2011.

¹²⁸ Cfr. art. 5, Reg. (CE) n. 1466/1997, così come modificato dal Reg. (UE) n. 1175/2011.

¹²⁹ Cfr. art. 3, par. 1, lett. a), b), del *Fiscal Compact*.

¹³⁰ Cfr. art. 4 del *Fiscal Compact*.

¹³¹ Cfr. A. SOMEK, *op. cit.*, pp. 347 s.

¹³² A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, DeriveApprodi, 2014, pp. 255, 284.

macroeconomici eccessivi e alle nuove ipotesi sanzionatorie nel caso in cui si osservi una deviazione significativa dall'OMT. Tutte queste nuove componenti hanno finito per irrigidire il “braccio correttivo” del PSC e hanno conferito «forme tentacolari»¹³³ al “braccio preventivo”, tanto da rendere obsoleta la distinzione tra i due.

In più, tali procedure sono state fortemente inasprite, venendo corredate da meccanismi di attivazione di natura semiautomatica¹³⁴. Questa conclusione è giustificata alla luce dell'introduzione della regola di voto a maggioranza qualificata “inversa” nell'ambito della procedura di adozione delle sanzioni per disavanzo eccessivo¹³⁵ e della procedura di irrogazione delle sanzioni per squilibri macroeconomici eccessivi¹³⁶, oltre che in caso di accertamento della mancata assunzione di correttivi volti a superare tali squilibri¹³⁷. Abbandonato lo schema originario secondo cui la «Commissione propone e il Consiglio decide»¹³⁸, attualmente si prevede che il Consiglio Ecofin debba confermare la decisione della Commissione e adottare le raccomandazioni da questa proposte, se non le respinge a maggioranza qualificata dei suoi membri. Dunque, non è più necessario che all'interno del Consiglio Ecofin si ottenga il voto favorevole della maggioranza dei suoi componenti al fine di irrogare sanzioni, bensì è vero il contrario, il che finisce per favorire i Governi degli Stati economicamente più forti che sono rappresentati nello stesso Consiglio¹³⁹. In contrasto con quanto osservato da autorevole dottrina alcuni anni fa¹⁴⁰, e cioè che l'Ue normalmente richiede il raggiungimento di soglie di maggioranza elevate al fine di proteggere le democrazie costituzionali nazionali, ad oggi il rifiuto di una semplice minoranza all'interno del Consiglio Ecofin di bloccare la raccomandazione della Commissione è sufficiente affinché uno Stato venga sanzionato.

Inoltre, non può essere sottaciuto il fatto che la regola del voto a maggioranza qualificata non appare sorretta da sufficienti basi testuali nei Trattati. La sua introduzione, infatti, come sottolineato da parte della dottrina, deve essere considerata alla stregua di una modifica illegittima¹⁴¹. L'articolo 121, par. 6, TFUE, utilizzato quale base legale per introdurre tali modifiche, consente semplicemente di adottare un regolamento contenente “norme dettagliate per la procedura di sorveglianza multilaterale di cui ai

¹³³ M. DEGNI, *La governance europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria*, in *Federalismi.it*, n. 26/2016, p. 19.

¹³⁴ Cfr. K. TUORI, *op. cit.*, p. 17.

¹³⁵ Cfr. artt. 4, 5, 6, Reg. (UE) n. 1173/2011.

¹³⁶ Cfr. art. 3, Reg. (UE) n. 1174/2011.

¹³⁷ Cfr. art. 10, Reg. (UE) n. 1176/2011.

¹³⁸ M. DEGNI, *op. cit.*, pp. 17 s.

¹³⁹ Cfr., in tal senso, A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e l'illusione europea della fortezza ammodernata*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 6.

¹⁴⁰ Cfr. F. SCHARPF, *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, in *European Political Science Review*, Vol. 1, n. 2, 2009, p. 182.

¹⁴¹ Cfr. L. OBERENDORFER, *op. cit.*, p. 41; C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Oxford, Hart, 2016, pp. 330 ss.

paragrafi 3 e 4^o. Tuttavia, dalla lettura congiunta di questi paragrafi, emerge che solamente il Consiglio Ecofin, libero da qualsivoglia restrizione, ha la possibilità di indirizzare una raccomandazione agli Stati membri, senza contare che il disposto dell'articolo 121 TFUE «*neither provides for the legal act of a decision (Article 288 TFEU), nor calls on the European Commission to adopt such a decision*»¹⁴². In definitiva, l'art. 121 TFUE, ben lungi dall'essere stato semplicemente integrato con norme di dettaglio, è stato concretamente violato.

Di dubbia legittimità appaiono anche le disposizioni normative che hanno innovato il sistema delle sanzioni nell'ambito del braccio preventivo del PSC. Come abbiamo visto, in base all'art. 121 TFUE, le sanzioni ivi previste non possono andare oltre la summenzionata pratica di *naming and shaming* e, dunque, oltre la possibilità di rendere pubbliche le raccomandazioni che vengono rivolte agli Stati membri inadempienti. Pertanto, non è peregrino affermare che l'introduzione di *hard sanctions*, sotto forma di deposito fruttifero, nell'ambito delle componenti preventive del PSC, sia inammissibile, visto che si tratta di un atto giuridico vincolante che semplicemente non è previsto nel sistema dell'articolo 121 TFUE¹⁴³.

Analoghe considerazioni possono essere fatte con riguardo alla procedura per gli squilibri macroeconomici. Posto che l'art. 121 TFUE contempla esclusivamente la possibilità di adottare raccomandazioni, ovverosia atti privi di cogenza giuridica in senso stretto, non si capisce come si possano ricondurre legittimamente le due tipologie di sanzioni previste dall'art. 3 del Reg. (UE) n. 1173/2011, ossia il deposito fruttifero e l'ammenda, che costituiscono evidentemente strumenti giuridici vincolanti, nel solco di tale articolo¹⁴⁴.

L'inasprimento delle sanzioni e dei meccanismi di comminazione delle stesse rappresentano una svolta preoccupante sul versante delle dinamiche di integrazione. A fronte di un sistema che si fonda sempre più sulla sfiducia reciproca e sulla «deterrenza»¹⁴⁵, c'è da chiedersi che cosa sia rimasto di quel vecchio

¹⁴² Cfr. L. OBERENDORFER, *A New Economic Governance through Secondary Legislation? Assessment: From New Constitutionalism, via Authoritarian Constitutionalism to Progressive Constitutionalism*, cit., p. 41.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ Cfr., in tal senso, P. LEINO - J. SALMINEN, *Going 'belt and braces' – domestic effects of euro crisis law*, EUI Working Papers, 15/2015, secondo i quali «*recommendations have no binding force (288 TFEU) [...] this seems to correspond to their functions in the Treaty based economic policy framework. It seems dubious whether the mandate under article 121 TFEU, even when read jointly with Article 136 TFEU, includes the possibility to change the applicable instrument from a non-binding one to a binding one. [...] It's evident that the introduction of sanctions is specifically aimed at turning the recommendations into something that are binding in practice*».

¹⁴⁵ I. BEGG, *Are better defined rules enough? An assessment of the post-crisis reforms of the governance of EMU*, in *Transfer. European Review of Labour and Research*, Vol. 19, n. 1, 2013, p. 60.

modello di integrazione costituzionale, decantato da Weiler, fondato sulla «tolleranza»¹⁴⁶, che pare oggi aver ceduto il passo ad una integrazione fondata sulla «paura»¹⁴⁷.

