



DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali

Cattedra di Diritto Costituzionale Comparato

**LA CRISI GRECA: DALLE ORIGINI ALL'USCITA
DAI PROGRAMMI DI AIUTO
UNA COMPARAZIONE CON IL CASO ITALIANO**

RELATORE

Prof. Carmela Decaro

CANDIDATO

Federica Panico

Matricola: 633312

CORRELATORE

Prof. Paolo Canofari

ANNO ACCADEMICO 2018-2019

INDICE

<u>ABBREVIAZIONI</u>	5
<u>INTRODUZIONE</u>	7
<u>CAPITOLO 1. COME TUTTO È COMINCIATO</u>	12
1.1 STORIA DI UNA CRISI DALLE RADICI LONTANE.....	12
1.1.1 <i>Contesto costituzionale ellenico</i>	12
1.1.2 <i>Il processo di adesione alla Comunità Europea e l'adozione dell'euro</i>	23
1.2 2010: L'ANNO HORRIBILIS PER LA GRECIA.....	28
1.2.1 <i>Cenni sulle radici della crisi ellenica</i>	28
1.2.2 <i>Lo scoppio della crisi e i primi interventi dell'Unione Europea</i>	29
1.2.3 <i>Lo stallo nella ripresa e la richiesta di un secondo piano di salvataggio</i>	33
1.3 LA CRISI SI ALLARGA: DAI MECCANISMI SALVA-STATI AL MES	39
1.3.1 <i>L'istituzione dei meccanismi salva-Stati</i>	39
1.3.2 <i>L'istituzione del Meccanismo di Stabilità Europeo (MES)</i>	46
1.3.3 <i>Il MES davanti al Tribunale federale tedesco</i>	50
1.4 2014: L'ANNO DI TRANSIZIONE PER LA REPUBBLICA ELLENICA	53
1.4.1 <i>L'avanzata dei partiti anti-sistema</i>	53
1.4.2 <i>La speranza di abbandonare i programmi della Troika</i>	57
1.4.3 <i>Dicembre 2014: la mancata elezione del presidente della repubblica</i>	59
<u>CAPITOLO 2. NEL CUORE DELLA CRISI: RAGIONI E SVILUPPI</u>	64
2.1 L'ASCESA DI SYRIZA.....	64
2.1.1 <i>L'origine del partito</i>	64
2.1.2 <i>Dalla fondazione all'affermazione nel 2015</i>	70
2.1.3 <i>Nuovo scenario interno: i riflessi che ha avuto sulle contrattazioni</i>	82

2.2	OXI: IL REFERENDUM SU I MEMORANDA.....	89
2.2.1	<i>La possibilità di Grexit: quadro giuridico e possibili conseguenze.....</i>	89
2.2.2	<i>Il Referendum sui Memoranda: implicazioni interne.....</i>	95
2.2.3	<i>Le conseguenze interne ed internazionali del risultato referendario.....</i>	102
2.3	LA NUOVA STAGIONE DEI MEMORANDA.....	109
2.3.1	<i>La resa di Tsipras e la firma dl nuovo memorandum: conseguenze interne...109</i>	109
2.3.2	<i>Dalle elezioni di settembre 2015 ai più rilevanti sviluppi successivi.....</i>	115
2.3.3	<i>La fine dell'era del "Bailoutistan".....</i>	122
	<u>CAPITOLO 3. UNA COMPARAZIONE CON L'ITALIA.....</u>	128
3.1	DAL SUCCESSO DELLA RICOSTRUZIONE ALLA CRISI DEL '92.....	128
3.1.1	<i>La crescita economia dell'Italia nel secondo dopoguerra.....</i>	128
3.1.2	<i>La fine della "Golden Age" italiana.....</i>	132
3.1.3	<i>La nascita della Seconda Repubblica e la crisi del 1992.....</i>	139
3.2	TRANSIZIONE, INGRESSO NELL'EURO E CRISI GLOBALE.....	142
3.2.1	<i>Il Governo Ciampi e l'ingresso dell'Italia nell'UEM.....</i>	142
3.2.2	<i>Gli anni precedenti alla crisi.....</i>	147
3.2.3	<i>La crisi globale e i suoi effetti sul Governo Berlusconi.....</i>	150
3.3	IL TIMORE DEL CONTAGIO ITALIANO.....	156
3.3.1	<i>La stagione del governo tecnici e di larghe intese.....</i>	156
3.3.2	<i>Dal Governo Renzi e al Governo Gentiloni.....</i>	168
3.3.3	<i>Le elezioni del 4 marzo.....</i>	176
3.4	ITALIA E GRECIA A CONFRONTO.....	185
3.4.1	<i>Crisi greca – crisi italiana: un confronto.....</i>	185
	<u>CONCLUSIONE.....</u>	211
	<u>BIBLIOGRAFIA.....</u>	218
	<u>SITOGRAFIA.....</u>	225
	<u>STAMPA.....</u>	236

ABBREVIAZIONI

AN: *Alleanza Nazionale*

ANEL: *Greci Indipendenti (Ανεξάρτητοι Έλληνες)*

BCE: *Banca Centrale Europea*

BIRS: *Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo*

BRRD: *Bank Recovery and Resolution Directive*

CCD: *Centro Cristiano Democratico*

CECA: *Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio*

CE: *Comunità Europea*

CEE: *Comunità Economica Europea*

CGIL: *Confederazione Generale Italiana del Lavoro*

CISL: *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori*

DC: *Democrazia Cristiana*

DIMAR: *Sinistra democratica (Δημοκρατική Αριστερά)*

EAR: *Sinistra Greca (Ελληνική Αριστερά)*

EFSM: *European Financial Stabilisation Mechanism*

EFSF: *European Financial Stability Facility*

ELSTAT: *Ελληνική Στατιστική Αρχή.*

ESM/MES: *European Stability Mechanism/ Meccanismo Europeo per la Stabilità*

FI: *Forza Italia*

GAI: *Cooperazione di polizia giudiziaria in materia penale*

IdV: *Italia dei Valori*

IMF/FMI: *International Monetary Fund/Fondo Monetario Internazionale*

KKE-Es: *Partito Comunista Interiore (Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας Εσωτερικού)*

KKE: *Partito Comunista (Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας)*

LAOS: *Raggruppamento Popolare Ortodosso (Λαϊκός Ορθόδοξος Συναγερμός)*

MSI: *Movimento Sociale Italiano*

MoU: *Memorandum of Understanding*

ND: *Nea Dimokratia (Νέα Δημοκρατία)*

NPL: *Non-Performing Loans*

PASOK: *Partito Socialista Panellenico (Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα)*

PCI: *Partito Comunista Italiano*

PD: *Partito Democratico*

PdL: *Popolo della Libertà*

PESC: *Politica Estera e di Sicurezza Comune*

PPE: *Partito Popolare Europeo*

PSE: *Partito del Socialismo Europeo*

PSI: *Partito Socialista Italiano*

SME: *Sistema Monetario Europeo*

SYN: *Synaspismos (Συνασπισμός)*

SYRIZA: *Coalizione della Sinistra Radicale (Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς)*

TCE: *Trattato sulla Comunità Europea*

TFUE: *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*

TSCG: *Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la Governance*

TUE: *Trattato sull'Unione Europea*

UDC: *Unione di Centro*

UE: *Unione Europea*

UEM: *Unione Economica e Monetaria*

INTRODUZIONE

“Signor Presidente, onorevoli colleghi, concludo dicendo che la Grecia è riuscita a diventare da parte del problema negli ultimi tre anni, parte della soluzione per l’Europa. [...] Abbiamo dimostrato che c’è una strada se si credi e si combatte duramente. E credo che questa sia la strada per l’Europa di domani”.

Sono state queste le parole pronunciate da Alexis Tsipras nel settembre 2018 davanti al Parlamento europeo, parlando dell’uscita della Grecia dai programmi di aiuti internazionali e del futuro dell’Europa, dopo gli anni bui della crisi.

La crisi finanziaria iniziata negli Stati Uniti nel 2007 ha manifestato i suoi effetti dirompenti sull’Eurozona a partire dall’autunno del 2009¹. Nonostante nel 2008 l’Euroarea abbia subito dei colpi da quanto successo oltreoceano, la situazione generale non è apparsa così drammatica.

Tuttavia, proprio quando la crisi sembrava in via di superamento si sviluppa un nuovo epicentro, questa volta nell’UE. Le misure messe in atto dagli Stati membri ne avevano peggiorato i bilanci, rendendo particolarmente difficile continuare a rispettare i parametri di Maastricht relativi a debito e deficit pubblico. Il primo paese a cadere sotto il peso della crisi è la Grecia, che ha manifestato una situazione di grande difficoltà economica a partire dall’ottobre 2009. Hanno fatto seguito poi Irlanda, Spagna, Italia e Portogallo. Questi Stati sono stati etichettati dall’*Economist* “*PIIGS*”², un acronimo che cela accuse per la mancanza di rigore nella gestione dei conti pubblici e dell’economia nazionale, rimanendo maggiormente esposti alla crisi. In realtà, la crescita disomogenea all’interno dell’Unione Europea - un’“Unione a due velocità” - ha concorso a trasformare la crisi finanziaria in crisi dei debiti sovrani; a fronte di un peggioramento dei parametri di Maastricht le Agenzie di rating hanno iniziato a declassare i titoli del debito pubblico dei suddetti Stati.

L’Unione Europea si è trovata inizialmente spiazzata, poiché non dotata degli strumenti adeguati per far fronte ad una crisi economica scoppiata in uno solo dei suoi membri, rischiando di far crollare l’intero sistema euro. Non riuscendo a delineare prontamente

¹ La crisi europea è stata l’onda lunga del fallimento del mercato dei mutui *subprime* culminato con il fallimento, nel settembre del 2008, della società finanziaria *Lehman Brothers*.

² L’acronimo PIGS era già in uso nel mondo economico dagli anni Novanta. In questo non rientrava l’Irlanda, considerata al tempo un Paese economicamente stabile.

una soluzione per far fronte all'emergenza senza gravare sui cittadini, si è optato per il percorso più duro, sia per i governi locali che per le popolazioni: sono state imposte misure di particolare austerità per rientrare nuovamente nei parametri di Maastricht. Ciò è servito per ripristinare la fiducia sui mercati, garantendo la sopravvivenza dell'euro. Dopo lo scoppio della crisi greca e date le difficoltà manifestate da altri Stati membri, l'UE ha deciso di istituire dei meccanismi salva-Stati; tuttavia, per l'emergenzialità della situazione nel 2010 sono stati creati l'EFSM e l'EFSF, due *facilities* di carattere temporaneo la cui istituzione non aveva richiesto alcuna modifica dei Trattati europei. È in questo momento che compare per la prima volta sulla scena europea la *Troika*, l'insieme dei creditori ufficiali di un Paese sotto programma di aiuti (IMF, BCE e Commissione europea). Ai piani sottoscritti nel quadro di questi meccanismi veniva affiancato un *Memorandum of Understanding* contenente le misure che lo Stato firmatario doveva assumere per sanare la propria economia e sbloccare così tranche di prestito. Intanto, in proiezione di un futuro inasprimento della crisi, gli Stati membri dell'Eurozona hanno optato per l'istituzione di un nuovo meccanismo salva-Stati di tipo permanente. È così che, con un emendamento all'articolo 136 del TFUE, è stato istituito il MES, nato dalla fusione dell'EFSF e dell'EFSM, con il compito di concedere prestiti a fronte dell'assunzione di impegni da parte dello Stato che ne richiede l'intervento. L'imposizione dell'*austerità* negli Stati ha fatto maturare nella popolazione un sentimento di euroscetticismo senza precedenti, che ha portato al contempo all'avanzata, e talvolta l'affermazione, di partiti anti-sistema (SYRIZA, Podemos, Movimento 5 Stelle), elemento inaspettato data la necessità di stabilità anzitutto politica per fronteggiare la crisi. Questi si sono costantemente opposti alle direttive provenienti da Bruxelles, ma hanno spesso dovuto ridimensionare le proprie posizioni proprio per il bene dei cittadini.

Il presente elaborato vuole analizzare nello specifico la crisi economica greca, procedendo ad una comparazione con il caso italiano. È diviso in tre capitoli: il primo intende dare una visione del contesto costituzionale ellenico, per poi analizzare nello specifico le origini della "prima" crisi economica che ha colpito la Grecia, le misure adottate dall'Unione Europea per farvi fronte, nonché gli sviluppi che nel 2014 hanno fatto pensare ad una possibile uscita del Paese dal *loop* negativo in cui era incastrato; il secondo capitolo è invece incentrato sulla "seconda" crisi greca, forse più dura della prima, ed intende dare una panoramica sul principale attore che dal 2015 si è imposto sulla scena politica ellenica ed ha portato il proprio Paese fuori dai programmi di aiuti nel

2018, SYRIZA di Alexis Tsipras; infine, nel terzo capitolo viene fatta una panoramica sulle origini della crisi italiana, enfatizzano la debolezza della lira e sottolineando come l'euro abbia migliorato la nostra economia. A seguito vengono analizzati gli anni della crisi fino ai giorni nostri, concludendo poi con una cronologia per comparare gli eventi che hanno caratterizzato Italia e Grecia.

Nel Capitolo I quindi si presenta la nascita della Repubblica ellenica nel 1974, tracciando contestualmente il quadro costituzionale, affinché si possa comprendere il funzionamento del suo ordinamento e le norme che hanno permesso al Paese di diventare membro nel 1981 dell'allora Comunità Economica Europea. Proprio sulla base dell'adesione alla CEE vengono ricostruiti i passaggi chiave alla base della crisi economica che si è manifestata in Grecia nell'ottobre del 2009. Indagate le cause, il capitolo analizza le varie fasi della "prima" crisi e gli interventi che l'Unione Europea ha messo in campo per evitare il contagio³ e il ruolo della Troika. In particolare, viene fatta una digressione sull'istituzione dei Meccanismi salva-Stati (EFSM, EFSF e MES), i problemi incontrati per la loro istituzione e i piani di aiuto che sono stati adottati grazie alle risorse da questi messe a disposizione. Infine, viene individuato il 2014 come anno di transizione per la Repubblica ellenica. La motivazione per cui ho voluto attribuire tale definizione giace nel fatto che, nonostante il 2014 stesse registrando segnali di ripresa per l'economia greca, la popolazione, stanca delle misure di austerità a cui era tenuta a sottostare ha deciso di dare inizio, a partire dalle elezioni europee del maggio di quell'anno, ad un passaggio della rappresentanza dalla vecchia alla nuova classe politica, rompendo il tradizionale avvicendamento tra il PASOK e la Nea Dimokratia. L'occasione di questa definitiva transizione è stata fornita dalla mancata elezione del Presidente della Repubblica. Tale situazione va letta nell'ottica delle disposizioni della *Συντάγματος*, la quale all'articolo 32 dispone che, qualora il Capo di Stato non venga eletto al terzo scrutinio, il Parlamento si scioglie automaticamente e vengono indette elezioni anticipate. Da ciò si evince come una clausola costituzionale abbia permesso a SYRIZA di gettare le basi per l'occasione che gli avrebbe permesso di assumere la guida del Paese.

Nel Capitolo II si analizza poi la "seconda" crisi ellenica, partendo da un excursus sulle origini del partito protagonista della scena greca dal 2015: SYRIZA. Difatti, il partito

³ Per una visione prettamente economica sullo sviluppo di un contagio nell'UEM consultare: Canofari, P., Di Bartolomeo, G. e Piersanti, G., *Theory and practice of contagion in monetary unions. Domino effects in EU Mediterranean countries: The case of Greece, Italy and Spain*, International Advances in Economic Research, Volume 20(3):, Agosto 2014.

guidato oggi da Alexis Tsipras ha radici ben più lontane rispetto all'atto fondativo del 2012: SYRIZA nasce da divisioni della sinistra greca e dall'unione in associazioni – come lo Spazio per il Dialogo, l'Unità e l'Azione Comune di Sinistra – di membri appartenenti a diverse correnti di sinistra. Dopo lo scarso successo riscosso alle elezioni del 2009, il partito di Tsipras ha iniziato la propria scalata verso il governo, grazie ai discorsi populistici e al programma politico *anti-austerity*; una scalata giunta al termine con le elezioni anticipate di gennaio del 2015. Come noto, la formazione del Governo SYRIZA-ANEL ha generato non poche preoccupazioni a livello europeo: i dialoghi tra le parti sono ben presto mutati in scontri, diventati sempre più aspri soprattutto a seguito delle minacce da parte dei negoziatori greci di attuare la *Grexist*, fino a culminare nel referendum sui *Memoranda* del 5 luglio 2015. Nonostante la grande vittoria alle urne dell'OXI (NO), il Governo ellenico ha dovuto egualmente cedere alle pressioni dell'Unione Europea, data la drammatica condizione in cui versava nuovamente l'economia. Pertanto, il Primo Ministro ellenico, andando contro i propri ideali e le promesse fatte al popolo, ha ratificato in agosto un nuovo *Memorandum* sotto l'egida dell'ESM. Nonostante ciò, i cittadini greci hanno voluto dare nuovamente fiducia a Tsipras e alle elezioni anticipate di settembre 2015 hanno votato nuovamente per SYRIZA. Il secondo Governo SYRIZA-ANEL ha portato a compimento il maggior numero possibile di riforme contenute nei *Memoranda*, tentando di non gravare ulteriormente sulla popolazione e nel rispetto delle promesse fatte in campagna elettorale. In tal modo, a seguito dell'ultima revisione effettuata nel quadro del terzo *bail-out* nel giugno 2018, i rappresentanti della Troika hanno ritenuto piuttosto soddisfacente l'andamento dell'economia ellenica, decidendo così di porre fine in agosto ai Programmi di aiuto attuati nel Paese.

Il terzo ed ultimo capitolo analizza la storia italiana per individuare le origini dell'attuale crisi economica, di modo da poter comparare la situazione del nostro Paese con quella della Grecia. Come detto, l'Italia è stato uno degli altri paesi fortemente colpito dalla crisi economica dell'Eurozona iniziata nel 2008. Alla fine della Seconda Guerra Mondiale il nostro Paese ha vissuto un decennio caratterizzato dal miracolo economico, grazie soprattutto agli aiuti del Piano Marshall che hanno generato ricchezza e benessere. Tuttavia, con lo scoppio delle crisi petrolifere negli anni Settanta, lo sviluppo economico ha subito una forte battuta d'arresto: l'inflazione ha iniziato a crescere e con essa il debito pubblico, spingendo la Banca d'Italia ad operare continue svalutazioni della lira per dare nuovamente competitività all'economia. Dopo sforzi costanti la lira è stata inserita nel Sistema Monetario Europeo, dal quale però si è trovata costretta ad uscire nel 1992 a

causa di attacchi speculativi. Solo con l'avvento di Carlo Azeglio Ciampi, prima alla Presidenza del Consiglio e poi al Ministero delle Finanze, l'economia del Paese è tornata a crescere; l'Italia ha ottenuto così prima il reinserimento nello SME e poi lo *status* di membro originario dell'euro. Con l'adozione della moneta unica l'economia del nostro Paese ha subito un netto miglioramento, ma indubbiamente la crisi globale finanziaria del 2008 ne ha minato le fondamenta. Così, a partire dal 2011 anche l'Italia ha iniziato ad assistere ad una riduzione delle tutele dello stato sociale a causa dell'imposizione di numerose misure di austerità. Il Paese ha visto il succedersi di numerosi esecutivi nell'arco di dieci anni, i quali si sono quasi sempre conformati alle indicazioni dell'Unione Europea per poter salvaguardare l'economia interna. Solo nel 2018, con l'avvento del governo Lega-Movimento 5 Stelle, i rapporti con l'UE si sono incrinati e si sono verificati forti dibattiti su numerosi temi. Con l'uscita della Lega dalla coalizione di Governo in agosto e la formazione di un nuovo Esecutivo Movimento 5 Stelle-Partito Democratico c'è stato un riavvicinamento tra le parti ed una normalizzazione dei rapporti.

CAPITOLO 1

COME TUTTO È COMINCIATO

1.1 STORIA DI UNA CRISI DALLE RADICI LONTANE

1.1.1 Contesto costituzionale ellenico

La Grecia è una repubblica parlamentare, la cui costituzione è stata promulgata l'11 giugno 1975, a seguito del referendum popolare tenutosi l'8 dicembre 1974 che segnò la fine della dittatura dei colonnelli, ed emendata nel 1986 per la prima volta e poi nel 2001. È l'ultima di una lunga serie di costituzioni monarchiche e repubblicane adottate a partire dall'indipendenza del paese dall'Impero ottomano nel 1821. Dall'inizio dell'800 fino alla fine della Prima Guerra Mondiale il Paese era sempre stato caratterizzato da governi monarchici, nell'ambito dei quali si succedettero tre diverse costituzioni – del 1844, del 1864 e del 1911. La Repubblica venne proclamata in Grecia per la prima volta il 25 marzo 1925, a seguito della guerra turco-greca, e caratterizzata da due distinte costituzioni (1925 e 1927), avendo tuttavia vita breve, data la decisione di proclamare nuovamente la monarchia il 10 ottobre del 1935 con riadozione della Carta costituzionale del 1911. Una nuova costituzione monarchica venne poi adottata nel 1952, anch'essa con vita breve dato il colpo di stato militare che nel 1967 portò all'abbandono del Paese da parte di re Costantino I. Durante la dittatura dei colonnelli venne adottata una Costituzione di tipo provvisorio, abolita con la caduta del regime e sostituita da una di stampo repubblicano nel 1973 con un decreto del reggente Georgios Papadopoulos. La Costituzione, tuttavia, presentava ancora tendenze conservatrici ed antidemocratiche.

Il progetto del testo costituzionale venne preparato da una commissione di esperti di nomina governativa, approvato, dopo la trasmissione alla Camera il 23 dicembre 1974, il 7 giugno 1975. La particolarità delle disposizioni costituzionali sta nel loro essere concepite in modo tale da dare precisa regolazione giuridica a numerosi comportamenti e prassi, che generalmente in altri sistemi parlamentari sono retti da norme consuetudinarie⁴. Il sistema di governo che ne deriva, trova fondamento nelle istituzioni che caratterizzano la V Repubblica francese⁵, data l'ammirazione che l'allora Primo Ministro Karamanlis mostrava verso questa, riprendendone diversi aspetti. Per rompere

⁴ Barbera, A. e Fusaro, C., *Il governo delle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 1997, p.79.

⁵ Questo perché l'allora Primo Ministro, Kostantinos Karamanlis, aveva trascorso, dopo aver perso le elezioni del 1963, un periodo di esilio volontario a Parigi, dove rimase fino al 1974.

con l'esperienza autoritaria vissuta dal Paese dal 1967 al 1974, sono stati introdotti diritti e libertà fondamentali ed è stato rafforzato l'Esecutivo, costituito dal Presidente della Repubblica e dal Primo Ministro, prevedendo una serie di norme di razionalizzazione anche originali, rispetto alla tradizione del costituzionalismo del secondo dopoguerra, per stabilizzare il sistema.

La Costituzionale è stata emendata per la prima volta nel 1986, quando l'allora governo PASOK, salito dopo la caduta del governo di centro-destra Rallis, ha voluto attuare una razionalizzazione della forma di governo disegnata nel 1975 in senso maggiormente parlamentare: sono stati eliminati così elementi che ne accentuavano la tendenza presidenziale, palesi nelle disposizioni della Sezione II/Parte Terza della Costituzione relativa al Presidente della Repubblica e i suoi poteri. La riforma del 2001, a differenza di quella attuata nel 1986, ha avuto ad oggetto la disciplina dei diritti e libertà fondamentali, contenuti nella Sezione II, ed altre numerose tematiche, come: il sistema di tutela di tali diritti, il processo di integrazione europea ed anche un riordino dei rapporti dell'apparato amministrativo e giudiziario. Questa revisione si è ispirata ai principi di sicurezza dell'individuo, partecipazione dello stesso alla vita politica ed amministrativa e al principio di trasparenza della pubblica amministrazione. Le innovazioni costituzionali hanno rappresentato l'introduzione all'interno della stessa Carta di modifiche già introdotte nell'ordinamento mediante giurisprudenza, attività legislativa o in sede di adeguamento alla normativa comunitaria⁶.

La Carta consta di 120 articoli ed è divisa in quattro parti. La Parte I è composta da tre articoli, suddivisi in due Sezioni, ed è dedicata alle disposizioni fondamentali; la Parte II (dall'art. 4 all'art. 25) è dedicata ai diritti individuali e sociali; la Parte III (dall'art. 26 all'art. 105) descrive dettagliatamente l'organizzazione e le funzioni dello Stato ed è divisa in sei Sezioni; infine, la Parte IV (dall'art. 106 all'art.120) comprende le disposizioni speciali, transitorie e finali.

Nella Sezione Prima della Parte I è definita la forma di Governo come "*Repubblica Parlamentare*", a cui segue l'enunciazione della sovranità popolare e l'esercizio dei poteri al popolo (art.1). L'articolo 2, par.1, invece, enuncia il principio fondamentale di rispetto e tutela della dignità umana, mentre il paragrafo 2 afferma che la Grecia si conforma alle regole del diritto internazionale per il perseguimento della pace e della

⁶ Bernardini D'Arnesano, B. *La costituzione della repubblica greca*. Studi urbinati, 2004, n.3; Biscaretti di Ruffia, P., *Costituzioni straniere e contemporanee. Vol.1: Le Costituzioni di dieci Stati di "democrazie stabilizzate"*, ed. 6, 1994.

giustizia. Nella Sezione II sono poi delineati i rapporti intercorrenti tra Stato e Chiesa, riconoscendo, inoltre, la peculiarità del ruolo della religione ortodossa all'interno del sistema giuridico ellenico. L'articolo 3, par. 1 definisce la religione della Chiesa Orientale Cristiano-Ortodossa "*religione predominante*" nello Stato. Ciò non indica un ruolo egemonico di tale confessione; la scelta si spiega piuttosto in ragione dell'altissima percentuale di cittadini di religione ortodossa. Inoltre è una concezione legata al ruolo basilare della Chiesa ortodossa nella storia dell'ellenismo, soprattutto negli anni del dominio ottomano. L'art. 3 proclama l'unità dogmatica della Chiesa di Grecia con le altre Chiese ortodosse, specie con il Patriarcato Ecumenico di Costantinopoli; sancisce l'immutabilità dei "*santi canoni apostolici e sinodali*", delle "*sante tradizioni*"; riconosce il carattere "*autocefalo*" della Chiesa di Grecia, garantendone l'indipendenza amministrativa. Quindi, questa opera come persona giuridica di diritto pubblico distinta dallo Stato, ma in posizione privilegiata di fronte ad esso, godendo di una tutela particolare secondo una tradizione del Paese. La norma prosegue sancendo l'uguaglianza di tutte le religioni (par. 3), salvo le eccezioni espressamente previste dalla stessa Costituzione. Infine, il par. 4 stabilisce che "*nessuno può essere dispensato dall'adempimento dei propri doveri verso lo Stato o rifiutare l'applicazione delle leggi a causa delle proprie convinzioni religiose*". Tale previsione si collega alla clausola interpretativa dell'art. 4, introdotta dalla revisione del 2001, che ammette espressamente la possibilità di disciplinare per legge le modalità di esercizio del servizio civile da parte di quanti abbiano manifestato obiezione di coscienza.

La Parte Seconda, sui diritti individuali e sociali, è composta da ventidue articoli ed è quella su cui la riforma del 2001 ha maggiormente inciso. Già nel 1975 i Costituenti ellenici avevano posto particolare attenzione alla materia dei diritti, dando vita ad una disciplina estremamente dettagliata circa i presupposti, il contenuto e i limiti all'esercizio. Ai classici diritti individuali, come la libertà personale, di espressione, di corrispondenza, di stampa, vengono affiancati alcuni importanti diritti sociali. A esempio, come segno di modernità del testo del 1975, sono state inserite norme quali l'art. 9, che affianca alla tutela del domicilio quella della "*vita privata e familiare del singolo*", prevedendo l'obbligo di risarcimento del danno in caso di violazione, e l'art. 24, che pone a carico dello Stato l'obbligo di proteggere l'ambiente naturale e culturale del Paese.

La revisione del 2001 ha provveduto ad irrobustire la tutela dei diritti già riconosciuti e ad introdurre nuove fattispecie, tutte connesse agli sviluppi della tecnologia e alle esigenze di tutela dell'uomo. Sotto il primo profilo, rilevano il rafforzamento della

protezione degli invalidi civili (art. 21 par. 6), la fissazione di nuovi limiti alla detenzione preventiva (art. 6 par. 4), la costituzionalizzazione espressa di un'Autorità Indipendente di tutela del segreto epistolare e di altre forme di corrispondenza, già garantita dall'art. 19. Tale Autorità è una delle cinque oggi espressamente previste dal testo costituzionale. Queste operano tutte in settori nevralgici per la protezione dei diritti e sono: l'Autorità Indipendente di Tutela dei Dati Personali (art. 9 A), del Consiglio Nazionale della Radiotelevisione, cui è affidato il controllo statale sui mezzi di informazione elettronici (art. 15 par. 2), l'Autorità Indipendente di vigilanza sulle assunzioni nel settore pubblico (art. 103 par. 7) e del Difensore del Cittadino (art. 103 par. 9), che ha funzioni di vigilanza nell'ambito della Pubblica Amministrazione. Di particolare importanza è stato il rafforzamento del principio di uguaglianza tra i sessi, (art. 4 par. 2). Sotto il secondo aspetto, rilevano le norme costituzionali sui diritti del singolo per lo sviluppo della propria personalità e la partecipazione alla vita economica, sociale e politica del Paese (art.5), alla tutela dei dati personali (art. 9 A), alla protezione dell'ambiente (art. 24).

L'art. 13 si ricollega all'art. 3 poiché sulla libertà religiosa. La norma sancisce la libertà di coscienza religiosa, definita "*inviolabile*", ed afferma che ogni religione "*conosciuta*", intesa come religione con dogmi, istituti, riti e finalità noti è libera. Sono poi garantite le libertà di esercizio, di culto, di diffusione delle proprie convinzioni religiose, di istituzione di gruppi o corpi religiosi e di educazione religiosa, sia pure entro alcuni limiti: sono infatti vietati il proselitismo e gli atti in pregiudizio dell'ordine pubblico e del buon costume.

La Parte II si chiude poi con una norma di portata generale che pone espressamente i diritti dell'uomo "*sotto la protezione dello Stato*", imponendo a tutti i suoi organi di assicurarne il libero esercizio. L'art. 25 par. 1, oggetto di revisione nel 2001, presenta profili originali, consacrando quattro principi chiave dell'intero sistema di riconoscimento e tutela dei diritti: lo Stato sociale di diritto, l'obbligo di garanzia dell'esercizio effettivo e senza impedimenti dei diritti ed il principio di proporzionalità dei limiti ad essi imposti. Al paragrafo 2, l'articolo 25 dispone che il riconoscimento e la tutela statale dei diritti umani mirano "*alla realizzazione del progresso sociale nella libertà e nella giustizia*". Quindi la tutela espressa della dignità umana e il rafforzamento della libertà dell'individuo nei confronti dello Stato, influenzati dall'esperienza dittatoriale, si accompagnano alla proclamazione della vincolatività sociale dei diritti. Questa emerge in modo evidente dalla disciplina costituzionale dei diritti economici, in particolare della proprietà e dell'iniziativa economica privata. Tali diritti vengono

riconosciuti e tutelati costituzionalmente, delimitandone talvolta il contenuto e l'esercizio in funzione dell'interesse generale e dello sviluppo economico del Paese, divenendo così "*socialmente vincolati*". Dalla revisione del 2001 sono stati esenti i paragrafi 3 e 4 dello stesso art. 25, che già nel 1975 sancivano rispettivamente il divieto di abuso del diritto e l'obbligo dei cittadini di adempiere ai loro doveri di solidarietà sociale e nazionale.

Nella Parte Terza, della Costituzione si rinvengono le principali norme di razionalizzazione del sistema. Le sei Sezioni in cui è suddivisa questa parte disciplinano la struttura dello Stato (Sez. I), il Presidente della Repubblica (Sez. II), il Parlamento monocamerale (Sez. III), il Governo (Sez. IV), il Potere giudiziario (Sez. V) e l'Amministrazione (Sez. VI). L'articolo 26, di apertura alla Sezione I, ribadisce il principio di separazione dei poteri. Di particolare importanza è poi l'articolo 28, introdotto con la revisione del 1986 ed emendato nel 2001. Esso fa previsione espressa di inserimento nel diritto interno delle norme di diritto internazionale generalmente accettate e dei Trattati internazionali ratificati; contempla poi la possibilità che con accordi e convenzioni vengano attribuite specifiche competenze di rilievo costituzionale ad organismi internazionali in caso di "*importante interesse nazionale*" o per la promozione della collaborazione tra Stati. Il successivo articolo 29 riconosce ai cittadini aventi diritto di voto la possibilità di costituire partiti politici ed aderire a quelli già esistenti. Con la riforma del 2001 è stata introdotta, al paragrafo 2, una dettagliata disciplina per il finanziamento alla politica, ispirato al principio della trasparenza. La norma affida poi alla legge ordinaria la fissazione del limite massimo di spese elettorali e i casi di decadenza del mandato parlamentare qualora vi siano violazioni delle prescrizioni.

La Sezione II è dedicata al Presidente della Repubblica che l'articolo 30 identifica come "*arbitro delle istituzioni della Repubblica*". Per l'elezione del Capo dello Stato viene richiesta la maggioranza dei due terzi dei membri del Parlamento nei primi due scrutini e dei tre quinti nel terzo; qualora l'esito fosse negativo anche dopo il terzo scrutinio, il Parlamento si scioglie automaticamente, rimettendo l'elezione del Presidente alla nuova Camera, mediante un procedimento definito a maggioranze decrescenti: una maggioranza dei tre quinti al primo scrutinio, maggioranza assoluta al secondo e con ballottaggio decisivo al terzo (art. 32). La votazione deve avvenire per appello nominale, nell'intento così di rafforzare il legame tra Presidente della Repubblica e maggioranza parlamentare che lo elegge.

La Costituzione del 1975 attribuiva al Capo dello Stato poteri incisivi e molti degli atti presidenziali erano dispensati dalla controfirma ministeriale, come: la nomina del Primo

Ministro, lo scioglimento della Camera, la convocazione del Consiglio dei Ministri sotto la sua presidenza, la revoca del Governo, il potere di veto, la promulgazione e pubblicazione delle leggi e il potere di indire referendum su “*questioni nazionali critiche*”. Questi poteri sono stati ampiamente riformati con la revisione del 1986 e l’articolo 35 ha disposto l’obbligatorietà della controfirma su tutti gli atti presidenziali. Il Presidente è poi rappresentante dello Stato fuori dal Paese (art.36), “*dichiara guerra e conclude trattati di pace, d’alleanza, di cooperazione economica e di partecipazione ad organizzazioni o unioni internazionali*”. Ha potere di nomina del Primo Ministro e, su proposta di quest’ultimo, dei Ministri (art.37); qualora nessuno dei partiti alla Camera abbia la maggioranza assoluta dei seggi, il Presidente incarica il capo del partito che dispone della maggioranza relativa di una missione esplorativa per accertare la sussistenza di possibilità di formare un governo. Secondo l’articolo 38, può altresì porre fine alle funzioni del Primo Ministro, nel caso in cui questi presenti le proprie dimissioni, o nel caso in cui il Governo sia stato colpito da una mozione di censura da parte della *βουλή*. Convoca il Consiglio della Repubblica nei casi specificamente previsti dalla Costituzione, e in tutte le altre occasioni che, a suo giudizio, presentano una particolare importanza di carattere nazionale (art. 39). Convoca la Camera dei deputati in sessione ordinaria una volta all’anno, conformemente alle prescrizioni dell’articolo 64 paragrafo 1, e in sessione straordinaria ogni volta che lo giudichi utile. Il potere di scioglimento della Camera è rimasto in capo al Presidente, solo nei casi disposti dall’articolo 41, che elimina ogni margine di discrezionalità. Tali casi concernono “*disaccordo manifesto con l’opinione pubblica*” o la mancanza di stabilità dell’Esecutivo. Il Presidente sanziona, promulga e pubblica le leggi votate dalla Camera entro un mese a partire dalla loro approvazione (art. 42) ed emana i decreti necessari per l’esecuzione delle stesse (art.43). L’articolo 44 afferma che il Presidente della Repubblica può, su proposta del Consiglio dei ministri, emanare dei decreti con valore di legge per circostanze eccezionali di necessità urgente ed imprevista. Tali decreti devono essere sottoposti alla ratifica della Camera dei deputati entro i quaranta giorni che seguono la loro emanazione o entro i quaranta giorni seguenti la convocazione della Camera. Ha poi il diritto di concedere la grazia, di commutare e di ridurre le pene comminate dai tribunali ed eliminare le conseguenze legali di ogni genere di pena inflitta. È inoltre Capo supremo delle forze armate del Paese (art. 45) e può, in caso di guerra o di mobilitazione a causa di pericoli esterni, come pure in occasione di minaccia evidente contro l’ordine pubblico e la sicurezza dello Stato a causa di pericoli interni, sospendere su tutto o su una parte del

territorio il godimento di alcuni diritti e libertà fondamentali⁷, disporre l'applicazione della legge sullo «stato di assedio» vigente in quel momento ed istituire dei tribunali straordinari. Altra potestà rimasta in capo al Presidente è l'indizione del referendum, anche se con la riforma del 1986 è stato introdotto il vincolo della previa proposta dell'Esecutivo approvata dalla Camera; la disciplina dell'istituto referendario è però affidata alla determinazione della legge, secondo quanto disposto dalla revisione costituzionale del 1986. Tale decisione lascia intendere la diffidenza che i costituenti avevano nei confronti di tale istituto, poiché considerato un'arma nelle mani del Presidente della Repubblica. La formulazione del 1975 dell'articolo 44 prevedeva, difatti, che a quest'organo spettasse il potere di indire il referendum su questioni di carattere fondamentale, con discrezionalità circa la determinazione della data di svolgimento e la formulazione del quesito da sottoporre al popolo. Tuttavia, con la revisione del 1986, i poteri del Capo di Stato in merito sono stati fortemente ridotti⁸. Pertanto la procedura da seguire è quella contenuta al nuovo articolo 44, co. 2⁹. Il referendum, quindi, viene proclamato con decreto del Capo di Stato su proposta del Consiglio dei Ministri e solo in seguito all'approvazione da parte della maggioranza assoluta dei membri effettivi della *βουλή των Ελλήνων*. Il quesito referendario può avere ad oggetto due ordini di materie: quelle di cruciale rilievo nazionale e quelle di particolare importanza sociale. Nel primo caso si tratta di un referendum di tipo consultivo indetto dal Presidente della Repubblica, mentre nel secondo si parla di referendum legislativo, poiché riguarda un progetto di legge che deve necessariamente essere votato in Parlamento ed adottato dai 3/5 dei suoi

⁷ Le disposizioni degli articoli 5 paragrafo 4), 6, 8, 9, 11 paragrafo 1) a 4), 12, 14, 19, 22, 23, 96 paragrafo 4) e 97 della Costituzione, o le disposizioni di alcuni degli articoli stessi.

⁸ Sul referendum nella Costituzione ellenica a seguito della revisione costituzionale Cfr. Voloydakis, E., *Diritto e politica*, vol. 13-14, pp. 225-283 (greco).

⁹ L'art. 44, co. 2 della Costituzione ellenica dispone che: “*Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας προκηρύσσει με διάταγμα δημοψήφισμα για κρίσιμα εθνικά θέματα, ύστερα από απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας του όλου αριθμού των βουλευτών, που λαμβάνεται με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Δημοψήφισμα προκηρύσσεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με διάταγμα και για ψηφισμένα νομοσχέδια που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, εκτός από τα δημοσιονομικά, εφόσον αυτό αποφασιστεί από τα τρία πέμπτα του συνόλου των βουλευτών, ύστερα από πρόταση των δύο πέμπτων του συνόλου και όπως ορίζουν ο Κανονισμός της Βουλής και νόμος για την εφαρμογή της παραγράφου αυτής. Δεν εισάγονται κατά την ίδια περίοδο της Βουλής περισσότερες από δύο προτάσεις δημοψηφίσματος για νομοσχέδιο. Αν νομοσχέδιο υπερψηφιστεί, η προθεσμία του άρθρου 42 παράγραφος 1 αρχίζει από τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος*”.

componenti; tale progetto può comunque esser sottoposto a referendum qualora la stessa Camera ne approvi l'indizione con maggioranza qualificata dei 3/5 ed indetto con decreto del Capo di Stato. Il Presidente può anche rinviare un progetto di legge alla *βουλή* con annesse motivazioni; qualora vi sia una nuova approvazione a maggioranza assoluta di questo, il Capo di Stato dovrà necessariamente promulgare e pubblicare la legge. Secondo l'articolo 100, § 1(b)¹⁰ della Costituzione e gli articoli 6, 33-38 della legge n. 345/1976¹¹, deve essere la Corte Suprema speciale a vigilare sullo svolgimento e l'esito della consultazione. Oltre a disciplinare i due casi in cui è possibile indire una consultazione referendaria, l'articolo 44, fa poi espressa previsione del divieto di referendum su normative che riguardano materie finanziarie¹².

Al Parlamento (*Βουλή των Ελλήνων*) è dedicata la Sezione III della Parte Terza. È un organo monocamerale¹³ composto da 300 deputati eletti per quattro anni. In base all'articolo 26 della Costituzione, esercita la funzione legislativa. Inoltre, elegge il Capo dello Stato, concede e la revoca la fiducia al governo, o singolarmente ad uno dei suoi membri, approva il bilancio statale, attua il procedimento di revisione costituzionale e mette in stato d'accusa il Presidente della Repubblica.

Il sistema elettorale è disciplinato dalla legge¹⁴, ma all'articolo 54 sono previsti alcuni principi inderogabili, quali la ripartizione dei seggi per ogni circoscrizione in base alla densità demografica e l'elezione di un ventesimo dei deputati scelto su scala nazionale, proporzionalmente ai risultati elettorali conseguiti da ciascun partito. La soglia di sbarramento è fissata al 3%, con una regola che favorisce il partito di maggioranza e

¹⁰ Art. 100, § 1(b): “*Συνιστάται Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο στο οποίο υπάγονται: Ο έλεγχος του κύρους και των αποτελεσμάτων δημοψηφίσματος που ενεργείται κατά το άρθρο 44 παράγραφος 2*”.

¹¹ ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 4023 Διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος. <http://katraslaw.gr/ki/nomothesia/366-2011-07-29-10-04-55>.

¹² In virtù di ciò ci si è anche interrogati sulla legittimità costituzionale del referendum svoltosi in Grecia il 5 luglio 2015.

¹³ Il monocameralismo è soluzione adottata da Stati unitari solitamente piccoli ed omogenei, che non considerano necessaria l'istituzione di una camera alta. Generalmente si tratta di una scelta adottata per ridurre i costi della politica, concentrare maggiormente i poteri e dove si hanno collegi elettorali più grandi, nel caso della Grecia 56, ma meno parlamentari per circoscrizione, comportando di conseguenza minore rappresentanza dell'elettorato ed un inferiore radicamento della politica nel territorio. *Cfr.* Pegoraro, L. E Rinella, A., *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017.

¹⁴ Tale tratto è riscontrabile nell'alternanza governativa tra il PASOK e la Nea Dimokratia che si è verificata fino al 2012.

promuove la formazione di governi generalmente espressione di un unico partito. I deputati vengono eletti in 56 circoscrizioni. Il premio di maggioranza di 50 seggi è dato al partito che raggiunge la maggioranza dei voti, pertanto vi è un favoreggiamento della formazione partitica e della coalizione che riescono ad attrarre il maggior numero di voti, facilitando il raggiungimento di una maggioranza in sede parlamentare e la stabilità del governo. I seggi vengono distribuiti proporzionalmente tra i vari partiti sulla base della percentuale di voti ricevuti¹⁵. Inoltre, la Costituzione non definisce il numero preciso di rappresentanti che devono sedere nella *βουλή*; l'unica disposizione è presente all'art. 51, par. 1¹⁶ e stabilisce che i parlamentari non devono inferiori ai 200 o superiori ai 300 in quanto rappresentano la Nazione. Le elezioni si tengono ogni quattro anni, a meno che non vengano convocate anticipatamente a causa delle dimissioni del governo in carica o per mancata elezione del Presidente della Repubblica. Nel disegno originario, il diritto di voto, contenuto all'articolo 51, par.5, era obbligatorio. Con la riforma del 2001, tuttavia, è stata abrogata la norma contenente le sanzioni e le deroghe in materia.

Le cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica parlamentare, disciplinate dagli articoli 56 e 57, risultano particolarmente restrittive. In particolare, l'articolo 57, par. 1 prevede come incompatibile il titolare di qualsiasi impresa, sia pure a vario titolo, che abbia rapporti di lavoro con lo Stato, così come l'esercizio di qualsiasi attività professionale, salvi i casi disposti dalla legge.

L'attività legislativa ed il suo esercizio da parte del Parlamento sono state riformate nel 2001, in modo da semplificarne il lavoro; inoltre, sono stati riconosciuti poteri deliberanti alle sei Commissioni Parlamentari Permanenti, previste dall'articolo 68¹⁷, su tutti i progetti e proposte di legge la cui materia non sia contenuta all'art. 72, par.1¹⁸. Tale

¹⁵ ΝΟΜΟΣ 3231/2004 ΦΕΚ 45/Α/11.2.2004.

¹⁶ Art. 51, 1: Ο αριθμός των βουλευτών ορίζεται με νόμο, δεν μπορεί όμως να είναι μικρότερος από διακόσιους ούτε μεγαλύτερος από τριακόσιους.

¹⁷ Commissione per l'educazione; Commissione per la difesa nazionale e gli affari interni; Commissione per i problemi economici; Commissione per gli affari sociali; Commissione per la pubblica amministrazione, l'ordine pubblico e la giustizia; Commissione per la produzione e il commercio.

¹⁸ Art. 72 1: Στην Ολομέλεια της Βουλής συζητούνται και ψηφίζονται ο Κανονισμός της, νομοσχέδια και προτάσεις νόμων για τα θέματα των άρθρων 3, 13, 27, 28 παράγραφοι 2 και 3, 29 παράγραφος 2, 33 παράγραφος 3, 48, 51, 54, 86, νομοσχέδια και προτάσεις εκτελεστικών του Συντάγματος νόμων για την άσκηση και προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, νομοσχέδια και προτάσεις νόμων για την αυθεντική ερμηνεία νόμων, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που σύμφωνα με ειδική πρόβλεψη του

articolo dispone che solo il Parlamento in seduta plenaria può discutere: i Regolamenti della Camera, i progetti di legge inerenti l'elezione dei deputati, specifici diritti e libertà fondamentali, l'esercizio e la protezione di diritti individuali, il funzionamento dei partiti politici, la delega legislativa, la responsabilità ministeriale, lo stato d'assedio e qualsiasi argomento rientri nella competenza della βουλή o per la cui regolamentazione sia richiesta la maggioranza qualificata. Inoltre, l'articolo 76, par. 5 prevede la possibilità per il Governo di richiedere la discussione di una legge in un numero limitato di sedute, quando si abbia carattere di urgenza. In questo caso, su proposta di un decimo dei suoi membri, la Camera può prolungare il numero di sedute (da tre a cinque). Il Regolamento interno fissa la durata di ogni intervento.

La Sezione Quarta è dedicata al Governo e contiene norme che ne disciplinano funzionamento, composizione, procedura di formazione e scioglimento. All'articolo 82 si enuncia che l'Esecutivo è formato dal Primo Ministro – capo del partito vincitore delle elezioni, secondo disciplina costituzionale¹⁹ – e dai Ministri; il Governo “*determina e dirige la politica generale del Paese*”. Inoltre, svolge attività normativa mediante decreti legislativi e regolamenti. Il procedimento di formazione del governo è contenuto all'articolo 37, in quanto potere del Presidente della Repubblica. Lo scioglimento invece può avvenire per tre ordini di ragioni: per dimissioni, per sfiducia della Camera o, automaticamente per mancata elezione del Presidente dopo il terzo turno di votazioni. Con la revisione del 1986 è stata abrogata la disposizione secondo la quale anche il Capo di Stato potesse revocare la fiducia al Governo.

La Sezione Quinta riguarda la disciplina del Potere Giudiziario. La revisione del 2001 è intervenuta significativamente in quest'ambito, razionalizzando, in modo ulteriore rispetto alla disciplina prevista nel 1975, il sistema giudiziario greco. Si riscontrano in questa Sezione articoli dedicati alla composizione e giurisdizione dei tribunali, ai magistrati e ai cancellieri giudiziari. Norme inerenti al sistema giudiziario si rinvencono anche nella Parte II della Costituzione, in particolare agli articoli 20, par. 1 e 8, disciplinanti rispettivamente il diritto di accesso alla giustizia e il principio del giudice naturale.

Συντάγματος ανατίθεται στην Ολομέλεια της Βουλής ή για τη ρύθμιση του οποίου απαιτείται ειδική πλειοψηφία. Στην Ολομέλεια της Βουλής ψηφίζεται επίσης ο προϋπολογισμός και ο απολογισμός του Κράτους και της Βουλής.

¹⁹ Prima della revisione del 1986, la Costituzione prevedeva che il Capo dello Stato avesse ampi poteri discrezionali in merito alla nomina del Primo Ministro.

L'amministrazione della giustizia, basandosi sul sistema francese, si articola nei rami: civile, penale - con la Corte di Cassazione posta all'apice del sistema - e amministrativa, al cui vertice si trova il Consiglio di Stato; è prevista poi la giurisdizione contabile di cui si occupa la Corte dei Conti. L'articolo 87, par. 1 disciplina l'indipendenza funzionale e personale dei magistrati, assicurata da organi specifici disposti dall'articolo 90. L'imparzialità dell'amministrazione della giustizia invece, secondo disposto dell'articolo 93, è garantita dal principio di pubblicità delle udienze, di motivazione delle sentenze e di pronuncia di queste in pubblica udienza, nonché dall'obbligatorietà di pubblicazione dell'opinione difforme della minoranza, come previsto dalla revisione di detto articolo dopo la riforma del 2001.

Sono previsti due tipi di controllo di costituzionalità delle leggi: diffuso/concreto da parte dei giudici in sede di risoluzione delle controversie e successivo e accentrato affidato alla Corte Suprema Speciale (art.100). Questa si pronuncia in materia di costituzionalità, per altro, nel caso in cui, per l'interpretazione delle disposizioni di una legge, la Corte di Cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti abbiano emesso decisioni fra loro contraddittorie (art. 100, par. 1 (e)). Inoltre, la decisione di annullamento di una norma da parte della Corte Suprema comporta l'annullamento della legge posta in esame con effetti *ex nunc* ed *erga omnes* (art.100, par 4). La riforma del 2001 ha inciso anche su alcuni aspetti della disciplina dei Tribunali straordinari. In particolare, l'articolo 95 dispone che il Consiglio di Stato è giudice di annullamento, su ricorso per atti amministrativi esecutivi, e di cassazione, su ricorso delle sentenze dei tribunali amministrativi di ultima istanza. Inoltre, il paragrafo 5 impone all'Amministrazione l'obbligo di ottemperanza alle decisioni giudiziarie, rimettendo alla legge la determinazione delle misure necessarie per l'adempimento. All'articolo 98 è stata inserita invece la previsione secondo la quale la Corte dei Conti deve esercitare il controllo dei contratti "*di notevole valore economico*" di cui sia contraente lo Stato.

Infine, l'ultima Sezione della Parte Terza è dedicata alla Pubblica Amministrazione. È previsto un sistema basato sul principio di decentramento ed auto-amministrazione locale, come disposto dagli articoli 101 e 102. Il territorio è amministrato da organi centrali e periferici dello Stato; questi ultimi sono subordinati al Governo che li dirige e coordina, esercitando il controllo di legittimità sugli atti adottati da questi organi.