4. I Parlamenti nazionali nell'ambito del Semestre europeo: executive decision making, tempi stringenti, angusti spazi d'intervento e coinvolgimento limitato

Per comprendere appieno quali siano la posizione e la condizione dei Parlamenti nazionali nel complesso *framework* della nuova *governance* economica europea, è opportuno esaminare quelle novità normative che li riguardano da vicino. Trattasi del Semestre europeo e del Calendario comune di bilancio, nell'ambito dei quali vengono definiti gli indirizzi di politica economica che dovranno essere assunti dagli Stati membri nel corso dei rispettivi cicli di bilancio, sotto la supervisione della Commissione che ne controlla il rispetto e l'attuazione. Dopo averne esaminato la struttura, prenderemo in considerazione i riflessi prodotti da queste due nuove componenti sul ruolo dei Parlamenti e sulla loro capacità di controllare la definizione dell'indirizzo politico-finanziario ormai euro-nazionale e di influenzarne i contenuti.

Ebbene, il ciclo annuale di ogni Semestre europeo prende avvio nel mese di novembre dell'anno precedente a quello considerato con l'analisi annuale della crescita (*Annual Growth Survey*), realizzata dalla Commissione, nella quale vengono indicate le priorità dell'anno successivo. Tra febbraio e marzo, il Consiglio europeo presenta le "Linee guida" di politica economica e di bilancio per l'Ue e gli Stati membri. Entro la fine di aprile, i Governi degli Stati membri devono presentare i rispettivi programmi di stabilità e convergenza (*Stability and Convergence Programmes*) e i propri programmi nazionali di riforma (*National Reforms Programmes*), sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo nelle "Linee guida". Poi, durante la prima parte del mese di giugno, anche tenendo presente i programmi di stabilità e convergenza e i programmi nazionali di riforma, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri (*Country Specific Recommendations*), mentre, nella seconda parte del mese, il Consiglio europeo approva le raccomandazioni della Commissione, che vengono, infine, formalmente adottate entro luglio dal Consiglio ECOFIN.

In base a quanto previsto dal Calendario comune di bilancio, gli Stati membri della zona euro, entro il 15 ottobre, sono obbligati a trasmettere alla Commissione e all'Eurogruppo un documento programmatico di bilancio per l'anno successivo, che deve risultare conforme con le raccomandazioni rivolte dalla Commissione. Il prima possibile, e comunque entro il 30 novembre, alla Commissione spetta la facoltà di adottare un parere in merito a ciascun progetto di bilancio e, qualora vengano individuate gravi

¹⁴⁶ J. H. H. WEILER, *In defence of the status quo: Europe's constitutional Sonderweg*, in J. H. H. WEILER – M. WIND (eds.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 18 ss.

¹⁴⁷ J. H. H. WEILER, *Integration Through Fear*, in *European Journal of International Law*, Vol. 23, n. 1, 2012, pp. 1-5.

inosservanze agli obblighi previsti nel PSC, la Commissione può chiedere che sia presentato un progetto riveduto di documento programmatico di bilancio. Infine, entro il 31 dicembre, gli Stati membri approvano i rispettivi bilanci, che devono essere coerenti con le raccomandazioni della Commissione.

Innanzitutto, è chiaro che, ormai, per effetto del Semestre europeo e del Calendario comune di bilancio, la struttura del processo nazionale di bilancio, così come la tempistica della quota di decisioni finanziarie rimesse agli Stati membri, risulta essere determinata a livello dell'Ue¹⁴⁸. Si tratta di una tempistica stringente, i cui ritmi serrati «mal si conciliano con il *modus operandi* degli stessi Parlamenti nazionali» ed anzi paiono «remare contro i “tempi” e la “riflessione” del dibattito parlamentare»¹⁴⁹.

A destare particolare preoccupazione è la fissazione del termine ultimo per l'adozione del parere da parte della Commissione entro il 30 novembre, che fa vacillare le attività parlamentari successive alla presentazione della manovra di bilancio entro il 15 ottobre, ma realizzate anteriormente alla comunicazione del summenzionato parere. Come sottolineato in dottrina¹⁵⁰, v'è il serio pericolo che l'attività parlamentare possa ritenersi «sospesa», se non da un punto di vista giuridico, almeno da un punto di vista politico. Oltretutto, se i bilanci dei singoli Stati membri devono essere definitivamente approvati entro il 31 dicembre, risulta assai penalizzante per i Parlamenti nazionali il fatto che essi dispongano di meno di un mese per la discussione finale dei rispettivi bilanci, mentre, a livello europeo, la Commissione gode di un margine di tempo superiore¹⁵¹.

Altrettanto preoccupante è la circostanza che ai Parlamenti nazionali, nell'ambito della normativa concernente il Semestre europeo, si faccia riferimento in maniera sporadica¹⁵², ma, soprattutto, il fatto che il loro grado di coinvolgimento risulti essere «minimo», se non addirittura «inesistente»¹⁵³. È pur vero che in base al Considerando n. 16 del Reg. (UE) n. 1175/2011, è previsto che i Parlamenti nazionali vengano adeguatamente coinvolti all'interno del Semestre europeo nella preparazione dei programmi di

¹⁴⁸ Cfr. L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, II ed., Bologna, Il Mulino, 2013, p. 252; A. J. MENÉNDEZ, *The Existencial Crisis of the European Union*, cit., p. 520. Per un'analisi minuziosa e aggiornata della struttura del processo di bilancio a livello nazionale e dell'esame parlamentare dei nuovi documenti finanziari con riferimento al nostro Paese si veda l'eccellente monografia di R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, II ed., Napoli, Jovene, 2018, pp.145-180.

¹⁴⁹ A. SCIORTINO, *Governance economica europea e parlamenti nazionali*, relazione tenuta al Convegno “Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello”, Roma, Camera dei deputati, 12-13 maggio 2015, ora in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2015, p. 20.

¹⁵⁰ D. A. CAPUANO – E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA - N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 245.

¹⁵¹ Criticamente sul punto, F. NUGNES, *L'impatto della governance economica europea sulla decisione di bilancio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 146; D. CHALMERS, *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, cit., p. 687.

¹⁵² Cfr. D. JANIĆ, *National Parliaments and EU Fiscal Integration*, in *European Law Journal*, Vol. 22, n. 4/2016, p. 226.

¹⁵³ P. DE LUCA, *Parlamenti nazionali e processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 172 s.

stabilità e convergenza e dei programmi nazionali di riforma, al fine di rafforzare la trasparenza, la titolarità e la responsabilità delle decisioni assunte, ma si tratta di «un mero auspicio»¹⁵⁴, la cui effettiva realizzazione è rimessa alla responsabilità degli Stati membri¹⁵⁵. Da qui deriva la mancanza di uno standard minimo essenziale sotto il profilo del controllo parlamentare, a cui gli Stati si devono attenere, in grado di creare un «ordine normativo» comune e condiviso tra le esperienze delle democrazie costituzionali nazionali e di assicurare l'eguale coinvolgimento di tutti i Parlamenti¹⁵⁶.

Certamente, costituisce una nota positiva il fatto che, in base agli artt. 3 e 7 del Regolamento (UE) n. 1175/2011, i programmi di stabilità e convergenza e i programmi nazionali di riforma che gli Stati membri sono tenuti a inviare alla Commissione entro il 30 aprile debbano comprendere informazioni sullo stato del loro *iter* a livello nazionale, precisando se siano stati presentati o meno ai rispettivi Parlamenti e se siano stati da questi approvati, oltre ad indicare se i Parlamenti abbiano avuto la possibilità di discutere le raccomandazioni dell'Ue. Tuttavia, il summenzionato regolamento «*does not stipulate an obligation for NPs to be involved in formulating these programmes*»¹⁵⁷. Si tratta di una circostanza svantaggiosa per i Parlamenti nazionali, i quali rischiano, così, di essere posti dinanzi al «fatto compiuto»¹⁵⁸ per quanto concerne la formulazione dei suddetti programmi, come in effetti soventemente accade.

I Parlamenti nazionali hanno reagito in maniera diversificata e disomogenea nei confronti delle novità introdotte con il Semestre europeo. Alcuni studi¹⁵⁹ hanno evidenziato che non nell'ambito dell'eurozona, bensì in quei Paesi che non ne fanno parte (Svezia, Ungheria, Danimarca e Repubblica Ceca), i Parlamenti sono stati più resilienti, riuscendo a svolgere un ruolo più attivo nella discussione dei programmi che i Governi devono presentare all'Ue. Sicuramente, ad aver tratto beneficio dalle dinamiche in atto, è stato il *Bundestag* tedesco, la cui centralità in ambito finanziario è stata ribadita, per non dire esaltata, dal

¹⁵⁴ A. ZORZI GIUSTINIANI, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali, nelle governance economica e finanziaria europea*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015, p. 12.

¹⁵⁵ Come ricordato da I. PERNICE, *Financial Crisis, National Parliaments and the Reform of the Economic and Monetary Union*, in D. JANČIĆ (ed.), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignation?*, Oxford, Oxford University Press, p. 128, «*as the obligations regarding the European Semester are addressed to Member States, it is left to them to organize how their NPs shall be involved*».

¹⁵⁶ C. LORD, *How can Parliaments Contribute to the Legitimacy of the European Semester?*, cit., p. 687.

¹⁵⁷ Così D. JANČIĆ, *Parliamentary Involvement in the Economic and Monetary Union after the Euro Crisis*, in N. LUPO – C. FASONE (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, Hart, 2016, p. 186.

¹⁵⁸ D. CHALMERS, *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, cit., pp. 685 s.

¹⁵⁹ Per esempio, M. HALLERBERG – B. MARZINOTTO – G. B. WOLFF, *Explaining the evolving role of national parliaments under the European Semester*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, n. 2, 2018, pp. 250 ss.

*Bundesverfassungsgericht*¹⁶⁰. Altri studi¹⁶¹ hanno messo in luce che persino i Parlamenti dell'area mediterranea (come, ad esempio, Francia, Italia, Spagna e Portogallo), sono riusciti a conquistarsi un ruolo più autorevole ed assertivo nell'ambito dei rispettivi cicli di bilancio. Eppure, gli interventi dei Parlamenti nazionali e le prerogative loro riconosciute non sembrano in grado di «*outweigh the centralisation of [...] the nascent EU fiscal regime*» e, soprattutto, «*are unlikely substantially to influence EMU policy-making processes*»¹⁶².

Queste conclusioni sono confermate da un recente sondaggio condotto nei primi mesi del 2018 dal Parlamento europeo¹⁶³ con riferimento al Semestre europeo del 2017: ad esempio, in ben otto Stati membri, i rispettivi Parlamenti hanno potuto prendere visione dei programmi nazionali di riforma solo dopo che questi sono stati sottoposti dai loro Governi all'attenzione alla Commissione; in almeno sei Stati membri, i Parlamenti non hanno avuto l'occasione di vagliare i documenti programmatici di bilancio prima che venissero inviati dai Governi alla Commissione e all'Eurogruppo e, in nove casi, i programmi di stabilità e convergenza sono stati presentati ai Parlamenti solamente dopo essere stati inviati alla Commissione. In più, a dimostrazione del ruolo non certo centrale occupato dalle Assemblee rappresentative nazionali nell'ambito del Semestre europeo, è bene ricordare che solo il Parlamento lettone, tra tutti, ha il potere di approvare e di emendare il programma di stabilità e convergenza che gli viene sottoposto¹⁶⁴.

Inidonee a riabilitare la condizione dei Parlamenti nazionali paiono le molteplici disposizioni normative sul “dialogo economico”, o a questo ispirate, introdotte nell'ambito del *Six Pack* e del *Two Pack*. Ad esempio, in diverse occasioni è stato previsto che la commissione competente del Parlamento europeo possa offrire la possibilità a uno Stato membro di partecipare a uno scambio di opinioni, ma, come dimostrato dalla prassi, la scelta ricade tipicamente sul Ministro dell'Economia e delle Finanze in carica¹⁶⁵, sicché i Parlamenti si trovano ad essere esclusi da un coinvolgimento diretto¹⁶⁶. Ancora, si è prevista la

¹⁶⁰ Cfr. O. HÖING, *Differentiation of parliamentary powers. The German Constitutional Court and the Bundestag within the financial Crisis*, OPAL Online Paper Series, 9/2012.

¹⁶¹ Cfr. C. FASONE, *Taking Budgetary Powers Away from National Parliaments? On Parliamentary Prerogatives in the Eurozone Crisis*, EU Working Papers LAW, n. 37/2015; V. KREILINGER, *National Parliaments, Surveillance Mechanisms and Ownership in the Euro Area*, Berlin, Jacques Delors Institute, 2016.

¹⁶² D. JANIČIĆ, *National Parliaments and EU Fiscal Integration*, in *European Law Journal*, Vol. 22, n. 2, 2016, p. 225.

¹⁶³ Disponibile presso il seguente indirizzo, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/614494/IPOL_IDA\(2018\)614494_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/614494/IPOL_IDA(2018)614494_EN.pdf)

¹⁶⁴ Cfr. B. CRUM, *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, cit., p. 275.

¹⁶⁵ Cfr. D. JANIČIĆ, *Parliamentary Involvement in the Economic and Monetary Union after the Euro Crisis*, cit., p. 188.

¹⁶⁶ Cfr. C. FASONE, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, in *European Law Journal*, Vol. 20, n. 2, 2014, p. 177.

possibilità che un dato Parlamento inviti rappresentanti della Commissione, della BCE e dell'FMI a partecipare a un dialogo economico¹⁶⁷.

Inoltre, è stato previsto che il Parlamento dello Stato membro interessato possa invitare i rappresentanti della Commissione a partecipare a uno scambio di opinioni, una volta che sia stata resa pubblica la raccomandazione da quest'ultima proposta sull'adozione di misure correttive precauzionali o sulla predisposizione di un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico¹⁶⁸. Un analogo scambio di opinioni può essere instaurato anche con riguardo ai progressi realizzati dallo Stato interessato nell'attuazione del programma di aggiustamento macroeconomico a cui è stato sottoposto¹⁶⁹. Ebbene, per quanto tali collegamenti costituiscano un'opportunità per una migliore comprensione reciproca, sarebbe stato preferibile porre maggior enfasi sulla possibilità di instaurare consultazioni *ex ante* tra i due organi e non solamente dialoghi *ex post*; una soluzione che, a detta di autorevole dottrina¹⁷⁰, sarebbe stata molto più vantaggiosa per i Parlamenti nazionali.

A riprova della condizione di minorità in cui versano i Parlamenti nazionali è sufficiente ricordare quanto previsto dall'art. 3, parr. 1 e 2, del Reg. (UE) n. 472/2013. Allorché la Commissione decide di sottoporre uno Stato a sorveglianza rafforzata, quest'ultimo deve adottare misure atte ad eliminare le cause di difficoltà, mentre la Commissione ha la facoltà di informare, solo se del caso, in base alle prassi nazionali, il Parlamento dello Stato membro interessato. Tale previsione rivela chiaramente che i Parlamenti nazionali potrebbero non essere necessariamente informati sulle suddette misure. Come opportunamente osservato da Jančić, «*informing the Np is a matter of discretion for the Commission, which may well decide not to provide information*», ma, soprattutto, «*is possible for these measures to be agreed between the Commission and the government without much prior parliamentary participation*»¹⁷¹.