L'auto-amministrazione locale consta invece nel riconoscimento, secondo l'articolo 102, di poteri amministrativi alle collettività locali, enti con personalità giuridica distinta dallo Stato e diretti da autorità elettive proprie. Questi enti sono titolari di poteri di natura

amministrativa, senza alcuna autonomia normativa, se non per i casi in cui è prevista una specifica autorizzazione. La revisione del 2001 ha aperto in questo campo molte prospettive di sviluppo. Sono stati riformati profili della struttura organizzativa, delle competenze, del regime economico e del ruolo delle collettività locali all'interno del sistema politico. Inoltre è stato inserito il nuovo articolo 101 A, dedicato alle Autorità Indipendenti. Viene così fatta una distinzione tra Autorità costituzionalmente previste, soggette appunto alla Costituzione, e quelle istituite con legge ordinaria: solo prime sono coperte da garanzia costituzionale per l'esistenza e il funzionamento.

Infine, la Parte Quarta della Costituzione è divisa in quattro Sezioni, di cui la Seconda, composta dal solo articolo 110, risulta essere fondamentale perché contenente disposizioni sulle materie non suscettibili di revisione costituzionale. In merito la Carta costituzionale ellenica risulta essere particolarmente rigida: prevede limiti contenutistici e limiti temporali all'esercizio del potere di revisione. Il relativo procedimento è disciplinato, oltre che dall'articolo 110, dal 119 del Regolamento Parlamentare²⁰. Entrambe le disposizioni prevedono che la revisione si svolga in due distinte legislature: nella prima, il Parlamento si pronuncia sulla necessità di revisione, su proposta di almeno 50 deputati, a maggioranza dei tre quinti dei suoi membri e in due scrutini diversi. La decisione parlamentare ha la struttura di una proposta di legge, è accompagnata da una relazione illustrativa e contiene l'elenco delle disposizioni costituzionali che si vogliono revisionare. La seconda fase si avvia con l'elezione della nuova Camera, che procede alla riforma vera e propria delle disposizioni individuate dalla precedente legislatura, approvando a maggioranza assoluta e in due votazioni il testo revisionato (par. 3).

1.1.2 Il processo di adesione alla Comunità Europea e l'adozione dell'euro

L'8 giugno 1959, la Repubblica ellenica fu il primo Stato ad invocare l'Articolo 283 del Trattato di Roma, il quale prevedeva che “*un singolo Stato, un'unione di Stati o un'organizzazione internazionale*” potesse “*associarsi alla Comunità*”²¹. Nell'Accordo di Associazione l'8 giugno 1961, il Trattato di Atene, entrato poi in vigore l'anno seguente, oltre ad introdurre i tipici meccanismi dell'associazione con le Comunità, faceva esplicito riferimento ad una piena e futura partecipazione della Grecia al sistema

²⁰ ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ – ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΝΟΜΟΘΗΤΙΚΟΥ ΕΡΓΟΥ
<https://www.hellenicparliament.gr/userfiles/ebooks/KtV-2019-GR/122/index.html>.

²¹ Ravasi, G. (2015). *La Grecia nei confronti dell'Europa. Profilo storico di un'ambivalenza di fondo*. Rivista di Studi Politici Internazionali, vol. 82 n°3, luglio – settembre 2015.

comunitario, come affermato dall'Articolo 72 dello stesso Accordo²². Nel testo era prevista, in particolare: un'unione doganale tra il Paese e la CEE alla fine del periodo di transizione di 22 anni; la conclusione di protocolli finanziari e l'armonizzazione di alcune politiche, con particolare attenzione all'agricoltura e al sistema di tassazione; mentre il libero movimento di persone, servizi e capitali avrebbe avuto l'avvio dopo un periodo di 12 anni.

Tuttavia, i rapporti tra la CEE e la Grecia si raffreddarono nel 1967: il colpo di Stato militare del suddetto anno ad opera dei Colonnelli isolò diplomaticamente il Paese. L'Accordo di Associazione venne sospeso durante gli anni della dittatura a causa dell'isolamento diplomatico della Grecia, per poi entrare nuovamente in vigore nel 1974 con la caduta del regime e la conseguente proclamazione della Repubblica.

Il 12 luglio 1975 il governo greco, ed in particolare l'allora Primo Ministro Karamanlis, puntò all'adesione del paese alla CEE in qualità di membro a pieno titolo. Le motivazioni che spinsero a sottoscrivere la domanda per l'accesso furono di natura politica ed economica. Anzitutto la Grecia considerava la Comunità Europea come un ancoraggio che avrebbe potuto garantire stabilità interna al sistema politico ed istituzionale; il Paese intendeva poi rafforzare la propria posizione ed indipendenza nel sistema regionale ed internazionale, mediante lo sviluppo di relazioni con i maggiori attori. Inoltre, l'accesso alla CEE era visto come un fattore di particolare "potenza", in quanto avrebbe potuto contribuire allo sviluppo e modernizzazione dell'apparato economico e sociale greco; infine, la Grecia, considerandosi paese europeo, desiderava poter aver un ruolo di rilievo nel processo di integrazione europea.

I negoziati furono complessi: da un lato vi era il timore di alcuni paesi, quali Francia e Italia, per una potenziale concorrenza in campo agricolo e, dall'altra, Atene aveva paura degli effetti che gli alti prezzi della comunità avrebbero potuto avere sulle sue importazioni. Peraltro, l'opinione espressa dalla Comunità sull'adesione della Grecia risultava essere piuttosto negativa: l'economia ellenica, oltre che il suo sistema politico ed amministrativo, venne giudicata non adeguata se confrontata con quella degli altri Stati membri. Pertanto, prima dell'effettiva entrata nella Comunità, Karamanlis, ancora in carica come Primo Ministro, capì l'importanza di far diventare il Paese membro a pieno titolo, ritenendo anzitutto di doversi occupare del punto più debole dello Stato;

²² Tale percorso di avvicinamento subì un rallentamento tra il 1967 e il 1974, ossia durante tutto il periodo in cui il Paese venne retto dalla dittatura, la quale interruppe bruscamente il corso delle trattative con la Comunità Europea.

l'economia era caratterizzata già da allora da un'altissima inflazione (26,4%), grande deficit della bilancia dei pagamenti e profonda recessione, quest'ultima però in linea con quella che caratterizzava i paesi che erano stati colpiti dalla crisi degli anni Settanta. Tale motivazione fondamentale, unita al fattore geografico, non aveva permesso alla Repubblica ellenica di entrare a far della CEE prima dell'avvio del processo di adesione. Le reazioni della Comunità Europea alla domanda di accesso greca vennero immediatamente espresse per tramite della Commissione chiamata, sulla base dell'Articolo 237 TCE, ad esprimere il parere in merito alle questioni inerenti l'ammissione di un paese. Tale parere, pubblicato nel gennaio 1976, dichiarava l'accettazione della domanda di accesso della Grecia, proponendo come condizione l'istituzionalizzazione di un periodo transitorio che avrebbe dovuto precedere l'accesso, affinché il Governo ellenico implementasse misure economiche necessarie al paese per poter ottenere lo *status* di membro a tutti gli effetti. Pertanto si optò per la previsione all'interno del Trattato di adesione del paese, firmato ufficialmente il 28 maggio 1979, di un periodo di transizione variabile da cinque a sette anni affinché si liberalizzassero gli scambi²³ e l'economia del Paese raggiungesse un livello tale da essere conforme alle regole comunitarie. Alla fine di tale periodo, il Paese sarebbe stato in grado di integrarsi pienamente nell'Unione Doganale e portare i prezzi dei propri prodotti agricoli in linea con quelli degli altri Stati Membri della Comunità. Fu anche pianificato di inserire la dracma nel Sistema Monetario Europeo, nel quale erano rappresentate l'1.3% delle Unità Monetarie Europee²⁴. Tuttavia, un cospicuo numero di elementi necessari per l'accesso, ritenuti maggiormente sensibili dai Paesi membri CEE, vennero inclusi all'interno delle disposizioni previste per il periodo transitorio. La libera circolazione dei lavoratori greci e dei prodotti agricoli non sarebbe diventata operativa prima del 1° gennaio 1988. Inoltre, l'esenzione dal pagamento dell'IVA consentiva alla Grecia di beneficiare delle risorse del budget comunitario e, momentaneamente, di non contribuirvi. Questa agevolazione venne vista come mezzo per evitare una rinegoziazione dello scenario finanziario che aveva spesso esacerbato le relazioni tra Regno Unito e Comunità Europea.

²³ Atti relativi all'adesione della Repubblica ellenica alle Comunità europee, *Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ellenica ed agli adattamenti dei trattati, Parte quarta, Titolo II*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1979:291:FULL&from=IT>.

²⁴ Deschamps, E. and Lecl, C. (2016). *The accession of Greece*. Cvce.eu. Available at: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/61a2a7a5-39a9-4b06-91f8-69ae77b41515/publishable_en.pdf [Accessed 25 Sep. 2019].

I negoziati per la *membership* ebbero inizio nel luglio 1976 e terminarono nel maggio 1979, con la firma del Trattato di Ammissione allo *Zappeion Megaron* di Atene; il Parlamento ellenico ratificò il Trattato il 28 giugno 1979, mentre l'accesso effettivo avvenne due anni dopo, il 1° gennaio 1981²⁵.

Pertanto, il 1° gennaio 1981 la Grecia entrò ufficialmente a far parte dell'allora Comunità Economica Europea (CEE). Come si è detto, con la riforma costituzionale del 1986 è stato introdotto l'articolo 28, che al paragrafo 1 prevede espressamente l'inserimento nel diritto interno delle norme di diritto internazionale generalmente accettate e dei Trattati internazionali ratificati. La norma ha consentito la ratifica dei Trattati di Maastricht e di Amsterdam, ed è stata corredata da una clausola interpretativa, introdotta con la revisione del 2001, secondo cui l'art. 28 rappresenta "*il fondamento per la partecipazione della Grecia al processo di completamento dell'Unione Europea*".

Tuttavia, gli sforzi del Presidente della Repubblica Karamanlis, intrapresi quando ancora era Capo dell'Esecutivo, non vennero accettati dal suo successore Andreas Papandreou, fondatore e leader del Movimento socialista panellenico (PASOK) e diventato Primo Ministro a seguito delle elezioni dell'ottobre 1981. Papandreou era stato da sempre fervente euroscettico, facendo di questo aspetto il punto di forza della propria campagna elettorale. Egli richiedeva alcune deroghe alle previsioni del Trattato di Adesione ed un aumento degli aiuti destinati alla Grecia, affinché il Paese continuasse a rimanere nella Comunità. Inoltre, il leader di PASOK considerava l'ingresso del proprio Paese nella Comunità Europea come un ennesimo tentativo degli altri Stati di indurlo a compiere concessioni circa la questione cipriota, contro la politica della Grecia di l'apertura verso i Balcani e il Medio Oriente. La vittoria del PASOK alle elezioni del 1981 fu sintomo del malcontento che i greci iniziavano a mostrare per la scelta operata da Karamanlis: non si registrava alcun miglioramento della situazione economica del paese, nonostante vi fosse un'alta dipendenza dalle risorse provenienti dalla CEE.

Gli europei, per cercare di tenere sotto controllo i sentimenti di ostilità manifestati dal partito in quel momento al governo in Grecia, decisero di far affluire nel Paese ingenti risorse finanziarie, che tuttavia non vennero destinate dal Governo locale per il bene del popolo e dello Stato, ma in modo del tutto inefficiente nel settore pubblico e nel sistema di previdenza sociale, che si rivelò poi essere una delle maggiori cause di fallimento del sistema economico ellenico.

²⁵*Ελληνική Δημοκρατία – Υπουργείο Εξωτερικών* - <https://www.mfa.gr/en/foreign-policy/greece-in-the-eu/greeces-course-in-the-eu.html> .

Dopo quasi dieci anni di governo socialista, le elezioni del 1990 portarono nuovamente alla vittoria della Nea Dimokratia²⁶, che si trovò a fronteggiare una situazione economica quasi disastrosa. Da Bruxelles si imputava ad Atene una cattiva gestione dei fondi comunitari, un aumento del debito pubblico, che andava ad indebolire la ricchezza produttiva del paese, ed un'accentuata diffusione dell'evasione fiscale. Pertanto il nuovo Ministro dell'Economia Manos intraprese subito la strada della mediazione con le Istituzioni comunitarie, proponendo un progetto molto ambizioso di privatizzazioni per il Paese e abolendo l'obbligo per le banche di finanziare il deficit fiscale. Tuttavia, il maggior problema per l'economia rimaneva il debito pubblico, che nel 1990 aveva raggiunto il 120% del PIL. Il governo pertanto cominciò ad agire imponendo misure di austerità che, se da un lato fecero guadagnare il favore di Bruxelles, dall'altro provocarono l'ostilità della popolazione ellenica che, alle nuove elezioni del 1993, favorì il ritorno al potere del PASOK di Papandreou, che governò essenzialmente la Grecia come “un suo feudo”²⁷.

Intanto, dopo il 1992, l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht l'Europa diede nuova linfa al processo di integrazione: le tre Comunità Europee (CEE) furono unificate nella Comunità Europea (CE) e furono istituiti i pilastri che la potenziavano a livello intergovernativo – Politica Estera e Sicurezza Comune (PESC) e Cooperazione di Polizia Giudiziaria in materia penale (GAI). Il Consiglio europeo di Madrid avviò tre anni dopo le discussioni circa l'adozione della moneta unica, con l'entrata in funzione dell'euro il 1° gennaio 1999 in undici Stati membri²⁸. Intanto in quegli anni in Grecia scomparivano, a distanza di pochi anni l'uno dall'altro, i due maggiori esponenti che avevano caratterizzato lo scenario politico dalla fine del secondo dopoguerra e il Paese, impegnato nel risanamento finanziario, rimandò l'adozione della moneta unica al 2001.

²⁶ La Nea Dimokratia aveva governato il paese per la prima volta dall'instaurazione della Repubblica a seguito della caduta del regime dei colonelli nel 1975.

²⁷ Gumbel, A. (1996). *An end to the Greek myth*. The Independent. Available at: <https://www.independent.co.uk/voices/an-end-to-the-greek-myth-1324414.html> [Accessed 25 Sep. 2019].

²⁸ Consiglio Europeo di Madrid 15 e 16 dicembre 1995, *Conclusioni della Presidenza*: https://www.europarl.europa.eu/summits/mad2_it.htm#annex1.

1.2 2010: L'ANNO HORRIBILIS PER LA GRECIA

1.2.1 Cenni sulle radici della crisi

Nonostante l'attesa, la scelta greca di aderire all'euro generò confusione a livello europeo, l'allora Primo Ministro Kostas Simitis, successore di Papandreu alla guida del PASOK, aveva designato tale operazione come prioritaria nel suo programma politico e ne aveva esaltato i possibili benefici, facendo leva sugli aspetti politici piuttosto che su quelli economici²⁹. Difatti, affermava che, rappresentando l'Unione Europea uno spazio di sicurezza per la Grecia, far parte del suo nucleo duro, ossia l'Eurozona, avrebbe fornito garanzia di stabilità e sviluppo. Però nulla si disse circa i parametri di Maastricht, stabiliti proprio per poter entrare nella zona euro. Per ottenere la vittoria alle elezioni del 2002, Simitis era riuscito ad accordarsi con la Goldman Sachs³⁰ affinché gran parte del debito greco venisse trasformato in *swap*³¹ e rientrare così nei parametri suddetti³².

Da quel momento nemmeno i governi successivi procedettero con un adeguamento dei conti greci alle condizioni imposte dall'Eurozona per esserne membro e si fece sempre più ricorso ad un aumento incontrollato di spesa pubblica, non per investimenti ma per aumenti salariali agli impiegati pubblici, per le pensioni ed altri usi clientelari.

La Comunità Europea rimase inerme davanti a tale situazione, dal momento che la Grecia era uno dei maggiori importatori europei e i due maggiori partiti ellenici (Nea Dimokratia e PASOK) erano parte, a livello comunitario, delle due grandi famiglie partitiche, il PPE e il PSE.

Con l'entrata nell'Unione Economica e Monetaria, la Grecia necessitava però di tassi di crescita *extra* per poter raggiungere gli standard di vita medi dell'Unione stessa. Si sarebbe dovuto allo stesso tempo tenere conto del fatto che l'asimmetria esistente tra quelli che venivano definiti paesi *core* e quelli definiti periferici si sarebbe rafforzata a

²⁹ Mitsopoulos, M. e Pelagidis, T, *Who's to blame for Greece? How austerity and populism are destroying a country with high potential (Second edition)*, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 33-34

³⁰ In merito al ruolo delle agenzie di rating statunitensi nella falsificazione dei dati greci si veda M. MEGLIANI, *Verso una nuova architettura finanziaria europea: un percorso accidentato*, Rivista di diritto del commercio internazionale, I (2013).

³¹ Contratto con il quale due parti si impegnano a scambiarsi futuri pagamenti. Tale contratto definisce le date in cui verranno effettuati i pagamenti reciproci e le modalità secondo le quali dovranno essere calcolate le rispettive somme.

³² Deliolanes, D., *Tsipras l'europeista immaginario* in Limes, 7/2015.

causa dei meccanismi di trasmissione monetaria nell'area euro, poiché i paesi con grande dipendenza dal credito bancario a breve termine, tra cui la Grecia stessa, avrebbero subito maggiormente l'influenza derivante da variazioni di tassi di interesse. Tuttavia, il continuo afflusso di denaro non giovò affatto all'economia del Paese, poiché i governi lo impiegarono essenzialmente per proseguire sulla via dello sconosciuto uso dello stesso. Intanto sulla scena politica interna fecero la loro comparsa il nipote di Konstantinos Karamanlis, Kostas, leader della Nea Dimokratia tra i principali artefici della quasi bancarotta della Grecia, e per il PASOK Georgos Papandreou, figlio di Andreas. Con l'adesione alla moneta unica il Paese aveva definitivamente rinunciato all'utilizzo di tutti quegli strumenti di politica monetaria che fino a quel momento gli avevano permesso di uscire da crisi finanziarie³³.

Nel 2004, inoltre, le Olimpiadi di Atene contribuirono ulteriormente ad un aumento del debito, rendendo la Grecia particolarmente vulnerabile ai futuri eventi. Questa situazione, in cui il debito aumentava costantemente e i conti dello Stato continuavano ad essere truccati pur di far parte della grande famiglia comunitaria e mantenere un tenore di vita al di sopra delle proprie possibilità, non sarebbe potuta andare avanti a lungo. Lo scoppio della crisi dei debiti sovrani nel 2009, che altro non fu se non l'onda lunga del fallimento nel 2008 della società americana di servizi finanziari *Lehman Brother*, fornì l'occasione per portare alla luce il vero stato dell'economia ellenica, provocando di conseguenza un'avversione al rischio da parte degli investitori internazionali, che iniziarono a mostrare ritrosia a qualsiasi possibilità di detenzione di titoli del debito pubblico greco.

1.2.2 Lo scoppio della crisi e i primi interventi dell'Unione Europea

Il "peccato originale" della classe politica greca è da rivenire nell'arco temporale che va dal 2001 al 2009. In quegli anni i politici greci non avevano compreso pienamente l'opportunità che rappresentava l'esser parte dell'Euro: godere di tassi di interesse bassi, simili a quelli dei paesi economicamente strutturati, e avere stabilità finanziaria e macroeconomica per permettere una crescita reale. Il Paese fu così condannato per il futuro. Quando nell'ottobre del 2009 il Primo Ministro Georgos Papandreou (PASOK) rivelò pubblicamente la falsificazione dei bilanci ellenici inviati dai governi precedenti

³³ Cfr. https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/maastricht_it.pdf.

alle istituzioni di Bruxelles³⁴, la crisi scoppiò ufficialmente e l'Unione Europea si trovò impreparata a gestire una simile situazione: non si era mai verificata, prima di quel momento, una crisi riguardante il debito pubblico di un proprio Stato membro. Era così venuta alla luce la vera natura del Paese: sottosviluppato rispetto agli altri Stati membri dell'Eurozona e fortemente caratterizzato da cattiva amministrazione e corruzione cronica che avevano trascinato un'intera Nazione nel baratro.

Inoltre, un Paese che per poter entrare a far parte dell'Unione Monetaria era riuscito a truccare i propri conti³⁵ aveva mostrato la presenza di una falla nel sistema comunitario. Subito si diffuse il timore tra gli investitori internazionali che la Grecia non fosse più in grado di rispettare gli obblighi finanziari, data l'entità del suo debito pubblico, e si innescò una crisi di fiducia. Altro problema sopraggiunse agli inizi del 2010, quando le agenzie di rating internazionali, declassando il debito pubblico greco allo stato *junk*³⁶, diffusero il timore di un contagio ad altri paesi dell'Eurozona, rivelatosi poi reale³⁷. Inoltre, i titoli del debito pubblico ellenico posseduti dalle banche tedesche e francesi erano in quantità tale che avrebbero potuto trascinare verso il default anche le economie più solide dell'Eurozona, data la sempre maggior interconnessione dei sistemi economici dei vari paesi. Le relazioni fra il governo greco e le Istituzioni dell'UE per definire un accordo e le modalità d'azione per un aiuto finanziario si dimostrarono sin dal primo momento particolarmente ardue. Contestualmente, venne avviata una forte campagna mediatica nei vari Paesi dell'UE contro la Repubblica ellenica: i contribuenti dei diversi Stati membri non erano disposti a pagare per le colpe altrui; si andò a delineare per la prima volta la contrapposizione tra quelli che vennero definiti i paesi "cicala" e i paesi "formica"³⁸.

³⁴ Appena nominato Ministro delle Finanze, Giorgos Papakonstantinou procedette con un'accurata analisi dei conti pubblici ellenici e della situazione debitoria, scoprendo trucchi contabili che per anni erano abilmente riusciti ad occultare montagne di debiti.

³⁵ Diversamente da quanto dichiarato alle istituzioni europee nel 2009, il rapporto deficit/PIL della Grecia era del 12,7% e non del 3,7, con un debito di 350 miliardi di euro. Questo fu prova dell'inattendibilità dell'Eurostat.

³⁶ The Guardian. (2019). *Government debt: Judging the judges*. Available at: <https://www.theguardian.com/business/2010/jan/04/credit-rating-agency-sovereign-debt> [Accessed 16 Aug. 2019].

³⁷ Di fatti, a catena vennero colpiti Portogallo e Irlanda, per poi avere il contagio in seguito di Italia e Spagna, fino ad arrivare alla crisi del settore bancario di Cipro esplosa nel 2013.

³⁸ De Romanis, V., *L'austerità fa crescere - Quando il rigore è la soluzione*, Marsilio Editori, Venezia, p.28.

Come detto, le Istituzioni europee non erano preparate ad affrontare una crisi di tale portata. Inoltre, ciò che impedì sin da subito l'attuazione di un intervento di salvataggio in Grecia era un problema di natura prettamente giuridica: il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea prevede espressamente limiti esterni alla sovranità statale per evitare azzardo morale di un qualsiasi membro, la *no-bailout clause* sancita dall'articolo 125. Tale clausola fa espresso divieto agli Stati membri di farsi garanti del debito di un Paese appartenente all'UE.

Forme di assistenza finanziaria però sono contenute all'articolo 143, che prevede, nel caso in cui uno Stato avesse presentato una bilancia dei pagamenti particolarmente in sofferenza tale da ritenersi una minaccia sia per il mercato interno che per la politica commerciale comunitaria, l'attuazione di un meccanismo le cui modalità dovevano essere concordate con Commissione e Consiglio a seconda del caso. Altro caso in cui può essere ritenuto legittimo l'aiuto finanziario da parte dell'Unione Europea è contenuto all'articolo 122 del TFUE che statuisce la possibilità di concessione di aiuto monetario qualora uno Stato membro si fosse trovato in difficoltà economiche a causa di "*circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo*", come calamità naturali o qualsiasi altra circostanza generata da una condizione esterna alla volontà dello stato.

Tuttavia, durante l'analisi del caso greco in seno alle Istituzioni europee emerse chiaramente come questa situazione non sarebbe potuta essere ricondotta ad alcuna delle fattispecie sopracitate; pertanto era necessaria la ricerca di una soluzione alternativa, dal momento che non poteva ignorarsi il fatto che la Grecia stesse perdendo accesso ai mercati finanziari sempre più velocemente³⁹ e lo spread stesse salendo a livelli eccessivamente alti. Ci si appellò pertanto ad un principio contenuto all'interno della Dichiarazione Schumann e la cui applicazione è riscontrabile in diversi articoli del TFUE: il principio di solidarietà tra Stati⁴⁰. In tal modo si riuscì a dare una differente interpretazione della clausola di *no-bailout*. Così, a distanza di sette mesi dalla denuncia fatta dall'allora Primo Ministro ellenico, e a seguito della richiesta della Grecia di assistenza finanziaria nell'aprile 2010, in occasione del Consiglio Europeo del 2 maggio di quello stesso anno, i leader europei decisero di approvare un piano di salvataggio pari

³⁹ Nel maggio del 2010 i titoli del debito pubblico ellenico avevano raggiunto un tasso d'interesse pari all'8%. Per ulteriori chiarimenti Cfr. Smith, G. (2019). *Beware of Greeks Bearing Bonds*. WSJ. Available at: <https://www.wsj.com/articles/SB125847533630952231> [Accesso 17 Aug. 2019].

⁴⁰ Cisotta, R. e Viterbo, A., *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione Europea* in *Il diritto dell'Unione Europea IV*, 2010, p. 972.

a 110 miliardi di euro⁴¹ in cambio della sottoscrizione da parte del governo di Atene di un *Memorandum* contenente necessarie misure da adottare per riportare le finanze pubbliche in ordine e riforme da avviare per permettere all'economia del paese di ripartire⁴².

L'obiettivo del piano di salvataggio era fornire supporto economico alla Grecia per un periodo di tre anni, in modo tale da creare un margine di sicurezza, evitare il rischio di insolvenza e arginare il rischio di conseguenze estremamente negative per l'economia del Paese. Nonostante ciò le condizioni imposte nel *Memorandum* rappresentarono per il popolo ellenico un sinonimo di austerità imposta dall'esterno, da coloro che vennero definiti “i tecnocrati dell'Europa”. Effettivamente, gli obblighi imposti dai creditori risultavano essere particolarmente stringenti, in quanto prevedevano ingenti tagli alle pensioni e ai salari, aumenti delle tasse e riforme strutturali, tutto da attuare nell'arco dei tre anni stabiliti in sede negoziale. Tuttavia, a tali obblighi era subordinata l'erogazione delle tranche del prestito, pertanto si invitavano costantemente le autorità greche al loro rispetto e implementazione.

Il recepimento da parte del Parlamento ellenico dei documenti “lacrime e sangue” avvenne il 6 maggio 2010 con la legge 3845/2010⁴³, contenente il *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, in cui erano descritte accuratamente le misure che il governo avrebbe dovuto assumere ed attuare affinché il prestito potesse essere rilasciato. Intanto, il malcontento della popolazione greca divenne

⁴¹ Si trattava di prestiti bilaterali tra la Grecia e ogni singolo Stato membro dell'Eurogruppo e tra la Grecia e il Fondo Monetario Internazionale, rispettivamente nel quadro del *Greek Loan Facility* e dello *Stand-by Arrangement*. La quota di capitale di ogni Stato era proporzionale alla corrispondente quota di capitale versata alla BCE, determinata sulla base del suo peso economico e demografico. Pertanto la somma totale che avrebbero dovuto versare gli Stati ammontava a 80 miliardi di euro, mentre i restanti 30 miliardi sarebbero stati versati dal FMI.

⁴² L'11 aprile 2010 era stata adottata da una Dichiarazione dell'Eurogruppo in cui si stabiliva che il programma di risanamento economico e le riforme strutturali da attuarsi nella Repubblica ellenica a cui veniva subordinata l'erogazione delle tranche del prestito doveva essere concordato tra la Troika e le autorità greche, basandosi sulle raccomandazioni avanzate in precedenza dal Consiglio alla Grecia nel quadro della procedura per disavanzi eccessivi (PDE). Per prendere visione della dichiarazione: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113686.pdf.

⁴³ ΝΟΜΟΣ ΥΠ'ΑΡΙΘ 3845/2010, ΦΕΚ 65/Α/6-5-2010, *Μέτρα για την εφαρμογή στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κρατημέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές. Νομισματικό Ταμείο*: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-oikonomia/n-3845-2010.html>

sempre più evidente e folle di cittadini di ogni età cominciarono a manifestare contro le istituzioni locali e le misure di *austerity* imposte dai creditori internazionali, poiché andavano a gravare sulle fasce più deboli della popolazione. Le rivolte, poi, dilagarono da nord a sud del Paese: la popolazione riteneva assolutamente inaccettabile, dopo anni di falsa prosperità e benessere per la società greca, dover affrontare una situazione di quasi bancarotta, perdita della sovranità fiscale e riduzioni estreme di salari e pensioni, che avrebbero generato un deterioramento delle condizioni economiche per la maggior parte dei cittadini.

1.2.3 Lo stallo nella ripresa e la richiesta di un secondo piano di salvataggio

Nonostante nei mesi seguenti all'attuazione del primo programma di salvataggio la Grecia stesse registrando miglioramenti a livello economico, il documento rilasciato dalla Commissione Europea nel dicembre 2010 riportava l'esistenza di persistenti difficoltà nell'implementazione di numerose riforme richieste, mentre i risultati macroeconomici smentivano fortemente le previsioni.

Durante il corso del 2011 diventò sempre più chiaro come la performance macroeconomica del paese fosse addirittura peggiore di quanto si fosse prospettato in precedenza, registrando una forte contrazione del PIL pari al 7%, senza alcun segnale di miglioramento prospettabile. Atene era nell'occhio della recessione⁴⁴. Questa situazione ebbe ripercussione sulle finanze del Paese. Allo stesso tempo, tutti gli sforzi fatti fino a quel momento cominciavano a risultare vani. La situazione politica andava lentamente deteriorandosi e le dimissioni del Ministro delle Finanze Giorgos Papakonstantinou⁴⁵ ne furono un chiaro segno. Seguì un rimpasto ministeriale. L'impotenza del governo si manifestò sia all'interno delle mura del Parlamento che al di fuori. In particolar modo in Piazza Syntagma già a partire dalla primavera di quell'anno, iniziò un'occupazione spontanea da parte del movimento degli Oltraggiati (*Κίνημα Αγανακτισμένων Πολιτών*)⁴⁶.

⁴⁴ Da Rold, V. (2012). *Il Governo cede alla troika: tagli alle pensioni per 300 milioni*. Il Sole 24 ORE. Available at: <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-02-14/governo-cede-troika-tagli-215427.shtml?uuiid=AavpLzrE> [Accessed 4 Sep. 2019].

⁴⁵ Dal momento che il FMI spingeva per una ristrutturazione del debito, alla quale la Germania si opponeva, il Ministro delle Finanze ellenico si rivolse a numerosi esperti a Washington per cercare comunque di continuare a ricevere la benevolenza del Fondo.

⁴⁶ L'intento dei cittadini greci era quello di emulare movimenti di occupazione analoghi sorti nel resto d'Europa a seguito della crisi, come gli *Indignados* in Spagna, chiedendo al governo di rendere

Si trattava, ad eccezione di qualche disordine generato da anarchici e fascisti, di manifestazioni caratterizzate da dibattiti incentrati sui temi che maggiormente interessavano il Paese, ricordando così quello avveniva nell'agorà greca secoli e secoli prima. Anche Yannis Varoufakis, futuro Ministro delle Finanze del governo SYRIZA, prese parte a tali dibattiti numerose volte⁴⁷.

Nell'estate del 2011 vennero attuate misure economiche a discapito di pensionati⁴⁸ e risparmiatori che avevano acquistato titoli di Stato greci, mentre i prestiti accreditati dalle Istituzioni internazionali non sarebbero ovviamente toccati; vennero inoltre approvate dalla *Bουλή των Ελλήνων* norme per cancellare perfino i diritti dei sindacati. Erano questi i primi segni del fallimento del governo di Papandreou, destinato alla sua definitiva crisi perché non riteneva necessaria una ristrutturazione del debito greco e aveva fatto accettare al Parlamento il primo piano di salvataggio nella convinzione di poter risollevarlo il paese. Per far fronte alla situazione, la Commissione Europea decise di intervenire nel luglio 2011⁴⁹, su richiesta del governo ellenico, mediante l'istituzione di una *Task Force* che aveva il compito di guidare le istituzioni della Grecia nell'implementazione delle richieste avanzate dai creditori⁵⁰. Allo stesso tempo, il 12 luglio il Consiglio approvò la decisione 2011/734 UE⁵¹ indirizzata alla Grecia, affinché venisse modificato il programma

nuovamente al paese la dignità perduta. Le manifestazioni iniziarono in occasione della commemorazione nazionale del rifiuto greco di sottomissione all'occupazione italiana il 28 ottobre 1940, data in cui la Grecia entrò ufficialmente nella Seconda Guerra Mondiale.

⁴⁷ Varoufakis, Y., *Adulti nella stanza - La mia battaglia contro l'Establishment dell'Europa*, La nave di Teseo editore, Milano, 2017, pos. 910 (ebook).

⁴⁸ In Grecia, secondo la legge, i fondi pensione erano tenuti a investire le proprie riserve in titoli e obbligazioni del proprio governo; pertanto questo stava a giustificare il fatto che le misure governative andassero ad incidere in maniera significativa su queste.

⁴⁹ Sempre nella medesima occasione la Commissione Europea sottolineò come, a differenza delle aspettative, la Grecia non sarebbe stata in grado di tornare sul mercato dei capitali nel 2012. *Cfr.* Colasanti, F. (2016). *Financial assistance to Greece: Three programmes*. EPC Discussion Paper, 26 February 2016 - Archive of European Integration.

⁵⁰ Gli obiettivi della *Task Force* erano: identificare e coordinare l'assistenza tecnica di cui la Grecia aveva bisogno; aiutare le autorità elleniche nel definire i dettagli per l'assistenza tecnica; raccomandare misure legislative, regolamentari, amministrative e, qualora necessario, di riprogrammazione per permettere un più rapido assorbimento dei fondi comunitari, concentrandosi su aspetti quali competitività, crescita e occupazione.

⁵¹ Decisione del Consiglio del 12 luglio 2011 indirizzata alla Grecia allo scopo di rafforzare e approfondire la sorveglianza della disciplina di bilancio e che intima alla Grecia di adottare misure

economico di rientro: si richiedeva un maggior approfondimento della sorveglianza della disciplina di bilancio e si raccomandava al Paese, anche con una certa urgenza, di adottare tutte le misure ritenute necessarie per la riduzione del disavanzo. Il 20 luglio fu poi adottata una raccomandazione, sempre diretta alla Grecia, inerente il programma nazionale di riforma per il 2011.

Nel settembre, per far fronte alle numerose difficoltà economiche, il governo varò una manovra per tassare gli immobili. L'intento era quello di incassare 2,5 miliardi di euro e sbloccare la tranche di prestito da 8 miliardi. Tuttavia, ciò non fu sufficiente e alla fine del mese dovette attuare una nuova manovra comprendente ulteriori tagli alle pensioni, immediati licenziamenti nel settore pubblico e l'estensione della tassa sugli immobili fino al 2014. Fu in questo contesto che entrò in scena per la prima volta la *Troika*, composta da Commissione europea, BCE e Fondo Monetario Internazionale⁵² e istituita ufficialmente il 31 ottobre 2011.

Il governo Papandreou, nel frattempo, cominciava a sentire ancor di più il peso della crisi. Data la crescente rabbia del popolo ellenico costretto a sottostare a condizioni particolarmente austere, il Primo Ministro annunciò la volontà di indire un referendum nazionale il 30 ottobre, con il quale la popolazione avrebbe potuto esprimersi sui termini del nuovo *bailout* – il piano di salvataggio attuato dalle Istituzioni comunitarie e dall'IMF in favore di uno Stato che si trovi in condizioni di insolvenza – sotto negoziazione. Tuttavia la consultazione popolare venne ben presto annullata a causa delle minacce di interruzione degli aiuti economici provenienti dall'Europa; al contempo, l'opposizione di centro-destra⁵³ accettò di siglare un nuovo accordo per ricevere aiuti internazionali. Ne seguirono, quasi come effetto scontato, le dimissioni del Primo Ministro e dell'Esecutivo, consapevoli di non essere più in grado di guidare il Paese, nonostante il voto di fiducia in aula.

per la riduzione del disavanzo ritenute necessarie a correggere la situazione di disavanzo eccessivo:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0734&from=EN>.

⁵² La Troika è “*l'insieme dei creditori ufficiali durante le negoziazioni con i paesi*”. Definizione data dal Parlamento europeo. Cfr.

<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/economy/20140425STO45128/chi-e-la-troika>

⁵³ In particolar modo la maggior opposizione alla sigla dell'accordo proveniva dal leader della Nea Demokratia, Antonis Samaras. Per un approfondimento: Da Rod, V. (2012). *Grecia, braccio di ferro Ue-Samaras*. Il Sole 24 ORE. Available at: <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-11-14/grecia-braccio-ferro-uesamaras-204002.shtml?uuid=Aa5OGaLE> [Accessed 4 Sep. 2019].

Intanto, a partire dal 27 ottobre divenne manifesta la necessità di elaborare un nuovo piano di salvataggio da 130 miliardi di euro in favore della Grecia, in modo da poter permettere al Paese di ridurre il debito da 198% a 120,5% entro il 2020 e riuscire, con parte di questi fondi, a ricapitalizzare le banche private del Paese detentrici di quasi 29 miliardi di titoli del debito pubblico. Mediante un accordo tra il PASOK, la Nea Dimokratia e il LAOS, partito politico di ispirazione ortodossa fondato nel 2000 da Georgios Karatzaferis, a capo del nuovo governo “tecnico” venne posto l’economista ed ex vicepresidente della BCE Loukas Papademos, sin da subito incaricato di portare avanti riforme e misure che il governo uscente non era stato in grado di implementare. Le elezioni vennero pianificate per l’aprile del 2012. Il nuovo Primo Ministro greco ebbe numerosi incontri con i rappresentanti dei creditori privati e con le Istituzioni comunitarie per la negoziazione di un *haircut* sui titoli del debito. L’approvazione della nuova manovra finanziaria servì al governo ellenico come mezzo per convincere la Troika a concedere il nuovo prestito, promettendo in cambio nuove e più dure misure⁵⁴. Di conseguenza, le proteste ad Atene divennero sempre più violente; il popolo stava affrontando enormi sacrifici, diventati ormai insostenibili⁵⁵. La Grecia necessitava assolutamente di un nuovo credito per poter sostenere la propria economia.

L’Eurogruppo sembrò temporeggiare, non nutrendo particolare fiducia nel Paese. Questo era il risultato di tre fattori: anzitutto i leader del governo ellenico non avevano firmato alcuna dichiarazione congiunta per impegnarsi a rispettare rigidamente gli obblighi assunti a livello europeo; altro problema era stato il mancato raggiungimento da parte del governo di un accordo che avrebbe permesso di trovare, come richiesto dall’Europa, 375 milioni di euro a breve termine; infine non si era ancora giunti ad un’intesa con i creditori privati del paese per il taglio dei debiti⁵⁶. Tuttavia, dopo lunghe contrattazioni e resistenze, soprattutto da parte della Germania, per l’istituzione dei Fondi salva-Stati, nel mese di febbraio 2012 i Ministri delle Finanze della zona euro approvarono il secondo piano di aiuti, che sarebbe stato applicato a partire dal mese successivo. I fondi questa

⁵⁴ Tali misure constavano nella riduzione del salario minimo da 750 a 600 euro mensili, nuove liberalizzazioni e tagli alla spesa pubblica pari a 3 miliardi di euro e il licenziamento di circa 15.000 dipendenti pubblici entro il 2015.

⁵⁵ BBC News. (2012). *Greece 'can't take any more cuts'*. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-17037267> [Accessed 1 Sep. 2019].

⁵⁶ Il Post. (2012). *Perché l'Europa non si fida della Grecia - Il Post*. Available at: <https://www.ilpost.it/2012/02/15/perche-leuropa-non-si-fida-della-grecia/> [Accessed 2 Sep. 2019].

volta venivano erogati dal nuovo Meccanismo temporaneo per la Stabilità Finanziaria, l'EFSSF, entrato in funzione a pieno regime a partire dall'agosto del 2010. Il finanziamento totale di questo secondo programma prevedeva un importo di 164,5 miliardi di euro da erogare, in tranche, fino al 2014; come noto, l'assistenza finanziaria era subordinata al rispetto di criteri quantitativi di prestazione e alla conseguente valutazione positiva dei progressi fatti rispetto a criteri politici⁵⁷. Si prevede, inoltre, la ristrutturazione del debito greco: il 31,5% delle obbligazioni venne sostituito da 20 nuovi titoli di Stato con scadenze comprese tra gli 11 e 30 anni, mentre la restante parte venne convertita in titoli a breve scadenza emessi dall'EFSSF. Venne inoltre raggiunto l'accordo per l'attuazione dell'*haircut*, manovra necessaria per evitare l'insolvenza del governo nei confronti dei privati, attuando un taglio del valore nominale dei titoli del debito greco del 53,5% e prevedendo un allungamento della scadenza degli stessi⁵⁸.

La situazione generale portò ugualmente ad un inasprimento, non solo della crisi economica⁵⁹, ma anche di quella politica. Il governo *ad interim* Papademos rimase in carica fino a maggio 2012, dopodiché seguirono due cicli di elezioni in rapida successione, a maggio e a giugno. Questa circostanza non dovette stupire particolarmente, in quanto la maggioranza dei greci, per punire i due principali partiti di governo che avevano trascinato il Paese in questa situazione catastrofica, decisero di votare per i partiti minori che si opponevano ai programmi imposti dall'Unione Europea e dal FMI. Così facendo però nessuno di questi riusciva ad ottenere un numero di voti tale da poter formare un governo di coalizione.

Il ritorno alle urne di giugno conferì il 30% dei suffragi alla Nea Dimokratia di Samaras, che formò l'Esecutivo con l'appoggio esterno del PASOK di Evangelos Venizelos e del DIMAR di Fotis Kouvelis – partito fondato nel 2010 dopo la scissione dell'ala riformista da SYRIZA – (che presto uscì dalla coalizione). Al contempo, le elezioni garantirono seggi in seno al Parlamento anche ai partiti anti-sistema o anti-europeisti, in particolare il partito neonazista Alba Dorada, che aveva ottenuto il 6,92%, e il partito di sinistra

⁵⁷ Decisione del Consiglio del 12 luglio 2011: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0734&from=EN>.

⁵⁸ [Ec.europa.eu. \(2012\). Available at: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf.](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf)

⁵⁹ Data l'incertezza sul possibile esito delle elezioni governative, nella primavera del 2012 si registrò un'accelerazione dei deflussi di capitali ed un aumento dei dubbi circa le reali capacità della Grecia di riuscire ad attuare il nuovo programma di aggiustamento.

radicale di Alexis Tsipras, SYRIZA, con il 26,89%. Quest'ultimo divenne il primo partito di opposizione ed arrivò dunque a rompere la tradizionale alternanza tra i due maggiori partiti politici greci che aveva caratterizzato il sistema dal 1974. Queste nuove formazioni politiche emersero in uno scenario politico sempre più polarizzato, nel quale effettività e legittimazione delle misure di *austerità* venivano fortemente contestate. Pertanto, il sistema politico fondato sul bipartitismo che aveva visto sin dalla nascita della Repubblica, con l'alternarsi al governo del PASOK e della Nea Dimokratia, assistette ad una sostituzione del primo con la nuova formazione di Sinistra; dopo 40 anni era venuto meno quel sistema nato dalla combinazione tra volontà di stabilità del Paese e legge elettorale che avevano sempre lasciato i partiti minori al margine. Una delle motivazioni per cui il PASOK perse molti consensi risiedeva nel fatto che, a differenza di quanto si verificò all'inizio della Repubblica, la sua politica concreta si erano man mano allineata con quella del centro-destra, rendendo nulle le differenze tra i due schieramenti agli occhi della popolazione che, a sua volta, iniziava a perdere fiducia nei confronti del sistema politico.

Il nuovo governo, che aveva ottenuto la fiducia con 179 voti favorevoli su 300, aveva iniziato ad identificare ed adottare le misure necessarie per l'implementazione delle nuove prescrizioni dei *Memoranda* sottoscritti per la richiesta di prestito all'EFSF; tuttavia, vi furono sin da subito difficoltà nel soddisfare queste condizioni nell'immediato, causando un ritardo nel rilascio delle tranche di credito, un fardello non indifferente per la già sofferente economia ellenica. Le tensioni aumentarono a livello europeo, soprattutto per l'intransigenza della Germania che, nel novembre 2012, si rifiutò di sottoscrivere un accordo da 44 miliardi di euro di aiuti alla Grecia e causò un ritardo nel rilascio della prima tranche da 31 miliardi che il governo greco necessitava per pagare stipendi e pensioni. Si rischiò quindi di destabilizzare il già fragile equilibrio dell'Eurozona⁶⁰. L'accordo, però, venne raggiunto poco dopo durante una riunione straordinaria dell'Eurogruppo⁶¹, in cui i Ministri delle Finanze dell'Eurozona e i rappresentanti del Fondo Monetario Internazionale rividero il testo: concordarono una

⁶⁰ Binelli, R., Sallusti, A. and Vigo, F. (2012). *La Germania resiste, niente accordo sugli aiuti alla Grecia*. ilGiornale.it. Available at: <http://www.ilgiornale.it/news/economia/germania-resiste-niente-accordo-sugli-aiuti-grecia-857976.html> [Accessed 4 Sep. 2019].

⁶¹ Tutte le misure previste dal nuovo piano di aiuti erano contenute nell'*Eurogroup Statement on Greece* del 27 novembre 2012: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/133857.pdf.

proroga del programma di adeguamento fiscale di ulteriori due anni e lo spostamento al 2015 del termine di finanziamento dei prestiti dell'EFSF. Furono inoltre abbassati i tassi d'interesse da corrispondere e previsto un nuovo programma di acquisto del debito pubblico greco. La Grecia, da parte sua, assunse l'impegno di portare il rapporto debito/PIL al 120% entro il 2022.

Le facilitazioni ricevute grazie all'accordo, unite agli sforzi attuati dal governo di Atene, iniziarono a sembrare nuovamente insufficienti a metà del 2013, quando la *βουλή των ελλήνων* si trovò a dover approvare nuovamente impopolari misure di austerità, condizioni concordate per il salvataggio, che andarono a comportare il licenziamento di circa 25.000 dipendenti pubblici, tagli salariali, riforme fiscali e ingenti riduzioni nel bilancio pubblico. L'approvazione di tale legge aprì la strada ad una nuova tranche di 7 miliardi di euro. Intanto i sindacati, indignati da tale situazione, lanciarono uno sciopero generale di protesta. Se da un lato quindi il nuovo piano di salvataggio continuava a permettere alla Grecia evitare il *default*, dall'altro stava conducendo ad una situazione sociale catastrofica, in cui il popolo era costretto a condizioni di vita estremamente dure. Un gran numero di persone giunsero persino a compiere atti estremi o perché incapaci di reagire a ciò che le stava affliggendo o come manifesto politico contro l'austerità⁶².

1.3 LA CRISI SI ALLARGA: DAI MECCANISMI SALVA STATI AL MES

1.3.1 L'istituzione dei meccanismi salva-Stati

Il varo del piano di salvataggio per la Grecia non aveva allontanato il timore dello scoppio di nuove crisi in altri membri più fragili dell'Eurozona.

Durante le riunioni dell'ECOFIN per vagliare le modalità di azione per la crisi greca, la Germania si era mostrata contraria all'erogazione di prestiti da parte degli Stati, considerando piuttosto opzioni diverse, tra cui l'espulsione della Grecia stessa

⁶² Da segnalare, tra i tanti, è il caso del farmacista 77enne Dimitris Christoulas, il quale decise di suicidarsi in Piazza Syntagma come segno di protesta contro il governo e l'*austerità*. In merito si veda: Ekathimerini.com. (2012). *Samaras tries to stay positive amid pensioner suicide gloom, ND chief tries to lift gloom after pensioner's suicide by insisting Greece can recover* | Kathimerini. Available at: <http://www.ekathimerini.com/140651/article/ekathimerini/news/samaras-tries-to-stay-positive-amid-pensioner-suicide-gloom> [Accessed 8 Aug. 2019].

dell'Eurozona⁶³. Come alternativa, durante il Consiglio del 9 marzo 2010, il Ministro delle Finanze tedesco Schäuble aveva proposto l'istituzione di un Fondo Monetario Europeo⁶⁴, ipotesi però ritenuta sin da subito non realizzabile e abbandonata nell'immediato. Il processo di creazione di un Fondo Europeo avrebbe richiesto tempi particolarmente lunghi: era necessario un emendamento dei Trattati per la sua realizzazione pertanto, data l'instabilità dell'Eurozona e in particolare della Grecia, la situazione sarebbe potuta precipitare in breve, come d'altronde poi avvenne nei casi di Portogallo, Irlanda e, in seguito, Italia e Spagna.

Come detto, dato il peggioramento delle condizioni dell'economia dello Stato ellenico e la conseguente crescita del rischio di contagio, per il primo piano di aiuti si optò per una serie di prestiti bilaterali da parte degli Stati membri dell'Eurozona e del FMI, con la stipula del *Greek Loan Facility*⁶⁵. La situazione di estrema emergenza sviluppatasi indusse gli Stati a ritenersi pronti ad attuare tale tipo di intervento, sperando prima le procedure interne ai Parlamenti nazionali per la concessione dei prestiti. I membri dell'Eurozona dunque avevano deciso di far ricorso ad accordi di natura intergovernativa per poter permettere alla Grecia, anch'essa nell'UEM a sua volta, di preservare la propria stabilità finanziaria, o per lo meno ciò che ne rimaneva, coinvolgendo persino il Fondo Monetario, di modo da internazionalizzare il prestito; così facendo, quest'ultimo derogò alla sua regola sacra: l'IMF non avrebbe potuto prestare denaro ad uno Stato sull'orlo della bancarotta senza che il debito di questo Stato avesse prima subito un *haircut*⁶⁶.

⁶³ Le motivazioni che avevano spinto il governo tedesco ad opporsi a qualsiasi soluzione di tipo conciliativo alla crisi greca erano di natura politica. L'esecutivo tedesco preferiva intraprendere la strada dell'intransigenza per non perdere l'appoggio dell'opinione pubblica, fortemente contraria a fornire sostegno economico ad un Paese che sembrava non aver gestito in modo ottimale le proprie risorse finanziarie, arrivando addirittura a truccare i bilanci pubblici.

⁶⁴ La proposta presentata da Daniel Gros e Thomas Mayer nell'ambito del *Centre for European Policy Studies* di Bruxelles: D. Gros, T. Mayer, *How to Deal with Sovereign Default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund*, in CEPS Policy Brief, n. 202, febbraio 2010.

⁶⁵ Il *Greek Loan Facility* era formato da tre tipi di Memoranda: il *Memorandum of Economic and Financial Policies*, il *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality* e il *Technical Memorandum of Understanding*.

⁶⁶ Op. cit. Varoufakis, Y., 2017, pos. 406 (ebook).

Per *haircut* si intende uno "sconto rispetto al valore reale di un'attività finanziaria, data in garanzia, richiesto dal creditore a protezione del rischio di una minusvalenza dell'attività stessa" (Dizionario Treccani).

Le risorse che venivano fornite alla Grecia erano frutto della vendita di titoli di Stato a medio-lungo termine. L'operazione, tuttavia, non fu molto agevole da attuare a livello nazionale. In particolare, in Germania, dove il 7 maggio 2010 la decisione venne assunta mediante adozione di una legge d'emergenza da parte del *Bundestag* autorizzante il Governo a contribuire al prestito alla Repubblica ellenica con 22,4 miliardi, insorsero difficoltà. Di fatti, la suddetta legislazione venne impugnata davanti alla Corte Costituzionale tedesca con l'accusa di violazione dei divieti contenuti agli articoli 124⁶⁷ e 125 del TFUE⁶⁸. La soluzione adottata dal governo tedesco lasciò molta insoddisfazione all'interno del Paese, in quanto l'approvazione di suddetta legislazione era considerata un segno di debolezza ed una remissione alla volontà europea e al principio di solidarietà tra Stati membri.

Intanto, i due paesi maggiormente coinvolti nella vicenda ellenica a livello europeo, Francia e Germania⁶⁹, iniziarono ad interrogarsi circa la possibilità di dotare l'Eurozona di strumenti atti al contenimento e alla risoluzione di crisi finanziarie che avrebbero potuto nuovamente colpito l'Euro. Dopo iniziali contrapposizioni tra il Presidente Sarkozy e la Cancelliera Merkel⁷⁰, si arrivò il 9 maggio, dopo la riunione straordinaria

⁶⁷ Articolo 124 TFUE: *“È vietata qualsiasi misura, non basata su considerazioni prudenziali, che offra alle istituzioni, agli organi o agli organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie”*

⁶⁸Per una visione generale sulla questione si veda: <http://leg16.camera.it/561?appro=367&Sentenza+del+Tribunale+costituzionale+tedesco+sul+piano+di+aiuti+alla+Grecia>.