Infine, assai insoddisfacenti appaiono le soluzioni approntate agli articoli 7, par. 3, e 11, par. 2, del Reg. (UE) n. 473/2013, che abilitano i Parlamenti nazionali a richiedere alla Commissione di presentare il parere espresso sui documenti programmatici di bilancio che le vengono inviati, ma solo una volta che questi siano stati resi pubblici e presentati all'Eurogruppo. Tali disposizioni recano, infatti, una formulazione infelice, sotto almeno due aspetti: da un lato, le raccomandazioni e i pareri della Commissione sono trasmessi ai Governi e all'Eurogruppo automaticamente, mentre i Parlamenti nazionali per poterli ottenere devono avanzare una specifica richiesta; dall'altro lato, nel caso in cui i

¹⁶⁷ Cfr. art. 3, par. 9, Reg. (UE) n. 472/2013.

¹⁶⁸ Cfr. art. 3, par. 8, lett. b), Reg. (UE) n. 472/2013.

¹⁶⁹ Cfr. art. 7, par. 11 Reg. (UE) n. 472/2013.

¹⁷⁰ Cfr. I. PERNICE, *op. cit.*, p. 129.

¹⁷¹ D. JANČIĆ, *Parliamentary Involvement in the Economic and Monetary Union after the Euro Crisis*, cit., p. 188.

Parlamenti non assumano alcuna iniziativa, il modo in cui le pretese europee vengono poi soddisfatte potrebbe essere deciso dai Governi e dalla Commissione in solitudine, tagliando fuori i Parlamenti¹⁷².

In base alla ricostruzione condotta in questo capitolo, si può affermare che nel complesso il Semestre europeo, non solo, «*de facto disempowers Np*»¹⁷³, ma, più generalmente, costituisce per loro una «gabbia»¹⁷⁴ con margini di intervento molto limitati, oltre al fatto di svilupparsi, nonostante le dichiarazioni di principio sparse qua e là nell'ambito del *Six Pack* e del *Two Pack*, al di là del controllo e del raggio di azione dei Parlamenti nazionali, che rimangono così schiacciati in questo gioco a due livelli. In più, i Parlamenti nazionali, ma pure il Parlamento europeo, «*have no power of decision*»¹⁷⁵ nell'ambito del Semestre europeo, senza dimenticare la circostanza per cui buona parte degli atti in cui il Semestre europeo si concreta non hanno natura legislativa, confermando così che «*[the] executive decision-making is the way in which economic governance is shaped par excellences*»¹⁷⁶.

Le innovazioni sopracitate non appaiono in grado di assicurare un maggior grado di *accountability* nell'ambito della determinazione dell'indirizzo politico-finanziario e la speranza di attivare seri meccanismi di responsabilità politica appare remota. Soprattutto, si manifesta la contraddizione insita nel principio che dovrebbe guidare il controllo parlamentare della *governance* economica europea, ovvero sia l'idea secondo cui «*democratic control and accountability should occur at the level at which the decisions are taken*»¹⁷⁷.

In base a questo modello, la responsabilità giuridica e politica dei risultati conseguiti in ambito finanziario rimane ancorata a livello nazionale e perciò i Parlamenti nazionali dovrebbero occupare una posizione centrale in questo processo.

Tuttavia, come abbiamo visto, non è così. I Parlamenti nazionali possono tutt'al più controllare, per quanto loro possibile, i rispettivi Governi, sempre che questi ultimi non mettano in campo strategie di

¹⁷² Cfr. criticamente sul punto D. CHALMERS, *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, cit., p. 687; D. JANČIĆ, *Parliamentary Involvement in the Economic and Monetary Union after the Euro Crisis*, cit., p. 188.

¹⁷³ A. MAATSCH, *European Semester Compliance and National Political Party Ownership*, in D. JANČIĆ (ed.), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignation?*, cit., p. 195.

¹⁷⁴ V. LIPPOLIS, *Gli effetti del processo d'integrazione europea sul Parlamento italiano*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, p. 2.

¹⁷⁵ D. JANČIĆ, *Parliamentary Involvement in the Economic and Monetary Union after the Euro Crisis*, cit., p. 199; D. CHALMERS, *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, cit., p. 691.

¹⁷⁶ D. FROMAGE – T. VAN DEN BRINK, *Democratic legitimization of EU economic governance: challenges and opportunities for European Legislatures*, in *Journal of European Integration*, Vol. 40, n. 3, 2018, p. 241.

¹⁷⁷ Cfr. H. Van Rompuy in collaborazione con J. M. Barroso, J.-C. Juncker e M. Draghi, *Towards a genuine economic and monetary Union*, Bruxelles, 5 dicembre 2012, <https://www.consilium.europa.eu/media/23818/134069.pdf>; Commissione europea, *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European debate*' COM(2012) 777, Bruxelles, 28 novembre 2012, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:FIN:EN:PDF>

«reverse agency»¹⁷⁸, come è più volte accaduto. In particolar modo, ben poco possono fare per controllare l'operato di un «government of governments»¹⁷⁹, dato che nessuno tra i Parlamenti o i loro elettori «can sanction or change more than one government or executive body that contributes to the semester»¹⁸⁰, e per vagliare quelle parti del Semestre europeo che non possono essere da loro raggiunte. Dunque, se il Semestre europeo «trascende»¹⁸¹ le prerogative dei Parlamenti nazionali, pare utile rivolgere la nostra attenzione al Parlamento europeo.

5. Il Parlamento europeo e il difficile controllo del composito esecutivo europeo. Quale accountability?

Per quanto il Parlamento europeo sia stato coinvolto nell'adozione del *Six Pack* e del *Two Pack*, appare svolgere una funzione del tutto «marginale»¹⁸² nell'ambito delle procedure in cui si articola la nuova *governance* economica e, nello specifico, all'interno del Semestre europeo. Le prerogative più importanti che gli sono state riconosciute riguardano la facoltà di instaurare un dialogo economico con la Commissione, il Consiglio Ecofin, il Consiglio europeo e l'Eurogruppo, interloquendo su questioni che possono spaziare dagli orientamenti generali di politica economica fino alle decisioni adottate nell'ambito della procedura per disavanzi eccessivi¹⁸³. In dottrina ci si è chiesti se tali disposizioni non abbiano fatto altro che sancirne un «rafforzamento solo sulla carta»¹⁸⁴, visto che i nuovi poteri attribuiti all'Assemblea di Strasburgo sono semplicemente di carattere informativo-consultivo e poco altro. Queste disposizioni, infatti, ben lungi dal rilanciarne la condizione, sembrano perlopiù riservare al Parlamento europeo un ruolo da spettatore passivo. Come efficacemente sintetizzato da Fasone, «the EP appears to be very weak: it

¹⁷⁸ Secondo C. LORD, *How can Parliaments Contribute to the Legitimacy of the European Semester?*, cit., p. 883 «instead of controlling international co-ordination on behalf of national parliaments and publics, national governments can use international co-ordination to co-manage and constrain their own national democracies».

¹⁷⁹ F. SCHARPF, *op. ult. cit.*, p. 181.

¹⁸⁰ C. LORD, *How can Parliaments Contribute to the Legitimacy of the European Semester?*, cit., p. 680. Concordemente sul punto v. B. CRUM - D. CURTIN, *The Challenge of Making European Executive Power Accountable*, in S. PIATONI (ed.), *The European Union. Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 66.

¹⁸¹ B. CRUM, *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, cit., p. 275.

¹⁸² G. BARRETT, *European economic governance: deficient in democratic legitimacy?*, in *Journal of European Integration*, Vol. 40, n. 3, 2018, pp. 255, 260.

¹⁸³ Cfr. art. 2-*bis ter* del Reg. (CE) n. 1466/1997, così come emendato dal Reg. (UE) n. 1175/2011; art. 6 del Reg. (UE) n. 1174/2011; art. 14, par. 2, del Reg. (UE) n. 1176/2011; art. 3 del Reg. (UE) n. 1173/2011; art. 2a del Reg. (CE) n. 1467/1997 così come emendato dal Reg. (UE) n. 1177/2011; artt. 7, par. 10, e 14, par. 3, del Reg. (UE) n. 472/2013.

¹⁸⁴ D. FROMAGE, *The European Parliament in the post-crisis era: an institution empowered on paper only?*, in *Journal of European Integration*, Vol. 40, n. 3, 2018, pp. 281 ss.

has to be informed and consulted on specific occasions, it can organize hearings and cooperate with national Parliaments, but it is not entitled to take any decision in the framework of European economic governance»¹⁸⁵.

In più, anche laddove si prevede che il Parlamento europeo svolga un ruolo maggiormente attivo, questo si ritrova comunque ad essere estromesso dal concreto funzionamento delle procedure. È questo, ad esempio, il caso della procedura sulla sorveglianza degli squilibri macroeconomici eccessivi. Sebbene sia previsto che, in base al Considerando n. 12 del Reg. (UE) n. 1176/2011, la Commissione debba collaborare strettamente con il Parlamento europeo nell'elaborazione degli indicatori macroeconomici che andranno a comporre lo *scoreboard*, nel quadro dell' *Alert Mechanism Report* (AMR), sulla base del quale viene valutata la condizione finanziaria degli Stati membri, i suddetti indicatori, pubblicati annualmente dalla Commissione e da questa emendabili, sono stati sino ad ora creati senza che il Parlamento europeo venisse interpellato, arrecando così un *vulnus* alla democraticità della procedura¹⁸⁶.

In aggiunta e, anzi, soprattutto, il Parlamento europeo non pare essere stato messo nelle condizioni di compensare la perdita di poteri dei Parlamenti nazionali e di assicurare una maggiore legittimità democratica della *governance* economica a livello sovranazionale. Tali esiti negativi sono dovuti al fatto che il Semestre europeo si struttura come un processo di natura iterativa, il che rende arduo individuare quali siano, a livello sovranazionale, i momenti politicamente salienti e rilevanti ai fini della determinazione dei suoi contenuti. Come rilevato da Dawson, «*decision-making never crystallizes [...] into a "once and for all" agreement but acts as an ongoing series of open-ended "decisions"»¹⁸⁷*, con la conseguenza che gli organi coinvolti dichiarano di essere vincolati nell'assunzione delle rispettive decisioni da quanto stabilito nei passaggi precedenti. In questa maniera la responsabilità politica delle scelte effettuate si fa più sfuggente, arrivando a dissolversi, rimanendo nascosta tra le pieghe delle molteplici relazioni istituzionali tra gli organi euro-nazionali di cui consta attualmente la *governance* delle politiche economiche, senza che possa essere intestata in capo ad un particolare attore tra questi¹⁸⁸. Lo scenario è reso ancora più intricato dal fatto che nell'ambito del Semestre europeo sono rintracciabili sia decisioni di carattere generale che decisioni specifiche per ciascuno Stato membro.

Se assieme alla natura complessa del *decision making process* peculiare del Semestre europeo si considera la struttura multilivello dell'Ue e il principio di fusione, anziché di separazione, dei livelli di governo, a cui essa è ispirata, si capisce perché sia davvero complicato identificare quale sia il *locus* dell'autorità politica

¹⁸⁵ C. FASONE, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, cit., p. 174.

¹⁸⁶ Cfr., in questi termini, R. CABAZZI, *Procedura per squilibri macroeconomici e principi democratico costituzionali degli Stati membri: un connubio conflittuale?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, p. 11.

¹⁸⁷ M. DAWSON, *The Legal and Political Accountability Structure of "Post-Crisis" EU Economic Governance*, cit., p. 982.

¹⁸⁸ C. LORD, *How can Parliaments Contribute to the Legitimacy of the European Semester?*, cit., p. 684.

a livello europeo¹⁸⁹. La conseguenza esiziale sul fronte della legittimità e dell'*accountability* democratica è che, in un tale contesto, come ben evidenziato da Crum, «*no one is accountable*»; infatti, mentre i Governi, che sono formalmente responsabili, «*cannot be held accountable as a collective*», né da parte dei Parlamenti nazionali, né tantomeno da parte del Parlamento europeo¹⁹⁰, la Commissione, che manca di un vero e proprio mandato politico, opera sulla base della pretesa di svolgere un ruolo meramente tecnico-amministrativo, sottraendosi dunque da qualsivoglia responsabilità in questo settore¹⁹¹.

6. L'infruttuosa esperienza della Conferenza interparlamentare ex art. 13 Fiscal Compact

Ciascuno a suo modo, sia i Parlamenti nazionali che il Parlamento europeo sono stati svantaggiati dalla riforma della *governance* economica europea. Un possibile rimedio alle difficoltà che le Assemblee rappresentative sia a livello nazionale che europeo hanno incontrato, e continuano ad incontrare, nel controllare ed influenzare un indirizzo politico-finanziario sempre più codeterminato a Bruxelles, per di più in un contesto a “geometria variabile” quale quello dell’Uem, avrebbe potuto essere la previsione normativa contenuta all’art. 13 del *Fiscal Compact*. In base al suddetto articolo, è stato stabilito che “come previsto al titolo II del protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea allegato ai trattati dell’Unione europea, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l’organizzazione e la promozione di una Conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell’ambito di applicazione del Fiscal Compact”.

Diversi autori hanno lodato la Conferenza interparlamentare ex art. 13, scorgendo in essa uno strumento utile a realizzare una stabile alleanza tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo al fine di legittimare il *decision making process* peculiare dell’Uem¹⁹² e l’occasione per sviluppare un «parlamentarismo per connessione»¹⁹³, in grado di mettere in comunicazione i Parlamenti nazionali tra di loro e di farli uscire

¹⁸⁹ B. CRUM, - D. CURTIN, *op. cit.*, p. 82 s.

¹⁹⁰ B. CRUM, *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, *cit.*, p. 276. Sul punto, analogamente, v. D. FROMAGE – T. VAN DEN BRINK, *op. cit.*, p. 237.

¹⁹¹ Cfr. B. CRUM, *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, *cit.*, p. 277.

¹⁹² Cfr. A. MAURER, *From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and European Parliament*, IAI Working Papers, 11/2013, pp. 10 s.

¹⁹³ A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell’Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, p. 143.

dal loro isolamento¹⁹⁴, creando così un «*common discursive field of representative democracy in a multilevel settings*»¹⁹⁵. Alcuni studiosi si sono spinti fino a ipotizzare l'esercizio di forme di controllo parlamentare congiunto da parte dei Parlamenti nazionali assieme al Parlamento europeo¹⁹⁶, mentre altri ancora hanno individuato nella Conferenza *ex art. 13* uno degli elementi essenziali per la strutturazione di un «sistema parlamentare euro-nazionale»¹⁹⁷, capace di ovviare ai frequenti problemi di disconnessione che affliggono l'Uem, colmandone i vuoti e influenzandone i contenuti, attraverso, per l'appunto, il pieno sfruttamento della cooperazione interparlamentare.

Tuttavia, molte delle aspettative riposte nella Conferenza *ex art. 13* sono state frustrate in considerazione dell'incerta formulazione normativa della disposizione che ne ha previsto l'istituzione e dell'insoddisfacente concreta attuazione della stessa. Le ambiguità sottese alla *Conferenza interparlamentare sulla stabilità*, *il coordinamento economico e la governance nell'Unione europea*, sono dovute al richiamo indiretto e volutamente dissimulato sia dell'art. 9 che dell'art. 10 del Protocollo (n. 1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali, i cui testi delineano due ben distinti modelli di cooperazione interparlamentare¹⁹⁸.