⁶⁹ Secondo quanto esposto da Yanis Varoufakis, ex Ministro delle Finanze del primo governo Tsipras, nel suo libro *“Adulti nella stanza”*, i governi francese e tedesco insieme rischiavano di perdere 1 trilione di euro qualora la Grecia avesse dichiarato la bancarotta, date le ingenti sofferenze presentate anche dalle loro banche.

⁷⁰ L'8 maggio 2010 la Cancelliera Merkel propose al Presidente francese la creazione di un fondo di salvataggio con risorse pari a 500 miliardi di euro, affinché si riuscisse con tale mossa a calmare anche i mercati, oramai in subbuglio da mesi dopo lo scoppio della questione greca. La Cancelliera tedesca delineò i pilastri su cui avrebbe dovuto basarsi tale Fondo; tuttavia, il progetto firmato il giorno seguente dalla Commissione europea presentava elementi completamente opposti, indi per cui la posizione tedesca fu così forte da portare ad una modifica radicale dello stesso. Rimaneva però l'*impasse* su una questione centrale, ossia chi, tra le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri, avrebbe dovuto gestire i fondi. Le posizioni di Francia e Germania risultavano nettamente opposte, quindi non si riusciva in alcun modo a procedere, finché non si ebbe il fondamentale contributo dell'Olanda, dalla

del Consiglio ECOFIN e parallelamente alla firma degli accordi intergovernativi per la concessione dei prestiti alla Grecia, all'adozione Regolamento 407/2010⁷¹ istitutivo del nuovo *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM). Si trattava di un fondo di stabilizzazione che attingeva direttamente al budget del bilancio dell'Unione Europea, potendo così finanziare fino ad un massimo di 60 miliardi di euro⁷². A questo Fondo potevano far ricorso sia Stati appartenenti alla zona euro che non appartenenti. Il fondamento giuridico per l'istituzione del Meccanismo era l'articolo 122 par. 2 del TFUE, che si ricollegava al principio di solidarietà: il Consiglio, su proposta della Commissione, poteva intervenire con propri atti in caso di “*circostanze eccezionali che sfuggano al controllo dello Stato*”, come, ad esempio, un attacco speculativo contro lo stesso Stato o altra situazione che causasse deterioramento dell'economia e della finanza internazionale, traducendosi poi in un inasprimento del deficit e del debito pubblico dello Stato membro in questione, finanche delle condizioni di accesso ad un prestito per poter sanare il problema. Le azioni che il Consiglio ECOFIN poteva mettere in campo constavano nell'apertura di linee di credito subordinate all'assunzione di obblighi di risanamento finanziario da parte del governo richiedente; inoltre, affinché si arginasse l'eventualità che lo Stato, per sua inerzia, concorresse all'aggravarsi della situazione economica, si poneva una severa condizionalità come preventivo mediante la stipula di un *Memorandum* d'intesa con la Banca Centrale Europea e la Commissione. In tale modo veniva salvaguardata la sostenibilità delle finanze pubbliche dello Stato, il quale poteva riacquisire la capacità di tornare sui mercati finanziari.

Poco meno di un mese dopo la creazione dell'EFSM, durante una nuova riunione del Consiglio ECOFIN fu deliberata l'istituzione di un secondo fondo, l'*European Financial Stability Facility* (EFSF)⁷³; venne anche discussa l'insufficienza delle dotazioni

quale arrivò la proposta di una soluzione di compromesso: i primi 60 miliardi sarebbero derivati da un fondo gestito dalla Commissione europea, mentre la restante parte da un ente *ad hoc* che avrebbe assunto la forma di società di diritto privato non permanente.

⁷¹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:118:0001:0004:IT:PDF>; per prendere visione del comunicato stampa rilasciato dal Consiglio dell'Unione Europea circa le conclusioni del 9 e 10 maggio 2010: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ecofin/121115.pdf.

⁷² Adam, R. E Tizzano, A., *Manuale di Diritto dell'Unione Europea ed.2*, Giappichelli, Torino, 2017.

⁷³ Per prendere visione della risoluzione del Parlamento Europeo in merito all'istituzione dell'EFSF: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0277+0+DOC+PDF+V0//IT>. Inoltre, *Cfr.* Ibidem nota 68.

dell'EFSM per far fronte alle situazioni emergenziali. In merito si decise di integrare le dotazioni con ulteriori risorse, pari a 440 miliardi di euro. Si arrivò così alla previsione di importo massimo finanziabile di 780 miliardi di euro⁷⁴.

L'EFSF, società di diritto privato con sede in Lussemburgo e orizzonte temporale triennale⁷⁵, poteva operare solo in favore dei Paesi dell'Eurozona in difficoltà che ne facessero richiesta per cause al di fuori dal loro controllo. Tale *facility* era autorizzata ad intervenire mediante operazioni sui mercati finanziari, sia primario che secondario; in particolare, per operare su quest'ultimo era necessaria l'approvazione della BCE, che doveva procedere preventivamente ad un'analisi della situazione economica per riscontrare l'eccezionalità delle circostanze finanziarie che stavano mettendo a rischio il sistema economico dello Stato. Per poter procedere alla raccolta dei fondi necessari per finanziare i prestiti, l'EFSF emetteva obbligazioni a breve, medio e lungo termine, che godevano di un elevato rating e bassi tassi d'interesse; questi titoli erano garantiti dagli Stati membri in proporzione alla propria quota di sottoscrizione. In cambio dei fondi, il paese posto sotto programma di aiuto doveva assumersi obblighi inerenti l'attuazione di programmi di riforma, che avrebbero permesso la ristrutturazione il debito. L'EFSF, creato basandosi sul modello di aiuti bilaterali ideati per la Grecia, era un meccanismo collocato all'esterno dei trattati che manteneva carattere intergovernativo, nonostante prevedesse la partecipazione della Commissione europea.

La scelta di istituire queste due *facilities*, rifletteva essenzialmente la necessità e l'urgenza degli Stati dell'Eurozona di creare uno "*special purpose vehicle*" in grado di fornire fondi sia alla Grecia che ad altri Membri dell'Unione Europea che ne avessero avuto bisogno, come di lì a poco avvenne con il Portogallo e l'Irlanda⁷⁶. Tuttavia, per poter procedere,

⁷⁴ Le quote di finanziamento ricevibili dal Paese in difficoltà erano ripartite come segue: fino ad un massimo di 60 miliardi di euro da parte dell'EFSM; fino a 440 miliardi di euro massimo dall'EFSF; e fino a 250 miliardi di euro potevano essere stanziati dal Fondo Monetario Internazionale.

⁷⁵ L'EFSF sarebbe dovuto cessare la propria attività, dopo i tre anni, a seguito dell'estinzione di tutti i contratti di finanziamento concessi agli Stati in difficoltà, da effettuare entro i due anni successivi.

⁷⁶ Per un overview sugli interventi dell'Unione Europea per porre rimedio alla crisi economica portoghese: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal_en;

Per un overview sugli interventi attuati dall'Unione Europea in Irlanda a seguito della crisi: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-ireland_en.

come detto, nel minor tempo possibile alla creazione di questi due meccanismi salva-Stati non era stata necessaria alcuna modifica dei trattati europei; pertanto, l'attribuzione alla Commissione della competenza di concludere un *Memorandum* d'intesa con lo Stato richiedente il prestito ha creato alcuni problemi nel caso di entrambi i fondi. Tale Istituzione, nello svolgimento delle sue normali competenze in circostanze di crisi, doveva occuparsi di negoziare e sottoscrivere il *Memorandum* d'intesa con lo Stato che richiedeva aiuto finanziario; poi, mediante il *single loan agreement*, un insieme di prestiti che gli Stati dell'Eurozona concedevano, i fondi venivano fatti confluire all'interno dell'EFSF. La Commissione, quindi, unitamente al Consiglio, risultava essere l'organo garante della coerenza delle azioni intraprese nell'ambito di questa cooperazione rafforzata tra Stati membri dell'area euro con le politiche comunitarie, in virtù dell'articolo 334 TFUE⁷⁷.

Per cui un allargamento delle competenze, come previsto nel caso della gestione delle nuove *facilities*, creava dubbi in due casi: sia quando tali competenze venivano ricondotte ad un emendamento dei Trattati, sia quando le stesse venivano concepite come una cooperazione intergovernativa. Nel primo caso si poteva incorrere in una serie di problematiche, per altro non ancora risolte, tra cui l'attuazione di un emendamento dei Trattati che non seguiva il normale *iter* procedurale in essi previsto a tale scopo. In merito si era pronunciata la Corte di Giustizia, la cui giurisprudenza risultava essere molto chiara sul punto: non poteva esserci affermazione della prassi sulle norme del Trattato⁷⁸. Ciò lasciava dunque presupporre che vi fosse da parte della Corte stessa una negazione circa la legittimità del ricorso a procedure di emendamento alternative rispetto a quelle disposte dai Trattati comunitari. Se quindi l'*iter* si poneva al di fuori del quadro giuridico dei Trattati, in quanto gli Stati membri optavano per un accordo in forma semplificata, la questione diventava alquanto singolare, dal momento che alla Commissione, istituzione comunitaria, erano attribuite nuove competenze e relativo mandato per poterle esercitare. Altrettanto peculiare sembrava il fatto che la Commissione fosse stata favorevole a ciò ed avesse accettato che le venissero conferite nuove competenze senza seguire il normale

⁷⁷ Articolo 334 TFUE: “*Il Consiglio e la Commissione assicurano la coerenza delle azioni intraprese nel quadro di una cooperazione rafforzata e la coerenza di dette azioni con le politiche dell'Unione, e cooperano a tale scopo*”.

⁷⁸ In merito si veda sentenza 9 agosto 1994, *Francia c. Commissione*, causa C-327/91, in *Racc.* p. I-3641.

iter, fino a rischiare di pregiudicare la propria posizione di indipendenza⁷⁹. Difatti, in presenza di casi di cooperazione intergovernativa tra membri dell'Unione Europea generalmente non venivano attribuite alle Istituzioni ulteriori competenze rispetto a quelle previste dai Trattati, in quanto venivano previsti al massimo contatti informali in proiezione di future e possibili forme di cooperazione, secondo il disposto del diritto comunitario⁸⁰. Come detto poc'anzi, vi erano ulteriori problematiche inerenti gli effetti che tale autorizzazione avrebbe avuto sull'indipendenza della Commissione, nonostante dovesse esercitare queste nuove competenze nel quadro dell'EFSM.

Inoltre, la Decisione adottata dall'Eurogruppo per istituire il nuovo fondo temporaneo non poteva essere letta come di provenienza di questo organo che, essendo del tutto informale, non poteva avere competenze circa l'emanazione di atti comunitari. Quindi, stante il fatto che si trattasse di un atto compiuto dai rappresentanti dei paesi dell'area euro, poteva ritenersi un accordo intergovernativo concluso in forma semplificata, sempre posto al di fuori del quadro giuridico comunitario. Altra particolarità risiedeva anche nella specifica delle competenze della Commissione per la gestione dell'EFSF; si andavano quindi ad attivare le competenze conferitele "in bianco" dai Ministri UE mediante l'accordo intergovernativo⁸¹. Tuttavia, per poter procedere alla creazione di un meccanismo di stabilizzazione finanziaria nell'Unione Europea e, in particolare, nell'area Euro, sarebbe stato preferibile, per evitare di incorrere in problemi di funzionamento o costituzionalità, ricorrere all'elaborazione preventiva di una nuova procedura di cooperazione rafforzata tra gli Stati membri, come previsto dall'articolo 136 TFUE, piuttosto che ad un regolamento e ad accordi intergovernativi.

⁷⁹ Daniele, L., *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale. Ordinamento giurisdizionale. Competenze*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 139

⁸⁰ Un esempio di tal genere può essere rinvenuto nel caso dei due Protocolli sull'interpretazione della Convenzione di Roma sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali sottoscritti il 19 dicembre 1988, i quali attribuivano alla Corte di Giustizia competenze interpretative della Convenzione (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:1989:048:TOC>). La soluzione che venne adottata in questo caso rivelava chiaramente l'attribuzione di nuove competenze alla Corte operata dagli Stati che avevano sottoscritto i Protocolli. Nonostante ciò, ugualmente la soluzione non risultò essere pienamente lineare.

⁸¹ Op. cit. Daniele, L. 2018, p. 987

1.3.2 L'istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)

Sul finire del 2010 iniziarono ad emergere le fragilità delle sopracitate *facilities*, a causa del loro fondamento giuridico; se da un lato questi strumenti avevano attenuato l'impatto della crisi nella Repubblica ellenica, dall'altro non erano serviti a fermarla del tutto, data la natura sistemica degli squilibri che l'avevano originata. Inoltre, anche le agenzie di *rating* e i mercati finanziari cominciarono a percepire tali difficoltà, iniziando a vedere i veicoli speciali come strumenti non adeguati per la risoluzione della crisi del debito sovrano dei paesi dell'Eurozona.

Inoltre, a metà del 2011, il processo di ripresa economica e ammodernamento che si stava registrando in Grecia sembrò arrestarsi e la situazione parve essere di nuovo preoccupante. Ciò indusse i creditori a considerare un aggiustamento del programma di aiuti, espresso poi nello *Statement by the Eurogroup* del 20 giugno 2011⁸². Come detto in precedenza, il 12 luglio il Consiglio approvò la decisione 2011/734/UE indirizzata alla Grecia, affinché il governo ellenico apportasse modifiche al programma economico di rientro: si richiedeva un maggior approfondimento della sorveglianza della disciplina di bilancio e si raccomandava al Paese, anche con una certa urgenza, di adottare tutte le misure ritenute necessarie per la riduzione del disavanzo fiscale. Fu adottata poi il 20 luglio una Raccomandazione, sempre diretta alla Grecia, inerente il programma nazionale di riforma per il 2011.

Tutti questi elementi di debolezza indussero le Istituzioni comunitarie ad interrogarsi circa l'opportunità di apportare modifiche ai Trattati per creare una base giuridica *ad hoc* per l'istituzione un meccanismo permanente in grado di stabilizzare la situazione economica e finanziaria della zona euro. Come era diventato evidente, basare nuovamente un meccanismo atto al salvataggio degli Stati sull'articolo 122 TFUE non avrebbe portato ad una soluzione permanente nella gestione delle crisi e, inoltre, sarebbero rimasti dubbi di incompatibilità con l'articolo 125 del medesimo Trattato. Per cui bisognava procedere diversamente da quanto fatto fino a quel momento; tutti gli Stati membri dell'Eurozona sembravano essere concordi in merito. Si iniziarono a vagliare diverse soluzioni, fino a quando non si decise di optare per un emendamento dell'articolo 136 TFUE⁸³, utilizzando

⁸² Nel mentre il Parlamento ellenico varava un programma di privatizzazioni e richiedeva nuovi ed ulteriori sacrifici al popolo.

⁸³ L'emendamento ha consistito nell'aggiunta del paragrafo 3, che recita: «*Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per*

la procedura di revisione semplificata contenuta nell'articolo 48 paragrafo 6 TFUE. Venne dunque introdotta una disposizione per rendere esplicita la legittimazione dell'istituzione di un meccanismo permanente volto al salvataggio economico degli Stati in particolari condizioni di difficoltà. Per cui, durante il Consiglio europeo del 25 marzo 2011 venne adottata all'unanimità la Decisione 2011/199/UE, che andava proprio ad emendare il suddetto articolo affinché si potesse procedere alla creazione del meccanismo di stabilità finanziaria per gli Stati membri dell'Eurozona.

Successivamente, durante la riunione dei capi di Stato e di Governo dell'11 luglio, venne presentata la prima versione del Trattato istitutivo del *European Stability Mechanism* (ESM o MES), *facility* che avrebbe dovuto sostituire i due meccanismi già esistenti a partire da luglio del 2013. La versione definitiva del Trattato⁸⁴, apportante alcune modifiche rispetto alla prima stesura, venne firmata il 2 febbraio 2012. Il MES è un organismo sottoposto al diritto pubblico internazionale con sede in Lussemburgo⁸⁵. Il capitale sottoscritto previsto è pari a 700 miliardi di euro⁸⁶, calcolato per gli Stati in base al loro peso all'interno dell'UEM e al *capital key* versato presso la BCE. Con tale somma il MES può emettere obbligazioni e raccogliere risorse sui mercati dei capitali, ponendo come garanzia il Fondo stesso. Per cui, tutti gli Stati appartenenti all'Eurozona devono obbligatoriamente corrispondere al Meccanismo sanzioni di natura finanziaria che

salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità.»

⁸⁴ Affinché entrasse in vigore tale Trattato si è dovuta attendere la ratifica da parte degli Stati membri rappresentanti il 90% degli impegni di capitale. Per prendere visione del Trattato istitutivo del MES: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_it.pdf.

⁸⁵ Anche in questo caso si trattava di un meccanismo istituito al di fuori della legislazione comunitaria, come ci viene spiegato in dettaglio in Smeets, J., Jaschke, A. and Beach, D., *The Role of the EU Institutions in Establishing the European Stability Mechanism: Institutional Leadership under a Veil of Intergovernmentalism*, *Journal of Common Market Studies*, 2019, pp. 1 -17.

⁸⁶ Secondo previsione del Trattato la capacità effettiva di prestito è pari a 500 miliardi di euro, soggetta a verifica periodica; inoltre, è stata prevista la possibilità di integrare le capacità di prestito mediante una partecipazione del FMI. Gli Stati non membri dell'UEM invece possono partecipare su base predisposta *ad hoc*. Inoltre, per quanto riguarda il capitale di 700 miliardi sottoscritto, 80 miliardi di euro sono detenuti sotto forma di capitale versato e fornito dagli Stati membri dell'Eurozona. Inoltre, il MES ha a disposizione anche una combinazione di capitale richiamabile impegnato e di garanzie dei Stati membri UEM, per un importo totale di 620 miliardi di euro *Cfr.* Adam, R. E Tizzano, A., *Manuale di Diritto dell'Unione Europea ed.2*, Giappichelli, Torino, 2017.

vengono applicate loro sulla base del Regolamento n. 1173/2011⁸⁷, inerente l'applicazione della sorveglianza di bilancio dell'area euro, e del Regolamento n. 1174/2011⁸⁸, riguardante le misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi all'interno della zona euro.

Le modalità di accesso ad un prestito erogato dal MES sono le medesime previste per aiuti richiesti presso l'EFSM o l'EFSF; l'accesso all'assistenza finanziaria è offerta sulla base di una stretta condizionalità politica inserita nel quadro di un programma di aggiustamento macroeconomico, nonché di un'analisi della sostenibilità del debito pubblico effettuata preventivamente dalla Troika durante i monitoraggi periodici. Affinché venisse garantita massima efficacia all'interno del sistema decisionale, in modo da poter procedere al massimo delle sue capacità e funzionalità, è previsto che gli organi decisionali operino a maggioranza qualificata dell'85% del capitale, qualora Commissione e BCE decidano che le misure finanziarie da adottare siano urgenti in presenza di fenomeni che potrebbero minacciare la stabilità finanziaria ed economica dell'Eurozona. Inoltre, affinché uno Stato potesse accedere ad un prestito erogato dal MES avrebbe dovuto essere, allo stesso tempo, firmatario del trattato sul *Fiscal Compact*⁸⁹. Quest'ultimo, anche chiamato Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la Governance dell'Unione Europea (TSCG), è stato concluso in occasione del Consiglio Europeo di marzo 2012 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2013. Il Trattato impone ai Paesi dell'Eurozona “*requisiti in materia delle proprie politiche di bilancio*”, con lo scopo di integrare in una cornice unitaria regole di finanza pubblica e procedure per il coordinamento delle politiche economiche comunitarie⁹⁰.

⁸⁷ Per prendere visione del Regolamento UE n. 1174/2011 emanato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 16 novembre 2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1173&from=RO>.

⁸⁸ Per prendere visione del Regolamento UE n. 1174/2011 emanato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 16 novembre 2011 relativo le misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1174&from=EN>.

⁸⁹ Per prendere visione del Trattato sul Fiscal Compact: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)&from=IT)

⁹⁰ Gli Stati firmatari sono tenuti a: perseguire il pareggio di bilancio; non superare la soglia di deficit strutturale (0,5% del PIL e 1% per i Paesi con debito pubblico inferiore al 60% del PIL); ridurre

Il MES opera in maniera bilaterale, rivolgendosi ai singoli Stati che ne chiedono l'aiuto; è pensato come prestatore di ultima istanza per la ricapitalizzazione dei debiti degli Stati membri ed emette, come detto, titoli garantiti dallo stesso Fondo mediante il proprio capitale per poter poi effettuare prestiti.

La guida dell'ESM è affidata al Consiglio dei Governatori, costituito dai Ministri delle Finanze dei membri dell'Unione, ed ha potere di imporre scelte di politica economica a tutti coloro che vi aderiscono. Inoltre, ai Ministri si aggiungono, in veste di osservatori, il Commissario per gli Affari Economici e Monetari dell'UE, il Presidente della BCE e, infine, il Presidente dell'Eurogruppo. Il Consiglio adotta, congiuntamente al Consiglio amministrativo⁹¹, decisioni; è previsto un Direttore generale, a sua volta nominato dai Ministri delle Finanze, che presiede le riunioni ed è rappresentante legale dell'organizzazione. Gli strumenti mediante i quali l'ESM può fornire assistenza finanziaria agli Stati che ne avessero fatto richiesta sono essenzialmente di quattro tipi, tutti con previsione di pagamento di tassi di interesse che potessero coprire i costi operativi, più favorevoli però rispetto a quelli di mercato. Il Trattato istitutivo del MES, poi, disciplina tutti i casi e le modalità di intervento, anche azioni di tipo preventivo, oltre che a quelle di tipo successivo⁹², ad esempio l'acquisto di titoli del debito pubblico dello Stato sul mercato sia primario che secondario, allo scopo di evitare tendenze inflazionistiche.

Infine, è stabilito che spetti alla *Troika* negoziare il *Memorandum* d'intesa con lo Stato richiedente, specificando gli aspetti maggiormente problematici per l'economia e la finanza del Paese su cui il governo deve concentrarsi ed attuare riforme per sanare la situazione. La *Troika* ha anche il compito di vigilare, mediante missioni inviate periodicamente presso gli Stati sotto programma, sul rispetto della condizionalità economica da parte del richiedente per procedere con l'erogazione delle tranche del prestito.

significativamente il rapporto debito pubblico/PIL; impegnarsi a coordinare i piani di emissione del debito con il Consiglio dell'Unione Europea e con la Commissione.

⁹¹ Il Consiglio amministrativo era formato da esperti in economia e finanza nominati dal Consiglio dei governatori.

⁹² Ad esempio, mentre l'articolo 14 disciplinava la concessione di assistenza finanziaria precauzionale, aprendo una linea di credito in favore dello Stato richiedente, gli articoli 15 e 16 prevedono misure successive, quali la ricapitalizzazione degli istituti di credito degli Stati membri e il comune prestito.

1.3.3 Il MES davanti al Tribunale federale tedesco

Nonostante gli Stati membri dell'UEM avessero ratificato il Trattato istitutivo dell'ESM l'8 ottobre del 2012, rimanevano dubbi sulla sua legittimità. Inoltre, dato il precipitarsi della situazione europea, gli Stati avevano pensato di anticipare la sua attuazione al luglio del 2012, manovra che non poteva essere resa effettiva per mancato raggiungimento del quorum di ratifiche richieste⁹³. Difatti, dal momento che il Meccanismo, come era stato in precedenza per l'EFSM e l'EFSF, andava a collocarsi al di fuori del quadro normativo comunitario, in diversi casi erano sorti dubbi circa la compatibilità dei provvedimenti adottati con l'*acquis* comunitario e le norme interne agli Stati membri.

Il caso più emblematico è stato il ricorso dinanzi al Tribunale federale tedesco. Le istanze presentate alla Corte di Karlsruhe da 37.000 ricorrenti, tra cui cittadini tedeschi, economisti e membri di una frazione del partito Die Linke, riguardavano la legittimità dei nuovi provvedimenti anti-crisi adottati dall'Unione Europea, richiedendo, in particolare, l'inibizione della ratifica dei Trattati istitutivi del Meccanismo permanente e del *Fiscal Compact*, nonché della promulgazione delle relative leggi di ratifica e delle leggi sulla Decisione di modifica dell'articolo 136 (3) TFUE da parte del Consiglio europeo⁹⁴. Pertanto la Corte venne chiamata a decidere la compatibilità di questi due nuovi strumenti con il Grundgesetz. Certamente, qualora la tesi di incostituzionalità fosse stata accolta, si sarebbe rischiato di minare le fondamenta dei nuovi provvedimenti, i quali erano stati ideati allo scopo di risollevare l'Eurozona dalla crisi economica che la stava duramente colpendo. La pronuncia del Bundesverfassungsgericht del 12 settembre 2012⁹⁵ non venne emessa in fase cautelare⁹⁶: non venne operato un bilanciamento degli interessi come di consuetudine, bensì un esame sommario nel merito delle leggi di approvazione dei trattati in oggetto e delle norme-corollario, affinché si evitasse che la Germania si

⁹³ Affinché l'ESM fosse potuto entrare in funzione a pieno regime si necessitava, secondo quanto stabilito dall'articolo 48, 1 del Trattato istitutivo, la ratifica da parte degli Stati che rappresentavano il 90% del capitale sottoscritto.

⁹⁴ Di Martino, A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, Federalismi.it n. 18/2012, 15 settembre 2012.

⁹⁵ BVerfG, 2 BvR 1390/12; 2 BvR 1421/12; 2 BvR 1438/12; 2 BvR 1439/12; 2 BvR 1440/12; 2 BvE 6/12, del 12 settembre 2012.

⁹⁶ Tale pronuncia è avvenuta ai sensi del §32, comma 1 Bundesverfassungsgericht; Faraguna, P., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, Diritti Comparati, Working Paper, 21/07/2016, p.3.

trovasse davanti ad un *fait accompli* qualora vi fossero state violazioni costituzionali nel quadro del procedimento.

La Corte di Karlsruhe ha ritenuto infondati la maggior parte presentati, rigettandoli. Pose allo stesso tempo due condizioni ritenute fondamentali affinché potesse avvenire la ratifica. Per la prima condizione il contributo tedesco non deve eccedere il *liability ceiling*, ossia 190 miliardi di euro⁹⁷ e qualsiasi aumento necessita il parere positivo del Parlamento⁹⁸. La seconda condizione riguarda l'obbligo d'informazione: questa è applicata nei confronti del Parlamento, da informare preventivamente sui lavori degli organi del MES, come per altro già stabilito precedentemente dalla stessa Corte nel caso delle trattative avviate per l'adozione del Patto *EuroPlus*⁹⁹.

Appellandosi all'articolo 2 lettera C della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, entrambe le condizioni vennero rese oggetto di riserva unilaterale in sede di ratifica, nonostante il Trattato istitutivo dell'ESM avesse già chiarito il punto agli articoli 8, paragrafo 5, 32, paragrafo 5, 34 e 35 paragrafo 1. La pronuncia affermativa ma condizionata indica proprio l'interpretazione conforme alla costituzione delle leggi di autorizzazione alla ratifica di un trattato, sia esso comunitario che internazionale.

I risultati furono visibili immediatamente sui mercati finanziari: il Bund decennale registrò un'impennata dei rendimenti di 1,61%, mentre il Btp di pari scadenza rimasero stabili e l'effetto combinato dei due titoli portò ad una riduzione dello spread a 340 punti in Grecia¹⁰⁰.

La pronuncia sviluppa una giurisprudenza della Corte che enfatizza come i poteri del Bundestag, secondo il *dynamic treaty provision with a blanket character*¹⁰¹ la Germania non può sottoscrivere accordi, di natura comunitaria o internazionale, che abbiano conseguenze non prevedibili sul bilancio interno.

⁹⁷ La quota che avrebbe versato la Germania corrispondeva esattamente a quella sottoscritta per la partecipazione all'ESM, ossia 27,1464%.

⁹⁸ Altalex, *La sentenza favorevole della Corte Costituzionale tedesca*. <https://www.altalex.com/documents/news/2012/10/24/fondo-salva-stati-europeo-la-sentenza-favorevole-della-corte-costituzionale-tedesca>.

⁹⁹ BverfG, 2 BvE 4/11 vom 19 Juni 2012, Absatz-Nr. (1-72).

¹⁰⁰ Il Fatto Quotidiano (2019). *Germania, sì "condizionato" della Corte Costituzionale al fondo salva stati*. Il Fatto Quotidiano. Available at: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2012/09/12/germania-si-condizionato-della-corte-costituzionale-al-fondo-salvastati/349722/> [Accessed 3 Sep. 2019].

¹⁰¹ Si tratta del principio secondo il quale la Germania non può sottoscrivere accordi, di natura comunitaria o internazionale, che riportino conseguenze sul bilancio interno che non prevedibili.

Altro passaggio fondamentale della motivazione della sentenza riguarda la modifica dell'articolo 136 TFUE, ed in particolar modo del suo paragrafo 3, sul quale era stata presentata istanza d'urgenza. Ciò che veniva lamentato era la violazione dell'articolo 38, comma 1 e 2 del Grundgesetz, con la riduzione, da una parte, delle garanzie di diritto sovranazionale del principio democratico e, dall'altra, dei limiti alla sovranità nazionale. Le tesi di incostituzionalità possono essere analizzate sotto due profili: sotto il profilo sostanziale i ricorrenti ritenevano che il nuovo articolo 136 TFUE istituisse un meccanismo permanente in grado di far nascere obblighi per la Germania anche contro la sovranità del popolo, poiché le capacità decisionali sono in capo ai vertici del MES, pertanto svincolate da qualsiasi controllo democratico. Sotto un profilo formale invece, si lamenta la difformità dell'adozione della legge federale di recepimento della Decisione del Consiglio europeo 2011/199/UE rispetto alla normale disciplina sull'esercizio della funzione legislativa¹⁰². I ricorrenti sostenevano essenzialmente che l'approvazione dell'emendamento dell'articolo 136 TFUE avrebbe comportato un definitivo trasferimento di sovranità all'Unione Europea che, in virtù dei nuovi accordi internazionali, si stava trasformando in una unione finanziaria.

I giudici, inoltre, affermano che la partecipazione della Germania all'UEM è subordinata al raggiungimento degli obiettivi contenuti agli articoli 127, comma 1 e 130 TFUE, per cui un trasferimento di sovranità monetaria all'UE è legittimo solo nei casi in cui la BCE si attenga al *monetary financing*, come previsto dai Trattati europei. I giudici ritengono il MES compatibile con il principio democratico e con quello di autonomia di bilancio¹⁰³. È stata pertanto respinta l'ipotesi di impedire al Presidente della Repubblica federale di firmare le leggi di autorizzazione alla ratifica degli accordi, laddove venivano rispettate le condizioni poste dalla Corte stessa, che resero possibile un'interpretazione delle disposizioni conformemente alla Costituzione.

¹⁰² Bonini, M. *Il BVerfG, giudice costituzionale o «Signore dei Trattati»? Fondo «Salva-Stati», democrazia parlamentare e rinvio pregiudiziale nella sentenza del 12 settembre 2012*, AIC rivista n° 4/2012, 6/11/2012.

¹⁰³ Gambaro, E. e Mazzocchi, F. (2012). *Alcune riflessioni sulla sentenza della Corte Costituzionale tedesca del 12 settembre 2012*. Diritto24.ilsole24ore.com. Available at: <https://www.diritto24.ilsole24ore.com/avvocatoAffari/mercatiImpresa/2012/10/trattati-dellesm-e-del-fiscal-compact-la-pronuncia-corte-costituzionale-tedesca-.php?preview=true> [Accessed 3 Sep. 2019].

Portando avanti tutte queste argomentazioni, il Tribunale costituzionale tedesco ha sì pronunciato una sentenza “condizionata”, ma è riuscita al contempo a fornire un’interpretazione delle leggi di autorizzazione alla ratifica degli accordi conforme alla Costituzione. Il Tribunale ha considerato valide le motivazioni che avevano spinto gli Stati dell’Eurozona ad adottare simili atti per la situazione di necessità ed emergenza generata dalla crisi; tali motivazioni non andavano in alcun modo a ledere i principi a fondamento dell’ordinamento, anzi si ricollegavano a questi, ed in particolare ai principi di diritto internazionale e di appartenenza all’Unione Europea presenti nella Costituzione tedesca.

1.4. 2014: UN ANNO DI TRANSIZIONE

1.4.1 L’avanzata dei partiti anti-sistema

Tornando alla crisi greca, il 2014 vide a livello istituzionale europeo un ruolo preminente della Repubblica ellenica.

Nel gennaio di quell’anno la Grecia assunse, per la quinta volta dal suo ingresso nell’ordinamento europeo, la presidenza del Consiglio europeo. Il mandato, tuttavia, era effettivamente più breve degli usuali sei mesi, perché nel maggio 2014 si sarebbero tenute le elezioni del Parlamento europeo, alle quali avrebbe fatto seguito la nomina del Presidente della nuova Commissione. Ciò comportò un indebolimento della presidenza, dato il ridotto lasso di tempo della carica. Nonostante ciò, vi era la speranza che questa opportunità potesse giovare al Paese, in quanto poteva rendere il suo ruolo assegnato molto più politico che economico, di modo da poter revisionare gli impegni economici assunti nei confronti dell’Unione Europea e porre la questione dell’eterogeneità strutturale tra i vari Stati Membri al cuore del dibattito dell’UE¹⁰⁴. Tuttavia, la scarsa capacità di riuscire a portare avanti un obiettivo simile, sia per mancanza di visione politica sia per debolezza della *leadership*, spinse la Grecia a muoversi nella direzione opposta. Le priorità delineate dal governo greco furono in realtà prettamente economiche, volendo creare una nuova, pratica e specifica narrativa in grado di dimostrare ai cittadini degli Stati membri che l’Unione Europea fosse in possesso degli strumenti adeguati per affrontare e tenere sotto controllo la crisi, assicurando la sostenibilità del modello

¹⁰⁴ Chatzistavrou, F. *Defying the Oracle? The 2014 Greek Presidency of the EU Council*, Working paper no. 36, EPIN, 2014.

europeo. Lo stesso governo ellenico era convinto di ciò e per dimostrarlo furono riconfermati i piani di aiuti del 2010 e del 2012.

Tuttavia i problemi del sistema politico e di governo del Paese si erano inaspriti negli anni della crisi; la situazione economica interna aveva spinto gli esecutivi nella trappola delle negoziazioni di condizioni strettamente tecnico-economiche per poter risolvere il Paese ormai sull'orlo del default. Al di là delle responsabilità ufficiali conferite alla presidenza greca del Consiglio dell'Unione, le lacune maggiori si rinvenivano a livello europeo nella insufficiente volontà politica e nelle scarse capacità tecnico-istituzionali. Pertanto era difficile apportare cambiamenti all'interno della politica europea rimodellando l'approccio nei confronti della crisi che stava colpendo il sistema della moneta unica. Come detto, nel maggio del 2014 si tennero le elezioni per il Parlamento europeo e lo scenario europeo portò a fare due constatazioni. Da un lato si considera il crescente euroscetticismo: la crisi economica aveva dominato le agende politiche di gran parte degli Stati membri e, indubbiamente, questo fattore avrebbe potuto influenzare il comportamento elettorale, soprattutto all'interno della Zona euro¹⁰⁵. Dall'altro maggiore politicizzazione dell'Unione Europea: si sarebbero avuti degli incrementi nei livelli di attenzione pubblica sulle decisioni assunte dall'UE e sulle modalità con cui stava gestendo la crisi. Tuttavia, questo aspetto avrebbe potuto registrare effetti controproducenti: si sarebbero potute generare illusioni nell'elettorato, che in seguito sarebbero disattese, portando ad un malcontento generale e facendo nascere sentimenti euroscettici.

La Grecia stava vivendo entrambe le facce della medaglia: aveva visto un crescente intervento di sostegno finanziario europeo, ma gli esigui risultati e l'impossibilità di vedere la fine dell'austerità avevano disilluso la popolazione, che diventava sempre sfiduciata. Come nel caso delle elezioni politiche del 2012, il sistema politico greco continuava a trovarsi in uno stato caotico prima di quelle europee. La richiesta del nuovo piano d'aiuti aveva completamente ridisegnato la mappa politica. Si era verificata la frammentazione di alcuni partiti e la creazione di nuovi, che utilizzarono questa occasione come catalizzatore dei grandi cambiamenti che avrebbero atteso il Paese in futuro. Come prevedibile, le elezioni europee nella Repubblica ellenica, tenutesi il 25 maggio, portarono alla vittoria di SYRIZA che, con il 26,5% dei consensi, divenne il primo partito

¹⁰⁵ La diffusione di questo sentimento, divenuto in molti casi elemento determinante, era generato a partire dalla eccessiva pressione esercitata dalla Troika mediante i programmi di aggiustamento, i quali includevano pesanti misure di austerità e stringenti condizionalità.

su scala nazionale, seguito dalla Nea Dimokratia di Samaras (22,7%). Ciò che sorprese fu però il 9,4% di voti ottenuti da Alba Dorada, mentre meno stupefacente fu l'enorme perdita di consensi registrata dal PASOK¹⁰⁶, ritenuto uno dei principali fautori del disastro greco. L'avanzata di SYRIZA e la perdita di consensi della Nea Dimokratia stavano proprio a tratteggiare quell'euroscetticismo diffuso tra la popolazione greca, svilita oramai dalla crisi e dalle misure di austerità imposte dall'Europa. Questo tratto che si rinverrà anche nelle elezioni politiche del 2015.

Il braccio di ferro tra i due partiti che aveva preceduto le elezioni era terminato con la vittoria di Tsipras, disattendendo a pieno le aspettative di Samaras¹⁰⁷. Questo scenario post-elettorale mise in luce come in Grecia i partiti minori si fossero mobilitati intensamente, riuscendo a far presa sull'elettorato ed iniziando a porre le basi per possibili elezioni anticipate nella primavera dell'anno seguente. Tuttavia, come affermato all'inizio lo scenario politico risultava essere caotico, in quanto destra ed estrema destra avevano guadagnato ampio margine all'interno dello scenario politico, creando preoccupazioni negli analisti politici, a differenza dell'ideologia portata avanti dal centro sinistra e dalla sua ala più estrema. In particolare, la sinistra radicale rappresentata da SYRIZA mantenne sempre salda la propria linea ideologica, dimostrando al contempo capacità di governo mediante una strategia di normalizzazione; tuttavia, doveva affrontare la sfida della definizione di un programma politico moderno in grado di essere abbinato a proposte concrete¹⁰⁸.

Analizzando i risultati delle elezioni europee, gli analisti effettuarono un confronto con quelli conseguiti nelle votazioni politiche greche del 2012: si registrò un'astensione di oltre 100.000 votanti nelle prime, attribuita in parte alla scarsa affluenza alle urne, nonostante, per tradizione, nella Repubblica ellenica l'opposizione avesse sempre generato un significativo aumento della quota di voto alle elezioni del Parlamento

¹⁰⁶ Galanopoulos, A. & Bensasson, M. (2014). *Greek government at risk as EU poll shows PASOK vote's collapse*. Ekathimerini. Available at: <http://www.ekathimerini.com/159947/article/ekathimerini/comment/greek-government-at-risk-as-eu-poll-shows-pasok-votes-collapse> [Accessed 5 Sep. 2019].

¹⁰⁷ Circa un mese prima della chiamata alle urne, il Primo Ministro ellenico aveva sottolineato come il ritorno del Paese sul mercato dei capitali e i buoni rapporti che intercorrevano con i creditori, dato il crescente impegno a portare a termine le riforme previste dal programma di salvataggio, avrebbero assicurato al suo partito la vittoria alle elezioni del Parlamento europeo.

¹⁰⁸ Chatzistavrou, F. and Michalaki, S. (2014). *Reshaping politics of the left and centre in Greece after the 2014 EP election*. EPIN Commentary no. 21, CEPS, settembre 2014, p.5.

europeo. Allo stesso modo, anche se in maniera più marcata, si registrò un calo nel sostegno ai partiti che avevano segnato negli anni immediatamente successivi la nascita della Repubblica la scena politica ellenica, come si poteva evincere dalle percentuali di voto ricevute: la Nea Dimokratia aveva perso circa il 6,94% dei consensi, mentre il PASOK, come detto, aveva registrato riduzioni sempre più ingenti a partire già dal 2009. Al contrario, ci fu un'ulteriore l'avanzata dei partiti anti-sistema e anti-europeisti, come il neo-fascista Alba Dorada, che aveva aumentato di una fetta considerevole i propri consensi rispetto alle elezioni politiche del 2012.

Non vi era dubbio che i partiti minori fossero riusciti ad espandersi nello spettro politico. Oltre a SYRIZA, che continuava a registrare il favore degli elettori nei sondaggi, anche i partiti di nuova formazione, come il To Potami di Stavros Theodorakis¹⁰⁹, acquisirono un discreto favore da parte della cittadinanza. Invece, oltre al PASOK, un altro partito che sembrava iniziare a scomparire dalla scena politica era DIMAR¹¹⁰; la sua partecipazione alla coalizione di governo aveva offerto l'alibi per poter accettare e mettere in atto le misure di austerità. Però, dopo la sua uscita dalla coalizione di governo, tra le sue fila si è iniziato addirittura a paventare una riconciliazione con la Sinistra radicale, mentre altri spingevano per una presa di posizione più moderata, affiancandosi al PASOK o To Potami. Dopo questo successo elettorale, il clima diventò favorevole a SYRIZA, la quale iniziò ad adottare una strategia che poneva i cittadini e il loro benessere al centro della scena politica. Questa era incentrata sulle questioni sociali e sul supporto dei movimenti di base. La legittimazione ottenuta a livello europeo aveva dato al partito maggiore sicurezza per potersi imporre all'interno dell'aula parlamentare del Paese, mostrando come le proprie intenzioni mirassero a creare condizioni atte a formare un fronte di opposizione più ampio e solido in grado resistere alla coalizione di governo, soprattutto in vista dell'elezione presidenziale¹¹¹.

¹⁰⁹ La politica portata avanti da Theodorakis si basava sulla rottura di qualsiasi legame con la classe politica che aveva dominato la scena greca fino a quel momento, coinvolgendo anche i cittadini in misura maggiore nella vita politica. Il partito, nonostante un ombroso dinamismo, andava a collocarsi al centro dello spettro politico.

¹¹⁰ Entrato nel Parlamento ellenico per la prima volta nel 2012, DIMAR era rappresentato da 17 MPs; la rappresentanza del partito scese in seguito drasticamente a 10 MPs.

¹¹¹ Le prime opportunità per porre in essere tale strategia vennero fornite dalle votazioni in aula sulle proposte di legge inerenti la privatizzazione della PPC, la più grande compagnia elettrica greca, e la "legge ammazza-spiagge". SYRIZA riuscì in tali occasioni ad ottenere il supporto di gran parte dei membri del Parlamento.

1.4.2 La speranza di abbandonare i programmi della Troika

Passando poi al piano interno, sul finire del 2013 l'approvazione della legge di bilancio per l'anno successivo, avvenuta con voto favorevole di 153 deputati e 142 voti contrari, aveva generato non pochi dissidi all'interno del Parlamento ellenico. Sul fronte dell'opposizione si disponevano SYRIZA, ANEL, DIMAR, Alba Dorada, KKE e gran parte dei deputati indipendenti. I punti di frattura tra i due schieramenti parlamentari erano pressoché gli stessi che si erano avuti da quando il governo ND-PASOK era entrato in carica: da un lato il leader di SYRIZA, Alexis Tsipras, accusava l'Esecutivo di continuare ad imporre una politica che indeboliva sempre di più l'economia del Paese e il capitale umano pur di mantenere la Grecia all'interno dell'euro. D'altro lato, il leader di DIMAR, Kouvelis, se da un lato definiva come inefficace il programma di adeguamento finanziario realizzato dal Governo, ritenendo ingiusta sotto diversi aspetti sociali la legge di bilancio approvata dall'aula, d'altro attaccava la politica di SYRIZA che strumentalizzava la crisi economica e mirava alla polarizzazione del panorama politico ellenico¹¹². Intanto il Primo Ministro Samaras, del governo di coalizione con il PASOK, si difendeva sottolineando come le manovre adottate dal suo esecutivo avessero salvato la Grecia dal *default* e reso il paese indipendente economicamente, in modo da soddisfare alcune necessità interne. Tali affermazioni venivano confermate dai dati ELSTAT¹¹³: nel terzo trimestre del 2013 erano stati registrati cali nei livelli di disoccupazione giovanile per l'aumento delle assunzioni stagionali nel settore turistico.

I progressi compiuti in campo economico dal governo di coalizione ellenico erano apprezzati a livello europeo e il Consiglio di amministrazione dell'EFSF – ancora vigente rispetto al nuovo MES per la transizione nel luglio del 2013 – continuava ad erogare tranche di prestito al Paese. Inoltre, a seguito della quarta revisione, effettuata nel quadro del secondo programma di aggiustamento dai capi missione dei creditori il 19 marzo, venne raggiunto un accordo con le autorità governative sulle politiche economiche e finanziarie necessarie per poter garantire il proseguimento delle riforme nella maniera più ottimale possibile. A ulteriore riprova di quella che, perlomeno apparentemente, sembrava una ripresa economica il documento rilasciato dall'Eurogruppo il 1° aprile, sulla base della valutazione della Commissione, ribadiva nuovamente i passi in avanti compiuti dalla Grecia e il proprio apprezzamento per gli sforzi compiuti dai suoi cittadini

¹¹² Radicini, N. (2013). *Grecia: il Parlamento Ellenico approva il bilancio 2014*. Firenze: Polistampa.

¹¹³ L'Autorità Statistica Ellenica o *Ελληνική Στατιστική Αρχή*.

e confermava la concessione di nuovi aiuti finanziari ad Atene pari ad 8,3 miliardi di euro, sempre da erogare in tranche¹¹⁴.

Sulla scia di tali successi e in occasione di una nuova missione dei rappresentanti della Troika ad Atene per la quinta revisione in settembre, furono avviate discussioni politiche tra Troika e governo greco. Approfittando del favore mostrato da parte dei primi per i successi registrati dalla Repubblica ellenica, il Primo Ministro Samaras avanzò la richiesta di porre fine anticipatamente al programma di aiuti in scadenza alla fine di dicembre 2014 per quanto riguardava l'impegno dell'Unione Europea e nel 2016 per il FMI. Allo scopo di supportare le argomentazioni del Primo Ministro, venne inviata a Washington una delegazione greca, composta dal Ministro delle Finanze, Gikas Hardouvelis, il Governatore della Banca di Grecia, Yannis Stournaras, e il Consigliere di Samaras, Stavros Papastavrou, per incontrare il Direttore dell'IMF, Christine Lagarde, ed illustrare la proposta ellenica per un'uscita anticipata dai programmi di aiuti. Tuttavia, Samaras non considerò la posizione contraria dei Ministri delle Finanze dell'Eurozona¹¹⁵. Ciò che non venne compreso a livello europeo fu che la richiesta avanzata più volte dal governo Samaras nascondeva una motivazione molto più profonda: si intendeva chiudere con i creditori prima dell'elezione del Presidente della Repubblica da svolgersi nel gennaio 2015, in quanto numerosi erano i timori da parte dell'Esecutivo per un'elezione politica anticipata che avrebbe visto, secondo i sondaggi, la vittoria di SYRIZA. I creditori, non del tutto convinti della maturità della Grecia nel proseguire autonomamente, continuarono a suggerire di mantenere aperta almeno la linea di credito nei confronti del Fondo Monetario Internazionale¹¹⁶. Tale "battaglia" non poteva avere altri vincitori che i creditori, nonostante Samaras continuasse ad affermare che il suo Paese fosse diventato capace di soddisfare autonomamente il fabbisogno di

¹¹⁴ Per un approfondimento circa le valutazioni della Commissione e della BCE su cui si è basato l'Eurogruppo è consultabile il relativo documento in: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fe2e91cb-d0e8-47c8-a76f-de6cd8677bb8/language-en>.

¹¹⁵ Questa situazione di tensione politica ebbe ripercussioni anzitutto sui mercati finanziari, sicché l'indice Ase della Borsa di Atene registrò un calo del 4,9%, mentre i rendimenti dei bond decennali erano schizzati al 7%.

¹¹⁶ Rold, V. (2014). *Atene vuole chiudere con la troika. All'Eurogruppo scontro, crolla la Borsa e i rendimenti salgono al 7%*. Il Sole 24 ORE. Available at: <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-10-14/grecia-crolla-borsa-lo-scontro-l-eurogruppo-sull-uscita-piano-aiuti-171657.shtml> [Accessed 5 Sep. 2019].

finanziamento sui i mercati obbligazionari, come già era avvenuto in aprile¹¹⁷, quando la Grecia era ritornata dopo quattro anni a vendere titoli del debito pubblico.

Tuttavia, nella speranza di evitare un scontro diretto con il governo della Repubblica ellenica, i Ministri delle Finanze europei proseguirono nelle discussioni, vagliando tutte le possibilità e le variabili per permettere al Paese di uscire quanto prima dal programma di aiuti internazionali. Il presidente dell'Eurogruppo Dijsselbloem propose di concedere una linea di credito precauzionale al termine dei programmi, alla quale venissero associate particolari condizioni, basandosi soprattutto sulla valutazione della BCE, come previsto dal Trattato sull'ESM¹¹⁸. Nella relazione redatta dalla Banca Centrale si riteneva che le banche greche necessitassero ancora di nuovo capitale, anche se in modo limitato rispetto al periodo in cui la crisi si era manifestata ed acuitizzata. Comunque i rappresentanti delle Istituzioni europee e dell'IMF avrebbero dovuto continuare ad essere presenti in Grecia per effettuare monitoraggi periodici sulla situazione economica; mentre il governo ellenico avrebbe dovuto rispettare parametri stringenti affinché l'economia del Paese si stabilizzasse definitivamente. Le discussioni però vennero interrotte all'inizio di dicembre, a seguito dell'avvio anticipato del procedimento di elezione del nuovo presidente della Repubblica ellenica, rendendo così vano qualsiasi sforzo fatto da Samaras fino a quel momento.

1.4.3 Dicembre 2014: la mancata elezione del presidente della repubblica

Agli inizi del dicembre del 2014, lo *speaker* del governo greco annunciò che il 17 dicembre si sarebbe svolto il primo turno di votazioni per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. Tale decisione venne assunta dal governo di Atene a seguito di una riunione dei Ministri delle Finanze dell'Eurozona tenutasi a Bruxelles. In tale sede i creditori europei espressero la volontà di estendere il piano di salvataggio di ulteriori due mesi e non porvi fine il 31 dicembre, come stabilito inizialmente.

¹¹⁷ Di seguito l'intervista del Primo Ministro Antonis Samaras a Bloomberg: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-02/samaras-says-greece-is-no-argentina-has-confidence-of-markets>

¹¹⁸ Articolo 14, paragrafo 1 del Trattato sull'ESM.

La chiamata al voto parlamentare era stata anticipata rispetto a quanto previsto originariamente, data la pressante necessità di stabilità dello scenario politico del Paese per poter tornare a focalizzare l'attenzione sui dialoghi con la Troika¹¹⁹.

Ciò che preoccupava maggiormente il governo Samaras era, come detto in precedenza, l'eventualità di elezioni anticipate: qualora non si fosse riuscito ad eleggere alcun Presidente durante i primi tre turni, il Parlamento si sarebbe sciolto automaticamente e sarebbero state indette elezioni politiche. Tale affermazione potrebbe risultare insolita se non letta alla luce della modalità di elezione del Capo di Stato nella Repubblica Ellenica¹²⁰. Prima dello svolgimento effettivo della prima votazione, l'Esecutivo mancava di 25 voti da ricercare tra deputati non apparenti alla maggioranza¹²¹, poiché necessari per poter arrivare al *quorum* dei 2/3 richiesto per la designazione del Capo dello Stato.

Come temuto, il 23 dicembre si giunse alla seconda votazione. Anche in tale occasione non si ebbe alcun risultato concreto. L'unico candidato designato dall'Esecutivo come successore al Presidente uscente Karolos Papoulias¹²² era Stavros Dimas, Ministro degli Esteri per il Governo Papademos e ancor prima Commissario europeo per l'Ambiente. I voti raggiunti nei primi due turni elettorali erano stati al di sotto del *quorum* richiesto: 160 al primo turno e 168 al secondo. Ai voti dei parlamentari appartenenti al governo se ne erano aggiunti solo 13 espressi dai deputati indipendenti. Come prevedibile, ad opporsi alla candidatura di Dimas c'erano SYRIZA, Alba Dorada, KKE, ANEL e Dimar. Come spiegato in precedenza, qualora l'intransigenza di questi partiti fosse proseguita anche nel terzo turno di votazioni e la coalizione di governo non avesse ottenuto i 12 voti mancati per il raggiungimento del *quorum* – stavolta di tre quinti dei votanti -, si sarebbe aperta la crisi politica, con conseguente scioglimento automatico del Parlamento, a cui avrebbero

¹¹⁹ L'incertezza aveva generato speculazioni circa la possibilità di riuscire a raggiungere al primo turno la maggioranza necessaria per poter eleggere un Presidente, poiché risultava vaga la posizione di gran parte dell'opposizione circa la possibilità di votare a favore del candidato presentato dal governo di coalizione.

¹²⁰ Tutte le delucidazioni in merito sono fornite nel Paragrafo 1 di questo capitolo.

¹²¹ Iordanidis, C. (2014). *Political gambling* | *Kathimerini*. Ekathimerini.com. Available at: <http://www.ekathimerini.com/165422/article/ekathimerini/comment/political-gambling> [Accessed 7 Sep. 2019].

¹²² Papoulias era stato eletto per la prima volta, candidato da PASOK e ND, nel 2005, per poi essere designato nuovamente nel 2010, ancora una volta su proposta dei due principali partiti di governo e LAOS. Entrambe le volte era stato eletto al primo turno.

fatto seguito elezioni anticipate, come prescritto dall'articolo 32 della Costituzione ellenica.

La situazione era difficile sia per la maggioranza, che temeva il sopracitato scenario, sia per l'opposizione, ed in particolare modo per SYRIZA che iniziava a registrare una perdita di consensi ed una riduzione del vantaggio percentuale sulla Nea Dimokratia. Secondo i sondaggi, il 55% dei greci era contrario ad elezioni anticipate e questo fattore poteva giocare contro la volontà di SYRIZA di non voler appoggiare la candidatura di Dimas ed aprire la crisi politica. I dati mostrarono quindi a Tsipras quanto avesse sottovalutato i rischi di tale eventualità¹²³. Per evitare di generare crisi politiche e proseguire nei mesi successivi nelle contrattazioni con i creditori per estendere il piano di salvataggio o per chiederne la conclusione, il segretario del PASOK, Evangelos Venizelos, si espresse in favore della ricerca di un compromesso con la Sinistra Radicale, in modo da fornire una soluzione ottimale alla questione presidenziale. Samaras, invece, a seguito del fallimento anche della seconda votazione, sottolineò in un intervento radiofonico trasmesso da Nerit (Nuova Radio Internet e Televisione Ellenica), la necessità di maggior cooperazione all'interno dell'aula parlamentare; a suo avviso giungere ad elezioni anticipate sarebbe stato un atto contrario alla volontà nazionale. Inoltre, affermò di preferire uno spostamento del limite temporale delle elezioni politiche alla fine del 2015, anziché ad aprile, in modo da procedere preventivamente al completamento di diverse riforme economiche e alla revisione costituzionale¹²⁴. Alcuni deputati di DIMAR, in contrasto con il proprio Segretario di partito, si mostrarono favorevoli alla linea portata avanti dal Primo Ministro; al contrario, risultava del tutto impossibile spostare i voti di Alba Dorada sulla candidatura di Dimas¹²⁵. Tuttavia, l'ottimismo dell'Esecutivo nel trovare i 12 voti mancanti prima del terzo turno elettorale venne smorzato alla fine delle consultazioni. Nemmeno nel corso dell'ultima

¹²³ Ottaviani, M. (2014). *Per la Grecia un Natale con il fiato sospeso, il Parlamento non riesce a eleggere il Presidente - La Stampa*. Available at: <http://www.lastampa.it/2014/12/23/esteri/per-la-grecia-natale-con-il-fiato-sospeso-il-parlamento-non-riesce-a-eleggere-il-presidente-JzDn93bHFmKS4Lj2e70cFO/pagina.html> [Accessed 7 Sep. 2019].

¹²⁴ Radicini, N. *Grecia 2014: I primi due turni delle elezioni presidenziali*, Firenze, Polistampa, 26 dicembre 2014.

¹²⁵ In caso di realizzazione di uno scenario opposto, i deputati di Nea Dimokratia, ed in particolare Kyriakis Mitsotakis, allora ministro per la Riforma Amministrativa, avevano affermato che si sarebbero opposti all'elezione di Dimas.

votazione si riuscì a raggiungere una maggioranza tale da permettere l'elezione del Capo dello Stato, per cui il Parlamento venne sciolto e furono indette elezioni anticipate per il 25 gennaio 2015, dalle quali SYRIZA uscì vincitore.

Contestualmente si ipotizzò che SYRIZA avrebbe voluto proporre il conservatore Dimis Avramopoulos, al tempo Commissario europeo per le Migrazioni, gli Affari Interni e la Cittadinanza come candidato alla presidenza. Una simile scelta, da una parte, avrebbe messo in luce le fragilità del contesto costituzionale ellenico; dall'altra, Tsipras si sarebbe fatto in tal modo promotore di una sorta di soluzione di pacificazione tra Istituzioni interne e comunitarie. La Grecia, inoltre, avrebbe potuto avere un nuovo Commissario europeo. Nei fatti, ciò non si verificò e il 18 febbraio 2015 venne eletto al quarto turno di consultazioni il nuovo Presidente della Repubblica. Il candidato scelto dal Primo Ministro fu Prokopios Pavlopoulos¹²⁶, personalità politica appartenente alla Nea Dimokratia e Ministro degli Interni durante il governo di Kostas Karamanlis (2004-2009). La sua elezione venne appoggiata dalla Nea Dimokratia e da ANEL, ottenendo 233 voti su 300. Invece, il To Potami ed il PASOK proposero la candidatura di Nikos Alivizatos, ex Ministro degli Interni nel Governo Simitis, che tuttavia ottenne solo 30 voti. Queste soluzioni di scioglimento automatico del Parlamento e il ricorso ad elezioni anticipate previste dalla Costituzione ellenica appaiono, secondo alcuni, come uno strumento drastico ed inefficace, poiché consentono ad una minoranza di blocco, composta dai due quinti dei parlamentari, di azionare volontariamente tale meccanismo nell'intento di rovesciare la maggioranza di governo¹²⁷. In realtà, lo scopo originario di tale meccanismo era quello di usare la figura del Presidente della Repubblica e la sua modalità di elezione come strumento per ampliare il consenso politico.

Guardando con occhio critico allo scenario verificatosi, un governo differente e molto più coeso sarebbe riuscito ad ottenere i voti necessari per l'elezione di Dimas alla presidenza del Paese, senza arrivare all'apertura crisi parlamentare. In tal modo si sarebbe potuto sfruttare il periodo intercorrente tra il primo turno di votazioni e il 31 dicembre 2014 – data in cui sarebbe dovuto giungere a termine il programma di aiuti accordato dall'UE –

¹²⁶ Durante il suo mandato, nel dicembre 2008 si verificò, durante una manifestazione contro il Governo, l'uccisione dello studente Alexandros Grigopoulos da parte di un agente di polizia nel quartiere di Exarcheia, da cui nacquero violenti disordini di piazza.

¹²⁷ Garretti, A. (2014). *Come non eleggere un Presidente: il caso della Costituzione greca*, Forumcostituzionale.it. Available at: <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/01/gratteri-telescopio.pdf> [Accessed 7 Sep. 2019].

per decidere di estendere la scadenza *bailout* o negoziarne la fine con la Troika. Tuttavia, i fatti appena esposti hanno mostrato l'esatto opposto: all'interno del Parlamento ellenico gran parte dell'opposizione ha preferito perseguire il proprio scopo e giungere ad elezioni anticipate. D'altra parte, così facendo la responsabilità di qualsiasi manovra errata o lesiva degli interessi del popolo greco è stata rimessa nelle mani del nuovo governo, con il quale i creditori sembravano pronti a contrattare.

CAPITOLO 2

NEL CUORE DELLA CRISI: RAGIONI E SVILUPPI

2.1 L'ASCESA DI SYRIZA

2.1.1 Le origini del partito

Il partito di sinistra che ha governato la Grecia durante l'apice della crisi, e che è riuscito a portarla fuori dai programmi di aiuti internazionali nell'agosto del 2018, ossia SYRIZA, è emerso dai margini del sistema politico greco.

La storia della Sinistra greca è stata segnata da una serie di eventi che ne hanno mutato le caratteristiche, dando luogo a numerose frammentazioni sin dalle sue origini. In estrema sintesi: il periodo intercorso tra le due Guerre Mondiali, l'occupazione nazista ed infine la sanguinosa guerra civile che ha caratterizzato il Paese dal 1946 al 1949, lo stretto legame con il comunismo hanno rappresentato il filo che ha unito azioni gloriose, persecuzioni da parte delle autorità, rivalità interne e marginalizzazioni¹²⁸. Fino al 1974 il KKE¹²⁹, il più antico partito ellenico e di ispirazione marxista-leninista, si è sempre contraddistinto come formazione partitica forte all'interno dello scenario politico greco perché non subì mai una vera e propria divisione del movimento dei lavoratori in comunisti e socialdemocratici¹³⁰. Tuttavia, numerose divisioni e rivalità, portarono nel 1974 alla fondazione del KKE-*Esoterikou* (*Εσωτερικού*), rimasto all'interno del KKE. L'*Esoterikou* nel 1986 subì a sua volta una scissione da cui nacque la Sinistra Greca (EAR)¹³¹.

Il 1989 rappresentò un anno di cambiamento per la politica greca, in particolar modo per il KKE e per la Sinistra Greca (EAR), per ragioni che partono dalla decisione di alleanze interne alla sinistra nel sistema politico, rispetto alle vicende internazionali. All'inizio dell'anno il KKE, il KKE- *Esoterikou* e l'EAR, a seguito della firma nel dicembre 1988 di un manifesto comune, decisero di dar vita ad una coalizione elettorale, *Synaspismos*

¹²⁸ Katsourides, Y. (2016). *Radical left parties in government: The case of SYRIZA and AKEL*. Nicosia, Palgrave MacMillan, p.45.

¹²⁹ In greco *Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας*.

¹³⁰ Come già esposto nel capitolo precedente, il 1974 fu l'anno in cui ebbe fine la dittatura dei colonnelli e il popolo, mediante referendum, votò per la proclamazione della Repubblica.

¹³¹ In greco *Ελληνική Αριστερά*.

(*Συνασπισμός ο SYN*)¹³². Tuttavia, tale alleanza mostrò sin da subito fragilità, che divennero evidenti a seguito dei risultati delle urne. Difatti, *Synaspismos* ottenne alle elezioni parlamentari del giugno 1989 il 13,1%, un risultato che non gli permise di formare un governo. Lo stesso avvenne alle nuove consultazioni di novembre, a seguito delle quali venne commesso quello che fu definito il più grande errore della sinistra greca. Per privare il PASOK, ed in particolar modo il suo Primo Ministro, dell'egemonia e dell'immunità di cui godeva, il *Synaspismos* entrò nella coalizione di governo di transizione costituito dalla *Nea Dimokratia*¹³³. La sua partecipazione ad un governo conservatore, di fatti, causò profonda disaffezione all'interno della stessa Sinistra e, al contempo, compromise per diversi anni le già flebili relazioni che l'organizzazione aveva con il Partito Socialista Panellenico.

Intanto, gli eventi internazionali continuavano ad avere forti riflessi sull'alleanza di Sinistra, tant'è che al 13° Congresso del KKE, tenutosi nel febbraio 1991, vi fu la prevalenza dell'ala conservatrice su quella riformista, che ebbe come conseguenza l'espulsione di alcuni dei membri appartenenti a quest'ultima corrente dal Comitato Centrale del partito e la cessazione della partecipazione del KKE nel *Synaspismos*. Tali eventi portarono ad una maturazione di coscienza dei restanti membri dell'organizzazione, spingendoli così a trasformare nel giugno 1992 il *Synaspismos* in un vero e proprio partito rispetto alla originaria alleanza¹³⁴. D'altra parte, la situazione che caratterizzò i primi anni '90¹³⁵ non risultò essere ideale per un nuovo partito di Sinistra. Inoltre, a compromettere il tutto concorsero le posizioni ideologicamente diverse dei gruppi fondatori dell'organizzazione. I loro approcci risultavano così intrinsecamente contraddittori rispetto alla leadership dell'organizzazione che in qualche modo contribuirono a rafforzare le varie correnti ideologiche, impedendo qualsiasi possibilità

¹³² Gli sviluppi nazionali e internazionali furono favorevoli per un avvicinamento tra i due partiti. In particolare, la *Perestroika* propugnata da Gorbaciov aveva permesso un assottigliamento della linea divisoria che si era interposta tra le ideologie dei tre partiti per diverso tempo. Inoltre, entrambe le formazioni vedevano questa come opportunità di opposizione all'interno del blocco di Sinistra al PASOK, che già in quegli anni mostrava segni di indebolimento.

¹³³ Pridham, G. and Verney, S. *The coalitions of 1989 –90 in Greece: inter-party relations and Democratic Consolidation*, West European Politics, 14(4), 1991, pp. 42–69.

¹³⁴ Metà dei membri espulsi dal Comitato centrale del KKE e attivisti di partito rimasero nel *Synaspismos*.

¹³⁵ In particolar modo, in quegli anni, a seguito del collasso del blocco sovietico, iniziavano a riemergere i nazionalismi nell'area balcanica, andando a coinvolgere direttamente la Grecia.

di coesione e sviluppo¹³⁶. La diversa origine ideologica di questi gruppi, che diventava sempre più variegata man mano che altri si univano al *Synaspismos*, spinse i membri a pensare di rendere l'organizzazione una federazione politica che avrebbe potuto conciliare meglio le varie correnti rispetto ad un'organizzazione partitica vera e propria. Come detto, il *Synaspismos* era nato come organizzazione-ombrello nella quale erano confluite numerose fazioni, movimenti e tendenze, poi istituzionalizzata mediante uno Statuto che ne delineava gli sviluppi futuri. Tuttavia, il continuo conflitto tra le due principali correnti, *Εσωτερικού* ed EAR, produsse effetti a lungo termine.

Proprio la presenza di ideologie e correnti differenti tra di loro permette di dividere idealmente la storia del partito in diversi periodi. Il primo periodo si individua tra il 1992 e il 1993, anno in cui il *Synaspismos* non riuscì ad ottenere la maggioranza nelle elezioni politiche per poter formare il governo. Nei primi anni di vita, il partito presenta tutte le tipiche caratteristiche del centro-sinistra con connotazione riformista, mostrandosi favorevole anzitutto alla ratifica del Trattato di Maastricht e presentando un programma per la creazione di un governo di coalizione con i socialisti¹³⁷. Tuttavia, l'ala più conservatrice non vedeva di buon occhio la vicinanza con il PASOK, tant'è che le diverse posizioni assunte dai membri del *Synaspismos* in merito causarono conflitti al suo interno. Un secondo periodo si colloca tra 1994 ed il 2000 e segna una fase di transizione per il partito, in quanto i riformisti iniziano a perdere gradualmente terreno nei confronti dell'ala più conservatrice della Sinistra presente all'interno del partito. Difatti, al secondo Congresso del 1996, il *Synaspismos* tentò di dissociarsi dalle altre formazioni politiche favorevoli all'evoluzione dell'integrazione europea perché considerata un manifesto del neoliberalismo, opponendosi a qualsiasi tipo di collaborazione con il PASOK e arrivando a votare contro la ratifica del Trattato di Amsterdam del 1997, a riprova di questa forte posizione di intransigenza, a differenza del voto favorevole espresso per la ratifica del Trattato di Maastricht del 1992. Questi furono tutti segnali evidenti della volontà di rottura con il passato del partito. Tuttavia, tale decisione portò alla fuoriuscita dallo stesso

¹³⁶ Dragasakis, Y. (2012). 'Preface', in Y. Mpalafas, *It Took 20 Years: The Chronicle of Synaspismos*, Athens: Nissos, pp. 11–15. Secondo Dragasakis, *Synaspismos* non aveva né un'ideologia né una teoria ufficiali, pertanto per molti anni è parso essere definito maggiormente da tutti gli elementi contro cui si batteva, ossia socialdemocrazia e comunismo, piuttosto che da ciò che intendeva realmente rappresentare.

¹³⁷ *Synaspismos* (1992). *The Political resolution of Synaspismos 1st Congress*, consultabile al seguente indirizzo web: <http://www.syn.gr/gr/keimeno.php?idO13386>. [Accessed 7 Oct. 2019].

di un gran numero di figure preminenti, le quali nel 2000 si unirono sotto una nuova organizzazione, l'AEKA che intraprese sin da subito una collaborazione con PASOK e si mostrò volenterosa di proseguire nella partecipazione al governo. Nel periodo compreso tra il 2000 ed il 2004, individuato idealmente come terzo, si assiste ad un'intensificazione della lotta¹³⁸: da un lato continua a svilupparsi il progetto di modernizzazione della Grecia promosso dal PASOK con l'AEK, dall'altro nel 2001 viene costituito dal *Synaspismos* lo Spazio per il Dialogo, l'Unità e l'Azione Comune di Sinistra, un nuovo *network* costituito da piccole organizzazioni extraparlamentari di sinistra, gruppi informali e attivisti indipendenti. Il gruppo riesce a creare una cornice organizzativa e politica sotto l'egida del *Synaspismos*¹³⁹. Il più importante legame tra le varie piattaforme e l'organizzazione stessa era di tipo ideologico: tutti si opponevano al neoliberalismo, portando avanti azioni congiunte con un significativo effetto radicalizzante sulla società greca, allargando in un certo qual modo la piattaforma elettorale del *Synaspismos*.

Ulteriore rottura con il passato del partito si registrò al Congresso Programmatico del 2003¹⁴⁰, quando l'*Αριστερό Ρεύμα*, la Corrente di Sinistra conservatrice spalleggiata dal presidente di partito Nicos Kostantopoulos e dal suo team, accentuò il profilo molto più orientato a sinistra. In questa fase si passa all'istituzionalizzazione vera e propria del "fazionalismo", considerato come forma di riconoscimento per i rimanenti riformisti proprio per evitare una loro fuoriuscita, che avrebbe generato un calo nella partecipazione ed una perdita di voti. Nel 2004, con lo scopo precipuo di aiutare lo Spazio per il Dialogo, l'Unità e l'Azione Comune di Sinistra a raggiungere la soglia del 3% alle elezioni politiche per poter avere rappresentanza elettorale in Parlamento, si optò per la creazione di una piattaforma elettorale comune, tra il *Synaspismos* diversi piccoli partiti di sinistra, che avrebbe portato ad un'alleanza elettorale, rinominata SYRIZA, la Coalizione della

¹³⁸ Come ha notato Vernardakis nel suo scritto "*Political Parties, Elections and the Party System: The Transformation of Political Representation 1990-2010*", si trattava di una lotta per "l'anima del partito", che si focalizzava sulla percezione che avevano della società civile le varie componenti ideologiche che si contrapponevano all'interno di *Synaspismos*.

¹³⁹ Tale alleanza si fece promotrice di battaglie politiche e sociali, come l'organizzazione di proteste congiunte contro la guerra in Kosovo e il G8 di Genova, a cui seguirono altre azioni congiunte in favore di numerose istanze a cui i membri si sentivano vicini.

¹⁴⁰ *Synaspismos* (2003). *Programmatic Directions*, <http://www.syn.gr/downloads/program2003.pdf>. [Accessed 10 Oct. 2019].

Sinistra Radicale. Pertanto *Synaspismos* ha rappresentato precursore di SYRIZA, come anche il fautore del suo successo, dovuto soprattutto alla capacità di attrazione di tutti i “frammenti” della Sinistra. La nuova Coalizione venne posta sotto la leadership di Alecos Alavanos, ex membro del KKE, eletto presidente del partito al 4° Congresso, tenutosi proprio nel 2004. Si segnò così la quarta trasformazione, o fase, del *Synaspismos*. L’ideologia propugnata dalla nuova coalizione si fondava sulla critica nei confronti delle politiche capitalistiche e neoliberiste della Comunità Europea, delle élite elleniche ed anche alla trasformazione in tal senso del PASOK. Inoltre, alle elezioni intrapartitiche dell’alleanza del 2004, la percentuale dei conservatori presenti nel *Synaspismos* continuava ad essere preponderante rispetto a quella dei riformisti¹⁴¹. La strategia venne adottata e portata avanti da Alavanos prevedeva che SYRIZA venisse utilizzato come agente unificatore per la Sinistra, attirando così un voto tanto forte da permetterne l’inserimento nello spettro politico tra il PASOK e il KKE¹⁴².

Nel 2008, al 5° Congresso del Partito Alavanos alla guida del *Synaspismos*, si dimette a favore di un giovane militante del partito, Alexis Tsipras, e continua però a mantenere la leadership del gruppo parlamentare di SYRIZA. Tsipras è eletto con la maggioranza del 70.5%, segnalando un’ulteriore declino della presenza riformista all’interno del *Synaspismos*, scesa dal 35% del 2004 al 29%. Sorprendentemente però, Alavanos prende le distanze dal suo successore e nel 2009, con l’appoggio di altri rappresentanti della Sinistra Radicale decide di trasformare SYRIZA, nata come una coalizione, in partito a tutti gli effetti. Tale decisione genera tensioni profonde tra i due leader, mentre i riformisti, consapevoli della loro irrilevanza escono da SYRIZA e nel 2010, sotto la guida di Fotis Kouvelis, creano un nuovo partito, DIMAR.¹⁴³

Analizzando l’organizzazione originaria del *Synaspismos*, e conseguentemente di SYRIZA, e comparandola con quella degli altri principali partiti greci, si poteva notare come questa fosse molto esigua. Al momento della fondazione nel 1992, si registravano

¹⁴¹ I risultati elettorali mostravano che i conservatori costituivano il 65% del partito, mentre i riformisti solo il 35%.

¹⁴² La strategia di Alavanos si basava su una credenza personale, secondo la quale il PASOK fosse nel pieno di una crisi interna e strategica. A suo avviso, tale crisi avrebbe favorito il *Synaspismos*, rendendolo una delle principali forze di opposizione del paese.

¹⁴³ Spourdalakis, M., ‘*Left Strategy in the Greek Cauldron: Explaining SYRIZA’s Success*’, in, Albo, G., Chibber, V. e Panitch, L., *Socialist Register 2013: The Question of Strategy*, Londra, Merlin Press, 2013, pp. 98–120.

22791 membri, gran parte dei quali provenienti da Atene e Salonicco. Gli ex membri del KKE costituivano circa il 70% del partito, quelli provenienti dall'EAR il 20%, mentre il restante 10% era formato da altri gruppi appartenenti alla Sinistra e da cittadini non-allineati¹⁴⁴. Un allargamento nella *membership* si registrò negli anni seguenti. La sua composizione sociale e quella della base elettorale del partito era costituita dalla classe media finanziariamente agiata e colta, trovando così forte rappresentanza tra gli impiegati pubblici e all'interno del mondo accademico¹⁴⁵. Inoltre, il partito poteva anche contare sul supporto della tradizionale base della Sinistra e di una larga parte di pensionati e casalinghe. L'origine ideologica dei membri del partito copriva tutte le varie sfumature del marxismo. Al contempo, le diverse *nuance* erano fonte di conflitti, date le diverse letture che si davano della dottrina di Marx e nessuna fazione era propensa ad accettarne una comune. Inoltre, nonostante il *Synaspismos* prima, e SYRIZA dopo, avesse provato a trarre giovamento da questi diversi *background* ideologici e culturali, dalle variegate tradizioni ed esperienze, la convivenza non risultò mai facile, giungendo molte volte a scontri. Pertanto, tali fattori, accompagnati dalle scelte compiute dalle leadership che si succedettero nel partito portarono ad avere un modello partitico pluralistico e decentralizzato, nel quale si condensavano una vasta gamma di idee e di pratiche che ne modellavano la vita interna. Il risultato fu l'istituzionalizzazione del pluralismo di opinione, lo sviluppo di una marcata comunicazione orizzontale tra i vari movimenti politici e il ricorso a referendum per questioni intrapartitiche. Tutte queste pratiche erano state concepite per rafforzare democraticamente la variegata struttura del partito, ma ciò che si riscontrò nella realtà fu un loro passaggio in secondo piano, oscurate dai continui conflitti tra fazioni.

Il principio organizzativo alla base del *Synaspismos* era costituito dalla rappresentanza proporzionale di tutte le forze presenti al suo interno. Come già affermato, il "fazionalismo" non era semplice caratteristica intrinseca, bensì veicolo attraverso il quale venivano assunte le decisioni e sviluppati i programmi. Le fazioni costituivano entità intrapartitiche miranti ad avere propri *network*, formati da giornali, riviste, club e altre arene sociali che avrebbero agevolato il processo di integrazione e accettazione nella società. *Synaspismos* era essenzialmente formato da molte anime che si condensavano al

¹⁴⁴ Tsakatika, M. and Eleftheriou, C., 'The Radical Left's Turn towards Civil Society in Greece: One Strategy, Two Paths', *South European Society and Politics*, 2013, 18(1), pp. 81–99.

¹⁴⁵ Vernardakis, C., *Political Parties, Elections and the Party System: The Transformations of Political Representation 1990-2010*, Atene, Sakkoulas, 2011, p. 295.

suo interno e andavano a raggrupparsi attorno a due tendenze opposte: una di sinistra, che optava per un europeismo critico, ed una più spostata verso destra, che mirava a proseguire la cooperazione al governo con il PASOK. Prima della formazione di SYRIZA potevano essere identificate quattro maggiori fazioni, che si scontravano sulle alleanze di tipo politico e sociale, sul programma che il partito avrebbe dovuto adottare e sui candidati da presentare alle elezioni. Inoltre, all'ideologia, fattore di particolare importanza, si aggiungevano, come elementi di ulteriore frammentazione, motivazioni personali¹⁴⁶.

Le sopracitate quattro fazioni erano *Συσπείρωση*, *Ανανεώσιμες πρωτοβουλίες*, *Παρεμβάση* e *Αριστερό Πεύμα*. La prima, con orientamento di centro-sinistra, si era formata in concomitanza con il Primo Congresso del partito nel 1992 ed era costituita da ex dirigenti dell'EAR, le cui idee convergevano con quelle del PASOK, con il quale intendeva instaurare una collaborazione; le posizioni della seconda fazione collimavano con quelle del *Συσπείρωση* per ciò che concerneva la visione europeista e il perseguimento di un programma di coalizione con forze politiche del medesimo orientamento, ma si poneva in modo critico nei confronti del PASOK. Il *Παρεμβάση*, invece, metteva insieme ex dirigenti dell'ala riformista dell'EAR ed ex membri del KKE, e si opponeva all'orientamento ideologico di centro-sinistra abbracciato dalle due precedenti fazioni, provando a creare un partito centralizzato e più moderato. Infine, l'*Αριστερό Πεύμα*, la fazione più vicina alla sinistra radicale, preferiva instaurare alleanze con il KKE, senza tuttavia riuscirci, in quanto i comunisti ritenevano che il *Synaspismos* non fosse un genuino partito di sinistra, ma solo un'altra formazione che si rifaceva alla social-democrazia.

L'istituzionalizzazione *de facto* delle diverse fazioni avvenne a metà degli anni 2000; nell'aprile del 2005, con la convocazione del Congresso organizzativo si puntò ad allineare lo statuto del partito alle nuove condizioni sociali¹⁴⁷ e si ufficializzò il riconoscimento delle diverse tendenze al suo interno, non più come flusso di idee diversificate bensì come distinti gruppi politici dotati di proprie procedure e capaci di

¹⁴⁶ Ivi nota 1, p 59.

¹⁴⁷ All'interno della società greca stavano nascendo nuovi movimenti sociali, pertanto lo scopo del *Synaspismos* divenne quello di far presa su di loro ed ampliare il proprio consenso elettorale.

assumere proprie posizioni¹⁴⁸. Tuttavia, nonostante questa decisione avesse cercato di aprire alla società, il *Synaspismos* non riusciva a costruire una sua unità e coesione. Infatti, all'inizio del 2010 l'*Αριστερό Ρεύμα* attirò dalla sua parte più del 60% dei membri del partito, incluso lo stesso Alexis Tsipras, mentre il 30% di essi si allinearono con le posizioni dell'*Ανανεώσιμες πρωτοβουλίες*¹⁴⁹.

2.1.2 Dalla fondazione all'affermazione nel 2015

Dopo aver analizzato l'evoluzione degli eventi che hanno portato alla nascita di SYRIZA come coalizione, si può procedere con un'analisi relativa al suo sviluppo in quanto partito, fino a definire le motivazioni che hanno spinto la popolazione ad attribuirgli un numero di voti tale da renderlo nel 2012, prima, il maggior partito di opposizione e nel 2015 il primo partito di governo, rompendo quel tradizionale dualismo Nea Dimokratia/PASOK che aveva caratterizzato il sistema politico greco fino a quel momento. È indubbio che la sua escalation elettorale sia stata dovuta a circostanze eccezionali. Il sistema elettorale in Grecia veniva definito proporzionale rafforzato poiché andava a favorire i partiti maggiori, lasciando ai margini quelli piccoli; tuttavia, nonostante sin dagli anni '80 i partiti di Sinistra avessero sempre ottenuto più del 50% dei voti, non vi era mai stata la possibilità di instaurare una cooperazione tra il PASOK e il KKE. All'interno del blocco di sinistra SYRIZA, e prima ancora il *Synaspismos*, andavano a collocarsi ideologicamente proprio tra questi due partiti.

Quando il PASOK si spostò sempre più verso la corrente a tendenza europeista, soprattutto a partire dall'inizio degli anni '90, il KKE continuò a rimanere fedele alla propria ideologia, nonostante l'Unione Sovietica fosse caduta. Nemmeno la Sinistra Greca Eurocomunista riuscì mai a portare a compimento l'obiettivo di creare un'alleanza con il KKE, continuando così ad occupare un ruolo marginale nello spettro politico dei partiti di sinistra. La traiettoria elettorale di SIRIZA come alleanza fu sin dall'inizio diversa rispetto a quella di altri partiti minori. Prima della crisi economica era stato un piccolo partito che aveva ottenuto rappresentanza parlamentare già a partire dal 1996,

¹⁴⁸Synaspimos, art. 18(6) dello Statuto. Lo stesso punto può esser rinvenuto nel discorso di Nicholas Chountis durante il Congresso organizzativo del 2005, consultabile in lingua originale a: <http://www.syn.gr/gr/keimeno.php?id=7156>.

¹⁴⁹ Marioulas, J., 'The Greek Left', in B. Daiber, Hildebrandt, C. and Striethorst, A. (Eds), *From Revolution to Coalition: Radical Left Parties in Europe*, Berlino, Rosa Luxemburg Stiftung, 2010, pp. 292–308.

quando ancora non era costituito come tale, e aveva consolidato la sua nicchia elettorale ottenendo il 4% dei voti alle elezioni politiche del 2009. Meno di tre anni dopo, nel giugno del 2012, aveva avuto il 26.6% delle preferenze nazionali, diventando così il principale partito di opposizione. Infine, alle urne del 2015 era risultato vincitore con il 36.3% delle preferenze nazionali.

Il caso di SYRIZA è stato illuminante in merito alle difficoltà che le piccole organizzazioni partitiche devono affrontare per riuscire ad evolversi in partiti di maggioranza. Anzitutto, bisogna considerare la strategia adottata durante il corso di uno dei più turbolenti periodi della storia della politica greca moderna. Tra il maggio del 2010 e il settembre del 2015 SYRIZA aveva operato uno *shift* di strategia: da una di “proprietà del problema”, mirante a creare una nicchia elettorale, ad una di protesta e competenza, con lo scopo di mobilitare il voto dei disaffezionati e provare a vincere le elezioni¹⁵⁰. Tale strategia, da un lato si fondava su un discorso di populismo-sociale inclusivo e di supporto dei movimenti sociali anti-austerità e, dall’altro, su una questione tecnocratica, che ritraeva la sinistra come il contendente più onesto e credibile per il governo rispetto ai predecessori o agli altri grandi partiti che avevano monopolizzato la scena politica ellenica a partire dalla nascita della Repubblica. Pertanto, il successo elettorale di SYRIZA può essere attribuito al fatto che le sue scelte strategiche costituirono una risposta appropriata alle richieste dell’elettorato rispetto alle strategie adottate dai suoi *competitors*.

I fattori che possono giocare in favore di un partito minore nell’ottenere un tale successo elettorale sono noti come attivatori istituzionali¹⁵¹, ossia la richiesta di un quorum minimo per poter accedere al Parlamento, la proporzionalità del sistema elettorale e un alto grado di decentralizzazione statale, così come la richiesta di determinati fattori contingenti alla domanda proveniente dall’elettorato, ad esempio cambiamenti dei valori sociali, sentimenti anti-partitici verso l’*establishment*, mutamenti dell’attitudine pubblica nei confronti dell’immigrazione e, infine, la crescente disoccupazione, un alto livello di euroscetticismo o un retaggio storico di supporto della sinistra¹⁵².

Al di là delle regole formali, un gran numero di studi sottolineano come l’importanza

¹⁵⁰ Stavrakakis, Y. & Katsambekis, G. ‘Left-wing populism in the European periphery: the case of SYRIZA’, *Journal of Political Ideologies*, vol. 19, no. 2, 2014, pp. 119–142.

¹⁵¹ Lijphart, A, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, Oxford, 1994.

¹⁵² Tsakatika, M. *SYRIZA’s Electoral Rise in Greece: Protest, Trust and the Art of Political Manipulation*. *South European Society and Politics*, 21(4), 2016, pp.519-540.

dell'agenzia di partito possa essere decisiva rispetto alle strategie adottate dai maggiori attori quando competono per ottenere voti. I partiti minori come SYRIZA avevano dinanzi tre opzioni strategiche per poter aumentare i loro voti: competere con le organizzazioni partitiche maggiori su problemi comuni e di competenza, per quanto riguardava professionalità e programmi; protestare contro l'incidenza dei maggiori partiti sulla società; o reclamare la "proprietà" di un determinato problema che non viene considerato prioritario dai partiti maggiori, in quanto giacente al di fuori della propria "zona di acquiescenza"¹⁵³. Tuttavia, le prime due strategie sarebbero potute risultare fallimentari per le piccole organizzazioni partitiche¹⁵⁴, mentre la terza avrebbe potuto garantire maggiore successo elettorale, in quanto la problematica di cui si appropriava il piccolo partito sarebbe potuta essere proprio quella in grado di catturare l'interesse dei gruppi elettorali marginali. In questo ambito si è collocata la strategia di SYRIZA che, al pari di altri partiti minori che correvano nella competizione elettorale e dovevano affrontare gli stessi vincoli, adottò una strategia elettorale vincente per due ordini di ragioni. Anzitutto, i leader del partito optarono per una strategia che sul lato della domanda incontrò ampiamente le richieste dell'elettorato rispetto alle strategie dei suoi *competitors*. In secondo luogo, era riuscito ad utilizzare con successo la manipolazione della dimensione del problema, gettando così le basi per una fruttuosa azione elettorale. Prima del suo Congresso fondante, SIRIZA ha rappresentato una coalizione politica comprensiva del *Synaspismos*, dal quale proveniva gran parte del suo personale, oltre che un gran numero di gruppi extraparlamentari della Sinistra e della sinistra sociale e democratica, e dal quale si traevano gli obiettivi programmatici.

Come affermato nel precedente paragrafo, a seguito della decisione assunta nel 2012 di rendere SYRIZA partito vero e proprio, sia questa che *Synaspismos* continuarono a coesistere, generando spesso confusione sia tra l'elettorato che tra l'opinione pubblica.

¹⁵³ Norris, P., *Radical Right*, Cambridge university Press, Cambridge, 2005.

¹⁵⁴ La prima strategia, anche detta "della competenza" ha meno probabilità di successo, in quanto vi è da parte dei partiti minori mancanza di competenza, di esperienza governativa e di credibilità nella militanza per convincere l'elettorato mediano. In una prospettiva comparata, i partiti radicali di sinistra hanno tentato di ottenere credibilità diventando partner minori di governo, ma in generale non è mai stata una strategia elettorale di successo.

La seconda strategia, detta della protesta, potrebbe essere più promettente per il successo elettorale dei partiti minori, ma potrebbe risultare comunque rischiosa, poiché il voto di coloro che sono disaffezionati alla politica a causa delle decisioni adottate dai maggiori partiti, potrebbe essere reclamato da altri partiti non minori.

Questa scelta, come detto, non risolse tuttavia i problemi che generavano tensioni intrapartitiche. Come detto, SYRIZA si era affermato come organizzazione-ombrello, sotto la quale confluirono numerosi partiti, movimenti sociali e organizzazioni di vario genere, che condividevano numerosi obiettivi comuni: la lotta alle politiche neoliberali portate avanti dai due maggiori partiti, il PASOK e la Nea Demokratia, lo sviluppo e il rafforzamento di una Sinistra più unita mediante la promozione di una più attiva strategia che facesse presa sull'elettorato generale anche grazie al miglioramento della comunicazione pubblica, l'opposizione a qualsiasi tipo di guerra imperialista. Lo statuto del 2013 del partito rifletteva per l'appunto tali idee e programmi¹⁵⁵. Il partito aveva tentato di trovare un bilanciamento tra la visione riformista e quella rivoluzionaria, mediante la costruzione di una proposta culturalmente tollerante che permetteva l'interconnessione tra le varie tradizioni appartenenti alla Sinistra. D'altra parte, il pluralismo rappresentò l'altra faccia della medaglia, in quanto le numerose fazioni erano spesso in conflitto tra loro, limitando in tal modo l'attrattiva del partito agli occhi degli elettori.

SYRIZA, come prima *Synaspismos*, non era stato in grado in un primo momento di evolvere in un partito unitario e coeso e di consolidare proprie organizzazioni locali. Fino al 2012, non riuscì nemmeno a giovare del declino che stava registrando il PASOK o dell'incapacità del KKE di raccogliere consensi di massa. Solo con l'implosione del Partito Socialista e lo sviluppo di un nuovo ambiente sociale a seguito dell'inasprimento della crisi economica, la Coalizione di Sinistra registrò un improvviso aumento delle preferenze elettorali. L'azione di SYRIZA stava largamente destabilizzando quella del suo predecessore, sia per ciò che riguardava il programma politico sia per ciò che riguardava la leadership. Inoltre, con l'avvento di Alexis Tsipras, emerse una più giovane generazione di quadri proveniente dai ranghi del KKE, che ingaggiò, oltre ad una battaglia ideologica, uno scontro generazionale all'interno del partito stesso. Dopo le elezioni politiche del 2009¹⁵⁶, la maggioranza del partito si orientò velocemente verso la creazione di un terzo polo all'interno della società per riuscire ad ottenere un cambiamento radicale. Tale strategia concerneva anche l'unificazione della Sinistra greca.

¹⁵⁵ Lo Statuto di SYRIZA può essere visionato, in lingua originale (greco), al seguente link: <https://www.syriza.gr/article/id/32409/Politikh-Apofash-Ioy-Idrytikoy-Synedrioy.html>.

¹⁵⁶ Alle elezioni parlamentari SYRIZA aveva ottenuto il 4.6% dei voti e 13 deputati seduti nella *Βουλή των Ελλήνων*, tra cui Alexis Tsipras, che divenne capo del gruppo parlamentare.

Quando il partito venne istituzionalizzato con il Congresso del 2012, le diverse tendenze ideologiche presenti in *Synaspismos* cessarono di esistere e il partito si consolidò ancora una volta attorno a due poli: uno di sinistra ed uno più tendente al centro. Il primo, derivante dalle posizioni dell'*Αριστερό Ρεύμα*, promuoveva questioni quali l'anti-capitalismo e l'uscita dall'Euro ed includeva un gran numero di organizzazioni ed esponenti di sinistra non allineati, capeggiati da Panagiotis Lafazanis¹⁵⁷. Il secondo polo più centrista, invece, rappresentava la maggioranza del partito e vedeva come proprio leader lo stesso Tsipras, che proponeva di portare avanti un approccio più istituzionale ed europeo, opponendosi quindi alle idee di Lafazanis, e promuovendo una maggiore collaborazione e vicinanza alle altre forze di Sinistra a livello sovranazionale, posizioni che sembrarono tuttavia mutare con l'inasprimento della crisi.

Come ribadito a più riprese, il sistema politico greco si era fondato sul bipartitismo tra il PASOK e la Nea Dimokratia, dominando la storia del Paese per oltre quaranta anni. Tuttavia, già a partire dal 2007, e successivamente con l'avvento della crisi, si avviò un processo di trasformazione e di declino di tale sistema: calo in termini di voti totali ottenuti dai due partiti, di identificazione sociale in uno dei due e del livello di fiducia che i cittadini riponevano nel sistema politico. La vera e propria rottura divenne però evidente a seguito della firma da parte del Parlamento ellenico del primo *bailout*, nel maggio del 2010, azionando un effetto domino che andò a ridisegnare il sistema partitico tra quel momento e il 2015. In questo lasso di tempo si registrano scissioni partitiche e lo sviluppo di contesti elettorali multipli. Fu in questo contesto che SYRIZA si trasformò da piccolo partito all'interno del sistema politico ellenico che aveva superato la soglia del 3% per ottenere la rappresentanza parlamentare, in uno dei maggiori partiti della Grecia, prendendo il posto del Partito Socialista¹⁵⁸. Si creò così un nuovo "pluralismo

¹⁵⁷ A seguito della firma del *bailout* da parte del governo Tsipras e della scissione della Piattaforma di Sinistra nell'agosto del 2015, Lafazanis decise di uscire da SYRIZA e costituire un nuovo partito, Unità Popolare (Λαϊκή Ενότητα), a tendenza euroscettica.

¹⁵⁸ Il PASOK venne rilegato al ruolo di partito minore all'interno del sistema, mentre la Nea Demokratia rimase il primo partito del paese fino alle elezioni anticipate del 2015, registrando tuttavia un calo significativo nelle preferenze. Invece, sempre in questo lasso di tempo, i partiti che avevano funto da *junior partner* ai precedenti due iniziarono lentamente a scomparire dalla mappa politica, in particolare LAOS e DIMAR. Al contempo, iniziarono ad emergere nuovi partiti come ANEL, partito nazionalista di destra, e il centrista To Potami, mentre quelli di piccole dimensioni che non avevano avuto successo prima della crisi iniziarono a creare la propria nicchia elettorale, come Alba Dorada,

polarizzato”¹⁵⁹, che andò a cristallizzarsi in breve tempo, favorito soprattutto da una crisi economica senza precedenti. Il successo elettorale di SYRIZA avvenne in due fasi: la prima fase, come detto, individuabile dopo la firma del primo programma di aiuti alla Grecia - a cui era correlato un *Memorandum of Understanding (MoU)* contenente misure particolarmente dure per la popolazione ellenica - e le consecutive elezioni del maggio e del giugno 2012; la seconda fase tra il 2012 e il 2015¹⁶⁰.

Nonostante la forte opposizione parlamentare e il voto contrario alla firma del primo *MoU*, SYRIZA non riuscì a registrare un accrescimento della propria base elettorale alle elezioni regionali e locali nel 2010. L'imposizione di durissime misure di austerità e l'esperienza del primo *Memorandum*, portarono nell'estate del 2011, come risposta alla drammatica situazione, all'organizzazione dei cittadini in un movimento di piazza che prese il nome di Oltraggiati (*Κίνημα Αγανακτισμένων Πολιτών*)¹⁶¹, che ricevette ampio supporto dalla Coalizione di Sinistra.

A luglio 2011, quando il Governo Papandreou iniziava a risentire del contesto turbolento che avrebbe poi portato al suo declino, SYRIZA tenne un importante incontro del proprio Comitato Centrale, durante il quale venne avanzata la richiesta di una “coalizione di forze politiche e sociali”, appellandosi alla responsabilità del governo. Il nucleo di tale coalizione doveva essere la mobilitazione di un collegio elettorale sociale che comprendeva lavoratori, uomini appartenenti al mondo accademico e culturale ed una piattaforma di forze politiche di sinistra che condividevano il medesimo pensiero dei membri di SYRIZA. Durante quel meeting tutte le fazioni della coalizione concordarono sulla necessità di mutare la strategia elettorale del partito, dalla protesta, adottata inizialmente come spiegato all'inizio del paragrafo, alla competenza, fornendo la base per un “Governo di Sinistra” come proposto da Tsipras. In tal modo si chiedeva la responsabilità del governo in vista delle elezioni che si sarebbero tenute a maggio 2012¹⁶².

partito di estrema destra, e l'Unione di Centro. Dei partiti minori pre-2012, solo il KKE aveva mantenuto stabilmente il proprio apprezzamento elettorale.

¹⁵⁹ *Op. cit.* Norris, P., 2005, p. 523.

¹⁶⁰ Come esposto nel precedente capitolo, nel maggio 2014 SYRIZA aveva vinto con larga maggioranza le elezioni europee e nel febbraio del 2015 le elezioni parlamentari, diventando il primo partito nel Parlamento greco.

¹⁶¹ Un riferimento a tali movimenti e alle loro attività è stato riportato nel Capitolo 1, paragrafo 1.3

¹⁶² Eleftheriou, K, *The Greek Left and the crisis (2010 – 2015): aspects of a great overturn*, Synchorona Themata, vol. 130 – 131, 2015, p. 65.

Ed è stato proprio questa la manovra utile che fa comprendere a pieno il successo elettorale di SYRIZA. Il richiamo alla responsabilità di governo venne accompagnata dalla strategia della competenza, allo scopo di rafforzare la credibilità del partito affinché apparisse agli occhi degli elettori come potenziale partito di governo, non coinvolto nella situazione di drammatica crisi provocata dai precedenti governi. SYRIZA tentò di dimostrare di avere il miglior piano per poter assumere le redini del paese e condurlo fuori dalla crisi, rispetto a quelli prospettati dai vari partiti, come anche di avere personale molto qualificato tra le sue fila, capace di attuare ogni punto del programma presentato all'elettorato.

Essendo un partito di sinistra radicale e date le circostanze, SYRIZA fu costretto ad adottare un piano di governo che non si riferisse favorevolmente ad alcun aspetto dell'ambiente internazionale. Il programma, scritto in 500 pagine e intitolato "Per la Sinistra del Ventunesimo Secolo"¹⁶³, venne approvato durante un congresso straordinario del partito nel 2009 e faceva riferimento esplicito ai bisogni economici del Paese, ponendo come obiettivi chiave la necessità di nazionalizzare numerosi settori economici e sviluppare un'economia sociale in grado di ricollocare le risorse per lo sviluppo dei settori produttivi come l'educazione e la ricerca, ma anche dell'agricoltura. Nonostante ciò, i membri di SYRIZA non si sarebbero mai aspettati di ottenere l'incarico di governo e ciò veniva sottolineato soprattutto dal linguaggio di tipo idealistico adottato nella stesura del programma. Intanto, con l'esplosione del dibattito pubblico, la continua contrazione dell'economia e il tasso di disoccupazione che aveva raggiunto il 17%, l'autunno del 2011 vide il governo ellenico negoziare per un nuovo credito, e di conseguenza un nuovo *Memorandum*, con i paesi creditori. SYRIZA si oppose sin da subito al referendum sui termini del nuovo piano di salvataggio proposto dall'Esecutivo, chiedendo inoltre l'abolizione, mediante procedura parlamentare, di quello precedentemente sottoscritto e delle misure ad esso associate che stavano flagellando la popolazione. Come ricordato in precedenza, il referendum non ebbe più luogo date le pressioni provenienti dall'Unione Europea e il governo rimise il proprio incarico, aprendo la strada ad un governo di transizione guidato dall'ex Presidente della Banca Centrale Europea Loukas Papademos, il quale poteva contare sul supporto del PASOK, della Nea Demokratia e del LAOS. In un'intervista ad un quotidiano ellenico Alexis Tsipras definì tale decisione come

¹⁶³ Synaspismos, "Για την Αριστερά του 21ου αιώνα", 2009, [available online at: <http://www.syn.gr>].

“*distorsione sfacciata della sovranità popolare*”¹⁶⁴, invocando nuove elezioni e ponendo il proprio partito all’opposizione.

Quando il governo Papademos firmò nel febbraio del 2012 il secondo *Memorandum of Understanding* per un nuovo *bailout*, l’effetto collaterale fu la defezione di oltre 40 membri del parlamento appartenenti ai partiti di governo; SYRIZA invocò nuovamente un Governo di Sinistra, richiesta che non venne supportata, ma che gli fornì la spinta decisiva per riuscire ad ottenere un discreto vantaggio alle elezioni che seguirono su uno dei due partiti cardine del sistema politico greco, ossia il PASOK. Di fatti a seguito delle elezioni del giugno del 2012¹⁶⁵ la Coalizione di Sinistra riuscì ad affermarsi ufficialmente come primo partito di opposizione alla nuova coalizione di governo formata dalla Nea Demokratia, dal PASOK e dal DIMAR, con una quantità di voti pari al 26.6%.

A seguito di questo successo elettorale e dell’importanza che SYRIZA aveva acquisito, il programma presentato nel 2009 dal partito venne posto sotto i riflettori. Pertanto, si decise di traslare l’enfasi dall’“abolizione del *Memorandum*”¹⁶⁶ sulla rinegoziazione dello stesso ed anche una sua sostituzione con un programma nazionale di ricostruzione economica, che poggiava su quanto disposto nel 2009. Divenuta chiara dopo il giugno dell’anno precedente, come le possibilità di SYRIZA di poter diventare partito di governo fossero diventate più alte, nel 2013 venne istituito un Comitato permanente per l’elaborazione del programma. Questo era composto dai dirigenti del partito, parlamentari e esperti associati con il compito di ridefinire il programma per renderlo più calzante allo scopo. Fu proprio a seguito di questo accurato lavoro che, in occasione della Fiera Internazionale di Salonicco¹⁶⁷, Tsipras presentò il “*Thessaloniki Programme*”, un manifesto nel quale si faceva ulteriore specificazione degli obiettivi che il suo partito riteneva prioritari e che avrebbe sviluppato qualora avesse ottenuto l’incarico di governo.

¹⁶⁴ Tsipras, A., “Τσίπρας: Ωμή αλλοίωση λαϊκής κυριαρχίας”, Ethnos, 10 novembre 2011.

¹⁶⁵ Nel turno elettorale di maggio SYRIZA ottenne il 16.3%, dietro alla Nea Demokratia con il 19%, ma davanti al PASOK che prese solo il 13% dei voti. Tsipras rifiutò l’offerta di Antonis Samaras di entrare a far parte di una coalizione di governo, dichiarando la volontà del proprio partito di non voler collaborare con nessun partito che fosse stato favorevole all’accettazione dei *Memoranda*.

¹⁶⁶ Alexis Tsipras aveva dichiarato in numerose occasioni durante il novembre del 2012 che la volontà del proprio partito era quella di abolire il *Memorandum* con una legge interna costituita da un unico articolo. *Cfr.* Tsipras, A., *Speech in the Greek Parliament, minutes of plenary session ΕΘ*, 11 novembre, [available online at: <http://www.vouli.gr>]. [Accessed: 15 october 2019]

¹⁶⁷ Si tratta di un evento che si svolge a Salonicco, la seconda città più grande della Grecia, ogni anno la prima settimana di settembre in cui tutti i partiti presentano il proprio programma economico.