L'art. 9, infatti, traccia un tipo di cooperazione di carattere tendenzialmente generale, finalizzato all'istituzione di forme di cooperazione “efficace e regolare”, che però mancano di finalità che siano specificamente individuate, tra il Parlamento europeo, da un lato, che in questo modello occupa una posizione centrale, e i Parlamenti nazionali, dall'altro. L'art. 10, invece, disegna un modello ritagliato su quello della Conferenza delle commissioni specializzate sugli affari europei (COSAC), all'interno del quale il Parlamento europeo è sottostimato, visto che pesa quanto un singolo Parlamento nazionale, la cui attività di cooperazione è tesa esplicitamente allo “scambio di informazioni e buone prassi” tra i

¹⁹⁴ Cfr. C. HEFFTLER – W. WESSELS, *The Democratic legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments*, IAI Working Papers, 13/2013, p. 13.

¹⁹⁵ A. BUZOGÁNY, *Learning from the Best? Interparliamentary Networks and the Parliamentary Scrutiny of EU decision Making*, in B. CRUM - J. E. FOSSUM (eds.), *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*, cit., p. 20.

¹⁹⁶ In questo senso, ad esempio, V. KREILINGER, *Inter-parliamentary Cooperation and its Challenges: The Case of Economic and Financial Governance*, in F. FABBRINI - E. HIRSCH BALLIN - H. SOMSEN (eds.), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford-Portland, Hart, 2015, p. 271 s.

¹⁹⁷ A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, cit., pp. 10 ss.; N. LUPO – E. GRIGLIO, *The conference on stability, economic coordination and governance: filling the gaps of parliamentary oversight in the EU*, in *Journal of European Integration*, Vol. 40, n. 3, 2018, pp. 358 ss.

¹⁹⁸ Sui modelli di cooperazione interparlamentare alla luce del Protocollo (n. 1) annesso al Trattato di Lisbona e sulle relative controversie interpretative v. P. G. CASALENA – C. FASONE – N. LUPO, *Commentary on the Protocol no. 1 annexed to the Treaty of Lisbon (“On the role of national Parliaments in the European Union)*, in H. J. BLANKE – S. MANGIAMELI (a cura di), *The Treaty on European Union: a Commentary*, Heidelberg, Springer, 2013, pp. 1529 ss.; A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. MANZELLA - N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, cit., pp. 142 ss.

Parlamenti e in cui è prevista la facoltà di istituire conferenze interparlamentari incentrate, però, su temi specifici.

Questa soluzione compromissoria e, nel complesso, poco chiara, è il risultato della sofferta e complicata stesura dell'art. 13 del *Fiscal Compact*, causata dalle diverse e, spesso, contrapposte visioni che gli stessi Parlamenti (nazionali ed europeo) hanno sulla democrazia europea¹⁹⁹. Le variegate preferenze dei Parlamenti concernenti i profili istituzionali e i poteri della sopracitata Conferenza possono essere ricostruite dettagliatamente anche sulla base delle posizioni da loro espresse a proposito del Regolamento interno. Le principali differenze emerse nel lungo dibattito politico e istituzionale che ha accompagnato l'istituzione della *Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell'Unione europea* riguardavano la natura della Conferenza. Da un lato, vi era chi riteneva che questa Conferenza avrebbe dovuto essere un mero *forum* di discussione all'interno del quale i Parlamenti conversano sulle politiche economiche dell'Ue, e dunque, un organo dalla limitata capacità operativa. Dall'altro, si auspicava che essa avrebbe potuto assurgere ad un ruolo di vero e proprio organo di controllo e indirizzo, capace di elaborare posizioni comuni ovvero di fungere da vera istanza parlamentare, con un segretariato e un proprio ordine del giorno, e in grado di svolgere, attraverso l'adozione sia di testi che di risoluzioni, una rilevante funzione con riguardo alle decisioni assunte dai Ministri e dai Capi di Stato europei²⁰⁰, magari contribuendo all'ammorbidimento dell'ortodossia fiscale anti-keynesiana attualmente prevalente²⁰¹.

La prima posizione «minimalista»²⁰², favorevole all'idea di rendere la Conferenza *ex art. 13* un semplice luogo di discussione e di scambio di opinioni nell'ambito della nuova *governance* economica europea, è stata sostenuta dal Parlamento europeo e da quello tedesco. Le ragioni alla base di questa comune preferenza sono diverse quanto alle motivazioni. La fondamentale preoccupazione del Parlamento europeo era quella di evitare la creazione di un qualsivoglia nuovo organo parlamentare a livello europeo dotato di poteri deliberativi effettivi, che avrebbe così potuto porsi nei suoi confronti come un rivale, minacciando la propria conclamata posizione di principale istituzione parlamentare dell'Ue²⁰³. Il

¹⁹⁹ Per la ricostruzione del dibattito che ha accompagnato la stesura dell'art. 13 del *Fiscal compact* si vedano le accurate ricostruzioni di V. KREILINGER, *The new Inter-parliamentary Conference for Economic and Financial Governance*, Notre Europe – J. Delors Institute, Policy Papers n. 100, 2013, p. 8 s.; R. CASELLA, *L'art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2015; I. COOPER, *The Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union (the 'Article 13 Conference')*, in N. LUPO – C. FASONE (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, cit., pp. 247 ss.

²⁰⁰ Cfr. R. CASELLA, *op. cit.*, p. 26.

²⁰¹ Cfr. I. COOPER, *op. cit.*, p. 249.

²⁰² R. CASELLA, *L'art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, cit., p. 20.

²⁰³ Cfr. I. COOPER – J. SMITH, *Governance Without Democracy? Analysing the Role of Parliaments in European Economic Governance after the Crisis – Conclusion*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 70, n. 4, pp. 732 s.

Parlamento tedesco, dal canto suo, ambendo alla promozione, all'interno dell'Ue, attraverso il *Fiscal Compact*, di politiche economiche ispirate ad una rigorosa disciplina di bilancio e alle riforme strutturali, vedeva nell'art. 13 un possibile veicolo per la diffusione di questo tipo di politiche, con la prospettiva di servirsi di questa Conferenza per impostare la discussione sui bilanci degli Stati membri sulla base dei propri orientamenti ideologici in materia economica²⁰⁴.

La seconda posizione, quella, per così dire, «massimalista»²⁰⁵, è stata sostenuta con particolare vigore dal Parlamento francese, a cui si deve l'idea di attribuire alla Conferenza *ex art. 13* le sembianze di un organo di legittimazione democratica della *governance* economica europea, finalizzato a esercitare una penetrante forma di controllo-influenza sui funzionari europei. Questi ultimi avrebbero dovuto essere chiamati a rendere conto del loro operato dai rappresentanti parlamentari ivi riuniti, ai quali sarebbe spettato il compito di indirizzarne i comportamenti attraverso l'assunzione di decisioni politicamente orientate²⁰⁶.

A prevalere è stata la prima soluzione, se si considerano anche la composizione incerta e le modalità organizzative generalizzate concretamente adottate, che non hanno sciolto i nodi di fondo alla base della Conferenza e hanno impedito lo sviluppo delle potenzialità ad essa sottese. Con riferimento alla composizione, non è stata adeguatamente tenuta in considerazione l'idea prospettata in dottrina²⁰⁷ di disegnare una Conferenza interparlamentare ristretta ai soli Stati membri che hanno firmato il *Fiscal Compact*, per rispondere alle evidenti asimmetrie che caratterizzano l'Ue a geometria variabile, specialmente in questo settore. Invece, per quanto attiene al profilo delle modalità organizzative, nella Conferenza dei Presidenti di Nicosia del 23 Aprile 2013, non riuscendosi a trovare un accordo sul punto, è stato convenuto che spetta a ciascun Parlamento nazionale determinare la dimensione della propria delegazione alla Conferenza. È ovvio che un organo dalle caratteristiche siffatte sia in grado di fungere da semplice arena per lo scambio di informazioni e *best practices* e non da organo attraverso cui esercitare pregnanti forme di controllo e di indirizzo parlamentare congiunto²⁰⁸ e, men che meno, a causa dal mancato riconoscimento di poteri sostanziali, da autentico organo deliberativo.