Sul fronte interno, il partito puntava all'introduzione di misure emergenziali per far fronte alla crisi umanitaria, oltre a quella economica, mediante la promozione della giustizia fiscale, la creazione di nuovi posti di lavoro e l'adozione di misure che andassero a rafforzare l'assetto democratico dello Stato. Sul fronte esterno, invece, si puntava all'inglobamento della Grecia nella politica di *quantitative easing* adottata dalla Banca Centrale Europea, nel piano di investimenti finanziato dalla Banca Europea per gli Investimenti. Si chiedeva la convocazione di una Conferenza sul debito dei paesi dell'Europa del Sud e la concessione di poter raggiungere il pareggio di bilancio piuttosto che un surplus primario, come invece era richiesto nel *Memorandum*¹⁶⁸. Il programma di SYRIZA pertanto mirava a negoziare nuovamente i termini dell'accordo di salvataggio stipulato con i creditori internazionali, permettendo comunque al Paese di rimanere nell'Eurozona. Nonostante l'idea risultasse molto valida ed appetibile, dava per assunta l'accettazione da parte delle istituzioni creditrici dei termini proposti da SYRIZA, che pretendeva in un certo qual modo che la Grecia continuasse a far parte dell'area-euro nonostante le gravi condizioni economiche in cui versava e le enormi difficoltà che riscontrava per risollevare la situazione; inoltre veniva data per scontata una vittoria elettorale che al contempo, sempre secondo le idee del programma, avrebbe ispirato un'alleanza paneuropea capace di andare oltre la visione delle riforme di austerità e puntando in tal modo allo sviluppo di un'Unione Europea maggiormente democratica e sociale.

Accanto allo sforzo di creare un piano in grado di salvare il Paese, SYRIZA mirò ad enfatizzare le abilità tecniche e l'onestà dei propri membri. Prima e durante la campagna elettorale del 2012 un gran numero di importanti economisti greci¹⁶⁹ assunsero l'importante onere di presentare e spiegare la strategia economica del partito ai mass media, attaccando al contempo quelle presentate dagli altri partiti basandosi su argomentazioni molto tecniche. Questi economisti non erano semplici tecnocrati; difatti, la maggior parte erano stati uomini appartenenti alla politica o attivisti presenti da tempo sulla scena ellenica. Tuttavia, la loro conoscenza tecnica mirava essenzialmente ad attrarre la fiducia degli elettori di sinistra e convincere il resto dei votanti a cambiare il

¹⁶⁸ SYRIZA, *The Thessaloniki Programme*, settembre 2014, [available at: <https://www.syriza.gr/article/SYRIZA---THE-THESSALONIKI-PROGRAMME.html>].

¹⁶⁹ Si trattava figure appartenenti al partito che ricoprirono durante i governi SYRIZA importanti cariche come quella di Ministro per gli Affari Esteri, prima, e dell'Economia, poi, nel caso di Tsakalotos nel 2015 a seguito delle dimissioni di Yannis Varoufakis.

proprio orientamento per rivolgere l'attenzione alla Coalizione di Sinistra, facendo acquisire sempre più credibilità ad un "Governo della Sinistra".

Nonostante la presenza di queste importanti personalità appartenenti al mondo economico durante la campagna elettorale per le elezioni del 2012, il *pool* di esperti che avrebbe potuto comporre il gruppo parlamentare di SYRIZA e la presenza di consulenti risultarono essere molto limitati, dato che si era trattato comunque di un partito minore il cui *share* di voti aveva a stento raggiunto il 5% nei sondaggi svolti alla vigilia elettorale di quell'anno. Tra il 2009 e il 2012 il numero di parlamentari appartenenti alla Coalizione di Sinistra aumentò da 13 a 71 e, nonostante molti di questi avessero in precedenza ricoperto posizioni nei governi locali e sindacati potendo quindi godere di un certo grado di esperienza, solo il 20% aveva avuto precedenti esperienze parlamentari. La mancanza di esperienza di gran parte dei dirigenti di SYRIZA, che andarono a ricoprire incarichi di responsabilità, risultò essere un'arma a doppio taglio per la loro credibilità. Da un lato, i membri di SYRIZA potevano affermare che proprio in virtù della mancanza di pregresse esperienze non erano in alcun modo stati coinvolti in casi di corruzione o clientelismo, tratto che invece aveva contraddistinto la vecchia classe politica, per cui avrebbero potuto ottenere maggiormente la fiducia della popolazione¹⁷⁰. D'altro lato, però, essendo volti nuovi, il loro riconoscimento da parte degli elettori era molto più difficile. Questa argomentazione venne spesso portata avanti dagli oppositori di SYRIZA, i quali sottolineavano che proprio l'inesperienza sarebbe stata uno svantaggio per la conduzione del Paese. Tuttavia, le due consecutive tornate elettorali avevano mostrato proprio come i caratteri di novità che la Coalizione di Sinistra presentava, fossero apprezzati dalla popolazione. In gran parte concorsero a tale risultato le divisioni politiche e sociali causate dall'austerità imposta dai *Memoranda*.

In questo quadro la figura di punta risultò essere certamente quella del leader del partito, Alexis Tsipras, che racchiudeva nella sua figura tutte le caratteristiche innovative di SYRIZA, rappresentando quindi il maggior elemento di attrattività per l'elettorato; dopo il 2012, inoltre, la campagna elettorale del partito andò sempre più a focalizzarsi sulla sua persona. Particolarmente emblematico fu il caso delle elezioni europee del 2014. Di fronte al successo elettorale ottenuto in tale sede, Tsipras venne presentato come candidato alla presidenza della nuova Commissione Europea dal Partito della Sinistra Europeo. SYRIZA aveva gestito contemporaneamente la campagna per le elezioni europee

¹⁷⁰ Kopecký, P., Mair, P. and Spirova, M., *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford University Press, Oxford, 2012.

quell'anno, per le elezioni regionali e per le locali, ottenendo come risultato tre suoi candidati in lista per ottenere la presidenza della Commissione Europea, per la carica di Segretario regionale dell'Attica e per Sindaco di Atene. Il terreno risultò dunque spianato per il partito quando nel gennaio 2015 si tennero le elezioni anticipate a causa della mancata nomina del nuovo Presidente della Repubblica ellenica nel dicembre 2014. SYRIZA vinse le elezioni con il 35.3% dei voti e formò una coalizione di governo con ANEL, partito nazionalista di destra guidato da Panos Kammenos fervente oppositore dei *Memoranda*¹⁷¹.

Un tale successo fu dovuto principalmente alla piena comprensione di Tsipras della necessità di trasformare il proprio partito in una piattaforma nazionale capace di recepire le istanze di tutta la popolazione e trasformarle in politiche concrete¹⁷². Dopo anni di sforzi SYRIZA era riuscito ad attrarre l'elettorato in fuga dai due maggiori partiti greci, in particolar modo dal PASOK. Quest'ultimo, date le vicende che lo avevano coinvolto a partire dagli anni Novanta, aveva fortemente perso di credibilità¹⁷³. La carica di Governo conferita a SYRIZA rappresentò la prima e più grande sfida alle politiche di austerità dell'UE e, al contempo, un pilastro per la Sinistra Europea, la quale sperava che tale evento avrebbe causato un effetto domino in gran parte dei paesi europei.

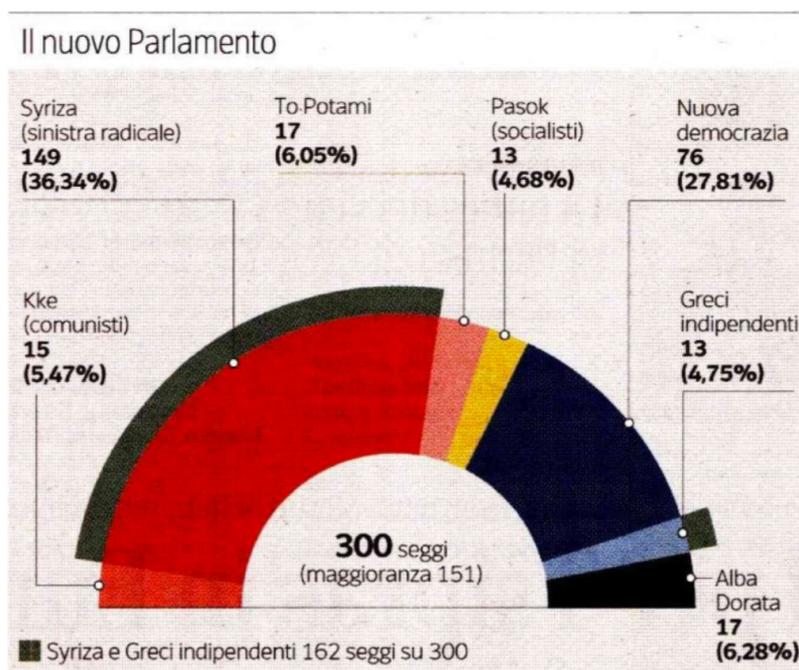
La vittoria della Coalizione di Sinistra è stato segno della volontà popolare per un cambiamento del paradigma di governo e delle politiche economiche nel Paese. Durante il discorso della vittoria tenutosi il 25 gennaio, Tsipras affermò che la Grecia era giunta ad un punto di svolta, *“pronta a scrivere una nuova pagina, lasciandosi alle spalle l'austerità della distruzione, la paura, l'autoritarismo, l'umiliazione e la sofferenza e”* pronta a procedere *“con ottimismo, speranza, dignità e con passo fermo in un'Europa in fase di cambiamento”*, sottolineando inoltre che il mandato che gli era stato conferito

¹⁷¹ Non avendo raggiunto la maggioranza assoluta (47%) per poter formare da solo un governo, SYRIZA si rivolse inizialmente al KKE per la formazione di un governo di coalizione, ricevendo però dai membri di questo partito un rifiuto.

¹⁷² Una visione d'insieme dei punti salienti del programma di SYRIZA è stata fornita dall'articolo pubblicato sul quotidiano ellenico Ekathimerini *“A SYRIZA government in Greece: what it wants and what might be possible”* [Available at: <http://www.ekathimerini.com/166571/article/ekathimerini/comment/a-syriza-government-in-greece-what-it-wants-and-what-might-be-possible>] [Accessed 8 Nov. 2019].

¹⁷³ ISPI, *Grecia: politica frammentata, Syriza verso la vittoria*, 2015. Available at: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/grecia-politica-frammentata-syriza-verso-la-vittoria-12071> [Accessed 24 Oct. 2019].

“avrebbe cancellato i Memoranda dell’austerità e avrebbe reso la Troika un ricordo del passato”¹⁷⁴.



Fonte: Corriere della sera

2.1.3 Nuovo scenario interno: i riflessi che ha avuto sulle contrattazioni

Nonostante la vittoria elettorale di SYRIZA nel 2015, la crisi aveva portato alcuni cambiamenti sullo scenario politico ellenico: dalla maggioranza assoluta di un unico partito al governo, alla formazione di una coalizione tra due partiti di segno opposto che condividevano l’opposizione ai *Memoranda* imposti dalla Troika. ANEL, il *junior partner* di governo, era stato fondato nel 2012 da Panos Kammenos, ex membro di Nea Demokratia, ed affondava le proprie radici ideologiche nella destra popolare, pertanto molto affine al principale partito di centro-destra. Tuttavia, differiva dalla Nea Dimokratia nell’articolazione del discorso politico su concetti quali keynesismo ed interventismo dello Stato, ai quali si accompagnavano un forte nazionalismo ed uno spiccato impegno di difesa e preservazione della religione ortodossa. Inoltre, l’elemento che aveva permesso al partito di ottenere un discreto successo alle elezioni era stato

¹⁷⁴ Joanna Gill, “Tsipras Pledges to End ‘Vicious Cycle of Austerity’ at Victory Speech in Greece,” euronews.com, 26 January 2015, [Available at: www.euronews.com/2015/01/26/tsipras-pledges-end-to-vicious-cycle-of-austerity-at-victory-speech-in-greece/].

proprio lo slogan *anti-austerity*, già formalizzato nella dichiarazione di fondazione¹⁷⁵ e che, come per SYRIZA, aveva caratterizzato l'intera campagna elettorale a partire dal 2012.

Proprio quest'ultimo elemento propagandistico, nonché la comune posizione *anti-memorandum* e il populismo che caratterizzava i due partiti, delinearono una prospettiva politica dicotomica che andava a contrapporre il concetto di popolo a quello di élite, inteso quest'ultimo termine sia a livello locale che globale. Nonostante questi punti di convergenza i due partiti riuscirono sempre a conservare i propri tratti distintivi¹⁷⁶, che emergevano soprattutto durante i discorsi pubblici e nelle scelte politiche¹⁷⁷, divenendo in tal modo esempio di come il populismo poteva operare anche come orientamento formale in grado di consentire la coesistenza di diverse articolazioni ideologiche - che variano dal nativismo e dal nazionalismo, nel caso di ANEL, alla tolleranza all'interno di una società più inclusiva e multiculturale, come era per SYRIZA. Inoltre, concorreva all'equilibrio tra le parti anche l'accordo stipulato tra Tsipras e Kammenos, secondo il quale il partito di quest'ultimo si impegnava a sostenere le politiche economiche che SYRIZA proponeva, le medesime esposte nel Programma di Salonicco, purché il Primo Ministro non avrebbe apportato cambiamenti nelle aree di interesse di ANEL¹⁷⁸.

Date tali premesse, dopo cinque anni di recessione alimentata dalle stringenti politiche di austerità che avevano costretto la maggioranza della popolazione greca ad un'esistenza caratterizzata da povertà assoluta, i dirigenti dei due partiti presentarono all'opinione

¹⁷⁵ La Dichiarazione fondativa di ANEL può essere visionata in lingua originale (greco) al seguente link: <https://anexartitoiellines.gr/files/idritiki%20diakirixi.pdf>.

¹⁷⁶ In merito può essere utile una visione dell'intervista a Nikos Nikolopoulos, parlamentare di ANEL, rilasciata a La Repubblica, *Diversi da SYRIZA ma collaboreremo per salvare la Grecia*, 27 gennaio 2015.

¹⁷⁷ Böcking, D. and Christides, G., *Neue Regierung in Griechenland: Ein schräges Paar* - Politik. SPIEGEL ONLINE, 2015. Available at: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/griechenland-was-verbindet-tsipras-und-kammenos-a-1015060.html> [Accessed 8 Nov. 2019].

¹⁷⁸ Tra queste rientravano questioni di politica estera, prima fra tutte il raggiungimento di un accordo con la FYROM (*Former Republic of Yugoslavia*) circa la questione del nome del Paese, sul quale Kammenos si era da sempre mostrato contrario. Questa particolare questione è giunta ad un epilogo il 25 gennaio 2019, quando il Parlamento ellenico ha votato a favore dell'Accordo di Prespa, che ha avuto come conseguenza la ridenominazione della FYROM in Macedonia del Nord, ma anche l'uscita di ANEL dalla coalizione di governo e le dimissioni di Kammenos dal ruolo di Ministro della Difesa.

pubblica la nuova amministrazione come un “Governo nazionale della salvezza”¹⁷⁹. Entrambi promettevano di riuscire a portare finalmente il Paese fuori dal baratro in cui era caduto a causa della cattiva gestione della *cosa pubblica* da parte di governi che si erano succeduti dalla nascita della Repubblica ellenica e di dare finalmente i giusti *input* all’economia, facendola tornare a crescere, rendendo così la Grecia nuovamente indipendente da aiuti e sovvenzioni europei ed internazionali.

La punta di diamante della campagna elettorale di SYRIZA era stata per l’appunto la promessa di rinegoziare il piano di salvataggio con i creditori della Grecia, in modo tale da porre fine alle politiche eccessivamente restrittive che avevano messo in ginocchio la popolazione. D’altro lato, il nuovo governo doveva tenere presente anche le numerose sfide che dovevano essere affrontate sul fronte interno: anzitutto, come già detto, risanare un’economia in grave sofferenza, che in realtà altro non era che sintomo di problemi ben più gravi e radicati nel sistema politico e sociale ellenico. Dopo cinque anni di crisi lo scenario era quello di un Paese giunto ad un vicolo cieco: molti degli aspetti caratterizzanti il sistema economico, come produttività, competitività e possibilità di consumare beni da parte della popolazione, erano stati minati non solo da una cattiva gestione della pubblica amministrazione, ma anche dal pervadente senso di ingiustizia e corruzione e dalla convinzione che le precedenti classi dirigenti avessero posto i propri interessi personali al di sopra del bene comune. Vi era stata una commistione fatale tra politica ed economia che aveva portato il paese sull’orlo del baratro.

Furono questi gli elementi sui quali puntò la Coalizione Radicale di Sinistra. SYRIZA era riuscito a presentare un programma semplice, in grado di arrivare direttamente alla popolazione e pertanto condivisibile da quest’ultima: puntava a far scendere a livelli molto bassi il tasso di disoccupazione mediante l’eliminazione delle restrizioni di bilancio e ad ottenere una cancellazione totale del debito¹⁸⁰. Allo stesso tempo si trattava di iniziative non facili da portare a compimento, soprattutto per ciò che concerneva la cancellazione del debito, in quanto i creditori potevano non mostrarsi ben disposti nei confronti di una tale iniziativa¹⁸¹. Di fatti, ben presto ci si rese conto che l’unica soluzione

¹⁷⁹ In greco: "Εθνική κυβέρνηση σωτηρίας".

¹⁸⁰ ItaliaOggi, *SYRIZA ha vinto alla grande, ma i problemi economici per la Grecia rimangono intatti*, 25 gennaio 2015.

¹⁸¹ Nonostante potesse trattarsi di un’operazione molto nobile nei confronti di un Paese ormai era paragonabile ad uno Stato sottosviluppato, la perdita per i creditori internazionali, che avevano fatto affluire in Grecia ingenti somme di denaro, sarebbe stata enorme. Inoltre, una cancellazione totale del

possibile per il nuovo Esecutivo ellenico, e che venne poi accolta, era un allungamento dei termini entro i quali la Grecia avrebbe dovuto restituire il debito contratto per evitare il *default*.

L'avvento del governo SYRIZA-ANEL fu tutt'altro che ben visto dai mercati globali e dall'ambiente internazionale già a partire dai primi giorni del suo insediamento. A seguito di un primo periodo di instabilità dovuta all'elezione del nuovo governo¹⁸² e alla scelta di Alexis Tsipras di allearsi con un partito di destra piuttosto che con To Potami o PASOK - i quali lo avrebbero certamente indotto a rivedere i propri toni soprattutto a livello europeo -, il rischio di esposizione delle banche elleniche al debito pubblico sembrava essersi notevolmente ridotto rispetto ai precedenti anni¹⁸³. Tuttavia, ciò non doveva indurre a pensare che la situazione interna stesse migliorando o che sul piano comunitario si potesse iniziare a pensare di poter concedere alla Grecia di autogestirsi senza aspettarsi alcuna ripercussione sull'Eurozona. Al contrario, era ancora forte la necessità di trovare delle soluzioni che permettessero un pieno risanamento della situazione economica del Paese. Peraltro, a livello europeo vi era coscienza del fatto che la coalizione di governo ellenica avrebbe potuto mettere radicalmente in discussione da un momento all'altro le politiche di austerità, dal momento che, come detto, l'opposizione alla loro adozione e la volontà di sospendere gli accordi con i creditori - a partire da quello con il Fondo Monetario Internazionale, che stava giungendo a scadenza - aveva permesso a SYRIZA di diventare il primo partito del Paese e, conseguentemente, di formare un governo.

Il cambiamento politico aveva segnato la fine della fragile cooperazione tra la Grecia e le istituzioni internazionali, causando una battuta d'arresto dei progressi registrati con l'avvio del secondo *bailout*. Per tal motivo, la strada per la realizzazione degli obiettivi programmati dal nuovo Esecutivo si rivelò erta, in quanto, a livello comunitario, Tsipras non era l'unico al tavolo negoziale ad avere avuto un mandato politico ben definito; di

debito non avrebbe risolto del tutto la situazione, in quanto l'economia ellenica non sarebbe stata ugualmente in grado di ripartire basandosi solo sulle proprie risorse economiche, il che avrebbe implicato la ricerca di nuovi prestatori.

¹⁸² Il giorno seguente l'istituzione del nuovo governo, ossia il 27 gennaio, la Borsa di Atene aveva assistito ad una perdita del 3% sui titoli nazionali, che aveva colpito principalmente banche ed aziende pubbliche. Cfr. Rassegna stampa, *Le banche di Atene temono lo "scippo" di riserve e fondi presso la banca centrale*, Il sole 24 ore, 27 gennaio 2015, p.1.

¹⁸³ Ciò era dovuto anche al fatto che le altre economie europee fossero diventate più solide rispetto al passato. Cfr. Rossano, D., *Ancora in tema di crisi dell'euro. Il caso "Grecia" e le sue implicazioni sulla moneta unica*, Federalismi.it, 11 marzo 2015

fatti, anche i rappresentati degli altri diciotto Stati dovevano render conto ai propri elettori delle decisioni assunte in sede europea, in particolar modo di quelle riguardanti gli aiuti alla Grecia. Inoltre, in alcuni Stati, come Germania ed Austria, era richiesto il voto in aula parlamentare affinché i prestiti da concedere ad altri Stati membri venissero approvati.

Oltretutto, a rendere ancor più ardui i negoziati vi fu un fattore che poteva risultare scontato, ma del quale il nuovo Governo non aveva tenuto conto: i creditori europei pretendevano l'attuazione degli impegni che il precedente governo aveva sottoscritto nel 2012. Quindi, tutti i paesi che avevano fornito assistenza alla Repubblica ellenica si presentarono come un blocco unito che reclamava il rispetto degli accordi assunti. Gli Stati *core* dell'UE, in virtù di quanto appena affermato, iniziavano ad avere difficoltà nel trovare appoggio politico da parte dei propri elettori, soprattutto qualora fossero stati concessi nuovi fondi; pertanto tali Stati rifiutavano di finanziare nuovi dissesti che avrebbero potuto colpire la Grecia. In particolar modo, e come esposto per i primi casi di salvataggio approvati per la Repubblica ellenica nel precedente Capitolo, la Germania, nonostante avesse in diverse occasioni lasciato intendere che vi fosse possibilità di raggiungere un compromesso, si rivelò il Paese più intransigente, vedendo un raddoppio all'interno del *Bundestag* del numero di parlamentari contrari a proseguire nell'elargizione di nuovi aiuti alla Grecia¹⁸⁴. Tuttavia, anche gli Stati che avevano visto le proprie economie colpite dalla crisi non si mostrarono favorevoli all'assecondare le richieste del Primo Ministro Tsipras e del suo Ministro delle Finanze Varoufakis, in quanto ritenevano che, dopo aver attuato gli aggiustamenti fiscali richiesti e avendo imposto ingenti sacrifici alle loro popolazioni, richiedere ulteriori sforzi per favorire la Grecia andasse a minare la stabilità raggiunta. Ne conseguì che le negoziazioni con i creditori europei risultarono più difficili di quanto si pensasse.

Intanto la sostenibilità delle finanze di Atene continuava ad esser messa alla prova dal crescente debito pubblico, arrivato al 177%¹⁸⁵. Pertanto, i creditori ritenevano necessario ed urgente trovare un accordo riguardante misure di politica economica da assumere per poter iniziare a porre rimedio alla situazione ellenica: si pensò ad un pacchetto di interventi da attuare sia nel campo delle entrate, dirette ed indirette, che in quello degli

¹⁸⁴ A questa linea appartenevano sia il Ministro delle Finanze tedesco Schäuble che la Cancelliera Merkel. Cfr. Weiland, S. (2015). *Nach Griechenland-Wahl: Neuer Schuldenschnitt? Nicht mit Merkel - Politik*. SPIEGEL ONLINE. Available at: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/griechenland-angela-merkel-will-bei-schuldenschnitt-hart-bleiben-a-1015076.html> [Accessed 9 Nov. 2019].

¹⁸⁵ Dato EIU ed IMF.

investimenti e della spesa pubblica, oltre che ad un ripristino dei progetti di privatizzazione e liberalizzazione avviati già sotto il precedente governo.

Le negoziazioni durarono circa un mese e si conclusero con l'approvazione il 20 febbraio 2015 da parte dell'Eurogruppo¹⁸⁶ di misure concernenti un'estensione della durata del *bailout* di quattro ulteriori mesi rispetto a quelli previsti dall'accordo stipulato nel 2012¹⁸⁷. Tale risvolto aveva spinto il governo Tsipras a passare ad una posizione difensiva nei confronti dei creditori del Paese nel tentativo di ottenere maggiori vantaggi; si scelse di permanere sotto il protettorato della *Troika* piuttosto che continuare a porre in essere tentativi di ribellione. Tuttavia, gli sforzi dei negoziatori del governo ellenico di spostare il terreno di contrattazione in un campo a loro più favorevole si erano basati su due convinzioni errate: anzitutto, ritenevano che la Germania si sarebbe potuta mostrare disposta a scendere a compromessi¹⁸⁸ e, in secondo luogo, che gli altri Paesi, soprattutto quelli dell'Europa del Sud, colpiti anch'essi dalla crisi, avrebbero offerto concreta solidarietà alla Grecia piuttosto che un semplice supporto retorico¹⁸⁹. Tuttavia, se la prima convinzione poteva risultare possibile, purché la Grecia rispettasse gli obblighi sottoscritti, come sottolineato più volte dal Ministro delle Finanze federale Schäuble¹⁹⁰, lo stesso non valse per la seconda convinzione. Difatti, SYRIZA non riuscì a trovare un alleato in Europa; anzi, la situazione si rivelò esattamente opposta a quanto sperato. Ad

¹⁸⁶ Il testo dell'accordo può essere visionato al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/20/eurogroup-statement-greece/>.

¹⁸⁷ La condizione per poter godere di questa estensione dei termini era quella di porre in essere le misure di politica economica contenute all'interno del *Memorandum*. La *Troika* avrebbe continuato ad avere un ruolo di supervisione e valutazione delle azioni che il governo avrebbe posto in essere.

¹⁸⁸ Kouvelakis, S., *It's Time*, Jacobin, 6 maggio 2015.

¹⁸⁹ Toloudis, N. *The Greek Inquisition: International Finance, Syriza, and the Greek Labor Movement*. New Labor Forum, 2015.

¹⁹⁰ Il Ministro delle Finanze tedesco affermò in un'intervista alla ZDF che "*Nessuno sollecita la Grecia, ma gli obblighi vanno rispettati*" ("*Niemand drängt Griechenland irgendetwas auf, aber die Verpflichtungen gelten*"), aggiungendo poi che "*a nessuno è stato dato un programma di aiuti che non vuole, e se il signor Tsipras dice che non lo vuole va bene, allora troverà altri modi per risolvere i problemi della Grecia*" ("*Es hat niemand ein Hilfsprogramm bekommen, der das nicht will, und wenn Herr Tsipras sagt, er will das nicht haben, dann ist das sehr gut, dann wird er andere Wege finden, die Probleme Griechenlands zu lösen.*"). Cfr. Schmitz, G. (2015). *EU und Griechenland: Wer zuerst zuckt, verliert - Politik*. SPIEGEL ONLINE. Available at: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/griechenland-und-die-eu-a-1015144.html> [Accessed 9 Nov. 2019].

esempio, il governo in carica in Spagna in quel periodo era decisamente ostile al Governo Tsipras, così come il partito di estrema destra *junior partner* del governo finlandese, che continuava a rigettare qualsiasi ipotesi di ulteriore assistenza alla Grecia. Pertanto l'accettazione della proposta di cancellazione totale del debito da parte dei Ministri delle Finanze europei risultava decisamente impossibile. Essi ritenevano che tale manovra avrebbe solamente generato allarmismo negli altri governi europei.

Di conseguenza, le Istituzioni europee decisero di fare una concessione alla Grecia, seppur minore rispetto alle richieste avanzate da Tsipras, per scongiurare qualsiasi possibilità di un'uscita del Paese dall'Unione Monetaria¹⁹¹. Venne posto in essere un accordo per allungare i tempi in cui il Governo ellenico avrebbe dovuto portare a compimento il maggior numero possibile di riforme strutturali. La concessione della proroga si basava su una chiara logica di fondo: non sottovalutare più le capacità dell'Esecutivo greco e monitorare le abilità di implementazione delle stesse nel lasso di tempo prestabilito. Si intuiva che l'interesse delle Istituzioni europee nel proseguire le trattative potesse derivare da un timore di un "contagio politico"¹⁹², in quanto i movimenti euroscettici iniziavano a guadagnare sempre più terreno sulla scena politica europea¹⁹³.

In conclusione, il governo Tsipras ha dovuto affrontare grandi difficoltà, già a partire dai primi mesi in carica, a causa del difficile contesto disegnato dalle disposizioni della Troika e dai continui scontri a livello europeo, sia con le Istituzioni che con gli altri Stati membri. La convinzione del governo ellenico di raggiungere l'accordo sperato è svanita in breve tempo. Inoltre, i continui rimandi da parte dell'Eurogruppo per trovare un punto d'incontro con le richieste di Tsipras e Varoufakis sono stati indice del tentativo di arginare sia il rischio di contagio politico che quello di uscita della Grecia dall'Eurozona. Allo stesso tempo è svanita anche la speranza di poter affrontare la ristrutturazione del debito poiché, dopo l'accettazione di gran parte delle proposte della *Troika*, il governo di Atene aveva perso qualsiasi possibilità di contrattazione. Anzi, i creditori hanno mantenuto ferme le proprie posizioni durante tutto il lasso di tempo in cui si sono svolti i

¹⁹¹ In merito alla questione "*Grexit*", si rinvia al prossimo paragrafo.

¹⁹² *Op. cit.*, Dragasakis, Y. 2012.

¹⁹³ In merito andrebbe sottolineato l'atteggiamento di intransigenza mostrato da Spagna e Portogallo circa la rinegoziazione degli impegni contenuti nel *Memorandum* ed assunti dal precedente governo di Atene.

negoziati¹⁹⁴, mirando costantemente a far ridimensionare le pretese dei negoziatori greci, facendo accettare loro soluzioni di compromesso per favorire entrambe le parti.

2.2 OXI: IL REFERENDUM SUI MEMORANDA

2.2.1 La possibilità di Grexit: quadro giuridico e possibili conseguenze

Il punto di partenza legale di qualsiasi atto che riguardi lo status di membro dell'Unione Europea va rinvenuto nei Trattati Istitutivi. La disciplina del recesso di uno Stato Membro dall'Unione Europea è contenuta dall'articolo 50 TUE¹⁹⁵. Tale articolo venne introdotto con il Trattato di Lisbona e andò a riformare i Trattati comunitari¹⁹⁶; si tratta di una norma strutturale, essendo stata inserita nel TUE piuttosto che nel TFUE, il quale contiene per l'appunto le disposizioni per il funzionamento del sistema comunitario.

Tuttavia, l'articolo 50 garantisce, come detto, il diritto di uno Stato Membro a recedere dall'Unione Europea, ma non dalla sola Unione Monetaria¹⁹⁷, poiché rappresenterebbe in tal caso una grave violazione del Trattato. Di fatti, se uno Stato mostrasse la propria volontà di recedere dall'UEM, dovrebbe conseguentemente abbandonare anche il proprio *status* di membro UE, divenendo in tal caso un atto compiuto entro il quadro giuridico del suddetto articolo e del diritto comunitario. Se però ci si focalizzasse sulla procedura, risulterebbe evidente come un recesso unilaterale dall'Unione Europea richiederebbe tempi molto lunghi, in quanto sarebbe effettivo solo a partire dai due anni successivi al momento in cui il Paese desse annuncio della propria intenzione; tale aspetto probabilmente non venne preso in considerazione dal governo della Sinistra greca quando

¹⁹⁴ Schmitz, G. (2015). *Kommentar zur Griechenland-Krise: Harte Landung für die Populisten – Politik*. SPIEGEL ONLINE Available at: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/griechenland-syriza-und-die-eu-kommentar-a-1017792.html> [Accessed 9 Nov. 2019].

¹⁹⁵ Art. 50 TUE: “Ogni Stato membro può decidere di recedere dall'Unione conformemente alle proprie norme costituzionali”.

¹⁹⁶ Tale diritto derivava anche dall'applicazione in ambito europeo delle regole di diritto internazionale consuetudinario codificate agli artt. 56 e 62 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, disposizioni che ammettono, in circostanze specifiche, la facoltà di recedere da accordi internazionali anche in mancanza di espressa previsione. Cfr. Conforti, B., *Diritto internazionale*, XI ed. a cura di Iovane, M., Napoli, 2018 p.145 ss.

¹⁹⁷ Tale considerazione nasce da fatto che, secondo l'Art.140 TFUE, la decisione di uno Stato di introdurre la moneta unica nel proprio ordinamento, ossia l'euro, è “irrevocabile” ed “irreversibile”.

cominciò a prospettare l'ipotesi di uscita dall'Eurozona pur di riuscire ad ottenere soluzioni diverse dall'imposizione di misure di austerità da parte delle Istituzioni di Bruxelles.

La vittoria alle elezioni politiche del 2015 del partito di Alexis Tsipras aveva fatto temere una possibile uscita della Grecia dall'Unione Europea. Il programma elettorale di SYRIZA non presentava tra i propri punti specificatamente la promozione di tale iniziativa, ma la valutava come opzione qualora non vi fosse stata una revisione del debito greco da parte delle Istituzioni comunitarie. Tale opportunità iniziò a diventare sempre più reale quando i negoziati con i creditori europei divennero infruttuosi e, dopo l'iniziale successo ottenuto in febbraio, l'intransigenza degli altri Stati nei confronti del Governo ellenico iniziò a diventare sempre maggiore.

Ufficialmente nessuno avrebbe voluto la *Grexit*: né SYRIZA, che puntava a tenere la Grecia all'interno dell'Eurozona, né gli altri Stati europei, la cui volontà era quella di tenere unito il sistema comunitario e, al contempo, evitare un collasso dell'UEM¹⁹⁸. La volontà greca di rimanere nell'Eurozona venne sottolineata anche in diverse interviste dallo stesso Primo Ministro Tsipras, il quale affermava che *“la Grexit non poteva essere un'opzione né per i greci, né per l'Unione Europea”*, affermando anche come un tale atto sarebbe potuto essere un passo irreversibile, *“l'inizio della fine della zona euro”*¹⁹⁹. Inizialmente il neo governo ellenico ricercò una soluzione meno drastica al problema del mancato raggiungimento di un accordo sulla richiesta di riduzione del debito, una terza via rispetto alle soluzioni imposte alla Grecia dall'esterno fino a quel momento, ossia un *bailout* senza austerità²⁰⁰. Tale proposta poteva essere senza alcun dubbio facilmente spendibile presso l'elettorato del Paese, ma certamente non accettabile in sede di negoziati con i membri dell'Eurozona. La *membership* di SYRIZA era conscia di tale circostanza sin dalle elezioni del 2012, ma scelse ugualmente di dedicarsi a tale progetto. Tuttavia, data la sua impraticabilità, la strada della *“minaccia Grexit”* cominciò a passare

¹⁹⁸ Solo una piccola parte dell'opinione pubblica tedesca riteneva che l'uscita della Grecia dall'Unione Monetaria e il ritorno alla dracma avrebbe favorito non solo il Paese, ma anche il resto del sistema comunitario.

¹⁹⁹ In versione originale *“Το διάσημο Grexit δεν μπορεί να είναι επιλογή ούτε για τους Έλληνες ούτε για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αυτό θα ήταν ένα μη αναστρέψιμο βήμα, θα ήταν η αρχή του τέλους της ζώνης του ευρώ”*.

²⁰⁰ Mudde, C., *SYRIZA: The failure of the populism promise*, Palgrave Macmillan, 2017, p. 23.

sempre più in primo piano, divenendo un tentativo per ottenere i risultati sperati in Europa²⁰¹.

Date queste premesse, inizialmente la strategia che parve esser messa in campo dal governo ellenico sembrava basarsi sul temporeggiamento, aspettando che altri partiti di “sinistra radicale” giungessero al potere nei paesi colpiti dalla crisi economica, in modo tale da rinegoziare collettivamente i termini dei *Memoranda*. Tuttavia, la sequenzialità degli eventi risultò sin da subito un problema. Di fatti, la Grecia si trovò a negoziare gli accordi molto tempo prima che si tenessero le elezioni negli altri Stati; a ciò andava ad aggiungersi che il risultato delle tornate elettorali non fosse così scontato: non vi erano segnali di alcun tipo che lasciassero intuire che altri partiti della Sinistra radicale sarebbero riusciti ad arrivare al governo e formarne uno. Conseguenza ovvia di ciò fu la mancanza di alleati validi a Bruxelles per Tsipras e Varoufakis quando dovettero incontrare le controparti; solo in quella sede realizzarono, sotto pressione dell’opinione pubblica interna, che non rimaneva altra opzione, se non utilizzare la minaccia *Grexit* come mezzo negoziale, di modo da spingere i paesi più forti a mostrarsi favorevoli ad accogliere le loro richieste.

Come affermato a più riprese, però, i negoziatori greci non tennero inizialmente conto delle difficoltà che avrebbero dovuto affrontare sia sul fronte interno che su quello esterno. Anzitutto, i sondaggi di opinione in Grecia, mostravano sempre più frequentemente come la maggior parte della popolazione ellenica fosse favorevole al mantenimento della moneta unica. A dimostranza di ciò vi furono continue proteste contro il governo ed occupazioni di edifici ad esso legati, promosse soprattutto dai movimenti anarchici²⁰². Il tutto andava a ricollegarsi ad un problema certamente più importante: l’annuncio di volontà di uscita dall’Eurozona avrebbe generato un *bank run* da parte dei depositanti, portando così al collasso il sistema bancario e ad un’accelerazione del declino economico del Paese. Pertanto l’uscita della Grecia

²⁰¹ In previsione di una possibile *Grexit*, Tsipras intraprese un’azione di *fundraising* al di fuori dell’UE, come ad esempio in Russia. Per ulteriori informazioni in merito si rimanda a Christides, G. (2015). *Griechenlands Anti-Europa-Kurs: Tsipras setzt auf Russland – Politik*. SPIEGEL ONLINE. Available at: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/griechenland-will-veto-gegen-russland-sanktionen-einlegen-a-1015487.html> [Accessed 10 Nov. 2019].

²⁰² Ekathimerini.com. (2015). *Anarchist protests put Greece's radical leaders in a bind* | Ekathimerini. Available at: <http://www.ekathimerini.com/168868/article/ekathimerini/news/anarchist-protests-put-greeces-radical-leaders-in-a-bind> [Accessed 11 Nov. 2019].

dall'Eurozona, poteva apparire più svantaggiosa che vantaggiosa per il Paese stesso rispetto alle politiche di austerità già imposte dall'Unione Europea e dal Fondo Monetario²⁰³. In virtù di ciò, la situazione poteva sembrare chiara per entrambe le parti; tuttavia, l'argomentazione venne portata avanti per tutto il periodo dei negoziati tra la Repubblica ellenica e il resto dei Paesi dell'Euroarea, in quanto la prima non poteva ritenere accettabili le condizionalità che le venivano imposte e tantomeno cedere alla richiesta di un nuovo programma.

Vennero considerati in merito a tale situazione diversi scenari, di cui due potevano risultare particolarmente probabili ed aventi come esito l'introduzione di una valuta parallela. Il primo vedeva tale adozione come atto voluto da parte del governo greco affinché potesse tener fede alle promesse elettorali. Come detto pocanzi, la maggior parte dei greci era favorevole all'adesione della Grecia all'UEM, pertanto l'abbandono della moneta unica si collocava al di fuori dell'agenda politica; inoltre, i dirigenti di SYRIZA affermarono più volte di non voler prendere in considerazione tale opzione. D'altra parte, la probabilità che ciò fosse potuto accadere non poteva essere esclusa, nonostante si sarebbe potuto trattare di una mossa rischiosa e di difficile attuazione. Anzitutto, l'introduzione di una valuta parallela sarebbe dovuta avvenire ancor prima di informare i creditori internazionali e, contestualmente, il governo avrebbe dovuto annunciare una *bank holiday* al fine di evitare la fuga dei capitali, imponendo inoltre il controllo sui capitali fin quando non sarebbe stata disponibile nuova valuta presso gli istituti di credito in quantità sufficiente per soddisfare i bisogni della popolazione. Nonostante una simile opzione sarebbe potuta risultare accettabile e possibile, è stata ritenuta da molti irrealistica, soprattutto in un contesto democratico, poiché avrebbe potuto equivalere ad un "colpo di stato economico"²⁰⁴. Il secondo scenario, invece, presupponeva un atto accidentale, un'uscita "per errore" della Grecia dall'euro. Nonostante sia la Grecia che l'Unione Europea fossero determinate ad evitare il fenomeno *Grexit*, poteva risultare possibile che questo si realizzasse per evento casuale, possibilmente generato da una svolta negativa improvvisa nella gestione del settore bancario che avrebbe potuto costringere il governo

²⁰³ Come affermato da Iordanoglou e Matsaganis, nel loro *discussion paper* "Why Grexit cannot save Greece (but staying in the Euro area might)", "Grexit would be pain for no gain". Cfr. Iordanoglou, C. and Matsaganis, M. (2017). *Why Grexit cannot save Greece (but staying in the Euro area might)*, LSEQS Paper no. 123/2017, LSE, agosto 2017.

²⁰⁴ Haas, J., *GREXIT? BEWARE OF SLIPPERY SLOPES*. Jaques Delors Institute, Berlin, 16 febbraio 2015.

ellenico ad introdurre la suddetta valuta parallela. Una tale situazione sarebbe potuta derivare da un temporaneo arresto delle negoziazioni per volontà di una delle due parti in causa, che avrebbe potuto indurre la Banca Centrale Europea a minacciare un blocco del massimale della linea di credito di emergenza (ELA) di cui le banche greche godevano. Il risultato sarebbe stato l'innescò di situazioni di panico che sarebbero potute culminare, ancora una volta, in una corsa agli sportelli. Una tale circostanza, però, avrebbe potuto porre dinanzi agli attori coinvolti due strade: cooperare per contenere il fenomeno o assumere una decisione unilaterale greca. La prima opzione sarebbe potuta essere la più ragionevole, in quanto, agendo unitamente si sarebbe potuta evitare l'introduzione di misure drastiche come il controllo sui capitali²⁰⁵. Tuttavia, agendo in tal modo, l'euro in Grecia avrebbe perso valore rispetto al resto d'Europa, risultando così una soluzione *borderline* tra lo *stay in* e la *Grexit*.²⁰⁶ Sul fronte monetario tutto ciò sarebbe potuto risultare altamente distruttivo, poiché i mercati non si sarebbero aspettati più una netta uscita dall'euro, ma solo misure contenitive; pertanto si sarebbe generata una nuova frammentazione dell'area euro le cui conseguenze sarebbero potute ricadere sugli altri Paesi già colpiti dalla crisi. La seconda opzione, ossia quella di un'azione unilaterale da parte della Grecia, sarebbe potuta essere considerata come possibile nel caso in cui lo stallo nelle trattative fosse permaso. La conseguenza anche in questo caso sarebbe stata ugualmente una corsa agli sportelli, che avrebbe potuto trascinare il paese nel baratro di una crisi finanziaria nazionale e l'introduzione da parte del governo di una valuta interna per porre un freno alla situazione e preservare la liquidità presso gli istituti di credito. Certamente, le conseguenze politiche per l'Europa, ed in particolare per la zona euro, sarebbero potute essere disastrose tanto quanto quelle che si sarebbero potute avere qualora vi fosse stato un recesso volontario secondo le disposizioni dell'articolo 50 TUE. Quindi, nell'ipotesi in cui la Grecia avesse voluto rinunciare alla moneta unica e tornare alla dracma, non avrebbe potuto fare altro che concludere la procedura di recesso come prevista dall'art.50 ed avviarne una di rientro secondo il disposto dell'ultimo comma dello

²⁰⁵ Quando si iniziò a parlare di *Grexit*, e quindi a vagliare le possibili conseguenze, ciò che si voleva evitare era proprio l'introduzione di una simile misura. Il controllo dei capitali era stato adottato per il caso Cipro nel 2013 e sarebbe dovuto essere l'unico.

²⁰⁶ Wolff Guntram B., *Capital controls will put the euro at risk*, | Bruegel, 26 March 2013.

stesso²⁰⁷. Si trattava dunque di un sistema che obbligava il legislatore ad attuare in futuro una rivisitazione delle proprie scelte.

Tuttavia, potevano essere rinvenute alcune lacune disciplinari riguardanti sia aspetti procedurali, che importanti profili sostanziali; in particolare, bastava pensare alla ridenominazione del debito pubblico greco nella nuova valuta e le conseguenze che da ciò sarebbero potute derivare, anzitutto la svalutazione monetaria. Pertanto, le preoccupazioni dei creditori potevano essere ritenute giustificate, nonostante i creditori internazionali, a seguito della prima ristrutturazione del debito del 2012, avessero già introdotto alcuni meccanismi di tutela²⁰⁸²⁰⁹. In aggiunta, qualora l'uscita della Grecia dall'Eurozona fosse avvenuta in modo non conforme al disposto dei Trattati comunitari, i crediti vantati nei suoi confronti sarebbero potuti esser dichiarati immediatamente esigibili per grave inadempimento degli obblighi negoziali. Invece, per i titoli di Stato, sottoposti alla legge interna, vi sarebbero state certamente conseguenze negative derivanti dall'uso della nuova moneta. In conclusione, si potrebbe affermare che i problemi derivanti da una possibile *Grexit*, oltre a quelli già esposti, sarebbero potuti essere numerosi e l'Unione Europea si sarebbe trovata davanti a scenari particolarmente critici dal punto di vista economico e politico. Pertanto, da parte di quest'ultima ogni sforzo doveva esser volto ad evitare di incorrere, sia al momento presente che in futuro, nella realizzazione di una simile eventualità, proprio in virtù dell'incertezza della situazione caratterizzate la Repubblica ellenica. D'altra parte, portando alla luce proprio suddette

²⁰⁷ Art. 50, co. 5: “Se lo Stato che ha receduto dall'Unione chiede di aderirvi nuovamente, tale richiesta è oggetto della *procedura di cui all'articolo 49*”.

²⁰⁸ Per prendere visione di tali meccanismi *Cfr.* Docplayer.gr. (2012). *ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ – PDF* (in greco). Available at: <https://docplayer.gr/3317162-Elliniki-dimokratia-ypoyrgeio-oikonomikon.html> [Accessed 10 Nov. 2019]. Inoltre, *Cfr.* Sweeting, M., *Ipotesi Grexit? Il vero rischio è il caos legale*, Il Sole 24 ore, 27 febbraio 2015 Available at: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-02-12/ipotesi-grexit-vero-rischio-e-caos-legale-063638.shtml?uuid=AB5N9WtC> [Accessed 10 Nov. 2019].

²⁰⁹ Villata, F., *Remarks on the 2012 Greek sovereign debt restructuring: between choice-of-law agreements and new EU rules on derivative instruments*, in *Rivista di diritto internazionale privato e porcessuale* 3, 2011. In particolare, venne fatto esplicito riferimento alla soggezione alla legge inglese, il che consentiva di ritenere che le obbligazioni assunte in euro andrebbero adempite nella medesima valuta, anche in caso di passaggio ad una valuta nazionale. Inoltre, venne sottolineato che, qualora le obbligazioni fossero state sottoposte a legge ellenica, queste avrebbero avuto “*an original sin*” e sarebbero potute essere ristrutturate con decisione unilaterale del Governo greco.

criticità, il governo greco fu indirizzato verso la scelta di abbandonare l'idea di uscire dall'UE. Ciò fu dettato anche dall'incapacità di SYRIZA di fare appello al supporto europeo ed internazionale, attribuibile a due fattori: la persistente minaccia di *Grexit* e la costante critica verso gli altri Paesi del Sud Europa, piuttosto che un avvicinamento verso questi ultimi²¹⁰.

2.2.2 OXI: il referendum sui Memoranda

Dopo mesi di infruttuose trattative tra il nuovo governo Tsipras e l'Eurogruppo circa un ulteriore allungamento dei termini di scadenza del pagamento dei piani d'aiuto oltre il 30 giugno 2015, le posizioni delle due parti in causa si allontanarono ulteriormente, facendo temere una brusca interruzione dei negoziati che avrebbe potuto causare quello che venne definito un *Graccident*²¹¹.

La grande sorpresa per i leader dell'Eurogruppo arrivò il 26 giugno 2015, quando il Primo Ministro ellenico e il suo Ministro delle Finanze abbandonarono il tavolo negoziale, segnando la rottura unilaterale delle trattative e demolendo di conseguenza qualsiasi speranza di raggiungere una soluzione di compromesso. Contestualmente, Tsipras annunciò la volontà di indire un referendum nazionale²¹², affinché fosse il popolo ad esprimersi in merito al nuovo piano proposto dai creditori e, in particolare, su due documenti rispettivamente intitolati "*Reforms For The Completion Of The Current Program And Beyond*" e "*Preliminary Debt Sustainability Analysis*"²¹³, nella speranza

²¹⁰ In particolare, Francia ed Italia sembravano essere favorevoli ad un ammorbidimento delle condizioni di austerità in Grecia. Tuttavia, fecero un passo indietro a seguito delle critiche sul modo in cui anch'essi, nonostante fossero ritenuti "vittime" dal governo ellenico, stavano gestendo la crisi.

²¹¹ Incidente di percorso che avrebbe potuto portare all'abbandono involontario e inevitabile dell'euro da parte della Grecia. Tale vocabolo, coniato da El-Erian, è stato utilizzato per la prima volta nel 2012 e ripreso poi ogni volta sia venuto in discussione un nuovo piano di salvataggio per il Paese.

²¹² Dall'entrata in vigore della *Συνταγματος* il 9 giugno 1975, non si era mai svolto alcun referendum. L'unico caso si era registrato l'8 dicembre 1974, quando il popolo greco venne chiamato a votare sulla forma di Stato a seguito della caduta del Regime dei Colonnelli. Dal momento che al tempo non vi era una costituzione, e quindi una disciplina dell'istituto, il plebiscito venne convocato sulla base di una legge costituzionale adottata dal governo di unità nazionale, la quale stabiliva che il governo costituitosi a seguito delle elezioni del 17 novembre, avrebbe dovuto convocare entro 15 giorni un plebiscito per decidere la forma di governo del Paese.

²¹³ È possibile prendere visione della scheda referendaria al seguente link: <https://s.kathimerini.gr/resources/article-files/yhfodeltio-1.pdf>.

di sbloccare la situazione di impasse che si era venuta a creare nell'Eurogruppo e riuscire a guadagnare, in caso di vittoria del fronte del NO, maggiore forza decisionale al tavolo negoziale. Si trattò di una mossa che non solo sorprese i partner europei, ma soprattutto il popolo ellenico, il quale, sì, era stremato dalle condizioni in cui stava vivendo da ormai cinque anni, ma era anche a favore, come detto, della permanenza nell'Eurozona.

La decisione di rimettere la scelta al popolo venne inoltre motivata dal governo SYRIZA-ANEL utilizzando come argomentazione i risultati elettorali di gennaio: solo il 41% della popolazione greca si era espressa in favore dell'elezione di questo governo; pertanto, il Primo Ministro sosteneva che l'Esecutivo non aveva avuto il pieno mandato per prendere una decisione così importante per la totalità dei cittadini della nazione greca. L'argomentazione risultava alquanto ambigua e debole, in quanto significava che, in una simile circostanza, il governo avrebbe dovuto rassegnare le dimissioni in virtù del fatto che non rappresentava la maggioranza della popolazione²¹⁴. Quindi, sotto tale ottica, la consultazione popolare sarebbe servita maggiormente ad evitare che vi fosse un crollo del governo stesso ed un'eventuale uscita di scena di SYRIZA, piuttosto che far esprimere realmente i cittadini su questioni che, sì li riguardavano da vicino, ma sulle quali non avevano reale potere decisionale, in quanto negoziate e decise a livello extranazionale²¹⁵. La decisione di indire la consultazione, inoltre, avrebbe potuto esser vista come scelta del tutto razionale se considerata da una prospettiva teorica di gioco, aspetto però non completamente colto da molti osservatori, i quali si interrogarono sul senso di porre a votazione una proposta ormai già eliminata dal tavolo delle trattative²¹⁶. Ad esempio, Marcel Fratzscher, presidente dell'Istituto tedesco per la ricerca economica, aveva criticato la scelta referendaria, definendola *“una catastrofe politica ed economica per la Repubblica ellenica”*²¹⁷. Altri analisti invece considerarono tale decisione come mossa tattica e di gran coraggio, delineando due scopi sui quali si basava: mobilitare l'elettorato,

²¹⁴ Op. cit. Mudde, C. 2017, p. 17.