²⁰⁴ Cfr. I. COOPER, *The Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union (the 'Article 13 Conference')*, cit., p. 249.

²⁰⁵ R. CASELLA, *L'art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact: la Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, cit., p. 16.

²⁰⁶ *Ivi*, p. 17.

²⁰⁷ G. MARTINICO, *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello*, in G. BONVICINI – F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, Nuova Cultura, 2012, p. 44

²⁰⁸ In tal senso si esprimono N. LUPO, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quad. cost.*, n. 1/2014, p. 115 e F. MARTUCCI, *The Democratic Foundation of the EMU: the European Parliament and the National Parliaments Between Cooperation and Rivalry*, in L. DANIELE – P. SIMONE – R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Heidelberg, Springer, 2014, p. 48.

A ciò si aggiunga che, come dimostrato dalla prassi di questi anni, la Conferenza *ex art. 13* ha dovuto affrontare gli stessi problemi con cui hanno dovuto confrontarsi sia i Parlamenti nazionali che il Parlamento europeo, ovverosia individuare quali sono le istituzioni che dovrebbero esattamente essere sottoposte a controllo parlamentare²⁰⁹, oltre al fatto che i parlamentari nazionali si sono dimostrati spesso riluttanti a impegnarsi attivamente nell'ambito di un simile organo, venendo poco incentivati dai rispettivi Governi²¹⁰.

Infine, è bene ricordare che le sue riunioni²¹¹, pur essendo state programmate per aver luogo in concomitanza degli appuntamenti più importanti del Semestre europeo, collocati in primavera e ad inizio estate (quando gli Stati membri sottomettono all'Ue i loro piani nazionali di riforma e le istituzioni europee stilano le raccomandazioni specifiche per paese), hanno finito per svolgersi, invece, a metà dell'inverno e in autunno, senza consentire, perciò, ai rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo di controllare direttamente l'esecutivo euro-nazionale in relazione alle più importanti decisioni assunte in base al calendario del Semestre europeo.

Emerge così, ancora una volta, la scarsa resa democratica dei sistemi reticolari²¹², come pure la necessità di mantenere un certo distacco nei confronti di quello che in dottrina è stato definito il «potenziale inducente»²¹³ esercitato dalle reti parlamentari transnazionali e, nello specifico, dalla cooperazione interparlamentare. Essa rappresenta uno strumento utile per favorire il dialogo tra parlamenti ma non per organizzarne l'azione collettiva e, soprattutto, per risolvere i problemi legati alla legittimazione e all'*accountability* della *governance* economica europea, anche a causa dell'ibridismo che per natura connota gli organi attraverso cui la cooperazione prende corpo e della conseguente incertezza circa le funzioni loro attribuite²¹⁴.

²⁰⁹ I. COOPER -J. SMITH, *op. cit.*, p. 734.

²¹⁰ *Ivi*, p. 737.

²¹¹ Le riunioni della Conferenza *ex art. 13* si svolgono con cadenza semestrale a Bruxelles presso il Parlamento europeo nella prima parte dell'anno e presso la sede del Parlamento dello Stato membro che detiene il semestre di presidenza del Consiglio nel secondo semestre. Su questa prassi v. I. COOPER, *Parliamentary oversight of the EU after the crisis: on the creation of the "Article 13" interparliamentary conference*, SOG Working Papers 21, August 2014, pp. 11 s.

²¹² In tal senso cfr. M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e Costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, n. 2/2006, p. 1668.

²¹³ A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, cit., p. 58.

²¹⁴ Per una posizione scettica sulla generale utilità della cooperazione interparlamentare v. G. AMATO, *Intervento*, in G. AMATO – A. BARBERA – N. LUPO, *Unione europea e cooperazione parlamentare: un dibattito*, Tavola rotonda conclusiva del Convegno "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello. In memoria di Antonio Zorzi Giustiniani (1949-2015)", Aula degli Organi collegiali, La Sapienza, Roma, giovedì 28 gennaio 2016, ora disponibile su *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2016, p. 4.

7. Conclusioni

Com'è noto, in base a quanto previsto dall'art. 10 del TUE "il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa". I due canali di rappresentanza parlamentare su cui è basata questa disposizione sono, ovviamente, il Parlamento europeo, da un lato, e i Parlamenti nazionali, dall'altro. Tuttavia, come abbiamo visto, né l'Assemblea di Strasburgo né i singoli Parlamenti degli Stati membri sono attualmente in grado di controllare e indirizzare l'attività del composito e frammentato esecutivo euro-nazionale nell'ambito della *governance* economica, assicurando così il rispetto del principio di responsabilità quale componente essenziale di una forma di governo democratico. Inoltre, per quanto si faccia sempre più pressante la necessità di una collaborazione tra di loro, nemmeno la cooperazione interparlamentare all'uopo instaurata appare sufficiente ad assicurare un'autentica legittimità democratica ai processi in cui si articola la nuova *governance* economica europea.

La questione del controllo parlamentare dell'Ue costituisce un vero e proprio «dilemma»²¹⁵ e il principio cardine che dovrebbe guidarne lo sviluppo, ovvero sia l'idea che «*democratic control and accountability should occur at the level at which the decisions are taken*», appare ingannevole e inadatto a risolverlo²¹⁶. Da un punto di vista formale, si può sostenere che il potere finale di decisione nelle materie economiche e di bilancio rimane incardinato a livello nazionale e che perciò non siano necessari poteri di natura sostanziale e di carattere vincolante a livello europeo. Eppure, in concreto, lo spazio entro cui si può muovere la discrezionalità del legislatore nazionale si è fatto sempre più ristretto, mentre le scelte più rilevanti vengono compiute lontano dalle Assemblee rappresentative nazionali, senza che appaia chiaramente chi dovrebbe essere ritenuto responsabile delle stesse.

Si ha l'impressione che l'Ue, non abbandonando, ed anzi approfondendo, la sua natura intergovernativa e la sua legittimazione primariamente indiretta, cioè derivata dai Governi e dai Parlamenti degli Stati membri, si trovi a vivere una situazione per certi versi analoga al momento del trapasso dall'*Ancien régime* alla Rivoluzione francese magistralmente analizzato da Tocqueville²¹⁷. In quella fase, l'aristocrazia ha subito il fascino esercitato dalla corte di Versailles, venendone irretita; in tal maniera, si è fatta distrarre dalle responsabilità della gestione del governo delle comunità locali, che per tradizione era di spettanza

²¹⁵ N. LUPO – E. GRIGLIO, *op. cit.*, p. 358.

²¹⁶ Cfr., in tal senso, B. CRUM, *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, cit., p. 27.

²¹⁷ V. A. TOCQUEVILLE, *The Ancien Régime and the French Revolution* (1856), London, Penguin, 2008, spec. cap III. Sulla c.d. "sindrome di Tocqueville" da cui sarebbe affetta l'Ue v. P. MAIR, *Political parties, popular legitimacy and public privilege*, in *West European Politics*, Vol. 18, n. 3, 1995, pp. 40 ss.; ID., *Popular Democracy and the European Union Polity*, European Governance Papers n. C-05-03, p. 20; F. SAITTO, *Ragionando sul volume di Marco Benvenuti 'Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale europea*, in *Diritti comparati*, 2017, p. 4; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 81 e, soprattutto, A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, cit., pp. 48 ss., alla cui ottima ricostruzione si è attinto.

dell'aristocrazia. Permettendo al sovrano di governare indisturbato da Versailles la vita delle comunità locali mediante i suoi Intendenti, i quali agivano sulla base di una legittimazione priva di alcun fondamento da un punto di vista formale, i nobili, che pure erano legittimati a governare le proprie terre sulla base del principio medievale dell'autogoverno locale, si sono ritrovati ad essere esautorati. Tuttavia, la strategia del sovrano finalizzata a neutralizzare la nobiltà non ha pagato. Infatti, la rabbia rivoluzionaria e la furia iconoclasta dei *sans-culottes* si sono abbattute non solo sull'aristocrazia, ma pure sul Re.