²¹⁵ In merito al referendum, il partito del Primo Ministro risultava essere fermo sulla questione dell'opposizione alle condizioni presenti nel piano di salvataggio presentato dai creditori durante la riunione dell'Eurogruppo, ma, al contempo, risultava fortemente diviso sulla questione della permanenza o meno del Paese all'interno dell'Eurozona ed eventualmente dell'Unione Europea stessa.

²¹⁶ Nei fatti, l'abbandono da parte del Primo Ministro del tavolo negoziale aveva automaticamente fatto decadere le proposte presentate dai creditori, tra cui un'eventuale proroga sui pagamenti delle rate del debito nei confronti gli stessi.

²¹⁷ Pitsoulis, A., *Holding out for a better deal: Brinkmanship in the Greek bailout negotiations*, *European Journal of Political Economy*, vol. 48, giugno 2017, pp. 40 – 53.

ritardando così ulteriormente i negoziati, e rendere palese ai creditori che i termini da loro imposti risultavano inaccettabili per chi avrebbe dovuto subirli e quindi ripensarli e passare all'elaborazione di nuovi. Pertanto il referendum poteva risultare uno stratagemma per resistere e riuscire ad ottenere condizioni migliori.

I leader greci erano pienamente convinti che, data la lunga durata delle contrattazioni dei mesi precedenti e lo stallo nel quale si era incorsi che aveva portato a tale situazione, la Grecia avrebbe potuto esser vista sotto un'ottica diversa ed assumere nuovo ruolo all'interno del contesto comunitario, passando dall'essere paese della periferia, che rappresentava solo il 3% del PIL totale dell'Eurozona, a paese chiave della stessa²¹⁸. Tuttavia, l'annuncio del referendum aveva chiaramente portato ad un'intensificazione della crisi: il programma di salvataggio che era in corso sarebbe giunto a scadenza il 30 giugno e le autorità greche avevano prontamente annunciato la propria impossibilità nel ripagare una rata del prestito all'IMF pari a circa 1,6 miliardi di euro. La Grecia era diventata dunque “*la prima economia avanzata a rischiare il default nei 71 anni di storia del Fondo*”²¹⁹. Il Fondo Monetario si trovò dunque davanti ad un dilemma: salvare o meno il paese che ormai era sull'orlo del default. Tuttavia, portare la Repubblica ellenica fuori dalla situazione tragica in cui si trovava mediante una cancellazione, totale o parziale del debito, avrebbe sollevato una serie di domande circa l'imparzialità e l'integrità dell'organizzazione. D'altra parte, un default greco nei confronti dell'IMF avrebbe potuto innescare clausole di *cross-default* contenute all'interno del *Financial Facility* sottoscritto con l'EFSF nel 2012, fornendo così ai creditori europei il diritto di richiedere pagamenti anticipati sui prestiti forniti nel quadro del meccanismo salva-Stati. Il *Greferendum*, come definito da Panos Kammenos, venne indetto per il 5 luglio ed ebbe ad oggetto, come già affermato, le nuove proposte formulate dai creditori per un terzo piano di aiuti, e non la permanenza o meno della Repubblica Ellenica all'interno dell'Eurozona come pensavano in molti; differenza sottile che però non venne colta negli ambienti finanziari internazionali, tanto che i mercati cominciarono a scommettere sull'uscita del Paese dall'Unione monetaria e provocarono una corsa agli sportelli o il trasferimento di numerosi conti correnti all'estero. Si rischiò così un default ufficiale che avrebbe potuto avere conseguenze molto più ampie di quelle previste, in quanto le

²¹⁸ Bechev, D., *The Geopolitics of a Grexit Are Actually Pretty Boring*, Foreign Policy, 8 luglio 2015: <https://foreignpolicy.com/2015/07/08/the-boring-geopolitics-of-a-grexit-tsipras-syriza-eurozone/>.

²¹⁹ Donnan, S., *Payment failure pitches IMF into uncharted territory*, Financial Times, 1 luglio 2015: <https://www.ft.com/content/bad5c392-1f45-11e5-ab0f-6bb9974f25d0>.

clausole sopracitate riguardanti le obbligazioni detenute dal settore privato greco avrebbero potuto causare una reazione a catena di eventi creditizi.

Il deflusso di denaro divenne talmente crescente che l'ammontare totale di denaro detenuto dalle banche scese al di sotto del 120 miliardi di euro, originando un rischio di collasso finanziario. Inoltre contestualmente all'annuncio di Tsipras, la BCE, da parte sua, decretò un blocco dell'innalzamento del massimale della fornitura di liquidità di emergenza (ELA)²²⁰ alle banche greche; tale decisione fu dettata anche dalla mancanza di un programma concordato²²¹. Inoltre, la Banca Centrale minacciò di passare ad un blocco totale della linea di credito emergenziale qualora la situazione fosse giunta ad un punto di non ritorno. Date queste circostanze generate principalmente da cause esogene, il governo si trovò costretto ad introdurre, il 28 giugno, il controllo sui capitali e dichiarare la *bank holiday* per provare a stabilizzare il sistema bancario e prevenire pesanti deflussi di fondi verso l'estero. Il *capital control* venne basato su tre pilastri fondamentali: misure per prevenire deflussi di fondi all'estero; misure per limitare il ritiro di denaro dagli sportelli bancari; misure per impedire una rapida diminuzione di attivi e passivi dalle banche. Tuttavia, non vennero previste esplicite restrizioni sulla fornitura di credito da parte delle istituzioni finanziarie e, durante la prima fase, tutti gli istituti di credito operanti in Grecia vennero costretti alla chiusura fino al 20 luglio, data in cui il Paese avrebbe dovuto rimborsare alla BCE circa 3,5 miliardi di euro provenienti dalla vendita delle obbligazioni; venne anche previsto un limite massimo di prelievo giornaliero di 60

²²⁰ Secondo la definizione della BCE, l'ELA è un sostegno fornito dalle banche centrali in “*circostanze eccezionali e caso per caso a istituzioni e mercati temporaneamente illiquidi*”. Si tratta all'effettivo di prestiti dati a discrezione delle Banche Centrali nazionali del Paese in questione, prevedendo comunque l'approvazione della BCE. Per prendere visione dell'*ELA Agreement* per un quadro normativo sulle condizioni in cui viene fornita tale assistenza: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/201402_elaprocedures.en.pdf?e716d1d560392b10142724f50c6bf66a; Per approfondimenti sul funzionamento dell'ELA in circostanze eccezionali e non:

Magnus, M. e Xirou, A., *Emergency Liquidity Assistance – moving away from “constructive ambiguity”?*, European Parliament – IPOL/EGOV, 2 marzo 2017.

²²¹ In tale situazione viene meno la possibilità di intervento della BCE, poiché mancando le condizioni di accettazione dei titoli del debito pubblico dello Stato greco che le banche elleniche offrivano come garanzia, non vi poteva essere alcuna valutazione di *investment grade* da parte delle agenzie di rating. In caso contrario si sarebbe trattato di “*sostegno alla solvibilità*”, contrario alla clausola di *no-bailout*. Quindi fino all'esito del referendum la BCE non ha potuto provvedere in alcun modo ad iniezioni di liquidità straordinaria.

euro per depositanti ordinari e 120 euro per i pensionati. Inoltre, venne predisposta la creazione di un comitato speciale, il *Banking Transactions Approval Committee* (BTAC), al quale venne affidato il compito di approvare o rigettare i trasferimenti di fondi all'estero e vagliare le transazioni indicate come necessarie per il pubblico interesse²²².

Sempre il 28 giugno, il Presidente della Repubblica Prokopis Pavlopoulos indisse con proprio decreto il referendum proposto dal Consiglio dei Ministri e approvato a maggioranza dalla *βουλή των Ελλήνων*²²³ (178 voti a favore e 120 contrari). In Parlamento, il fronte sostenitore dell'*OXI* (No) era formato da SYRIZA, ANEL e Alba Dorada, a cui si contrapponevano, sul fronte del *NAI* (Si), i deputati della Nea Dimokratia, del PASOK e del To Potami, mentre il KKE, sempre contrario, aveva avanzato una propria proposta referendaria²²⁴. Sembrò quasi assurdo che uno Stato con capacità economiche limitate e al culmine della crisi politica ed economica che lo stava pervadendo potesse organizzare un referendum in un tempo così limitato. Inoltre, in un contesto politico-istituzionale caratterizzato da tanta drammaticità, come era stato anche nel 2011, la decisione di ricorrere allo strumento referendario apparve una mossa disperata per cercare di uscire da una situazione particolarmente complessa, data la spaccatura creata tra il Governo ellenico e i suoi creditori.

Nel resto d'Europa, gli altri Stati iniziarono a schierarsi a favore di uno o dell'altro fronte durante la campagna referendaria che durò due settimane: in particolare, sul fronte del SI, come poteva esser previsto, vi era come portavoce il Presidente del Parlamento Europeo Martin Schulz, il quale dichiarò che le trattative con il governo greco sarebbero potute ripartire solo dal punto in cui erano state interrotte; egli sosteneva che qualunque fosse stato l'esito del referendum, erano venute a mancare le basi per poter trattare con un Primo Ministro che si era dimostrato essere inaffidabile, dato l'atteggiamento assunto dal momento in cui aveva abbandonato i tavoli negoziali²²⁵.

²²² Il tetto di trasferimento massimo venne fissato inizialmente a 100.000 euro per giorno lavorativo e poi gradualmente aumentato a 250.000 euro a settembre 2015 e a 350.000 euro a luglio 2016.

²²³ Aravantinou Leonidi, G., *La sfida di Atene all'Europa dell'austerità: il referendum del 5 luglio 2015*, Federalismi.it, 15 luglio 2015.

²²⁴ Le proposte del Partito Comunista consisteva nel porre dinanzi al giudizio del popolo due questioni: il rifiuto di qualsiasi proposta di accordo da parte della Troika e il disimpegno dall'applicazione dei *Memoranda* e di tutte le disposizioni ad essi corredate. Cfr. <https://inter.kke.gr/en/articles/The-referendum-on-the-5th-of-July-and-the-stance-of-the-KKE/>.

²²⁵ La dichiarazione è visionabile al link: <https://www.youtube.com/watch?v=O4RpZqTjcaQ>.

Le argomentazioni portate avanti dall'opposizione di SYRIZA per convincere la popolazione a non votare il NO erano basate su una semplice istanza: solamente il SI avrebbe permesso di ottenere nuove e migliori condizioni per il *bailout* che si prospettava all'orizzonte e che contenesse le richieste avanzate dal Governo Tsipras, evitando così di incorrere nel rischio di eccessiva polarizzazione a livello interno ed europeo. Tale quadro aveva connotato la peculiarità di questo referendum: entrambe le parti puntavano allo stesso obiettivo, ossia raggiungere un accordo praticabile che avrebbe permesso alla Grecia di rimanere all'interno dell'Eurozona. Se però da una parte il governo ellenico continuava ad affermare che i greci avrebbero potuto riacquistare la dignità perduta solo rifiutando un accordo dalle condizioni ritenute frustranti per ottenerne uno maggiormente accettabile, dall'altra l'opposizione continuava a sostenere che solo una sconfitta politica dell'Esecutivo del Paese, ottenuta con una vittoria del SI, avrebbe potuto garantire il medesimo risultato in seno all'Unione Europea²²⁶.

Intanto, nei tre giorni che precedettero il voto referendario, il Fondo Monetario aveva rilasciato una bozza del documento sulla sostenibilità del debito greco, nel quale si giungeva ad una chiara conclusione: ciò che era necessario per risollevare il paese dalla terribile crisi che era tornata a colpirlo era una grossa riduzione del debito stesso. Tale visione era esattamente in linea con ciò che il Governo SYRIZA-ANEL affermava e chiedeva in sede di negoziati, ma che i partner europei non erano disposti a concedere. Il dibattito in merito alla pubblicazione di tale report fu particolarmente intenso all'interno del Board dell'IMF, soprattutto tra i suoi membri dell'Unione Europea. Lo stesso Consiglio aveva preso in considerazione tutte le argomentazioni, incluso il rischio di dare connotazione politica al documento. La visione prevalente però fu quella di rendere pubblici tutti i dati prima del referendum. Ciò apparve come una sorta di supporto alla campagna per il NO, anche se, più probabilmente la ragione di tale scelta era altra, ossia rassicurare il fronte del SI. Così facendo, i *supporter* di tale opzione potevano essere fiduciosi del fatto che sul tavolo negoziale erano già presenti migliori condizioni per il nuovo accordo, in virtù del fatto che la questione della sostenibilità del debito era stata posta all'attenzione dei negoziatori.

Sul fronte nazionale, Tsipras portò avanti la propria battaglia, invitando i suoi connazionali a ribellarsi agli "euro-burocrati", come da lui definiti, e assicurando, che

²²⁶ Barnett, A., *The Greek showdown, what if No means Yes and Yes means No?* OpenDemocracy, 5 luglio 2015: <https://www.opendemocracy.net/en/greek-showdown-what-if-no-means-yes-and-yes-means-no/>.

con la vittoria del NO, sarebbe riuscito entro 48 ore ad ottenere un accordo in linea con i *desiderata* del governo. Tuttavia, al Primo Ministro veniva imputata la irresponsabilità dell'aver voluto mettere in atto una mossa azzardata. Nonostante ciò, Tsipras si era mostrato determinato a proseguire su questa linea, senza cedere alle condizioni che i creditori era intenzionati ad imporre nuovamente al suo Paese. Le motivazioni del Capo del Governo furono talmente convincenti agli occhi dei greci che portarono alla vittoria dell'OXI. Secondo i dati rilasciati dal Ministero dell'Interno ellenico, quasi il 70% degli aventi diritto si era recato alle urne e il 61,31% di questi aveva rigettato le proposte delle Istituzioni europee e del Fondo Monetario Internazionale²²⁷. Tale scenario si avverò contro ogni previsione, dal momento che i sondaggi svolti fino al giorno precedente propendevano per una vittoria del NAI.

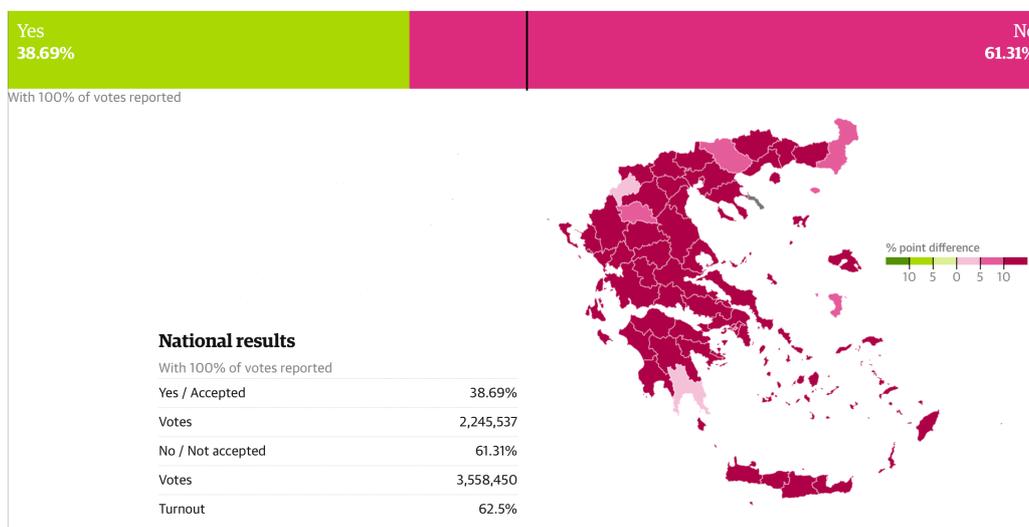
Come fosse stata possibile una tale vittoria fu certamente un fattore poco comprensibile, dal momento che il quesito era stato secondo molti mal formulato, in quanto riguardante solo i termini posti sul tavolo dai creditori, senza presentare una concreta alternativa arrecante condizioni diverse e più favorevoli alla Repubblica Ellenica. Soprattutto ci si domandava come fosse stato possibile esprimere un voto su un accordo che era già stato eliminato dal tavolo negoziale nel momento stesso in cui il Primo Ministro aveva abbandonato le trattative il 26 giugno. Pertanto, la schiacciante vittoria ottenuta aveva conferito a Tsipras il mandato popolare per rifiutare quello specifico accordo su cui si era svolta la consultazione²²⁸ e, al contempo, la convinzione di aver rafforzato la posizione del suo Paese al tavolo negoziale, per discutere e negoziare un programma meno austero e più favorevole alla Grecia affinché vi fosse ripresa economica. Ma, come verrà esposto in seguito, così non fu.

In conclusione, ciò che favorì la possibilità di sottoporre a voto referendario le proposte provenienti dai creditori, ed in particolar modo dall'Unione Europea, è stato il fatto che il quesito ineriva ad un accordo proposto il 25 giugno ma i cui termini erano già in fase di modifica al momento in cui la consultazione si era svolta. Pertanto, si può notare dall'analisi dei fatti che l'impiego di quest'istituto di democrazia diretta sembrava aver

²²⁷ Un aspetto peculiare dei risultati usciti dalle urne riguardava la distribuzione dei voti nella capitale della Grecia, di cui un approfondimento ci viene fornito da Livini, E. (2015). *Referendum Grecia, la sorpresa è il sì del quartiere anarchico di Exarchia*. Repubblica.it. Available at: https://www.repubblica.it/esteri/2015/07/07/news/grecia_referendum_vittoria_si_exarchia-118542312/ [Accessed 12 Nov. 2019].

²²⁸ Op. cit. Mudde, C. 2017, p.19.

avuto come unico scopo quello di riportare al cuore del dibattito europeo la questione democratica, di cui si riteneva ci fosse carenza in sede comunitaria.



Fonte: The Guardian, 6 luglio 2015²²⁹

2.2.3 Le conseguenze interne ed internazionali del risultato referendario

Contro ogni previsione, il risultato del referendum aveva sconvolto l'Europa: gli elettori greci avevano votato in maggioranza per l'OXI, rigettando le proposte dei creditori. Il popolo greco aveva espresso un voto affinché il Paese riuscisse ad alzare la testa e farsi sentire in sede di negoziati, ottenendo così un accordo migliore. Il governo Tsipras era uscito vincente da un voto svoltosi all'interno di un contesto sociale ed economico altamente incerto. In un'intervista televisiva svoltasi la sera del 6 luglio, lo stesso Primo Ministro aveva definito tale vittoria come *“una scelta storica e coraggiosa degli elettori greci”*, affermando inoltre che il mandato datogli *“non implicava una rottura con l'Europa, piuttosto gli garantiva maggior forza negoziale in sede comunitaria”*²³⁰.

²²⁹ L'immagine mostra la ripartizione del voto referendario su scala nazionale.

²³⁰ “Ελληνίδες, Έλληνες, Σήμερα, με δεδομένες τις δυσμενείς συνθήκες που διαμορφώθηκαν την προηγούμενη εβδομάδα, κάνατε μια πολύ γενναία επιλογή. Ωστόσο, έχω πλήρη συνείδηση ότι η εντολή που μου δίνετε δεν είναι εντολή ρήξης με την Ευρώπη αλλά εντολή ενίσχυσης της διαπραγματευτικής μας δύναμης για την επίτευξη βιώσιμης συμφωνίας.”. Cfr. Dichiarazione del primo ministro A. Tsipras sull'esito del referendum: <https://primeminister.gr/2015/07/06/13855> (in greco), 6 luglio 2015; Ekathimerini.com. (2015). *After strong 'no' vote, Tsipras to resume talks* | Kathimerini. Available at: <http://www.ekathimerini.com/199004/article/ekathimerini/news/after-strong-no-vote-tsipras-to-resume-talks> [Accessed 13 Nov. 2019].

Intanto, la Commissione Europea rilasciò una breve dichiarazione in favore del risultato referendario²³¹ ed i negoziati vennero immediatamente riaperti. Se da un lato i rappresentanti dell'IMF e di gran parte degli Stati membri dell'Euro iniziarono a tessere nuovamente relazioni diplomatiche con la Grecia, dall'altro la Germania si mostrò sin da subito ostile; in particolar modo, il vice cancelliere Sigmar Gabriel diede prova sin da subito di scarsa inclinazione a nuove trattative con un governo di cui, in realtà, auspicava la caduta, come d'altronde sperava un'altra cospicua parte dei leader europei. Di fatti, egli affermò in più di un'intervista che Tsipras aveva *“bruciato l'ultimo ponte che portava al compromesso con l'Europa”*²³².

Il voto ellenico era stato al contempo accolto e rifiutato in tutta Europa: tutti gli Stati erano concordi sul fatto che avesse rappresentato un evento di grande portata storica nel corso della storia dell'UE, in quanto uno Stato in grave difficoltà aveva chiamato al voto i propri cittadini affinché si esprimessero sulle misure imposte dall'esterno per inviare un forte messaggio di dissenso in Europa. Il rischio di tale azione non risiedeva nel fatto che la Grecia potesse sfuggire alle proprie responsabilità incoraggiando anche gli altri paesi in crisi a fare lo stesso, quanto più nella lotta ingaggiata da parte dello Stato nei confronti dell'Unione Europea, che avrebbe potuto condurre ad un accrescimento di sentimenti anti-europei e portato allo sviluppo e rafforzamento di partiti di protesta, sia di sinistra che di destra, in tutto il continente. Per le Istituzioni comunitarie sarebbe potuto essere frustrante non essere in grado di rispondere alle esigenze dei cittadini²³³, pertanto a livello europeo questi sentimenti di malcontento, e non la possibilità di elaborare un nuovo piano di salvataggio per la Grecia, dovevano essere un campanello d'allarme.

I risultati delle urne, inoltre, ebbero grande risalto su numerose testate giornalistiche: l'incertezza politica e sociale che si sarebbe generata dall'inaspettata vittoria dell'OXI e che ne avrebbe conseguito ebbero eco all'interno del paese, in tutto il continente ed anche oltreoceano. I principali quotidiani greci si soffermarono sulle conseguenze che tale

²³¹ *“The European Commission takes note of and respects the result of the referendum in Greece.”* – Statement by the European Commission following the referendum in Greece: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5310.

²³² *“Tsipras hat die letzten Brücken ingerissen”*. Cfr. Haselberger, S. (2015). *Sigmar Gabriel: “Tsipras hat die letzten Brücken ingerissen”*. Tagesspiegel.de. Available at: <https://www.tagesspiegel.de/politik/griechenland-nach-dem-referendum-sigmar-gabriel-tsipras-hat-die-letzten-bruecken-eingerissen/12014360.html> [Accessed 13 Nov. 2019].

²³³ Si guardi anche alle situazioni di Gran Bretagna e Francia in quel periodo.

risultato avrebbe avuto all'interno del paese, non sempre condividendo le posizioni e i punti di vista. Ad esempio, l'*Ελευθερος τυπος* sottolineò la preoccupazione circa la futura permanenza della Grecia all'interno dell'Eurozona a seguito dell'esito della consultazione²³⁴; l'*Εστία* giudicò il referendum come “atto rischioso per la Grecia”²³⁵, mentre il *Τα Νέα* pose l'attenzione sul vertice dell'Eurogruppo che si sarebbe tenuto il 7 luglio e la volontà del governo SYRIZA-ANEL di voler proseguire nei negoziati con i creditori²³⁶. Più critici nei confronti della scelta compiuta dal popolo greco furono invece i giornali esteri, in particolar modo quelli tedeschi, dove potevano leggersi chiari dubbi circa la possibilità di permanenza dello Stato ellenico all'interno dell'Eurozona data la scelta fatta, sottolineando come l'intento del Primo Ministro di ottenere migliori condizioni negli accordi a seguito dei risultati elettorali fosse solamente parte di quella “saga di false promesse” già fatte durante la campagna elettorale di gennaio. Inoltre, si sottolineò come l'economia greca fosse ferma ormai da tempo e, nonostante vi fosse un ampio ventaglio di opzioni vagliabili per il futuro nessuna di queste avrebbe potuto garantire risvolti positivi o benefici di qualche tipo agli Stati membri dell'Unione Monetaria e alla stessa Grecia.

Le scelte di Tsipras vennero etichettate come dannose da gran parte delle testate giornalistiche europee e l'esito della consultazione referendaria venne interpretato come un diniego all'appartenenza alla Zona euro piuttosto che come un respingimento delle condizioni proposte dalla Troika. Anche i quotidiani francesi puntarono l'attenzione sulle conseguenze dell'esito delle urne: dire “NO” non poteva essere considerato una soluzione alle problematiche che da lungo tempo ormai stavano affliggendo la Repubblica ellenica; il suo Esecutivo aveva sì dato forte prova di democrazia mediante la remissione al popolo della decisione, ma, al contempo, si doveva ora confrontare con le altre realtà appartenenti alla struttura sovranazionale di cui faceva parte. In particolare, *Le Monde* offrì una panoramica sulla situazione politica riguardante i principali attori coinvolti: Tsipras, nonostante l'esito negativo del referendum, avrebbe comunque dovuto presentare all'Eurogruppo proposte concrete per salvare il proprio paese; la Cancelliera tedesca Merkel continuava a rifiutare il dialogo con il Primo Ministro greco, in quanto riteneva inaccettabile il comportamento assunto da quest'ultimo; il Presidente della Repubblica

²³⁴ Ελευθερος τυπος, “Η πατρίδα σε κίνδυνο. Αύριο κρίνεται η παραμονή της Ελλάδας στο ευρώ”, 6/07/2015.

²³⁵ Cfr. Εστια, *Η χώρα εισέρχεται σε μεγάλη περιπέτεια – Τό ‘Ναί’δέν είχε άρχηγό*, 06/07/2015.

²³⁶ Τα Νεα, *Μετά το «Οχι» ζητείται «Ναι»*, 6/07/2015.

francese era in una posizione di debolezza a causa dai contrasti intestini al suo partito circa le misure da adottare per porre rimedio alla crisi in Grecia. In Spagna, invece, le testate giornalistiche si concentrarono soprattutto sulla probabilità di uscita della Repubblica ellenica dall'Eurozona, evidenziando come la crisi che aveva colpito il paese avrebbe dovuto far riflettere l'intero *establishment* europeo, spingendo l'UE a cercare di rafforzarsi, diventando più solida e democratica. Di avviso diverso rispetto a tedeschi e francesi furono i giornali inglesi, sui quali si invitavano i creditori ad aver rispetto della scelta compiuta dal popolo greco per evitare un inasprimento della crisi, anche prendendo in considerazione la possibilità di ristrutturazione del debito. Inoltre, giornali come *The Economist*, analizzarono le conseguenze economiche che avrebbero potuto generarsi da una possibile *Grexit* o da un *Graccident*. Si affermava poi che, in caso di una simile eventualità, sarebbero stati additati come responsabili principali la Cancelliera tedesca e il Presidente francese, soprattutto qualora avessero deciso di mantenere posizioni particolarmente dure verso le richieste greche²³⁷, enfatizzando anche come la situazione sarebbe poi andata a peggiorare. Infine, come detto, il risultato referendario trovò eco anche negli Stati Uniti, dove il *Foreign Affairs* rimise all'Eurogruppo la responsabilità della crisi che aveva colpito nuovamente la Grecia; inoltre, si sottolineò come il Paese fosse un importante fattore di stabilità politica e in un'area europea fortemente instabile che doveva esser trattata con il giusto riguardo, pertanto si sarebbe dovuto cercare di minimizzare quanto più possibile il rischio di *Grexit*, che rimaneva pur sempre un'opzione praticabile. Anche il *Wall Street Journal* si mostrò favorevole alla permanenza del paese all'interno dell'Eurozona, procedendo tra l'altro ad un'analisi delle conseguenze che si sarebbero potute manifestare in seguito ad un crollo del settore bancario greco.

Dopo aver operato una panoramica del pensiero dell'opinione pubblica interna ed internazionale bisogna guardare alle conseguenze effettive che questo referendum ha avuto. Sul piano interno, la vittoria del NO aveva rappresentato un trionfo del governo Tsipras: il Primo Ministro aveva abilmente guidato la campagna *anti-Memoranda*, ricevendo in cambio la legittimazione popolare necessaria per avere maggior potere in sede di negoziazioni. Tuttavia, ciò non rappresentò la vittoria della Sinistra greca in senso stretto, bensì di quel fronte composto da ex militanti del KKE confluiti in SYRIZA, dai

²³⁷ The Guardian, *The Guardian view on Europe after the Greek referendum: Angela Merkel must take the lead*, 6 luglio 2015: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jul/06/guardian-view-on-europe-after-greek-referendum-angela-merkel-must-take-lead>.

neonazisti di Alba Dorada e dalla destra nazionalista di Kammenos. Il referendum era diventato una sorta di voto di fiducia al Primo Ministro e al suo governo, il cui trionfo alle urne era avvenuto grazie alle argomentazioni portate avanti a favore dell'OXI. D'altro lato, l'opposizione ne era uscita nettamente sconfitta; in particolare, Antonis Samaras, leader della Nea Demokratia ed ex premier, aveva ricevuto un colpo tanto forte dall'inaspettato risultato delle urne che fu costretto addirittura a rassegnare le proprie dimissioni da capo del partito, esortando al contempo il governo in carica a raggiungere un compromesso con le Istituzioni europee nel più breve tempo possibile²³⁸. I leader degli altri partiti, oppositori alla campagna del governo SYRIZA-ANEL, di fronte ai fatti altro non poterono fare che invitare i negoziatori greci ad agire nell'interesse del popolo. Tuttavia, anche il governo, all'indomani del voto, andò incontro ad un rimpasto dovuto alle dimissioni di alcuni membro del Parlamento, tra cui il Ministro delle Finanze Varoufakis, uomo simbolo, insieme al Primo Ministro, del riscatto della Grecia²³⁹, che venne sostituito da Eukleidīs Tsakalotos²⁴⁰. Le motivazioni della scelta di Varoufakis furono di natura politica e personale, come espose poi più volte durante alcune interviste²⁴¹. Egli descrisse al contempo il voto espresso dai greci come “atto storico” necessario per la ottenere i termini sperati da creditori internazionali.

A livello europeo, il referendum ellenico non portò alla realizzazione della situazione sperata da Tsipras: se da un lato egli aveva chiaramente assunto un grande potere politico che avrebbe potuto permettergli di raggiungere facilmente un accordo, dall'altro non avrebbe dovuto dare per assunto il conseguimento dei suoi obiettivi, in quanto la fiducia

²³⁸ Kathimerini.gr. (2015). *Παραίτηση Αντώνη Σαμαρά από την ηγεσία της ΝΔ | Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ*. Available at: <https://www.kathimerini.gr/822336/gallery/multimedia/nea/paraithsh-antwnh-samara-apo-thn-hgesia-ths-nd> [Accessed 4 Nov. 2019].

²³⁹ Ekathimerini.com. (2015). *Varoufakis announces resignation as finance minister | Kathimerini*. Available at: <http://www.ekathimerini.com/199009/article/ekathimerini/news/varoufakis-announces-resignation-as-finance-minister> [Accessed 14 Nov. 2019].

²⁴⁰ Tsakalotos era stato, prima del 6 luglio, Ministro supplente per gli Affari Economici ed Internazionali per il governo Tsipras.

²⁴¹ “Γράφει συγκεκριμένα: «Λίγο μετά την ανακοίνωση των αποτελεσμάτων του δημοψηφίσματος, μου κατέστη γνωστό ότι οι συμμετέχοντες στο Eurogroup, και λοιποί εταίροι, θα «εκτιμούσαν» την... απουσία μου από τις συνεδριάσεις του, κάτι που ο Πρωθυπουργός έκρινε ότι ίσως βοηθήσει στην επίτευξη συμφωνίας. Για αυτό και αποχωρώ από το Υπουργείο Οικονομικών».» Cfr. Προθεμα, <https://www.protothema.gr/economy/article/490697/varoufakis-apohoro-apo-to-upourgeio-oikonomikon-/>, 6.07.2015.

degli europei nei confronti del governo ellenico si era fortemente erosa. Tuttavia, le opzioni che ebbe non furono molte: scendere a compromessi ed accettare un nuovo accordo con i creditori - arduo però da far accettare all'elettorato che aveva deciso di sostenerlo nell'opposizione all'*establishment* - o uscire in via definitiva dall'Eurozona²⁴² qualora non si fosse raggiunto alcun tipo di accordo, tornando così all'utilizzo di una valuta nazionale²⁴³.

Andava anzitutto considerato che, se prima del referendum raggiungere un accordo tra le due parti negoziali si era dimostrata un'impresa complicata, a seguito di questo la situazione sarebbe stata decisamente più complicata, nonostante la percezione del Primo Ministro ellenico di poter sedere al tavolo in posizione paritaria agli altri leader europei e ai rappresentanti dei creditori, in virtù del fatto che la tenuta dell'Eurozona sarebbe dipesa proprio dal futuro della Grecia. Al contempo, bisognava tener presente che l'Eurogruppo, nonostante la "minaccia Grecia", avrebbe continuato ad agire in modo indipendente per raggiungere i propri obiettivi e dare una svolta alla situazione che si era andata a creare²⁴⁴. Infatti, l'*impasse* che continuava ormai da diversi mesi, ed acuitasi in seguito all'abbandono da parte di Tsipras dei negoziati il 25 giugno e poi del referendum, aveva portato ad un peggioramento della situazione economica in Grecia. In virtù di ciò, il governo di Atene continuava a sottolineare come la necessità di ristrutturazione del

²⁴² In merito a questo punto, l'ex Ministro delle Finanze Varoufakis si fece portavoce della visione che l'ala dominante di SYRIZA aveva sulla *Grexist* in un'intervista al *The Guardian*: "A Greek (...) exit from the Eurozone would soon lead to a fragmentation of European capitalism. Who do you think would benefit from this development? (...) the golden Dawn Nazis [and] the assorted neofascists (...) If it is we, the suitably erratic Marxists, who must try to save European capitalism from itself, so be it (...). [T]he left must admit that we are just not ready to plug the chasm that a collapse of European capitalism would open up with a functioning socialist system. I am happy to defend the pursuit of a modest agenda for stabilizing a system that I criticize. Cfr. Varoufakis, Y. (2015). *Yanis Varoufakis: How I became an erratic Marxist*. The Guardian, 18 febbraio 2015.

²⁴³ Tuttavia, una *Grexist*, anche forzata, avrebbe comportato un fallimento anche per la Germania, in quanto i vertici politici non erano stati in grado di far comprendere all'elettorato contribuente perché fosse tanto fondamentale per tutto il sistema comunitario salvare la Repubblica ellenica dal default.

²⁴⁴ Tra i vari esponenti degli Stati dell'Eurozona, il Primo Ministro maltese, Joseph Muscat, affermò in un tweet: "1/2 Unequivocal Greek vote cannot be taken lightly. Carries consequences for Greece, people in creditor countries + for European project". Aggiunse poi in un successivo tweet che: "2/2 GRgov protected its ppl's interest in way it deemed best Ppl in creditor countries expect their reps to protect their +Euro interest too".

debito fosse sempre più incalzante, piuttosto che optare per il ricorso ad un ulteriore piano di salvataggio. I creditori da parte loro, però, continuavano a non transigere su tal punto, in quanto ritenevano che un taglio del debito avrebbe potuto stabilizzare le finanze della Repubblica ellenica solamente nel breve termine ²⁴⁵.

La riunione dell'Eurogruppo del 7 luglio diede prova del fatto che le convinzioni di Tsipras e la fiducia che questo aveva riposto nelle capacità negoziali di Tsakalotos erano state nient'altro che un'illusione; difatti, il neo-Ministro delle finanze si era presentato alla riunione a Bruxelles senza una concreta proposta per poter riaprire le trattative. Pertanto fu quasi scontato che le tornate di incontri per discutere e trovare una soluzione alla “nuova” crisi greca sembrarono risultare sempre più inconcludenti. Unica proposta vagliabile in quel momento in seno all'Eurogruppo provenne dal Ministro delle Finanze tedesco Schäuble, la cui ipotesi concerneva l'offerta da parte di tutti i Capi di Stato alla Grecia di un periodo di *time-out* di almeno cinque anni dall'Eurozona in cambio della ristrutturazione del debito²⁴⁶. Si trattava di una sorta di *Grexit* temporanea della quale avrebbero beneficiato, qualora fosse stata realizzabile, tutte le parti in causa.

Nel mentre, il Presidente della Commissione Europea Juncker, premeva sul governo di Atene affinché presentasse una proposta accettabile entro il 10 luglio. Intanto, il Primo Ministro ellenico tenne un discorso davanti al Parlamento Europeo a Strasburgo in seduta plenaria, durante il quale difese la scelta di indire il referendum ed accusò apertamente l'operato della *Troika* nel suo paese, invocando il diritto di avere un “*governo con sovranità di decidere come distribuire il peso fiscale per raggiungere gli obiettivi di bilancio previsti*” piuttosto che “*rimettere tali decisioni ai tecnocrati estranei al Paese*”²⁴⁷.

In conclusione, si può osservare come i timori causati dall'indizione nella Repubblica ellenica del referendum sui termini del nuovo piano d'aiuti, fossero in realtà infondati. I

²⁴⁵ In merito a tale considerazione si è espresso l'economista Jacob Funk Kirkegaard durante un *talk* al *Peterson Institute for International Economics*, affermando che “*indipendentemente da ciò che accadrà in seguito, SYRIZA ha già trasformato la maggior parte delle esposizioni dell'Eurozona alla Grecia in costi irrecuperabili. Dal punto di vista finanziario, l'area euro non ha molto da recuperare in Grecia e quindi ha ancor meno ragioni per scendere a compromessi*”. Cfr. <https://www.piie.com/experts/peterson-perspectives/will-greece-make-it-after-all>. [Accessed 14 Nov. 2019].

²⁴⁶ Il Sole 24 ORE, *Schäuble ipotizza un'uscita della Grecia dall'euro per 5 anni*, 11 luglio 2015.

²⁴⁷ Per visionare ed ascoltare il discorso di Tsipras alla plenaria del Parlamento Europeo: <https://primeminister.gr/2015/07/08/13866>.

negoziatori ellenici non riuscirono ad ottenere condizioni più accomodanti da parte della *Troika*, ma tantomeno vi fu l'attuazione della *Grexit*. Anzi, arrivare ad un simile scontro tra le parti non portò ad un peggioramento della situazione economica nella Repubblica ellenica, con la conseguente necessità di un nuovo *bailout*, che non avrebbe contenuto i termini richiesti da Tsipras e dal suo governo, anzi avrebbero mirato ad un rapido cambio di Governo in Grecia.

2.3 LA NUOVA STAGIONE DEI MEMORANDA

2.3.1 La resa di Tsipras e la firma dl nuovo memorandum: conseguenze interne

Come esposto²⁴⁸, l'*European Stability Mechanism* venne istituito il 23 marzo 2011 con modifica dell'articolo 136 TFUE come fondo salva-Stati permanente che avrebbe sostituito l'EFSF a partire dal 2012. Secondo le procedure contenute nel Trattato istitutivo del fondo, per poter beneficiare dell'apertura di una linea di credito, lo Stato richiedente deve presentare domanda al Presidente del Consiglio dei Governatori dell'ESM, il quale ha il compito di trasmetterla alla Commissione per esaminarla e valutarne la fattibilità. Le modalità di accesso al prestito vengono subordinate ad una stretta condizionalità politica ed economica nel quadro di un programma di aggiustamento macroeconomico e di un'analisi della sostenibilità del debito pubblico effettuata in via preventiva dalla Commissione Europea, dall'IMF e dalla BCE.

A seguito dell'eccezionale ed inaspettato risultato del referendum, il Governo greco, anche se era convinto di aver guadagnato maggior potere negoziale nei confronti dei propri creditori europei, iniziò a comprendere come quel 61% di voti in favore della causa in realtà continuava a mantenerlo in posizione di subordinazione rispetto agli altri Stati dell'Eurozona senza riuscire a portare avanti uno scontro per un tempo tanto prolungato con inevitabile ulteriore peggioramento delle condizioni della già debole economia ellenica. Tsipras si trovò davanti ad una scelta di dimensioni storiche: decidere in che direzione agire per il bene della Grecia e a quale costo. Le opzioni che gli si presentarono, come sappiamo, non erano molte e sembravano di difficile realizzazione e con poche possibilità di dare un buon risultato. Il referendum aveva reso il Primo Ministro il protagonista indiscusso della scena politica greca, conferendogli la responsabilità

²⁴⁸ Cfr. paragrafo 1.2.2 del Capitolo 1.

esclusiva del risultato delle negoziazioni con partner e creditori. Le scelte che poteva fare, come noto, non erano molte.

Il lungo e travagliato periodo di dibattito portò alla luce le criticità che erano presenti all'interno dell'Unione Europea, mostrando che non tutti i paesi erano nelle condizioni di esserne membri. In particolare, i continui ricatti tra Atene e i suoi creditori erano stati la prova di divisioni e differenze non solo di tipo economico, ma anche ideologico e sociale²⁴⁹. Gli inconcludenti negoziati che si susseguirono nei giorni successivi al referendum resero la situazione greca ancor più critica e il suo futuro all'interno dell'Eurozona più incerto che mai. Dopo le interminabili e travagliate discussioni tra governo ellenico e membri dell'Eurozona, il 12 luglio 2015 venne raggiunto un accordo provvisorio, delineato in un progetto di legge, per garantire alla Grecia un nuovo pacchetto di aiuti²⁵⁰. Tale documento faceva espressa previsione di un prestito da 86 miliardi di euro da sborsare in tre anni e conteneva tutte le misure necessarie che il Paese avrebbe dovuto adottare affinché potesse accedere alle tranche; il Parlamento ellenico avrebbe dovuto votarne l'accettazione o meno entro la mezzanotte del 14 luglio²⁵¹.

Certamente, Tsipras aveva compreso che in tale situazione avrebbe dovuto assumere una posizione chiara e netta, evitando di seguire gli stessi passi dei suoi predecessori che, nel tentativo di conciliare le parti, erano rimasti intrappolati negli effetti generati dalle proprie azioni²⁵². Prima di procedere con l'avvio del negoziato per il nuovo *Memorandum*, stipulato questa volta nel quadro dell'ESM, il Governo ellenico avrebbe dovuto

²⁴⁹ Dieter, H., *L'Europa non è un albergo (ma dovrebbe)* in *Tra Euro e Neuro*, Limes (Italian Edition), 1 luglio 2015.

²⁵⁰ *Statement by the Eurogroup 12 July 2015*: https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=432e963c-b6b7-4667-8c35-a4f2002585da.

²⁵¹ La prima tranche di misure venne approvata ufficialmente il 16 luglio. Δημοκρατική της Ρόδου. (2015). *"Βρέχει" προαπαιτούμενα για το τρίτο μνημόνιο - Δημοκρατική της Ρόδου*. [online] Available at: <https://www.dimokratiki.gr/12-08-2015/vrechi-proapetoumena-gia-to-trito-mnimonio/> [Accessed 17 Nov. 2019].

²⁵² La soluzione preferibile sarebbe stata avvalersi del consulto di personalità, sempre appartenenti alla sinistra, ma che avessero avuto già un'esperienza pregressa tale da poter indirizzare il lavoro del Primo Ministro e riuscire a rimettere in piedi l'economia del Paese entro due anni. Tuttavia, nonostante questa potesse essere una scelta ottimale, la sua riuscita non sarebbe stata garantita, così come la sua accettazione da parte della società.

implementare, in due tranches²⁵³, alcune riforme particolarmente specifiche. Tra queste rientrava l'attuazione del *Fiscal Compact* mediante l'istituzione nel Paese di un consiglio indipendente per il bilancio, l'adozione di un codice di procedura civile e l'attuazione della direttiva europea inerente il risanamento delle banche, la *Bank Recovery and Resolution Directive*, da effettuare con sostegno della Commissione Europea²⁵⁴. Nello *Statement* rilasciato dall'*Euro Summit* venne specificato che “*solo a seguito dell'attuazione legale delle prime quattro misure [contenute nell'accordo], nonché all'approvazione di tutti gli impegni, inclusi in questo documento da parte del Parlamento greco, verificati dalle istituzioni e dall'Eurogruppo, sarà presa la decisione di imporre alle Istituzioni il negoziato di un Memorandum d'Intesa (MoU)*”²⁵⁵.

Quel che veniva dunque richiesto al Governo ellenico era un impegno, di tipo formale, di rafforzamento delle proposte di riforma riguardanti aree di particolare interesse²⁵⁶ poiché ancora molto arretrate. Venne prevista anche la realizzazione di misure di privatizzazione, i cui beni dovevano essere conferiti ad un fondo indipendente di nuova istituzione, l'*Hellenic Republic Asset Development Fund* (HRDAF o ΤΑΙΠΕΔ)²⁵⁷, per monetizzarne il valore, pari a circa 50 miliardi di euro di cui metà doveva esser destinata alla

²⁵³ La prima tranche sarebbe dovuta esser completata entro il 15 luglio, mentre la seconda entro il 22 luglio.

²⁵⁴ Fasone, C., *Il caso del terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia e le asimmetrie nei poteri costituzionali dei Parlamenti nazionali*, DPCE 2016 – 1.

²⁵⁵ “*Only subsequent to legal implementation of the first four above-mentioned measures as well as the endorsement of all the commitments included in this document by the Greek Parliament, verified by the Institutions and the Eurogroup, may a decision to mandate the Institutions to negotiate a Memorandum of Understanding (MoU) be taken*”. Da: Euro summit statement, Brussels 12 July 2015 SN 4070/15. Consultabile al seguente indirizzo: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/12-euro-summit-statement-greece/>.

²⁵⁶ Tra queste vi erano il sistema pensionistico, la contrattazione collettiva, l'azione industriale e la disciplina dei licenziamenti collettivi, tutti da modernizzare e porli in linea con le *best practices* comunitarie. Inoltre, l'accordo prevedeva anche un riesame da parte del governo della legislazione che era stata introdotta in contrasto con il precedente accordo con le istituzioni, del 20 febbraio, reintroducendo alcuni degli impegni presenti nel precedente programma o individuando misure di compensazione equivalente per diritti acquisiti creati successivamente. Infine, altre aree di interesse inerivano il settore energetico, quello finanziario, quello commerciale e quello amministrativo, in particolare per quanto riguardava in quest'ultimo la trasparenza nel processo di nomina.

²⁵⁷ La sede venne stabilita ad Atene e venne deciso che la gestione sarebbe stata rimessa ad autorità greche operanti sotto la supervisione delle Istituzioni europee competenti.

ricapitalizzazione delle banche elleniche. Nel ruolo di guardiani dell'attuazione di queste richieste vennero posti i rappresentanti della *Troika*, che dovevano svolgere ispezioni in loco periodicamente e coadiuvare, quando necessario, il lavoro del Governo ellenico.

Indubbiamente, questa sottomissione ai creditori ebbe come effetto interno il sorgere di un'ondata di rabbia da parte della popolazione, che vedeva come eccessivamente punitive le condizioni imposte nell'accordo, ma anche una spaccatura tra le fila di SYRIZA, soprattutto tra Tsipras e i membri più radicali; ciò avrebbe dato anche la possibilità al Primo Ministro di formare un nuovo governo con membri più favorevoli ai creditori, di modo da essere più solido e stabile e poter così invertire l'andamento dell'economia. Tuttavia, tale opportunità non venne colta. Portare a compimento le richieste e dare stabilità era fondamentale, soprattutto in virtù del fatto che Atene avrebbe dovuto continuamente negoziare con l'Unione Europea per ottenere concessioni. Intanto, il Fondo Monetario Internazionale, che per alcuni versi sembrava propendere verso un avvicinamento al governo greco, continuò a sottolineare l'importanza di una riduzione del debito, andando incontro alle richieste del governo di Atene; gli altri creditori però non erano disposti a fare grandi concessioni, proprio in mancanza di fiducia verso il governo stesso.

Tuttavia, come visto, la strada per un nuovo negoziato sembrava essersi aperta nonostante le difficoltà. Ciò che rimaneva incerto, anche a seguito dell'implementazione delle richieste ricevute dalla *Troika* nel quadro del piano provvisorio del 12 luglio, era il contenuto del successivo accordo di salvataggio, in via di discussione. Affinché la Grecia potesse riuscire ad ottenerne uno più favorevole possibile a sé avrebbe dovuto rivedere il proprio assetto governativo: Tsipras avrebbe dovuto formare un Esecutivo di unità nazionale, con figure in grado di attuare le misure contenute nel nuovo *bailout*, garantendo maggiore stabilità. In tal modo avrebbe potuto ottenere il sostegno di almeno due terzi dei parlamentari della *βουλή*. In quest'ottica anche il ruolo dei partiti di opposizione sarebbe andato a ridursi, divenendo tutti partner del governo per lavorare per il bene del Paese, permettendogli di tornare a crescere e convincendo di conseguenza i creditori ad accordare un alleggerimento sull'onere del debito²⁵⁸.

²⁵⁸ Uno scenario così roseo si sarebbe potuto realizzare solo nel caso in cui la Grecia fosse riuscita ad attuare correttamente il programma e le riforme in esso contenute. Inoltre, tale visione implicava che l'ipotetico governo di unità nazionale avesse lavorato unitamente, senza incappare in dispute su una qualsiasi questione riguardante il Paese, fosse essa interna o estera. Nei fatti si trattava di uno scenario con altissima improbabilità di realizzazione.

Questo sarebbe certamente stato il percorso migliore da intraprendere per trasformare la crisi in ripresa economica e sociale, ma, nei fatti, non fu la strada che Tsipras decise di scegliere. Difatti, egli proseguì con il governo formatosi con le elezioni di gennaio e mantenne le posizioni assunte a seguito dei negoziati. Intanto, con la spaccatura interna a SYRIZA era venuta meno la maggioranza parlamentare necessaria all'esistenza dell'Esecutivo. Come detto nei paragrafi precedenti, anche il Ministro delle Finanze Varoufakis si era dimesso e, in occasione della votazione del nuovo accordo non si presentò nemmeno in aula per il voto²⁵⁹. Di idee affini a quelle dell'ex Ministro e dell'ala radicale di SYRIZA²⁶⁰ era il leader del partito partner di governo, Kammenos, che lo dichiarò pubblicamente in più riprese, cambiando poi l'orientamento del proprio voto nei giorni a ridosso della votazione²⁶¹. Inutile sottolineare che i parlamentari di Alba Dorada si schierarono sul fronte dell'opposizione. Dato dunque questo quadro, era facile capire che l'impatto politico e costituzionale che ebbe la scelta della resa, già solo al momento della stipula dell'accordo preliminare, fu decisamente più duro rispetto a quello che si ebbe nel 2012, quando il governo Samaras decise per l'accettazione del secondo piano d'aiuti. Il poco tempo che venne dato alla βουλή per poter procedere alla votazione rappresentò uno svuotamento delle proprie funzioni, diventando una succursale delle scelte già assunte in sede comunitaria. Il quadro politico interno risultava fortemente compromesso dalle circostanze esterne, tant'è che, come ipotizzato pocanzi, si cominciò a parlare di rimpasto a favore di un governo di larghe intese.

Nonostante difficoltà ed opposizioni, però, come ci si sarebbe aspettato, il Parlamento adempì agli oneri contenuti nell'accordo preliminare nei tempi richiesti²⁶², onde evitare

²⁵⁹ Varoufakis dichiarò sia in numerose interviste che nel suo libro *Adulti nella stanza* che il suo atteggiamento rappresentava un segno di protesta nei confronti del Primo Ministro, che accusava di aver tradito il mandato popolare ed essersi sottomesso alla volontà dei creditori internazionali e dell'Europa.

²⁶⁰ Gran parte di loro definirono addirittura tale scelta un “πραξικόπημα” (Colpo di Stato). Cfr. Ellis, A. (2015). *Ο μονόδρομος του κ. Τσίπρα, του Αθανάσιου Έλλης* | Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ. Available at: <https://www.kathimerini.gr/823804/opinion/epikairothta/politikh/o-monodromos-toy-k-tsipra> [Accessed 17 Nov. 2019].

²⁶¹ Terzis, G. (2015). «Ναι» από Καμμένο, ΑΝΕΛ, του Γιώργου Π. Τερζή | Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ. Available at: <https://www.kathimerini.gr/823600/article/epikairothta/politikh/nai-apo-kammeno-anel> [Accessed 17 Nov. 2019].