Sono evidenti le analogie con la situazione attuale. I Capi di Stato e di Governo riuniti nel Consiglio europeo, insieme ai rappresentanti dei Governi che siedono nel Consiglio Ecofin e nell'Eurogruppo, ossia i «novelli aristocratici»²¹⁸, determinano il destino dell'intera Unione europea e degli Stati membri attraverso il coordinamento delle politiche economiche. In tal modo, realizzano le riforme necessarie a produrre i cambiamenti strutturali desiderati, superando così le ritrosie dei rispettivi Parlamenti e cittadini-elettori.

Pur lasciando formalmente integri gli istituti di legittimazione democratica, la nuova *governance* economica europea disarmava i Parlamenti nazionali, sicché i poteri di questi ultimi appaiono sempre più simili a ingiustificati privilegi, visto che si ritrovano di fatto a svolgere funzioni sempre meno rilevanti²¹⁹. La *governance* economica europea, così come ridefinita dall'esecutivo euro-nazionale, instilla all'interno del sistema il veleno dell'autoconsunzione, erodendo le strutture portanti su cui riposa la sua legittimazione e alimentando il fuoco della protesta dei partiti nazionalisti ed euroscettici, senza che si riesca a intravedere all'orizzonte una nuova fonte di legittimazione che si sostituisca a quella attuale²²⁰. Il Parlamento europeo, infatti, al momento non pare in grado di assolvere questo compito, a causa sia della mancanza di un bilancio comune europeo dalle dimensioni adeguate che dell'assenza di autentici vincoli di solidarietà politica, economica e sociale tra i cittadini europei²²¹. Si diffonde così la sensazione di essere precipitati in un limbo o, in termini gramsciani, in una fase di «interregno»²²², in cui il vecchio sta morendo e il nuovo tarda a nascere, con tutte le conseguenze negative che tale situazione di stallo a cui pare essere giunti ha nei confronti della salvaguardia del principio democratico-rappresentativo all'interno dell'Ue.

Per questi motivi, la strada da percorrere al fine di ri-parlamentarizzare la *governance* economica europea appare impervia e la questione del controllo parlamentare di improbabile soluzione. Tutt'al più, è possibile provare a intervenire sulle giunture del sistema al fine di collocare l'attività delle Assemblee rappresentative europee in una posizione più centrale, agendo lungo tre direttrici.

²¹⁸ A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, cit., p. 52.

²¹⁹ Cfr. P. MAIR, *op. e loc. ult. cit.*

²²⁰ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, cit., pp. 53 s.

²²¹ Cfr. M. DANI, *The Rise of the Supranational Executive and the Post-Political Drift of European Public Law*, cit., p. 425.

²²² A. GRAMSCI, *Quaderni dal carcere*, Torino, Einaudi, 2001, p. 311.

Con riferimento ai Parlamenti nazionali, una misura atta a potenziarne la capacità di intervento potrebbe consistere nell'attribuire agli stessi il potere «*to directly negotiate budgetary measures at European level*»²²³. In più, si potrebbe stabilire uno standard minimo a cui gli Stati membri devono attenersi sotto il profilo del coinvolgimento e del controllo parlamentare dei documenti di bilancio che gli Stati membri devono inoltrare e sottoporre al vaglio delle istituzioni europee, stabilendo che sia necessario assicurare l'approvazione *ex ante* e non solo il controllo *ex post* degli stessi da parte delle Assemblee parlamentari. Ancora, al fine di rendere possibile una risposta parlamentare collettiva credibile a livello europeo, si potrebbe pensare di estendere l'applicazione della procedura di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, disciplinata all'interno del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona. Tuttavia, non solo lo scarso rendimento della procedura, fino a ora sottoutilizzata²²⁴, ma pure il fatto che la stessa sia stata concepita per essere applicata a progetti di atti legislativi, mentre la sostanza della *governance* economica europea è di natura essenzialmente esecutiva²²⁵, non appare utile a contribuire a un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali.

Per quanto concerne il Parlamento europeo, al fine di sottrarlo alla condizione marginale a cui pare essere stato relegato, una possibile soluzione potrebbe risiedere nell'effettivo coinvolgimento dell'Assemblea di Strasburgo nell'elaborazione degli indicatori numerici dello *scoreboard* realizzato dalla Commissione nella fase endoprocedimentale dell'AMR, come attualmente previsto a norma del *Six Pack*. Inoltre, sarebbe auspicabile l'attribuzione al Parlamento europeo del diritto di concordare gli orientamenti strategici sulle politiche economiche degli Stati membri definiti tra fine inverno e inizio primavera dal Consiglio europeo, magari mediante il ricorso a un processo decisionale congiunto, che veda coinvolti il Consiglio Ecofin e il Parlamento europeo, modellato sulle esistenti pratiche di conciliazione, così come proposto dallo stesso Parlamento europeo nel 2015²²⁶. Infine, con riguardo alla Conferenza *ex art. 13*, si potrebbe quantomeno coordinare lo svolgimento delle sue riunioni con quelle dei momenti politicamente salienti scanditi dal Semestre europeo, rimediando così all'attuale sfasamento temporale, e rafforzarne il rapporto *vis-à-vis* con gli organi esecutivi europei.

Le proposte a cui si è accennato costituiscono soluzioni di ingegneria istituzionale, che possono solo minimamente aiutare a risolleverare il ruolo delle Assemblee parlamentari europee, date le attuali

²²³ C. FASONE, *Towards a strengthened coordination between the Eu and national budgets. A complementary role and a joint control for parliaments?*, in *European Law Journal*, Vol. 40, n. 3, 2018, p. 268.

²²⁴ Cfr. A. CYGAN, *op. cit.*, p. 716 s.

²²⁵ Cfr., in tal senso, T. VAN DEN BRINK, *National Parliaments and EU Economic Governance. In Search of New Ways to Enhance Democratic Legitimacy*, in F. A. N. J. GOUDAPPEL - E. M. H. HIRSCH BALLIN (eds.), *Democracy and Rule of Law in the European Union. Essays in Honour of Jaap W. de Zwaan*, Hague, T.M.C. Asser-Springer, 2016, pp. 22 s.

²²⁶ Cfr. B. CRUM, *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, cit., p. 281.



condizioni, ma che non paiono in grado, da sole, di garantire una maggiore democraticità della *governance* economica europea. A tal fine pare necessario riabilitare un elemento che molto probabilmente costituisce la più grande e grave assenza del diritto pubblico europeo, ovverosia la considerazione del conflitto sociale²²⁷, non più da neutralizzarsi attraverso quella strategia di spolicizzazione tecnocratica compendiata da Schmidt con l'efficace espressione «*governing by the rules and ruling by the numbers*»²²⁸, ma da organizzarsi finalmente su scala transnazionale e da canalizzarsi attraverso le sedi rappresentative, fino a fargli assumere, come per le esperienze del costituzionalismo democratico nazionale, il ruolo fondante e legittimante che gli spetta.

²²⁷ Cfr., in questo senso, M. DANI, *Rehabilitating Social Conflicts in European Public Law*, in *European Law Journal*, Vol. 18, n. 5, 2012, pp. 622 ss.

²²⁸ V. A. SCHMIDT, *The Forgotten Problem of Democratic Legitimacy: "Governing by the Rules" and "Ruling by the Numbers*, in M. MATTHIJS – M. BLYTH (eds.), *The Future of the Euro*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 90 ss.