²⁶² Il 23 luglio la βουλή aveva approvato la proposta di legge con la seconda serie di riforme, a seguito della constatazione il giorno precedente da parte dell'Eurogruppo dell'implementazione delle richieste

l'imminente bancarotta, e permettendo così l'avvio dei negoziati veri e propri per il nuovo piano di aiuti²⁶³. Difatti, l'11 agosto venne raggiunto il nuovo accordo tra la Grecia e i suoi creditori, comprendente il nuovo *Memorandum of Understanding* e il *Financial Assistance Facility Agreement*²⁶⁴, approvato poi dall'Eurogruppo il 13 agosto e dal Parlamento ellenico il giorno seguente. Se per l'Unione Europea e per il governo greco - ma in misura nettamente minore - ciò aveva rappresentato un traguardo importante, così non era la popolazione ellenica che, già dal giorno dell'accettazione dell'accordo da parte dei negoziatori del Paese in sede comunitaria, iniziò ad organizzare manifestazioni nel paese appoggiate principalmente dai sindacati e dal KKE, il cui capo del comitato centrale Koutsoubas aveva dichiarato che “*non appena il Memorandum fosse stato ratificato, la coalizione SYRIZA-ANEL appoggiata dall'opposizione, Nea Dimokratia – PASOK – To Potami avrebbero votato sul nuovo massacro del popolo greco e della sua gioventù*”²⁶⁵. Quindi un'estate piena di dramma era giunta quasi al termine con l'accettazione e l'approvazione di un terzo *bailout* che nessuno aveva voluto realmente, né il governo greco, né i cittadini greci, né i creditori²⁶⁶. Questa decisione, o meglio obbligo dettato dalle circostanze, fu una sconfitta ed un'umiliazione per il governo SYRIZA-ANEL e per

fatte. Dei 300 deputati, 230 votarono in favore e 63 contro; ai gruppi parlamentari di SYRIZA (solo 149 deputati su 185) ed ANEL, si affiancarono quelli della Nea Dimokrateia, del PASOK e di To Potami. Nonostante i voti a favore di questi partiti, Tsipras non fu esente da critiche in Parlamento da parte di molti dei loro deputati, critiche incentrate soprattutto sulla condotta negoziale del Primo Ministro.

²⁶³ Contemporaneamente, in alcuni paesi dell'UE, quali Austria, Germania, Finlandia ed Estonia, si procedette a votazioni in merito all'accettazione o meno della stipula di un nuovo accordo di salvataggio per la Grecia, condizione necessaria e preliminare affinché questo potesse poi essere negoziato in sede comunitaria.

²⁶⁴ Per prendere visione del testo del *Memorandum* e delle riforme in esso contenuto: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/01_mou_20150811_en1.pdf. (inglese) o <https://vouliwatch.gr/news/article/anevike-to-trito-mnimonio-stin-istoselida-tis-voylis-stis-2-30-meta-ta-mesanyhta-tis-tetartis> (greco); mentre, per visionare il contenuto del *Financial Assistance Facility Agreement*: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2015-08-19gr-esm-ffa.pdf>.

²⁶⁵ «Σε λίγες ώρες το τρίτο μνημόνιο Τσίπρα θα είναι γεγονός. Η συγκυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ - ΑΝΕΛ μαζί με τους συνεταιίρους της στην αντιπολίτευση ΠΑΣΟΚ - ΝΔ - Ποτάμι θα ψηφίσουν το νέο σφαγιασμό του ελληνικού λαού, της ελληνικής νεολαίας». Dichiarazione rilasciata in un'intervista flash svoltasi durante una manifestazione in Piazza Omonoia il 13 agosto 2015. Fonte: Ant1news.gr.

²⁶⁶ BBC News. (2015). *Eurogroup agrees new Greek bailout*. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-33934238> [Accessed 16 Nov. 2019].

Tsipras. Egli era stato l'uomo che aveva lottato per indire il *Greferendum*, ottenendo il sostegno del proprio popolo; ma aveva in breve trasformato quell'*OXI*, tanto sperato ed ottenuto, in un *NAI* che avrebbe portato di lì a poco ad una maggiore disillusione dei cittadini greci. Il Primo Ministro aveva abilmente argomentato la propria decisione affermando: “*Sento la profonda responsabilità etica di rimettere al vostro giudizio [del popolo] tutto ciò che ho fatto, successi e fallimenti*”²⁶⁷. E per molti fu realmente convincente, nonostante il malcontento dovuto alla consapevolezza di dover affrontare tre ulteriori anni caratterizzati da misure di austerità. La convinzione di gran parte di SYRIZA di poter mettere in discussione lo *status quo* dell'Eurozona o riportare la Grecia all'uso della dracma era stato un altro fattore che aveva generato molte illusioni, soprattutto nell'elettorato. Quando si ci rese conto che mantenere la moneta unica e al contempo stimolare un cambiamento nell'*establishment* europeo era un'operazione impossibile, l'Esecutivo si trovò a dover compiere un passo indietro e tentare il tutto per tutto, fino ad arrivare al fallimento delle idee portate avanti da SYRIZA sin dalla sua formazione e alla resa, sotto la crescente pressione economica, alle condizioni dei creditori. Tuttavia, la Grecia non era Versailles²⁶⁸.

2.3.2 Dalle elezioni di settembre 2015 ai più rilevanti sviluppi successivi

Raggiunto un piano di salvataggio con i creditori internazionali per il nuovo accordo di salvataggio, la Grecia sembrava esser salva dal rischio di *default*. Tuttavia, se l'economia sembrava esser uscita “indenne” dalle trattative, in quanto sottoposta ad un nuovo *Memorandum* ma destinata alla ricezione di nuovi fondi, così non fu per il Parlamento ellenico e, in particolar modo, per il Governo Tsipras e per il suo partito.

Nel quadro della vicenda, come detto, la *βουλή* venne svuotata della propria capacità decisionale in favore delle sedi comunitarie in cui le trattative ed i provvedimenti venivano dibattuti e negoziati, ma anche della stessa Costituzione del paese, date alcune disposizioni che permettevano di invocare elezioni anticipate in modo molto agevole. A ciò andava aggiunta la considerazione del fatto che la Grecia stava vivendo dal 2010 sotto

²⁶⁷ “*Αισθάνομαι τη βαθιά ηθική και πολιτική υποχρέωση, να θέσω στη δική σας κρίση όλα όσα έπραξα*”.

Contenuto in “*Διάγγελμα του πρωθυπουργού Α. Τσίπρα*”: <https://primeminister.gr/2015/08/20/13950>.

²⁶⁸ A differenza di come la pensava Varoufakis. L'ex Ministro era convinto che il nuovo *bailout* stipulato per il suo Paese fosse paragonabile al Trattato di Versailles e la Grecia alla Repubblica di Weimar, ritenendo che tutto ciò avrebbe portato i partiti estremisti, ed in particolar modo Alba Dorada, al governo. Tale previsione si è rivelata del tutto errata.

un regime di stretta condizionalità che aveva portato ad un mutamento della situazione, non solo economica ma anche sociale. Tuttavia, si trattava di una condizione necessaria per uno Stato che beneficiava di un programma di aiuti finanziari a causa del debito pubblico eccessivamente elevato e pertanto non sostenibile. Inoltre, la discussione parlamentare era stata penalizzata, in quanto i tempi, data l'urgenza dell'approvazione delle misure finanziarie, erano stati spesso ignorati, resi accessori o ridotti a qualche ora di dibattito certamente non sufficiente ad esaminare in dettaglio tutte le componenti delle misure che venivano presentate.

Come affermato poc'anzi, anche il governo risultò essere una vittima dell'accettazione del terzo *bailout*; la votazione dell'accordo preliminare del 12 luglio, prima, e dell'intesa vera e propria con i creditori, poi, aveva segnato una spaccatura profonda nelle fila di SYRIZA, dove l'ala più estrema e radicale del partito iniziò a prendere le distanze dalle posizioni del Primo Ministro. In particolare, fu in tale circostanza che Panagiotis Lafazanis e Zoe Kostantopoulou decisero di uscire dalla Coalizione della Sinistra Radicale e fondare un proprio partito, Unione Popolare²⁶⁹, con il quale si sarebbero presentati alle elezioni anticipate annunciate da Tsipras a seguito delle proprie dimissioni. Quest'ultima notizia non fu del tutto inaspettata, sebbene non si pensasse che il Primo Ministro potesse rimettere l'incarico nell'immediato. Difatti, il 21 agosto egli presentò al Presidente della Repubblica le proprie dimissioni dopo sette duri mesi di gabinetto²⁷⁰, chiedendo di fissare la data elettorale prima possibile, ossia intorno al 20 settembre. Tsipras aveva motivato la sua decisione affermando che, dopo l'approvazione del terzo *bailout*, era necessario aggiornare il mandato assegnato il 25 gennaio scorso dalla maggioranza degli elettori al suo partito e, in modo implicito, a lui stesso in quanto Primo ministro, per governare la Grecia nella fase in cui cominciava ad entrare a regime una ulteriore serie di aiuti per Atene.

Certamente l'incertezza politica divenne in questa fase molto più marcata, nonostante il Paese avesse iniziato già a ricevere parte dei fondi accordatigli. Ci si aspettava una simile mossa da Tsipras in autunno; tuttavia, le circostanze lo spinsero ad agire nel minor tempo possibile: a seguito della diserzione di un consistente numero di membri di SYRIZA

²⁶⁹ Il lungo conflitto fu portato avanti da Lafazanis, a capo della fazione più radicale di SYRIZA, che definiva Tsipras come “*traditore del programma di Salonicco*”. Cfr. Kouvelakis, S., *SYRIZA's rise and fall, Interview: New Masses -13*, New Left Review 97, gennaio/febbraio 2016, p. 53.

²⁷⁰ Tale mossa servì probabilmente a rafforzare la propria posizione.

durante il voto nella *βουλή* per l'approvazione del terzo *bailout*²⁷¹, fino ad arrivare alle minacce di scissione, che in realtà si realizzarono non molto tempo dopo. Il ritorno al “fazionalismo” all'interno del partito aveva già rappresentato nei mesi precedenti un ostacolo rilevante allo svolgimento ordinario dei lavori parlamentari. In questo contesto l'effetto sorpresa era stato dato non tanto dal caos politico che si era generato all'interno della stessa maggioranza di Governo, quanto dal fatto che, secondo la Costituzione ellenica, lo svolgimento di elezioni anticipate non poteva avvenire in un lasso temporale inferiore a 12 mesi dal voto precedente, a meno che non si trattasse di circostanze eccezionali disciplinate da speciali disposizioni. Ciò avrebbe significato che il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto concedere ai partiti di opposizione tre giorni ciascuno per poter formare un governo. Tuttavia, nella realtà dei fatti i leader di tali partiti erano ben consci di non avere la possibilità numerica per poter portare a compimento un simile compito.

Intanto la popolarità di Alexis Tsipras sembrava rimanere stabile tra i suoi sostenitori, aprendosi così la strada per un ritorno alla guida del Paese. Al contempo, il Capo dello Stato, in virtù dei poteri conferitigli dall'art. 41 della Costituzione, emanò il 28 agosto un decreto presidenziale²⁷² mediante il quale si stabiliva che le elezioni si sarebbero svolte il 20 settembre. I partiti e le formazioni politiche che si presentarono furono diciannove tra cui, oltre i noti SYRIZA, Nea Dimokratia, PASOK, KKE, To Potami, ANEL, Alba Dorada e Unione dei Centristi (*Ένωση Κεντρώων*)²⁷³, vi erano di nuovi, tra cui Unione Popolare di Lafazanis. Rispetto alla tornata elettorale di gennaio, gli scostamenti nell'attribuzione dei seggi in parlamento furono minimi: SYRIZA, come ci si aspettava, vinse le elezioni, attribuendosi 145 seggi²⁷⁴, seguito da ND, che invece sperava in un

²⁷¹ *Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης* N.4336 ΦΕΚ: 94 Α'/14.08.2015 in https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=432e963c-b6b7-4667-8c35-a4f2002585da. E

Maltezos, R. and Kambas, M. (2015). *Tsipras resigns, paving way for snap Greek election*. Reuters. Available at: <https://www.reuters.com/article/eurozone-greece-debt-idUSKCN0QP11R20150821> [Accessed 18 Nov. 2019]

²⁷² ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 66 *Διάλυση της Βουλής, προκήρυξη εκλογής Βουλευτών και σύγκληση της νέας Βουλής*. <https://www.taxheaven.gr/law/%CE%A0.%CE%94.%2066/2015>

²⁷³ L'Unione dei Centristi era un partito nato nel 1992 che non era però mai riuscito a superare la soglia di sbarramento, successo raggiunto solo alle elezioni del 20 settembre.

²⁷⁴ Anche grazie all'attribuzione del premio di maggioranza, avendo ottenuto il 35,5% dei voti.

ribaltamento dei ruoli all'interno della βουλή e l'ottenimento della guida del Paese. A guadagnare alcuni punti percentuali fu Alba Dorada, a scapito del PASOK che continuava a perdere sempre più consensi, così come To Potami ed ANEL. Tuttavia, la formazione di governo che scaturì da queste elezioni fu la stessa di gennaio, a seguito di un'attenta analisi da parte di Tsipras²⁷⁵. Il risultato era stato dunque un successo nonostante la rischiosa scommessa compiuta con la presentazione delle dimissioni; tuttavia l'astensionismo era di gran lunga aumentato²⁷⁶, dovuto certamente all'assunzione di posizioni più moderate da parte di quasi tutti i partiti nei confronti dei creditori e delle misure da questi richieste. La volontà dell'elettorato di premiare Tsipras discendeva dalla convinzione che egli avesse "lottato al massimo delle sue forze in Europa per ottenere qualcosa di favorevole per il paese"²⁷⁷. Pertanto tale elezione poteva esser interpretata come mezzo per rafforzare la posizione di Tsipras all'interno del suo partito e nella stessa Repubblica ellenica. Ciò a cui mirava il Primo Ministro era proprio estromettere l'ala radicale dal suo partito, che rappresentava comunque un terzo dei deputati di SYRIZA, per poter gestire meglio la situazione. E fu proprio ciò che ottenne.

Le elezioni avevano rafforzato visibilmente la posizione del Primo Ministro all'interno di SYRIZA; perfino il suo ruolo in Europa si era aveva giovato di tale mossa: da quel momento Tsipras poteva sostenere che gli elementi più radicali ed ostili all'UE non erano più all'interno del partito. Il 23 settembre il nuovo governo giurò davanti al Presidente della Repubblica. Quanto all'assegnazione dei ministeri, si decise che l'articolazione si sarebbe basata sul rimpasto avvenuto a luglio; inoltre venne deciso di scindere strutturalmente i dicasteri più grandi. Si trattò di una novità rilevante, se si pensa che lo

²⁷⁵ BENSASSON, M. and STEARNS, J. (2015). *Greek election will pit Tsipras's SYRIZA 2.0 against what's left*, Ekathimerini.com. Available at: <http://www.ekathimerini.com/200838/article/ekathimerini/comment/greek-election-will-pit-tsiprass-syriza-20-against-whats-left>. E Ekathimerini.com. (2015). *SYRIZA chief confirms plan to form government with Independent Greeks* | Kathimerini. Available at: <http://www.ekathimerini.com/201732/article/ekathimerini/news/syriza-chief-confirms-plan-to-form-government-with-independent-greeks> [Accessed 18 Nov. 2019].

²⁷⁶ Ci furono 1.500.000 votanti in meno rispetto alle elezioni del 2009 e 600.000 in meno rispetto al referendum del 4 luglio.

²⁷⁷ Daley, S., *Alexis Tsipras's enemies in Europe see their chance in vote on Greece's Bailout Terms*. New York Times, 2 luglio 2015, p. 5. E Papadimas, L., *Tsipras dominates Greek politics despite crises and U-turn*. Reuters, 18 agosto 2015.

stesso governo a gennaio aveva deciso la riduzione del loro numero da 18 a 10²⁷⁸. Ai rappresentanti di ANEL vennero assegnati cinque ministeri, tra cui quello alla Difesa, guidato ancora una volta da Kammenos. La forte presenza di deputati del *junior partner* confermò il rapporto instauratosi tra SYRIZA e ANEL, anche contro le previsioni di chi riteneva che questa fosse un'alleanza innaturale. In realtà, la coalizione aveva perfettamente senso se inquadrata nell'ottica globale delle ideologie caratterizzanti entrambi, pro-Europa ma anti-*Memoranda*.

Tuttavia, allo stato delle cose, il *Memorandum* era stato accettato col voto di agosto da entrambi i partiti; pertanto non vi sarebbe più dovuta essere alcuna ragione per la formazione di una tale coalizione. Si trattò in questo caso di una scelta più tattica che ideologica. Di fatti, se per SYRIZA aveva avuto senso escludere la formazione di una coalizione con la Nea Dimokratia, diversamente poteva essere per il PASOK e To Potami, data la condivisione di gran parte delle politiche progressiste, forse molte di più di quante ne avesse potute condividere con i Greci Indipendenti. Ma si sarebbe trattato di una decisione rischiosa. L'elettorato aveva preferito dare nuovamente fiducia a SYRIZA, in quanto attratta dal grande sforzo che il Governo aveva fatto durante i lunghi mesi di negoziati, nonostante l'esito finale fosse stato negativo²⁷⁹. In una certa misura, il risultato delle negoziazioni a cui Tsipras era pervenuto era da attribuire essenzialmente all'inettitudine procedurale del Governo, data la poca esperienza.

In virtù dell'esperienza maturata nei mesi che avevano preceduto la nuova elezione e del reincarico che la popolazione aveva dato al Governo SYRIZA, molti avevano ritenuto che il Primo Ministro avrebbe potuto compiere scelte differenti, anzitutto nel vaglio della coalizione di governo. Alcuni ritenevano fosse stato più appropriato per il Paese creare un Esecutivo di unità nazionale²⁸⁰. Intanto, se da un lato la coalizione di governo riusciva a lavorare in armonia, nonostante alcune criticità, dall'altro nel principale partito di opposizione, Nea Dimokratia, iniziavano a manifestarsi lotte interne per la leadership in quanto, a seguito del risultato elettorale, il segretario *ad interim* Evangelos Meimarakis

²⁷⁸ Con il nuovo governo SYRIZA-ANEL diventarono addirittura 23.

²⁷⁹ Un tale risultato era possibile in quanto la volontà di ribellione dell'elettorato si rifletteva largamente nella volontà di riscatto del Paese espressa dal programma di SYRIZA.

²⁸⁰ CATSAMBAS, T. (2015). *The miracle that didn't happen* | *Kathimerini*. Ekathimerini.com. Available at: <http://www.ekathimerini.com/201956/opinion/ekathimerini/comment/the-miracle-that-didnt-happen> [Accessed 18 Nov. 2019].

aveva dato le dimissioni²⁸¹. Ciò che si poteva evincere da questo quadro generale era una tendenza alla personalizzazione della politica in Grecia. L'elettorato aveva risposto alla situazione dando, da un lato, un consenso parlamentare senza precedenti ai vertici del Governo, definito durante la ratifica del terzo programma di aiuti all'interno della *βουλή*, fornendo a Tsipras la possibilità di un secondo mandato ma, dall'altro, manifestando il proprio disagio con l'astensionismo. I membri di SYRIZA chiarirono che l'attuazione del terzo *Memorandum* era stata una scelta obbligata, “*un biglietto di sola andata per salvaguardare la partecipazione della Grecia all'Unione Monetaria*”²⁸². La principale promessa elettorale della Coalizione di Sinistra mutò, divenendo quella di mettere in atto tutte le misure prescritte nel programma di aiuti e, al contempo, di alleviare l'onere derivante da queste che gravava sulla popolazione meno abbiente. Il discorso *anti-Memoranda* venne lasciato ai partiti estremisti, come il KKE e Alba Dorada, mentre tutti gli altri iniziarono a lavorare, anche al fianco del governo, per portare il paese fuori dalla crisi in modo definitivo. Con la stipula del nuovo programma, la Grecia avrebbe solo dovuto impegnarsi al massimo delle sue forze per implementare le riforme richieste affinché, allo scadere dei tre anni previsti, la propria economia potesse iniziare a sostenersi autonomamente, senza più bisogno di sovvenzioni provenienti dai creditori europei.

Nonostante l'approvazione del tredicesimo pacchetto di misure di austerità, il 2016 non registrò particolari miglioramenti e l'economia ellenica faticava a ripartire. Il settore che necessitava maggiormente di essere riformato, poiché da sempre il più critico, era quello pensionistico; tuttavia, attuare un cambiamento della disciplina del sistema in tempi troppo brevi avrebbe causato forti ripercussioni. Il problema del sistema pensionistico stava nella sua impostazione: era “a ripartizione”, per cui lo Stato fungeva da intermediario fra lavoratori e pensionati e le pensioni venivano finanziate dai contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro. Fin qui non sembravano esserci criticità particolari, se non che in Grecia, prima della crisi, i contributi erano pari ai due terzi delle pensioni erogate e a poco più della metà a seguito del disastro economico. Il sistema pensionistico greco era anche costituito da beni reali e finanziari, ai quali era attribuito però poco valore, per cui la differenza tra le entrate e le spese in tale ambito era pari a 13 miliardi di euro

²⁸¹ Dalle elezioni intrapartitiche dell'11 gennaio 2016 uscirà vincitore Kyriakos Mitsotakis, attuale Primo Ministro della Grecia.

²⁸² Chatzistavrou, F. and Michalaki, S., *Greece as an example of “post-politics” in the eurozone*. EPIN Commentary No. 28/9 November 2015 - Archive of European Integration. EPIN, 9 novembre 2015.

l'anno, completamente a carico del bilancio statale. Il problema di fondo era molto semplice: se i contributi dei datori di lavoro erano in linea con quelli versati negli altri paesi, lo stesso non avveniva per quelli dei lavoratori. La motivazione di ciò era la seguente: i lavoratori autonomi erano molto più numerosi e percepivano un compenso modesto, per cui contribuivano in misura nettamente minore; il contrario avveniva per i contribuenti pubblici, che invece andavano in pensione molto presto, dati gli alti stipendi che percepivano prima dello scoppio della crisi. Ne scaturiva un sistema incapace di finanziare le pensioni senza avere un sostegno da parte dello Stato. In virtù di tale situazione e della forte crisi economica che si era abbattuta sul Paese negli anni, tale sistema aveva necessariamente bisogno di esser riformato.

Intanto, l'economia del paese non riusciva a registrare una ripresa ad un anno dell'inizio del nuovo salvataggio in quanto il governo non voleva adottare misure riguardanti tagli sulle pensioni; avrebbe piuttosto preferito portare avanti e implementare le riforme sulla sicurezza sociale²⁸³. Iniziò così una forte campagna di lotta all'evasione fiscale, anzitutto incoraggiando i cittadini ad utilizzare i pagamenti elettronici piuttosto che monetari. Tale misura portò il 28 luglio 2017 all'adozione di una legge che introduceva l'obbligo per i commercianti di accettare pagamenti con carte di debito o credito. Fu questa la misura che ebbe più successo tra quelle adottate, poiché portò a significativi aumenti nella riscossione dell'IVA. Nel 2017 la situazione sembrò evolvere e il Ministero delle Finanze ellenico riferì come il valore dei titoli di Stato stesse tornando ad avvicinarsi ai livelli pre-crisi, segnalando un potenziale ritorno alla normalità per il Paese. Vennero tuttavia introdotte delle modifiche al pacchetto di austerità approvato nel 2016²⁸⁴: nel giugno dello stesso anno si evinse come l'onere del debito non fosse stato alleviato e che la Grecia fosse nuovamente a rischio di inadempienza su alcuni pagamenti. Pertanto, i membri dell'Eurozona concessero un ulteriore credito di 8,5 miliardi di euro sotto forma di prestiti²⁸⁵.

²⁸³ Smith, H. (2016). *A year after the crisis was declared over, Greece is still spiralling down*. The Guardian. Available at: <https://www.theguardian.com/business/2016/aug/13/greek-economy-still-spiralling-down-year-after-crisis-declared-over> [Accessed 18 Nov. 2019].

²⁸⁴ Si trattava di misure già contenute nel 13° pacchetto a cui andavano ad aggiungersene altre a sostegno di un accordo di debito ed includevano ulteriori tagli alle pensioni, eccezione dell'imposta sul reddito e privatizzazioni dell'*utility* elettrica PPC, delle ferrovie, dell'aeroporto internazionale di Atene e del porto di Salonicco.

²⁸⁵ STRUPCZEWSKI, J., MALTEZOU, R. and GUARASCIO, F. (2017). *Greece gets credit lifeline*,

2.3.3 La fine dell'era del "Bailoutistan"²⁸⁶

Come noto, nel 2018 il programma di aiuti dell'ESM concesso alla Grecia è giunto a scadenza. Pertanto, la Commissione Europea ha adottato la decisione che decretava l'inizio della Sorveglianza Rafforzata post-programma nel Paese per facilitare la sua normalizzazione e consolidare i progressi compiuti nei tre anni in cui si era trovato sotto *bailout*. Tale approccio venne concordato poi anche dai Ministri delle Finanze riuniti nell'Eurogruppo del 22 giugno 2018.

L'*Enhanced Surveillance* è uno strumento introdotto dal regolamento del *Two Pack*, il n. 472/2013/UE²⁸⁷, ed impiegato per la prima volta nel caso greco. Si tratta di un *framework* disposto, come detto, per facilitare la normalizzazione e supportare il completamento, l'attuazione e la continuità delle riforme che le autorità elleniche si erano impegnate ad attuare nel quadro del programma di sostegno alla stabilità. È anche stato disegnato in modo da fornire un attento monitoraggio della situazione economica e della sua evoluzione a seguito della conclusione del *bailout*, previsto per il 20 agosto 2018. La Sorveglianza viene svolta da delegati della Commissione Europea, ai quali si affiancavano quelli di BCE²⁸⁸ e IMF, i Capi missione dei Creditori. Inoltre, deve permettere l'identificazione dei rischi man mano che si presentano e facilitare l'attuazione e il completamento delle riforme in tutti gli ambiti politici ed economici prescritti all'interno del programma rilasciato dal Meccanismo Europeo. In particolare, tale sorveglianza si concentra su sei particolari settori²⁸⁹ nei quali la Grecia è risultata essere particolarmente debole e sui quali ha assunto l'impegno di riforma ed ammodernamento.

IMF joins bailout. The Globe and Mail. Available at: <https://web.archive.org/web/20170627093322/https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/economy/greece-gets-credit-lifeline-imf-joins-bailout/article35325652/> [Accessed 18 Nov. 2019].

²⁸⁶ Termine coniato da Yanis Varoufakis per indicare la Grecia, "il Paese del *bailout*".

²⁸⁷ Regolamento UE 472/2013: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0001:0010:IT:PDF>

²⁸⁸ I delegati della BCE partecipavano alle missioni di monitoraggio in virtù delle competenze della Banca, fornendo *expertise* nel settore delle politiche finanziarie e di problemi di particolari dimensioni, come il raggiungimento del *fiscal target* e la sostenibilità dei bisogni finanziari.

²⁸⁹ Si trattava di politiche fiscali strutturali, *welfare* sociale, stabilità finanziaria, mercato del lavoro e dei prodotti e amministrazione pubblica. Il documento contenente nello specifico i *commitment*: <https://www.consilium.europa.eu/media/35749/z-councils-council-configurations-ecofin-eurogroup->

Dopo otto anni di crisi economica che aveva messo in ginocchio il Paese e costretto la popolazione a vivere, o meglio sopravvivere²⁹⁰, nella morsa dell'austerità, il 2018 sembrò esser l'anno in cui finalmente si sarebbe potuta riacquisire la dignità perduta. La Repubblica ellenica aveva sofferto la più lunga recessione che potesse colpire un'economia sviluppata. Durante questi anni, il sistema politico aveva visto grandi trasformazioni, come la marginalizzazione di uno dei maggiori partiti della storia ellenica e la formazione di un governo a guida SYRIZA, impensabile fino al 2009. A livello sociale invece vi era stato un aumento significativo dell'esclusione ed un consistente *braindrain*, che aveva privato il Paese di forza-lavoro qualificata e più giovane. La Repubblica ellenica era riuscita a portare a compimento gran parte dei *commitment* contenuti nel programma concordato con l'ESM; per la prima volta dopo nove anni l'Unione Europea poteva festeggiare un'uscita, diversa dalla *Grexit* e decisamente positiva per tutti. La Grecia e l'Eurozona erano riusciti ad evitare la distruzione di quest'ultima nonostante gli scontri che avevano preceduto il raggiungimento dell'ultimo accordo nel 2015. La volontà di evitare un quarto *bailout* era stata così forte da parte di tutti gli attori coinvolti che vennero compiuti tutti gli sforzi possibili per condurre il Paese ad una situazione quasi del tutto stabile. Pertanto si pensò alla possibilità di una graduale uscita programmata dal piano di salvataggio, permettendo al Paese di avere una riserva di cassa di circa 18 miliardi di euro e facilitandone inoltre l'accesso al mercato²⁹¹. Tutto ciò sarebbe stato possibile qualora la quarta *review* svolta dai capi missione dei creditori²⁹² ad Atene avesse dato loro i risultati sperati. Nonostante la situazione positiva, il Paese rimaneva comunque legato ai suoi debitori europei, data l'ingente mole di prestiti che avevano concesso fino a quel momento. D'altra parte, la Grecia poteva tornare a finanziarsi sui mercati e iniziare a ripagare il proprio debito pubblico; in virtù di ciò, lo scenario ideale avrebbe visto la Repubblica ellenica arrivare alla fine del programma con

[2018-180621-specific-commitments-to-ensure-the-continuity-and-completion-of-reforms-adopted-under-the-esm-programme_2.pdf](#).

²⁹⁰ “*The end of the bailout makes no difference in our lives. We are just surviving, not living.*” Affermò un lavoratore edile intervistato a seguito della conclusione del programma di aiuti. *Cfr.* Alderman, L., *Greece's Bailout Is ending. The Pain Is Far From Over*, The New York Times, 19 agosto 2018.

²⁹¹ Xafa, M. (2018). *Greece's "Clean Exit" from the Third Bailout: A Reality Check. Policy Brief No. 124 — March 2018.*

²⁹² Declan Costello per la Commissione Europea, Delia Velculescu per l'IMF, Rasmus Ruffer per la BCE e Nicola Giammarioli per l'ESM.

un livello di debito molto basso, mediante una riduzione diretta del valore nominale dei prestiti provenienti dall'euro area²⁹³.

L'Eurogruppo si era comunque mobilitato in favore della Grecia nel giugno del 2018, decretando la possibilità per il Paese di porre risolutivamente fine ai programmi d'aiuto. In occasione della riunione del 22 giugno 2018, il governo di Atene, da parte sua, ribadì il proprio impegno a portare a compimento le riforme adottate nel quadro del programma dell'ESM e garantire la salvaguardia degli obiettivi conseguiti grazie all'assistenza finanziaria ricevuta dall'inizio della crisi. Inoltre, le autorità avevano sviluppato una strategia di crescita e pianificato il monitoraggio da parte della Commissione per l'attuazione delle stesse riforme; l'Istituzione comunitaria, ogni tre mesi, aveva il compito di pubblicare delle relazioni basate sugli esiti della sorveglianza e le cui scadenze andavano a coincidere con fasi chiave del Semestre Europeo.

La prima relazione della Sorveglianza Rafforzata venne pubblicata in concomitanza al pacchetto d'autunno del Semestre Europeo 2018, che comprendeva una valutazione del documento programmatico di bilancio per il 2019 inviato dalle autorità greche alla Commissione il 15 ottobre 2018. A seguito della presentazione di detto documento, venne finalizzato un pacchetto di misure discrezionali per includere nel bilancio 2019 il raggiungimento dell'obiettivo di *surplus* primario al 3,5% del PIL; la Commissione riteneva che il pacchetto finale di misure avrebbe dovuto rappresentare un approccio equilibrato ai fini del raggiungimento degli obiettivi fiscali ed economici concordati, in modo da favorire anche l'inclusione sociale²⁹⁴. Il monitoraggio degli sviluppi economici e del perseguimento delle politiche necessarie per garantire la ripresa sostenibile per il Paese includeva una valutazione delle condizioni economiche e finanziarie in cui la Repubblica ellenica versava nel momento della sua effettuazione, nonché dell'attuazione degli impegni di riforma generali e specifici assunti nei confronti dei partner europei.

La conferma di quanto appena detto, e l'ufficializzazione dell'uscita della Grecia dai programmi di aiuto, arrivò il 20 agosto, permettendo così al Paese di essere integrato nel

²⁹³ Tuttavia, una *haircut* non era ben visto dai creditori, i quali temevano un contraccolpo da parte dei contribuenti in caso di perdite sui prestiti concessi alla Grecia. Al contempo, avevano adottato misure alternative per attuare una riduzione del debito, quali una grande diminuzione dei tassi d'interesse – i più bassi che si fossero avuti –, il differimento degli interessi su una larga parte di debito e le scadenze prorogate per decenni.

²⁹⁴ *Enhanced Surveillance Report - Greece, November 2018:*
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip090_en.pdf

quadro economico comunitario, sempre a condizione che le prime revisioni non riportassero particolari problemi. Il Primo Ministro definì tale momento come “*trascendente*” per la nazione, in quanto finalmente Atene avrebbe potuto reclamare la propria sovranità, almeno in modo formale²⁹⁵. Un tale evento, per quanto avesse alle spalle un duro percorso fatto di austerità e sofferenze per la popolazione ellenica, aveva grande significato storico e nonostante il debito pubblico del Paese rimanesse ancora elevato, le prospettive del suo abbattimento nei due anni successivi sembravano essere ottimistiche²⁹⁶. A tal proposito, anche con il programma giunto a scadenza, l’IMF continuò a spingere per una consistente ristrutturazione del debito ellenico, in modo da allentare la morsa dei creditori europei ed escludere del tutto il rischio di *default*. Il Fondo Monetario, dal 2015, si era mostrato sempre più indulgente nei confronti della Grecia, propendendo per il taglio del debito come soluzione, a sostegno della quale pubblicò nel 2018 un rapporto che esaminava i programmi intrapresi nel Paese dall’inizio della crisi economica, concludendo che bisognava esser cauti nel richiedere un risanamento del bilancio pubblico in tempi rapidi, in quanto avrebbe potuto causare un aumento dell’onere del debito tale da tornare a soffocare l’economia ellenica. Gli europei, tuttavia, preferirono rimanere fermi sulle proprie posizioni mentre, per dar prova di fiducia e credibilità, il governo ellenico era riuscito a gestire gran parte degli impegni assunti e a portarne a compimento una fetta piuttosto consistente. Il settore che forse aveva avuto, e continuava ad avere, maggiori difficoltà di riforma ed implementazione era quello delle privatizzazioni²⁹⁷; anche in altri settori non era stato raggiunto il *target* richiesto, ma non si escludeva di poter raggiungere risultati in maniera più agevole, in quanto meno critici. Pertanto, il governo, ora più libero da vincoli, doveva impegnarsi a sviluppare politiche più stabili per portare il paese definitivamente in una *safe zone* e ricominciare ad avere una consistente crescita economica che potesse permettere alla Grecia di non esser più

²⁹⁵ Smith, H. (2018). *Greek bailout drama 'in last throes' but the hardship is not over yet*. [online] The Guardian. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/12/greece-bailout-drama-curtain-falls-hardship-over> [Accessed 14 Nov. 2019].

²⁹⁶ Bank of Greece, *Note on the Greek Economy*, 1 febbraio 2019.

²⁹⁷ Parlando al 20° *Annual Invest in Greece Forum* tenutosi a New York il 10 dicembre 2018, Declan Costello aveva esortato il Governo greco a portare avanti il programma di privatizzazioni, affermando al contempo che i creditori sarebbero stati disposti all’attivazione di misure supplementari alla riduzione del debito nel primo trimestre 2019 qualora la Grecia fosse stata in grado di portare a compimento tutti gli impegni assunti, inclusa la riduzione dei *NPL*. Tutti i dettagli sul questo Forum: <http://forums.capitallink.com/greece/2018/>.

vista come “il malato d’Europa”. Ciò era difficile da render possibile in quanto, nel 2018 la situazione sembrava ancora tutt’altro che rosea, anche se la speranza di crescita rimaneva viva²⁹⁸.

Una parte fondamentale che aveva caratterizzato l’evento più traumatico della storia greca era giunta al termine, ma l’impatto che aveva avuto durante dieci lunghi anni non aveva risparmiato nessuno. In questo contesto si inserì il discorso di Tsipras tenuto ad Itaca: avrebbe dovuto essere un incoraggiamento per la popolazione che aveva resistito nonostante tutte le difficoltà, affinché comprendesse che gli sforzi che aveva compiuto non erano stati vani²⁹⁹, ma nella realtà non fu così. Il Primo Ministro sfruttò quell’occasione, sì per sollevare il popolo greco dalle preoccupazioni, ma soprattutto come modo per avviare la campagna elettorale, ritornando ad utilizzare la retorica pre-salvataggio. La strategia mirava essenzialmente al ripristino delle vecchie linee ideologiche del partito, puntando a mantenere la propria base elettorale³⁰⁰. Tuttavia, ad un anno di distanza da quel discorso si è potuto constatare come i discorsi elettorali che avevano costituito la base della vittoria di SYRIZA nel 2015 non fossero più così convincenti e alle elezioni anticipate del 7 luglio 2019 la Nea Dimokratia è tornata ad essere il primo partito del paese. Le azioni di governo si incentrano sulla sicurezza, sull’abbassamento delle tasse, sul taglio alle pensioni alte e sul rilancio degli investimenti³⁰¹.

²⁹⁸ Secondo i dati della *Bank of Greece* e del Ministero delle Finanze ellenico, confermati poi anche nei report delle Sorveglianze Rafforzate successive, nell’ultimo trimestre del 2018 e nei primi due del 2019, l’economia ellenica sembrava mostrare forti segni di ripresa, anche nei settori più critici quali l’occupazione, soprattutto quella giovanile. Nel primo rendiconto di monitoraggio post-programma rilasciato il 25 gennaio, il FMI ha affermato che si aspetta una crescita del PIL ellenico del 2,4% nel 2019, dato il miglioramento dell’attività economica domestica con un rafforzamento nel settore turistico ed un aumento dei consumi che va di pari passo con la creazione di nuovi posti di lavoro. La Commissione Europea, invece, nella previsione economica invernale pubblicata il 7 febbraio, ha stimato la crescita del PIL del Paese al 2,2% nel 2019 e del 2,3% nel 2020.

²⁹⁹ *Η Ιθάκη είναι μόνο η αρχή*: <https://primeminister.gr/2018/08/21/20354>

³⁰⁰ Kounalaki, X. (2018). *Post-bailout Prozac*, Xenia Kounalaki | Ekathimerini.com. Available at: <http://www.ekathimerini.com/231965/opinion/ekathimerini/comment/post-bailout-prozac> [Accessed 19 Nov. 2019].

³⁰¹ È stata abolita la legge sull’asilo universitario, in vigore dal 1974, e sono stati espropriati numerosi edifici appartenenti ad associazioni anarchiche e *squat* nel quartiere di Exarcheia.

Inoltre, il 22 gennaio la *βουλή* ha eletto al primo turno e ad ampissima maggioranza il nuovo Presidente della Repubblica, Katerina Sakellaropoulou³⁰².

³⁰² Rassegna stampa, *Top judge Sakellaropoulou elected Greek President*, Ekathimerini, 22.01.2020.

CAPITOLO 3

UNA COMPARAZIONE CON L'ITALIA

3.1 DAL SUCCESSO DELLA RICOSTRUZIONE ALLA CRISI DEL '92

3.1.1 La crescita economica nel secondo dopoguerra

L'Italia divenne Repubblica il 6 giugno 1946, quando furono proclamati i risultati del referendum. La sua storia, come noto, è divisa in due “periodi”: la Prima Repubblica, crollata nel 1992 a seguito dello scandalo Tangentopoli, e la cosiddetta Seconda Repubblica, che inizia idealmente con il referendum del 18 aprile 1993. Il 1994 segnò una profonda cesura rispetto alle origini della Repubblica. A partire dalla formazione dell'Assemblea Costituente erano stati tre i grandi partiti sulla scena politica a partire dalla formazione dell'Assemblea Costituente: la Democrazia Cristiana di Alcide de Gasperi, di ispirazione cattolica; il Partito Socialista Italiano di Pietro Nenni, grande protagonista della sinistra; e il Partito Comunista di Palmiro Togliatti, che mirava ad ottenere consensi dai ceti medi e intellettuali.

Dal dicembre 1945 al giugno 1946 l'Italia fu guidata dal primo Governo De Gasperi formato, oltre che dalla Democrazia Cristiana, dal Partito Comunista, dal Partito Socialista, dal Partito Liberale dal Partito d'Azione e dalla Democrazia del Lavoro. Nei primi due anni dalla nascita della Repubblica l'attività politica fu caratterizzata da un'aspra lotta fra i partiti, soprattutto nel campo economico, in cui vi era forte necessità di intervento date le esigenze postbelliche; in particolare bisognava riuscire a mantenere al livello di sopravvivenza i ceti più poveri della società e, al contempo, ricostruire il Paese. Anche la guerra lasciò una propria eredità: morte e distruzione. L'Italia aveva subito ingenti danni non solo al capitale umano, ma anche nel settore dei trasporti e dell'agricoltura³⁰³. Quanto al settore industriale, i problemi furono piuttosto contenuti; tuttavia, vi era mancanza di materie prime come il carbone per poter far ripartire gli impianti.

La Guerra Fredda fu un fattore positivo per l'Italia, influenzandone anche il contesto politico. Difatti, la decisione assunta da De Gasperi il 31 marzo 1947 di formare un nuovo governo monocoloro senza le Sinistre non fu affatto casuale, decretando la fine dei

³⁰³ La distruzione di oltre l'80% dei mezzi di trasporto terrestri e marittimi ebbe pesanti ripercussioni sulla bilancia dei pagamenti. In campo agricolo, poi, i danni erano stati talmente massicci da far scendere la produttività del 25,6%.

governi di unità nazionale; a seguito di tale decisione, gli Stati Uniti diedero il proprio sostegno al governo italiano. Nonostante la volontà iniziale fosse quella di non rompere l'unità tra le forze antifasciste durante la ricostruzione della democrazia nel Paese, l'esperienza di collaborazione giunse a termine ben presto. La necessità di ricevere denaro e materiali fu primaria rispetto ad altre situazioni contingenti. Difatti, grazie all'estromissione delle Sinistre dal governo l'Italia poté beneficiare degli aiuti del piano Marshall. Non solo l'economia, ma anche lo Stato traeva vantaggio dal tale programma, in quanto le aziende pubbliche e private che ricevevano materialmente le merci necessarie dovevano pagarle in lire, che lo Stato raccoglieva in un Fondo presso la Banca d'Italia. Dalla fine del conflitto iniziò a presentarsi, inoltre, il problema dell'inflazione, generato dal continuo e crescente ricorso da parte del Tesoro alla Banca d'Italia. Einaudi, divenuto ministro del Bilancio nel 1947, decretò la svalutazione della lira e l'innalzamento del tasso di sconto dal 4 al 5.5%. Inoltre, la conferma dell'istituto della riserva obbligatoria costituì la risposta adeguata all'ingente situazione speculativa che aveva fatto lievitare i prezzi ad un livello troppo elevato rispetto al livello di reddito dei lavoratori. Grazie alla manovra di Einaudi i prezzi all'ingrosso diminuirono, la lira rimase stabile per molto tempo e la Banca d'Italia divenne in grado di controllare la moneta.

Risolto con successo il problema dell'inflazione, il governo italiano, che già dal 1947 era diventato membro dell'IMF e della BIRS per uscire dal regime autarchico instaurato durante il regime fascista, perseguendo una politica di liberalizzazione degli scambi e di cooperazione internazionale. L'Italia fu inoltre il primo paese ad eliminare i contingentamenti, poiché avevano un effetto paralizzante sugli scambi e limitavano la quantità di merci che si potevano importare. Accanto a questi importanti interventi di politica monetaria, il governo guidò una serie di programmi di riforma ed intervento statale nell'economia, tra cui l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno e il rilancio dell'IRI. A seguito all'incremento della produzione nazionale già nel 1948 e alla ripresa degli scambi internazionali l'Italia fu in grado di pagare le importazioni anche in altre valute diverse dal dollaro: crebbero le importazioni dalla Gran Bretagna e Germania, riducendo quasi al nulla la necessità di carbone americano.

Sul piano interno, nel 1949 si assistette alla "svolta produttivistica": grazie alle importazioni di macchinari fu possibile modernizzare le attrezzature nei settori e le grandi industrie come Fiat ed Edison colsero l'opportunità di rinnovare completamente il loro apparato produttivo grazie ai macchinari americani. I consumatori, grazie a questi aiuti, poterono beneficiare un maggior volume di beni di consumo, di minor pressione fiscale

e di un livello più elevato di sicurezza nazionale. In politica estera, il 1949 rappresentò il primo passo per la riabilitazione della reputazione internazionale dell'Italia; difatti, fu in quell'anno che, dopo numerose trattative, De Gasperi riuscì a far aderire il Paese alla NATO³⁰⁴. Solo due anni dopo l'Italia pose, insieme ad altri cinque paesi europei, il primo mattone per il processo di integrazione, costituendo la CECA con il Trattato di Parigi del 1951. Con la creazione di questa Comunità vennero aboliti i dazi sulle importazioni di carbone e acciaio, mentre all'Italia fu concesso un periodo transitorio di sei anni in cui poteva continuare a mantenerli per ridurre i costi a livello competitivo. Ciò permise al Paese di attuare una strategia modernizzatrice ed espansiva, compiendo passi eccezionali e colmando le distanze con gli altri *partner*; inoltre riuscì ad ottenere sussidi per armonizzare i licenziamenti. In parallelo, tra le eredità del regime figurava una *holding* pubblica, l'IRI, nella quale si decise di investire per rilanciarla e l'abolizione del sistema di banche miste istituito nel 1936, sostituendola con una banca atta esclusivamente al credito ordinario e banche per il finanziamento industriale come Mediobanca e i mediocrediti regionali.

Gli anni Cinquanta e Sessanta furono l'epoca d'oro per l'economia italiana: alti tassi di crescita, un miglioramento significativo della qualità della vita e dei consumi, un irrobustimento del legame commerciale con i paesi sviluppati. Si trattò di un periodo di intensa crescita del PIL del paese, sostenuta principalmente dagli investimenti, dalle esportazioni e dai consumi privati: si assistette ad un risveglio economico che caratterizzò l'Europa intera.

Altra innovazione fu la costituzione, nel 1957, della CEE e del Mercato Unico. Con quest'ultimo si favorì l'apertura dei mercati dei beni, mentre la circolazione dei lavoratori rimase inizialmente alquanto limitata. Nonostante l'impegno della delegazione italiana per favorire una maggior libertà di movimento dei lavoratori, non venne riconosciuto il diritto di cercare lavoro negli altri paesi, poiché i paesi destinatari dei flussi si mostrarono particolarmente timorosi.

Con l'avvio del miracolo economico, favorito dal Piano Marshall e dalla grande disponibilità di manodopera generata dall'ingente flusso migratorio che si registrò dal Sud al Nord del Paese, il PIL crebbe mediamente del 6,3% tra il 1958 e il 1963. Fino al

³⁰⁴ Per un approfondimento in merito Pastori, G. (2018). *L'Alleanza Atlantica, il Mediterraneo e il problema dell'out-of-area*, in Quaderni di Scienze politiche, Università Cattolica del Sacro Cuore, Anno III – 13/2018.

1963 il contesto economico fu caratterizzato da buoni fondamentali: bassa inflazione ed una crescita costante della moneta (circa 12,4% annuo). Dopo il 1963 le politiche monetarie e fiscali divennero meno rigorose: Guido Carli, governatore della Banca d'Italia, avviò una politica monetaria maggiormente incentrata sul sostegno a investimenti ed occupazione. Il contesto che venne a crearsi risultò particolarmente favorevole alla crescita italiana, grazie al quale si svilupparono anche politiche economiche coerenti. In questi anni emerse un'imprenditorialità dinamica e condizioni di stimolo fra impresa pubblica e grande impresa privata. In quanto all'innovazione tecnologica, però, l'Italia mostrava una scarsa attitudine, preferendo l'importazione di nuove tecnologie alla creazione di queste. Il settore dei servizi fu dinamico, tanto da generare nuovi posti di lavoro. Alcuni comparti contribuirono inoltre alla crescita economica di quegli anni, come ad esempio quello turistico, il quale presentò una forte capacità competitiva sui mercati internazionali, con una domanda proveniente dalle fasce sociali medio-basse. Dal punto di vista territoriale però lo sviluppo risultava disomogeneo, concentrato nelle regioni centrosettentrionali, in quanto al sud mancava un'imprenditoria locale adeguata a gestire gli investimenti pubblici provenienti soprattutto dalla Cassa per il Mezzogiorno. Grazie ad un contesto tecnologico e culturale che stimolava la produzione ed il consumo di prodotti standardizzati ebbe inizio il periodo dell'oro della grande impresa italiana; il risultato fu quello di rafforzare lo Stato-imprenditore nell'economia italiana. Il sistema finanziario vide la proliferazione di istituti di credito speciale, con la creazione di un apparato in cui ciascun istituto ricopriva uno specifico segmento di mercato. Questi sistemi svolsero un ruolo primario nello sviluppo economico decentrato dell'economia italiana, finanziando le iniziative imprenditoriali minori.

Uno degli aspetti principali del mercato del lavoro fu il basso costo. La rappresentanza sindacale libera iniziò a costituirsi ancora prima della fine del conflitto: Cgil e Cisl, come sindacati di classe, interessati ai livelli salariali e alle condizioni del lavoro. La crescita dei salari rese accessibile al ceto medio l'acquisto dei beni durevoli, con un cambiamento radicale nel settore della distribuzione. Tuttavia la trasformazione del settore procedette con lentezza per mancanza di un *know-how* manageriale e scarsa conoscenza della composizione sociale della popolazione. Tra il 1957 e la fine degli anni Sessanta, la moderna distribuzione aveva conosciuto una prima diffusione, ma ogni tentativo di accelerazione venne prontamente bloccato. Nemmeno gli anni Sessanta riuscirono a

segnare una svolta, poiché il processo di liberalizzazione del settore non fu avviato. Il mercato del lavoro cambiò quando vennero raggiunti i livelli di piena occupazione: l'industria dei servizi aveva assorbito molti lavoratori espulsi dall'agricoltura. A seguito delle lotte sindacali durante quello che venne definito “l'autunno caldo” del 1969³⁰⁵ venne introdotto un nuovo tipo di contratto di lavoro con il quale venivano previsti l'aumento dei salari e novità normative a favore del lavoratore.

3.1.2 La fine della “Golden Age” italiana

A seguito del miracolo economico, gli anni Sessanta registrarono un calo di preferenze per la Democrazia Cristiana. In tal modo si creò l'occasione per un'apertura verso il Partito Socialista, formando un governo che venne definito di centro-sinistra organico, costituito dalla Democrazia Cristiana, dal Partito Socialista, dal Partito Socialista Democratico Italiano e dal Partito Repubblicano. Gli anni Settanta e Ottanta segnarono anche un forte cambiamento che portò alla fine di quegli anni d'oro che avevano caratterizzato l'economia dell'Italia dalla fine della seconda guerra mondiale. Tra il 1970 e il 1990 la spesa statale passò dal 28% al 55% del reddito nazionale: fu questa la causa dell'esplosione del deficit pubblico.

Nel 1970 nacquero le regioni: un nuovo livello di governo locale dotato di un forte potere di spesa, che si rilevò addizionale e non sostitutivo a quello statale. Gli oneri dello Stato divennero quindi copiosi e costosi, in quanto vennero ampliati gli interventi assistenziali, le erogazioni di servizi gratuiti e incrementate le azioni orientate verso la redistribuzione. Venne estesa la tutela sanitaria a tutti i cittadini e vennero attuati una serie di piani pluriennali di investimenti pubblici: l'insieme di queste politiche pubbliche espansive causò però la crescita del disavanzo statale ed un aumento costante della spesa pubblica. Il peggioramento delle relazioni industriali e l'esplosione salariale si intrecciarono con l'aumento vertiginoso del prezzo del petrolio a seguito della crisi del 1973, che causarono inflazione –che si attestò sul 5.1% - e stagnazione. I tassi reali interni divennero negativi e, essendo minori di quelli esteri, le fughe di capitali vennero incentivate. Per fronteggiare la crisi il governo prese diverse decisioni, quali stampare nuova moneta e optare per

³⁰⁵ Per un approfondimento sul tema: Ciampani, A. e Pellegrini, G., *L'autunno sindacale del 1969*, Rubbettino Editore, 2013.

frequenti svalutazioni per poter sostenere le esportazioni; tra le priorità d'azione ci fu quella di spezzare la spirale inflazionistica e rilanciare l'industria. Fu sempre nel 1973 che, con il d.p.r. n. 1092³⁰⁶, vennero concesse le baby pensioni nel settore pubblico. Tra detto anno e il 1990 la spesa pensionistica incise sul PIL significativamente, passando dal 12% al 17%. Il rapporto debito/PIL in quegli anni salì dal 55% al 99% a causa, oltre ai motivi suddetti, della mancanza di cautela della finanza pubblica e degli elevati rendimenti dei titoli del debito pubblico, la cui spesa per gli interessi ebbe forte incidenza sul PIL³⁰⁷.

Come detto, con l'aumento del prezzo del petrolio l'Italia per compensare al maggior onere delle importazioni si trovò costretto a ridurle. L'emergenza energetica causò, dunque, un peggioramento negli scambi ed un trasferimento di beni reali verso i paesi produttori di petrolio, provocando un effetto depressivo sull'economia. Per tutelare i lavoratori, i sindacati ottennero l'introduzione del punto unico di contingenza nel 1975: si trattava di un meccanismo secondo il quale, per ogni aumento di un punto dell'indice dei prezzi, i lavoratori ricevevano in busta paga 2.389 lire³⁰⁸. Si trattava di un modo per garantire maggior tutela del potere d'acquisto dei salari contro l'erosione generata dall'inflazione, salita al 17.2%, adeguandoli di volta in volta agli aumenti del costo della vita. Per sostenere la competitività delle merci sui mercati esteri il governo optò per una svalutazione progressiva della lira. Si instaurò così quello che venne definito un "circolo infernale"³⁰⁹ nel quale inflazione, peggioramento della bilancia dei pagamenti, svalutazione, riduzione dell'occupazione e debito pubblico – arrivato al 56.6% del PIL - si rincorrevano in modo inefficace³¹⁰. Un secondo obiettivo concerneva la stimolazione della crescita occupazionale attraverso l'incremento dei profitti.

³⁰⁶D.p.r. n. 1092:

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1974-05-09&atto.codiceRedazionale=073U1092&elenco30giorni=false

³⁰⁷ Artoni, R., *Note sul debito pubblico italiano dal 1885 al 2001*. Available at: http://www.delpt.unina.it/stof/15_pdf/15_5.pdf.

³⁰⁸ Graziani, A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, Bollati Boringhieri, Torino, 1998, p.127.

³⁰⁹ Modigliani, F. e Padoa-Schioppa, T., *La politica economica in una economia con salari indicizzati al 100 o più*, Moneta e Credito, 117, 1977.

³¹⁰ Graziani, A. e Meloni, F., *Inflazione e fluttuazione della lira*, Etas, Milano, 1980, pp. 77-78.

Nel 1976, inoltre, venne richiesta una rivalutazione delle pensioni, basandone il calcolo su un meccanismo che collegava le pensioni minime all'indice delle retribuzioni contrattuali, mentre per le pensioni di importo superiore vennero previsti adeguamenti percentuali decrescenti al crescere del rapporto³¹¹. Tale processo venne tuttavia abolito sette anni dopo. Il maggior problema continuò ad essere rappresentato dall'inflazione, che toccò il 12.4% nel 1978 e il 21.1% nel 1980, alla quale si decise di rispondere, come detto, con la stampa di nuova moneta. A seguito della fase recessiva iniziata con la prima crisi petrolifera, nonostante la congiuntura internazionale, il contenimento dell'inflazione e l'ammodernamento tecnologico dei sistemi di produzione, la spesa pubblica continuò a crescere. Inoltre, il debito pubblico iniziò ad aumentare a causa gli altissimi tassi d'interesse sui titoli dello stesso e la Banca d'Italia non era più disposta ad acquistare quelli rimasti sul mercato: avvenne così il divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia, la quale, rivendicando la propria autonomia, decise di smettere di finanziare il deficit pubblico stampando moneta³¹². Anche la disoccupazione andava dilatandosi, condizionando in maniera quasi decisiva il futuro del Paese, il quale, negli stessi anni, stava vivendo una trasformazione nella società ed un considerevole progresso economico dovuto al dinamismo del settore terziario e dei servizi che lo portava a collocarsi tra le potenze industrializzate. Data tale situazione, il Governo decise di non porre limiti alla spesa pubblica, continuando ad aumentare. Difatti, tra il 1980 e il 1990 questa passò dal 42% al 53% del PIL, mentre il debito pubblico si attestò rispettivamente al 56,1% al 95.2%. Inoltre, per far fronte alla situazione politica e sbloccare l'impasse in cui si trovava il sistema politico italiano, si iniziò a delineare l'idea di porre in essere un compromesso storico tra la Democrazia Cristiana e il Partito Comunista. Il progetto venne avviato nel 1976 e da quel momento in poi l'Italia fu caratterizzata da esecutivi di "solidarietà nazionale"³¹³, appoggiati esternamente dal PCI, che progressivamente venne coinvolto nella maggioranza parlamentare, in vista di una sua imminente entrata in quest'ultima. Tuttavia, il rapimento e l'uccisione di Aldo Moro nel 1978, presidente della Democrazia Cristiana, da parte delle Brigate Rosse portò alla conclusione di questa esperienza nel 1979.

³¹¹ L. 29 aprile 1976 n.177: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1976-04-29;177!vig=>.

³¹² Sottoriva, S., *Un intellettuale a Palazzo Farnese: Gilles Martinet ambasciatore di Francia a Roma (1981 – 1984)*, Franco Angeli Edizioni, 2017, p. 80.

³¹³ Berlinguer, E., *Per un nuovo grande compromesso storico*, Castelvecchi, 2015.

Intanto, sul piano politico, i socialisti persero molti consensi anche a causa del “compromesso storico”; per risollevarne le sorti venne nominato un nuovo segretario, Bettino Craxi, il quale si propose di realizzare un’alternativa di sinistra al governo della Democrazia Cristiana fondata su un partito riformista in grado di trattare con il PCI³¹⁴. Per poter realizzare ciò, il PSI avrebbe dovuto superare nuovamente i comunisti in termini di voti; pertanto, prima che ciò si realizzasse, Craxi decise di far alleare nuovamente il suo partito con la DC ed altri partiti laici, andando a formare quello che venne definito il pentapartito. Proprio questo clima favorì il nuovo rafforzamento del Partito Socialista e, al contempo, costituì il tramonto delle ideologie ed un indebolimento del voto di appartenenza, con conseguente accrescimento del dinamismo elettorale. I due partiti di sinistra registrarono entrambi cambiamenti opposti: mentre il PSI abbandonò l’ideologia alla sua base e rinnovò la propria immagine, il PCI rimase più legato alla sua matrice ideologica e meno aperto alle alleanze, iniziando così a vedere il suo declino. Per questo il sistema politico italiano rimaneva bloccato a causa della diffusione di pratiche clientelari e consociative. Tra i tratti innovatori, Craxi introdusse alcuni elementi di libero mercato³¹⁵ e iniziò a sottolineare la necessità di attuare riforme istituzionali³¹⁶.

Sul fronte europeo, data la forte esigenza di stabilità economica della CEE, a seguito del venir meno del sistema di Bretton Woods, i Paesi membri decisero di creare nel 1972 un sistema in grado di mantenere fissa l’oscillazione tra le monete nazionali comunitarie e il dollaro, il Serpente Monetario. Dopo alcuni fallimentari tentativi, al Vertice Europeo di Brema del luglio 1978 si decise per l’istituzione del Sistema Monetario Europeo - un sistema monetario valido a livello regionale e che prevedeva la fissazione di una parità centrale per i cambi bilaterali dei paesi membri intorno ad una banda di oscillazione del $\pm 2,25\%$ ³¹⁷ - il quale sarebbe dovuto entrare in funzione a partire dal 1° gennaio 1979³¹⁸.

³¹⁴ Colarizzi, S. e Gervasoni, M., *La cruna dell’ago. Craxi, il Partito Socialista e la crisi della Repubblica*, Laterza. Roma-Bari, 2006.

³¹⁵ Battilani, P. e Fauri, F., *L’economia italiana dal 1945 ad oggi*, seconda edizione, Il Mulino, 2019, p. 128.

³¹⁶ Per un approfondimento: Acquaviva, G. e Covatta, L., *La “grande riforma” di Craxi*, 1^a ed., Marsilio editori, 2010.

³¹⁷ Eccezionalmente per la lira è stata del $\pm 6\%$ dal 13 marzo 1979 al 31 dicembre dell’anno seguente, per poi tornare nei parametri previsti dalla fascia standard fino al 1992.

³¹⁸ Durante questo Vertice venne approvato il Documento di Amburgo, nel quale si dichiarava di puntare alla creazione di un’area di stabilità di cambi europea mediante l’utilizzo di una *European Currency Unit* e realizzare un Fondo Monetario europeo.

Alla fine degli anni Settanta l'Italia presentava condizioni favorevoli per poter aderire a tale sistema. Il Governo italiano aveva chiesto condizioni di maggior flessibilità affinché la moneta nazionale potesse essere inserita all'interno del suddetto sistema. Le proposte avanzate concernevano un margine di fluttuazione della lira dell'8%, alla quale la Germania si oppose sin da subito³¹⁹, e il rafforzamento della funzione redistributiva del bilancio comunitario, di modo da facilitare al Paese l'adesione all'accordo. La volontà italiana di entrare a far parte dello SME si basava sull'analisi di alcuni aspetti interni, come l'impianto misto dell'economia che favoriva la "privatizzazione dei guadagni e la socializzazione delle perdite"³²⁰, con conseguente indebolimento del sistema economico nazionale e della sua competitività. Tuttavia, durante il Vertice di Bruxelles tenutosi il 5 dicembre 1978³²¹, la delegazione italiana non rimane pienamente soddisfatta dai risultati a cui si giunse. In particolare, ciò che lasciò maggiormente a desiderare fu il respingimento della seconda proposta inerente il rafforzamento della funzione redistributiva del bilancio comunitario.

Sul piano interno la questione diede avvio, il 12 dicembre 1978, ad un dibattito parlamentare durante il quale si scontrarono tre diverse posizioni: quella favorevole all'adesione, portata avanti dal Presidente del Consiglio Andreotti, che vedeva lo SME come strumento per agevolare la ripresa economica; quella euroscettica, secondo la quale si riteneva svantaggiosa l'entrata dell'Italia nel Sistema perché il sistema di cambi delineato avrebbe comportato uno shock sui prezzi e, infine, quella istituzionale, per la quale si vedeva lo SME come primo passo verso la creazione di una moneta unica³²². Il dibattito, tuttavia, si concluse il 13 dicembre con la decisione della maggioranza di far aderire il Paese al Sistema Monetario Europeo. L'ingresso dell'Italia nel Sistema monetario europeo rafforzò le aspirazioni di indipendenza della Banca d'Italia. A questo punto il Governo avrebbe potuto iniziare una politica di controllo e riduzione della spesa pubblica, ma non fu così; pertanto divenne necessario cambiare il modo di finanziare il disavanzo, con l'estensione del mercato nei titoli di debito pubblico.

³¹⁹ Il Cancelliere Schmidt insistette sulla concessione al più di un margine fissato al 4,5%.

³²⁰ Palladino, G. *L'Italia e l'Unione Monetaria Europea*. Rivista Di Studi Politici Internazionali, 46(1 (181)), 7-16, 1979.

³²¹ https://www.consilium.europa.eu/media/20760/bruxelles_dicembre_1978_it_.pdf.

³²² Masini, F., *Smemorie della Lira. Gli economisti italiani e l'adesione al Sistema Monetario Europeo*, Franco Angeli Editore, 2012

A causa del secondo shock petrolifero del 1979, il prezzo del petrolio triplicò ed all'inizio degli anni Ottanta investimenti, il cui tasso toccò lo 0%, e PIL, che scese dell'1%, rallentarono fino a fermarsi quasi del tutto, mentre le esportazioni rimasero modeste. L'unica ricetta per far crescere l'economia era quella di eliminare tutte le rigidità che impedivano il funzionamento dei mercati. A partire dagli anni Ottanta l'inflazione ebbe conseguenze positive sull'economia. Anzitutto venne incrementata la tassazione sui redditi che generò, come effetto scontato, un aumento delle entrate fiscali. La svalutazione sostenne la crescita delle esportazioni, le quali triplicarono. Il buon andamento dell'economia fu reso possibile anche grazie al sostegno del settore turistico e la creazione di nuovi posti di lavoro nel settore pubblico. Il sostegno offerto alle imprese risultò essere la scelta giusta, consentendo un recupero dell'economia rispetto agli anni della crisi, ma il tutto andò a pesare sulla spesa pubblica. Le politiche erano ancora fortemente orientate al sostegno dei redditi personali, della spesa sanitaria e delle retribuzioni nel settore pubblico. Si estesero i settori di intervento statale, divenendo la prima causa di aumento del deficit di bilancio.

Sul finire degli anni '80 la coalizione di maggioranza si rafforzò e consolidò a seguito della stipula di un patto informale, il patto Craxi-Andreotti-Forlani³²³: si prevedeva un'alternanza di governo tra i due partiti sottoscrittori. Tuttavia, tale progetto non sembrava considerare alternative, facendo ritenere che il sistema si trovasse nuovamente in una situazione di immobilismo e di “noncuranza” da parte dei partiti riguardo alle decisioni assunte dagli elettori. Sempre sul piano economico, tra il 1988 e il 1989 il Governatore della Banca d'Italia, Carlo Azeglio Ciampi, sottolineò l'urgenza di far rientrare la lira nei parametri stabiliti dal trattato dello SME affinché le finanze pubbliche venissero risanate.

Nel 1989 la caduta del Muro di Berlino rappresentò la fine di quell'alternativa economica ed ideologica al capitalismo che aveva caratterizzato gli anni della Guerra Fredda; la conseguenza più concreta fu un nuovo inasprimento nei rapporti tra i due maggiori partiti di sinistra. Inoltre, il Partito Comunista, che aveva avviato la transizione verso il socialismo democratico, nel Congresso del 1991 cambiò nome, diventando il Partito Democratico della Sinistra. Ciò generò il distacco dell'ala più estrema della sinistra e di

³²³ Vespa, S. (2013). *Storia d'Italia e di Andreotti* - Panorama. Available at: <https://www.panorama.it/news/politica/morte-giulio-andreotti-2/> [Accessed 1 Jan. 2020].

quella più vicina allo stalinismo, che diedero vita al Partito della Rifondazione Comunista³²⁴. La caduta dell'Unione Sovietica aveva fatto venir meno quel voto dato in funzione anticomunista, trasformandolo in un voto di appartenenza al nord e al sud dell'Italia. Pertanto, la popolazione non si sentiva più indotta a dover votare per la Democrazia Cristiana in funzione anticomunista.

Nacquero, in particolare, due partiti: la Lega Nord di Umberto Bossi e La Rete fondata da Leoluca Orlando. I temi dei due partiti erano diversi: mentre il primo portava avanti la necessità di risoluzione della “questione settentrionale”, il secondo proponeva la lotta alla mafia e alla corruzione, fenomeni che facevano da contraltare alla crescita economica. Tuttavia, le polemiche politiche³²⁵, fecero registrare un calo di fiducia nelle istituzioni da parte dei cittadini; ciò risultò palese soprattutto in occasione delle elezioni europee del 1989 e dei referendum del 1990. Ricostruita però la maggioranza del pentapartito, i successivi governi a guida democristiana, rivelarono sempre più le debolezze di tale formula di guida del Paese, dovute anche al distacco del Partito Repubblicano e alla mancanza di alternative, con un'opinione pubblica stanca della “partitocrazia” di un sistema che andava sempre più fondandosi sui privilegi e sulla corruzione³²⁶.

Intanto, l'8 gennaio del 1990 l'Italia riuscì a rientrare nella banda di oscillazione del Sistema Monetario Europeo; tuttavia, vi furono ripercussioni negative in termini di riduzione delle esportazioni e di crescita minore del PIL nazionale a causa soprattutto dell'apprezzamento della moneta nazionale. Ciò non escluse comunque effetti positivi sulla lira, grazie soprattutto al grande afflusso nel Paese di capitali ed investimenti diretti esteri, dovuti principalmente agli elevati tassi di interesse interni che incentivavano gli investitori stranieri ad impiegare il proprio denaro in Italia. Nonostante ciò, questi benefici non durarono a lungo, in quanto l'onere del debito pubblico cominciò a farsi sempre più pesante e doveva essere rifinanziato per circa 700.000 miliardi di lire. La

³²⁴ Della Ratta-Rinaldi, F. and de Nardis, F. (2020). *La Rifondazione Comunista alla prova del VI Congresso: una strategia di analisi testuale e semantica*. Quaderni di sociologia.

³²⁵ Di particolare interesse fu la scoperta dell'operazione Gladio. Si trattava di un'operazione promossa dalla CIA durante la Guerra Fredda per contrastare un'eventuale attacco da parte del KGB e combattere il comunismo mediante varie forme di guerra psicologica. Per un approfondimento in merito: <http://www.opiniojuris.it/stay-behind-gladio/>.

³²⁶ Il presidente della repubblica Cossiga, in un messaggio rivolto alle Camere, invitò il governo a non forzare la costituzione ma piuttosto a procedere con alcune riforme della stessa. Cfr. Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica – Archivi storici, *Discorsi e interventi del Presidente della Repubblica*

Banca d'Italia comunque intervenne ripetutamente sui mercati valutari per preservare il valore della valuta nazionale nei confronti delle oscillazioni che si verificavano.

3.1.3 La nascita della Seconda Repubblica e la crisi del 1992

Come affermato precedentemente, il sistema politico italiano fu caratterizzato da numerosi mutamenti: il dominio del centrismo, l'allargamento a Sinistra, fino ad arrivare al continuo trasformismo delle coalizioni di governo. Gli anni '70 ed '80 avevano visto la crisi del centrosinistra, con conseguente successione di brevi governi, alla quale si accompagnò una forte crisi economica a seguito degli shock petroliferi. Tale situazione di incertezza politica si aggravò nel febbraio 1992 con l'inchiesta "mani pulite", iniziata con le indagini riguardanti il pagamento di tangenti ad esponenti politici da parte del mondo imprenditoriale.

Nelle elezioni dell'aprile di quell'anno i vecchi partiti di governo riportarono una lieve maggioranza in termini di seggi, anche se con calo percentuale nelle preferenze. Intanto i nuovi partiti iniziavano ad emergere: la Lega che ottenne l'8,6% dei voti e il Partito Democratico della Sinistra il 16,1%. Inoltre, il Parlamento cominciò a dividersi, convergendo solo sul nome designato alla Presidenza delle Repubblica: Oscar Luigi Scalfaro. La spinta a convergere fu data principalmente dall'attentato a Giovanni Falcone il 22 maggio – il 19 luglio morì, nell'attentato in Via d'Amelio, anche Paolo Borsellino. Il nuovo Capo di Stato, nel giugno 1992, affidò il governo a Giuliano Amato, esponente del PSI, il quale si trovò a fronteggiare una gravissima crisi economica e finanziaria causata dal crollo della lira e dall'esplosione del debito pubblico. Il preludio di tale crisi era rinvenibile già nel 1991, quando i capi di Stato dei Membri dell'allora CEE raggiunsero un'intesa a Maastricht per la creazione di un'Unione Economica e Monetaria, oltre che per l'integrazione ai tre pilastri, quello della Comunità Europea e quello intergovernativo dell'Unione Europea.

Intanto, a livello comunitario lo SME iniziò a mostrare i primi segni di debolezza, generando forti preoccupazioni per lo scoppio di una possibile crisi valutaria in Italia, che avrebbe potuto portare al *default* del Paese. Tuttavia, alla fine dell'agosto 1992, a seguito di una riunione tra il Presidente del Consiglio Amato, il Ministro del Tesoro Barucci e il Governatore della Banca d'Italia Ciampi, venne delineata una strategia per difendere la moneta nazionale. Questa si basava su un innalzamento dei tassi d'interesse a breve termine, per poi aumentare il tasso di sconto e considerare un riallineamento solo in caso di emergenza. Tuttavia, la situazione non migliorò e la prima asta dei Bot quindicennali

ebbe esiti disastrosi, ai quali si affiancarono la svalutazione del dollaro e il conseguente innalzamento del valore della lira. Sul fronte comunitario, l'Italia non riuscì a trovare un appoggio per far fronte a questa disastrosa situazione. Dato il breve lasso di tempo per poter assumere delle decisioni incisive, il Consiglio dei Ministri, anche a seguito della notizia del contagio della crisi ai Paesi nordici, non riuscì a pervenire ad alcuna soluzione concreta. Tuttavia, nel settembre 1992, la Banca centrale tedesca optò per un innalzamento improvviso dei tassi d'interesse a causa di un aumento interno della domanda; tale mossa spinse gli speculatori a ritenere che la lira fosse diventata vulnerabile.

Dal momento che la situazione divenne sempre più critica il Governatore della Bundesbank contattò il Governatore Ciampi per concordare un riallineamento, non essendo più favorevole a proseguire nelle operazioni di sostegno alla lira italiana. Durante un incontro tra i due tenutosi l'11 settembre si valutò la possibilità di una svalutazione della lira al 3,5% ed un conseguente abbassamento dei tassi d'interesse in Germania alla stessa percentuale, di modo da dividere equamente le responsabilità. Nonostante questo negoziato avesse dato buoni esiti, gli altri Paesi Europei continuarono a non dare alcun tipo di sostegno all'Italia, poiché ritenevano la crisi un fenomeno circoscritto e locale, non comprendendone la natura sistemica. Il 15 settembre la lira fu sottoposta ad attacchi da parte degli speculatori e l'Italia fu costretta ad alzare i propri tassi di interesse al 15% per poter arginare la situazione. Tuttavia, il giorno seguente il Paese assunse la decisione di uscire dal Sistema Monetario Europeo, non essendo più in grado di garantire la parità entro la banda di oscillazione. D'altra parte, il calo della domanda interna venne controbilanciato da un aumento delle esportazioni dovuto alla forte svalutazione della moneta nazionale, consentita proprio dall'abbandono del sistema a cambi fissi. La situazione economica e finanziaria, nonostante presentasse elementi positivi, fu comunque disastrosa. Il 30 ottobre il Parlamento ratificò il Trattato di Maastricht. Alla Camera venne approvato con 403 voti favorevoli, 46 contrari e 18 astenuti³²⁷; tra i voti a favore figurarono anche quelli della Lega Nord, inizialmente scettica nei confronti del progetto comunitario.

Data l'iniziale volontà del Governo di mantenere la valuta di cambio, la Banca d'Italia tentò di difendere la moneta nazionale con ogni mezzo in suo possesso; tuttavia, senza il pronto affiancamento di adeguate politiche, la situazione precipitò e il debito arrivò al

³²⁷ Fabiani, L., *L'Italia approva Maastricht*, la Repubblica, 30 ottobre 1992.

105%, mentre i tassi sui titoli di Stato salirono al 12%. Il Governo Amato dovette allora varare una manovra fiscale di 93.000 miliardi di lire – che comprendeva il prelievo forzoso dai conti correnti³²⁸ -, con la quale si riuscì ad avviare una stagione di avanzi primari per le casse statali³²⁹. Data però l'elevata mole di debito pubblico che gravava sul Paese, i ricavi ottenuti con tali manovre non furono sufficienti per riportare in equilibrio il bilancio dello Stato; pertanto, sia la Banca d'Italia che il Governo si mobilitarono per adottare nuove strategie monetarie, di tagli alla spesa sociale e di aumento fiscale. Al contempo, vennero attuate politiche di privatizzazione, il cui gettito avrebbe dovuto consentire allo Stato la riduzione dello stock di debito. Le premesse per l'avvio del processo di privatizzazione vennero poste con il d.lgs. 356 del 1990³³⁰ e con la l. 359/1992³³¹, che trasformarono gli enti di gestione - quali ENI, ENEL e IRI - in S.p.a. di proprietà del Ministero del Tesoro. Il processo di privatizzazione vero e proprio iniziò poi con la vendita degli istituti di credito commerciali fra il dicembre del 1993 e il marzo 1994.

La necessità di riportare il bilancio statale in pareggio ebbe quindi ripercussioni anche sullo stato sociale e sulla sua organizzazione e, in particolare, su pensioni e sanità. Come affermato in precedenza, il sistema pensionistico era già stato oggetto di interventi legislativi negli anni Settanta e Ottanta che avevano definito dei regimi particolarmente favorevoli ad un gran numero di categorie. Tuttavia, data proprio la generosità di tale sistema, le pensioni erano diventate nel tempo un onere ingente per le casse statali. Pertanto, a partire dal 1992 tale settore era diventato continuo oggetto di modifiche da parte dei diversi governi; il risultato finale fu l'innalzamento a 67 anni dell'età pensionabile per ambi i sessi e l'introduzione del sistema contributivo. La rigidità del mercato del lavoro fu oggetto di ripetuti interventi e, a seguito della crisi economico-politica di quegli anni, il suo funzionamento acquisì centralità nel dibattito politico

³²⁸ Gentiloni Silveri U., *Contro scettici e disfattisti – Gli anni di Ciampi 1992-2006*, 2013, Roma/Bari, Gius. Laterza, pagg. 32-33; Peluffo, P., *Carlo Azeglio Ciampi. L'uomo e il presidente*, Bur Rizzolli Biografie, Milano, 2010, p. 187. Di particolare interesse: *Carlo Azeglio Ciampi Ministro del Tesoro e l'adesione all'Euro. Centenario della nascita di Carlo Azeglio Ciampi (1920 – 2020)*, Scusola Normale Superiore – Istituto di Studi Avanzati Carlo Azeglio Ciampi, 3 dicembre 2019.

³²⁹ Pisu, M., *L'Europa di Maastricht nasceva 25 anni fa, un momento decisivo per la nostra storia recente*, Il Sole 24 ore, 22 gennaio 2016.

³³⁰ D.lgs. 356 del 1990: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/12/03/090G0390/sg>.

³³¹ L. 359/1992: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1992/08/13/092G0401/sg>.

italiano. Gli interventi implicarono l'adozione di diverse leggi; i cambiamenti che progressivamente presero corpo riguardarono l'introduzione di nuovi contratti comprendenti anche le fasce più giovani e l'inserimento di meccanismi di carriera basati per lo più sul merito, creando così una differenziazione delle retribuzioni sulla base della produttività e della professionalità. Lo scopo di tali manovre era quello di rasserenare il contesto politico, sociale ed economico che era particolarmente in fibrillazione per eventi interni ed internazionali. In seguito a questi eventi, il Governatore della Banca d'Italia si fece mediatore tra le forze politiche, invitandole a collaborare al massimo delle forze per riuscire a superare quella difficile fase.

3.2 TRANSIZIONE, INGRESSO NELL'EURO, CRISI GLOBALE

3.2.1 Il Governo Ciampi e l'ingresso dell'Italia nell'UEM

Il 5 marzo 1993 il Consiglio dei Ministri varò il Decreto Conso per depenalizzare i reati di finanziamento pubblico ai partiti ed istituire un'autorità di vigilanza. Data la già crescente sfiducia da parte dei cittadini nei confronti del sistema politico, il Presidente della Repubblica decise di non firmare il decreto, invitando Amato a riconsiderarne la materia. Il colpo definitivo al Governo venne però inflitto dal risultato del referendum tenutosi il 18 e 19 aprile 1993, con il quale si intendeva modificare, tra l'altro, le leggi elettorali in senso maggioritario. Pertanto, Amato rassegnò le dimissioni il 22 aprile e fu designato come Presidente del Consiglio il Governatore della Banca d'Italia Carlo Azelio Ciampi, il quale formò un governo costituito da politici e tecnici. La scelta fu dettata dalla grave condizione economico-finanziaria in cui il Paese versava ormai da tempo; difatti, secondo Scalfaro, Ciampi era l'uomo giusto per risollevare l'Italia. Il nuovo Esecutivo, difatti, operò in modo da riuscire a ricostruire la fiducia internazionale. Il Governo Ciampi giurò al Quirinale il 29 aprile 1993. L'azione dell'Esecutivo fu orientata sin da subito verso la riqualificazione dell'Italia in Europa; difatti, il Presidente del Consiglio sottolineò sempre la necessità di ridurre il debito pubblico, salito a 115,7%, mediante interventi sul mercato, evitando così di gravare eccessivamente sui lavoratori e sui risparmiatori. Il primo punto affrontato dal Governo fu arginare l'azione minatoria e diffamatoria³³² delle agenzie di rating, in particolare Moody's, che intendevano

³³² Il Presidente del Consiglio Ciampi, in una nota informale, sottolineò proprio come quest'azione fosse ostile nei confronti non solo dell'Italia, ma anche dei risparmiatori nazionali.

declassare l'Italia ancor prima che venissero presentate le dichiarazioni programmatiche del nuovo Esecutivo. Il 21 maggio venne approvata la manovra finanziaria, con la quale si procedette ad un'ingente correzione del deficit; nei giorni seguenti, poi, il Presidente del Consiglio rivolse la propria attenzione alle contrattazioni con le parti sociali, invitando queste a collaborare per il bene del Paese e per tener fede alle responsabilità internazionali. L'obiettivo era quello di concludere un accordo prima del Consiglio Europeo di Copenaghen del 21-22 giugno 1993, di modo da poter esprimere la posizione del Paese in merito alle strategie per frenare i fenomeni recessivi. Come accennato in precedenza, un altro elemento critico per i conti pubblici era il superamento del meccanismo della "scala mobile", soppresso poi il 31 luglio 1992 a seguito della firma di un protocollo triangolare di intesa tra il Governo ed i sindacati. Il gradimento di tale accordo indusse l'abbassamento di mezzo punto percentuale del tasso di sconto. Tuttavia, l'accordo con i sindacati venne concluso il 26 giugno, ma Ciampi fu ugualmente soddisfatto, in quanto questo passo avrebbe permesso al Governo di "abbattere l'inflazione al livello dei paesi europei più virtuosi"³³³ e raggiungere l'anno seguente il traguardo del 2,5%.

Un altro aspetto su cui puntò il Governo Ciampi per risanare l'economia del Paese furono le privatizzazioni. Tali operazioni erano già state avviate sotto il Governo Amato ed erano necessarie per rafforzare l'immagine di un Paese che puntava a rispettare i parametri imposti a Maastricht. Con un decreto del 30 giugno 1993, il Presidente del Consiglio istituì un gruppo di lavoro tecnico – il Comitato di Consulenza Globale di Garanzia per le Privatizzazioni – di cui facevano parte esperti in materia finanziaria e giuridica, che avevano il compito di riferire al Comitato dei Ministri, presieduto dal direttore generale del Tesoro Mario Draghi. Il 3 agosto il Comitato per le Privatizzazioni concluse la fase preliminare del suo lavoro, delineando regolamenti e circolari per sbloccare il processo di privatizzazioni³³⁴. L'architettura istituzionale fu portata a compimento con il d.l. del 27 settembre 1993, n. 389. Come affermato in precedenza, il processo venne portato a compimento con successo tra il 1993 e il 1994. Grazie alla stabilizzazione della lira a seguito del risultato delle privatizzazioni³³⁵, Ciampi tornò a valutare l'idea di far rientrare nuovamente l'Italia nel Sistema Monetario. Tuttavia, la debolezza di un governo non eletto non gli permise di affrontare in maniera decisiva il complicato momento politico

³³³ *Ibidem* nota 328.

³³⁴ *Ivi*.

³³⁵ Il valore si era stabilizzato attorno a 950 lire per marco.

ed economico del paese. La crisi parlamentare si aprì a seguito di una mozione di sfiducia promossa dai radicali il 23 dicembre. Il 13 gennaio 1994, dopo la votazione in aula svoltasi il giorno precedente, Ciampi rassegnò le proprie dimissioni. Il Presidente della Repubblica conferì i poteri per l'ordinaria amministrazione al Governo uscente fino alle elezioni del 27 e 28 marzo. I vecchi partiti intanto avevano subito mutamenti: alcuni, come il PSI, cambiarono le dirigenze, altri si scissero, come la DC nel 1994 e da questa nacquero il Partito Popolare Italiano, il Centro Cristiano Democratico e i Cristiani democratici Uniti. Al contempo un nuovo partito, Forza Italia, irruppe sulla scena politica. Le nuove aggregazioni partitiche emerse dalla crisi, si affrontarono nelle elezioni del marzo 1994, dalle quali uscì vincitore il Polo della Libertà - Popolo del buongoverno; il neonato partito di Silvio Berlusconi conquistò la maggioranza alla Camera, ma non al Senato, formando un governo con Lega, AN, CCD e UdC. Tuttavia, i dissidi interni alla stessa maggioranza, la crisi economica, i conflitti d'interesse e il deficit statale eccessivamente elevato, risultarono essere problemi difficilmente sanabili e a seguito di una mozione di sfiducia da Parte della Lega Nord, il Presidente del Consiglio diede le proprie dimissioni nel dicembre dello stesso anno; seguì, nel gennaio 1995, la formazione di un nuovo governo tecnico guidato da Lamberto Dini, che si trovò ad affrontare una nuova crisi valutaria. Lo scopo dell'Esecutivo Dini fu quello di varare alcune riforme, prima fra tutte quella pensionistica³³⁶ che venne approvata poi nonostante la forte opposizione dei sindacati, e “traghetta il Paese fino alle elezioni politiche anticipate”³³⁷. Nella tornata elettorale dell'aprile 1996 lo scontro destra-sinistra venne a polarizzarsi maggiormente e la vittoria fu riportata dall'Ulivo, raggruppamento di centro-sinistra guidato da Romano Prodi. Anche questo governo si trovò ad affrontare le difficoltà economiche ed occupazionali che stavano affliggendo l'Italia; per rientrare nei parametri di Maastricht³³⁸ ed entrare a far parte dell'Unione Economica e Monetaria, il governo

³³⁶ Merlino, M., *L'aria che tira. Noi e i nostri soldi in tempo di crisi*, Sperling & Kupfer, 2012, pp. 112-113.

³³⁷ Zapperi, C., *Da Dini a Monti, con i governi tecnici le riforme delle pensioni*, Corriere.it, 28 novembre 2016, Available at: <https://www.corriere.it/politica/cards/da-dini-monti-governi-tecnici-le-riforme-pensioni/governo-dini.shtml>. [Accessed: 21 Jan. 2020].

³³⁸ Si tratta di parametri economici contenuti nel Trattato di Maastricht del 1992 firmato dagli Stati Membri della CEE. Nel pilastro economico del Trattato veniva prescritto che il deficit di uno Stato non avrebbe dovuto superare il 3% del PIL, mentre il debito non avrebbe dovuto superare il 60% del PIL. In caso contrario lo Stato avrebbe dovuto adottare misure tali da permettere l'avvicinamento dei parametri a quelli di riferimento.

optò per il varo di una serie di riforme miranti a ridurre il deficit, come i tagli alla spesa pubblica.

Il nuovo governo Prodi giurò davanti al presidente della Repubblica il 18 maggio 1996. Data la critica situazione, il coinvolgimento di Ciampi fu fortemente richiesto; egli si dichiarò favorevole ad assumere un incarico di responsabilità per restaurare la credibilità dell'Italia nei confronti dei partner europei. Difatti, Ciampi entrò a far parte della compagine governativa in veste di Ministro del Tesoro e Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica. Tale ruolo fu congeniale al suo progetto di far diventare l'Italia membro originario dell'euro, di modo da poter beneficiare della riduzione dei tassi d'interesse ed evitare eventuali tagli alla spesa pubblica che avrebbe comportato un ingresso effettuato in un secondo momento. La prima iniziativa del Ministro fu la programmazione del Documento di Programmazione Economica Finanziaria per il 1997-1999. La misura forse più significativa contenuta all'interno del documento fu l'abbassamento del parametro dell'inflazione al 2,5%; d'altra parte tale aggiustamento avrebbe portato ad una riduzione dei salari, con conseguenti contrasti con i sindacati e con i membri di Rifondazione Comunista. Tuttavia, la situazione ebbe una svolta positiva a seguito dell'adozione di una risoluzione nella quale si delineava l'obiettivo di difesa del potere d'acquisto; tale manovra portò ad un calo dell'inflazione.

La Banca d'Italia, da parte sua, adottò politiche monetarie atte a facilitare la riduzione dei tassi d'interesse sul debito pubblico e, tra il 1993 e il 1999, la spesa generata dal pagamento sugli interessi sullo stesso si ridusse di 5 punti percentuali; il Governo, invece, optò per l'aumento della pressione fiscale e la sua incidenza sul PIL passò nell'arco di tre anni dal 40,5% al 44%.

Per preparare il paese all'adozione della moneta unica, il Ministero del Tesoro concentrò la propria attività sull'osservazione dello *spread*, un elemento ritenuto essenziale per poter riuscire a portare a compimento il progetto. Inoltre, per rinsaldare i rapporti con la Germania e convincerla dell'affidabilità dell'Italia, Ciampi incontrò il 4 luglio 1996 il suo omologo tedesco a Bonn, durante il quale il Ministro italiano ribadì l'impegno di ridurre il deficit nazionale al 4,5% nel 1997, obiettivo molto ambizioso dato il livello del 7,5% di partenza³³⁹. Per accelerare il processo di rientro nei parametri di Maastricht, il Documento di Economia e Finanza per il 1997 – 1999 venne redatto in modo molto accurato, così da poter guadagnare la fiducia dei partner europei. Nel documento venne

³³⁹ Balestrieri, G., *Nella moneta unica l'eredità di Ciampi*, la Repubblica, 16 settembre 2016.

riaffermato l'intento di riduzione del disavanzo pubblico al 4,5%, sottolineando la volontà del Governo di raggiungere gli obiettivi di convergenza “*secondo le scadenze previste dal calendario del Consiglio Europeo di Madrid*”³⁴⁰.

Durante il Vertice di Valencia del 16 - 17 settembre 1996 Ciampi fu sostanzialmente d'accordo con ciò che venne dichiarato durante i negoziati per la formalizzazione del Patto di Stabilità e Crescita; tuttavia, richiese che il meccanismo sanzionatorio non fosse automatico, ma piuttosto attivato a seguito della valutazione di una commissione predisposta a ciò. Inoltre, date le contingenze, Ciampi e Prodi decisero di accelerare i tempi del progetto che avrebbe permesso all'Italia di adottare l'euro dalla sua immediata entrata in vigore. Il programma trovò il sostegno del Governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio. Per portare i parametri economici del Paese verso quelli stabiliti a Maastricht, il Presidente del Consiglio e il Ministro del Tesoro riuscirono a far appoggiare un significativo incremento della manovra finanziaria ai parlamentari di Rifondazione Comunista. Inoltre, dopo aver notato alcune incongruenze nel calcolo del deficit pubblico, Ciampi avviò una fase di ricalcolo, coadiuvato dai tecnici della ragioneria dello Stato. Il risultato a cui giunsero dimostrò che il deficit di partenza non era del 7,4%, bensì del 6,5%, condizione più favorevole per il raggiungimento dell'obiettivo di convergenza. Intanto, dopo alcuni incontri bilaterali con le delegazioni francesi e tedesche, all'Ecofin del 24 novembre si stabilì che la quota di cambio fosse fissata a 990 lire per un marco, permettendo così all'Italia di rientrare nello SME³⁴¹. Terminata la fase di convergenza verso gli obiettivi preliminari per la partecipazione all'euro, l'Italia portò all'attenzione dei partner europei i dati emersi dal ricalcolo del deficit nazionale per sostenere il proprio progetto. Nonostante la maggior parte degli osservatori internazionali dichiarò apertamente di esser scettica riguardo alle possibilità di successo dell'Italia, il Presidente del Consiglio e il Ministro del Tesoro portarono sostegno delle loro argomentazioni risultati dell'Eurostat del 3 febbraio.

³⁴⁰ Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 1997-1999: http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/DPEF-1997-1999.pdf. [Accessed 21 Jan. 2020].

³⁴¹ Tarquini, A., *Lira di nuovo nello SME poco sopra quota mille*, la Repubblica, 4 novembre 1996; Rassegna stampa, *Un marco, 990 lire*, il Fatto, 25 novembre 1996; Rassegna stampa, *Ciampi: "L'esilio è finito"*, il Fatto, 25 novembre 1996; Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Ciampi a Via Venti Settembre*, Libreria dello Stato, 2017: http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Ciampi_a_via_Venti_Settembre.pdf.

Il 9 febbraio Ciampi annunciò la necessità di varare una manovra finanziaria che avrebbe toccato anche la previdenza sociale per poter perseguire l'obiettivo; per la sua entità andò a dividere il governo nel momento dell'approvazione. Il Ministro puntò soprattutto sul fatto che, grazie alle manovre che avevano permesso al Paese di avvicinarsi ai parametri di Maastricht l'inflazione era scesa al 2% nell'arco di nove mesi e i tassi d'interesse erano stati ridotti di cinque punti³⁴². Dopo diversi scontri la manovra venne approvata e i mercati risposero bene. Un'ulteriore difficoltà venne però riscontrata nuovamente sul fronte europeo, quando, a seguito del Consiglio Ecofin del 12 maggio 1997, il Ministro del Tesoro dovette affrontare la questione inerente l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, la cui discussione fu rimandata al mese successivo. Quando poi il 2 gennaio 1998 il deficit statale risultò essere sceso al 2,7%, Ciampi si rese conto che il progetto stava dando i risultati sperati. I conti italiani superarono l'esame del Consiglio Ecofin, il quale richiese un'anticipazione del documento di economia e finanza italiano a maggio; questo venne approvato il 2 maggio del documento dalla Commissione Bilancio, così l'Italia entrò ufficialmente a far parte dei paesi che per primi adottarono l'euro, portando a compimento un'impresa che molti avevano ritenuto impossibile. Conseguito l'obiettivo dell'euro, la compagine ministeriale conobbe crescenti difficoltà, dovute all'eterogeneità della coalizione; quindi, nonostante i successi ottenuti, nell'ottobre del 1998 il Governo Prodi cadde per il venir meno dell'appoggio esterno dei deputati di Rifondazione, con i quali si erano creati contrasti in merito alla situazione economica.

3.2.2 Gli anni precedenti alla crisi

Il 24 marzo 1999 Prodi venne eletto Presidente della Commissione Europea. Fu segno di una ritrovata fiducia nei confronti dell'Italia; inoltre, le aspettative riguardanti l'azione che la presidenza avrebbe intrapreso furono molto alte. L'agenda della Commissione includeva temi quali la moneta unica, l'allargamento della Comunità Europea ad est, la riforma delle politiche e delle istituzioni comunitarie e la questione del deficit democratico. Nelle interviste, negli *statements* e nelle azioni concrete, il Presidente della Commissione diede sempre conferma della volontà di dare alla Comunità una visione chiara del futuro europeo, sottolineando la necessità di sviluppare una “*anima comune*”

³⁴² Scalfari E., *Una cena speciale tra Ciampi e Bertinotti*, La Repubblica, Rassegna stampa 23 marzo 1997.

Europea” per comprendere al meglio i problemi ed essere più vicini ai cittadini in quanto Istituzioni³⁴³.

Intanto, sul piano interno a succedere a Prodi furono due governi di centro-sinistra: il primo presieduto da Massimo D'Alema ed il secondo nuovamente da Giuliano Amato. Il Governo D'Alema fu rappresentativo di tutte le componenti del centro-sinistra e dell'Ulivo. Al Tesoro venne chiamato nuovamente Ciampi - sostituito poi da Giuliano Amato a seguito della sua elezione alla presidenza della repubblica il 13 maggio 1999 - poiché figura più adatta a portare a compimento, da un punto di vista tecnico, gli adempimenti per l'ingresso dell'Italia nell'euro³⁴⁴. La motivazione alla base della scelta del Parlamento di eleggere, come detto, Ciampi come nuovo Presidente della Repubblica fu semplice: era la personalità più adatta in quel momento ad assicurare all'Italia un ruolo di prestigio internazionale all'interno del contesto economico europeo. Tuttavia, il Governo D'Alema fu anch'esso coinvolto negli scontri tra destra e sinistra, i quali non permisero la realizzazione di riforme istituzionali incisive; pertanto giunse al termine anche quest'esperienza governativa dopo meno di un anno, lasciando il posto al nuovo Esecutivo Amato. L'intervento più importante di quest'ultimo fu la riforma del Titolo V della Costituzione che introduce il regionalismo rafforzato e la nuova articolazione delle competenze fra Stato, Regioni ed enti locali, come anticipato, a costituzione vigente, dalle leggi Bassanini del 1998 e in particolare dal D.lgs. 31 marzo 1998 n.112 sul “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali”. Con tale riforma, all'articolo 119 Cost., sono stati introdotti i principi del federalismo fiscale, nonché la previsione di un fondo perequativo per le aree svantaggiate. È stata conferita pertanto autonomia finanziaria a tutti gli enti locali, resa maggiormente incisiva dal fatto che faccia riferimento sia alle entrate che alle spese³⁴⁵. Il Governo Amato rimase in carica fino al giugno del 2001, durante il quale i livelli dello *spread* tra Btp e *Bund* tedeschi oscillarono tra i 30 e i 40 punti base.

Alle elezioni del maggio 2001 si affermò nuovamente il centro-destra con una nuova coalizione chiamata la Casa delle libertà, guidata sempre da Silvio Berlusconi. Dopo un

³⁴³ Prodi, R., *Una nuova anima europea*, a cura di Paterniti, G., AVE Editore, 2002.

³⁴⁴ Bonini, P., *I governi di Massimo D'Alema*, Federalismi.it, 13 gennaio 2016.

³⁴⁵ Modugno, F., *Diritto pubblico*, 3rd ed. Roma: Laterza, 2017, p.p. 528-529.

avvio difficile³⁴⁶, l'Esecutivo iniziò ad orientare la propria azione verso gli impegni individuati nell'agenda. Anzitutto, il campo dell'economia e finanza fu quello nel quale dovette agire con maggior cautela, in quanto bisognava conciliare le promesse fatte in campagna elettorale con le effettive risorse del bilancio statale. Il programma di governo, poi, prevedeva la riforma delle pensioni e del lavoro, da attuarsi in modo prudente per evitare scontri con le parti sociali. Tuttavia, come nel caso dei governi precedenti, l'Esecutivo Berlusconi non dovette confrontarsi solo con il Parlamento per l'attuazione delle riforme, ma anche con le autorità comunitarie che vigilavano sul rispetto da parte dell'Italia dei parametri di Maastricht e del Patto di Stabilità e Crescita. Durante le prime settimane, il Governo svolse numerosi contatti per verificare la possibilità di allontanamento temporaneo dai vincoli comunitari, di modo da poter attuare una manovra finanziaria volta alla promozione dell'economia italiana. Tuttavia, da Bruxelles le risposte furono negative. L'economia nazionale era in una fase molto delicata, pertanto il governo ebbe margini d'azione molto ristretti; ciò rese quasi impossibile tener fede ad alcune delle promesse elettorali, quali l'innalzamento delle pensioni minime e l'aumento dei posti di lavoro.

La questione europea, poi, si rivelò particolarmente spinosa, sia per le scasse simpatie mostrate dai leader europei nei confronti del Governo Berlusconi, sia per l'allontanamento di quest'ultimo dalle tradizionali posizioni europeiste dell'Italia³⁴⁷. Intanto il 1° gennaio 2002 l'euro iniziò ufficialmente a circolare; quasi come conseguenza scontata il debito pubblico scese al 101,9% rispetto al 104,7% dell'anno precedente e l'inflazione arrivò al 2,4%. Durante tutta la Legislatura XIV il debito pubblico e l'inflazione subirono lievi oscillazioni, nonostante il potere d'acquisto dei salari dei lavoratori dipendenti fosse quasi dimezzato. Tuttavia, il governo fu colpito da una serie di problemi di carattere giuridico-istituzionale e, dopo le elezioni regionali del 2005, Berlusconi costituì un nuovo esecutivo che approvò una nuova legge elettorale, la legge Calderoli (l. n.270 del 21 dicembre 2005). Questa prevedeva il ritorno al sistema proporzionale, generando tuttavia frammentazione politica³⁴⁸. Alle consultazioni

³⁴⁶ All'inizio della legislatura vi furono diversi eventi che misero in difficoltà il Governo, quali gli incidenti del G8 di Genova o lo scontro con i sindacati in merito all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori.

³⁴⁷ Cotta, M., *Il secondo governo Berlusconi*, CIRCaP, n. 9/2002.

³⁴⁸ Lippolis, V. (2013)., *La riforma elettorale*, Rivista AIC n. 3/2013. Available at: https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2013_Lippolis.pdf [Accessed 5 Jan. 2020].

elettorali dell'aprile dell'anno seguente si presentarono due grandi coalizioni, forse troppo ampie ed articolate per garantire una lunga tenuta del futuro governo: l'Unione e la Casa delle Libertà. La vittoria dell'Unione di Prodi rappresentò un ennesimo tentativo di governo di coalizione, difatti rimase in carica per poco meno di due anni a causa dei conflitti interni. Nonostante la breve durata del secondo Governo Prodi, il rapporto debito/PIL aumentò leggermente rispetto agli scorsi anni, attestandosi sul 102,4%. In venti mesi il governo riuscì a varare ben due manovre finanziarie: la prima indirizzata al risanamento dei conti pubblici e per questo molto dura, mentre la seconda per predisporre nuove misure per pensioni e *welfare*³⁴⁹. In particolare, la finanziaria del 2007 rimodulò le aliquote fiscali, creando così un sistema più bilanciato che andava a tutelare i redditi più bassi. Con la seconda manovra, varata nel 2008, venne invece ridotta l'ICI³⁵⁰ sulla prima casa ed introdotto uno sgravio fiscale sugli affitti per tutti coloro che presentavano un reddito basso; inoltre, vennero aumentate le pensioni per i meno abbienti. Le riforme tuttavia alimentarono i dissidi interni alla stessa maggioranza e, come detto, dopo solo 20 mesi il Governo rassegnò le proprie dimissioni.

3.2.3 La crisi globale e i suoi effetti sul Governo Berlusconi IV

A partire dal 2008, la crisi economica che si era manifestata negli Stati Uniti³⁵¹ iniziò ad avere risonanza, come in Grecia, anche nel nostro Paese.

Nelle consultazioni elettorali di quell'anno le forze politiche si presentarono come due grandi coalizioni: il Popolo della Libertà (PdL) - nato dalla fusione di Forza Italia e Alleanza Nazionale, alleato con la Lega e guidato da Silvio Berlusconi - e il Partito Democratico (PD) - scaturito dalla fusione dei Democratici di Sinistra (Ds) e della Margherita, in alleanza con l'Italia dei Valori (IdV) e con leader Walter Veltroni³⁵². Lo

³⁴⁹ Rassegna online, *I venti mesi del governo Prodi*, La Stampa, 24, gennaio 2008. Available at: <http://www1.lastampa.it/redazione/cmsSezioni/politica/200801articoli/29564girata.asp>.

³⁵⁰ L'ICI, Imposta Comunale sugli Immobili, era un tributo comunale da corrispondere da parte di chiunque fosse in possesso di fabbricati e terreni agricoli ed edificabili situati sul territorio della Repubblica Italiana. Dal 2012 è stata sostituita dall'IMU. Per un approfondimento: <https://www.finanze.it/opencms/it/fiscalita-regionale-e-locale/archivio-dei-tributi-non-piu-vigenti/ici-imposta-comunale-sugli-immobili/chi-deve-pagare-lici/>.

³⁵¹ Le ragioni sono state esposte nel Capitolo 1

³⁵² Per alcuni approfondimenti: Moroni, C. C., *Genesi e storia del Popolo della Libertà. Quale futuro per un partito unico del centrodestra*, Rubbettino, 2012; Moroni, C., *Da Forza Italia al Popolo della Libertà*, Carocci, 2008; Ariemma, I. *Il tramonto di una generazione. Dalla fine del PCI al Partito*

schema adottato fu riunire sotto un'unica coalizione forze politiche appartenenti al medesimo schieramento, lasciando fuori le ali estreme. La conseguenza fu l'esclusione di queste ultime, date le soglie di sbarramento del 4% alla Camera e dell'8% al Senato, e la delineazione di un sistema a tendenza bipolare³⁵³ e la netta vittoria riportata dal centro-destra, con il 46,31% dei voti.

Quindi, a seguito delle elezioni e delle consultazioni, il Presidente della Repubblica incaricò il leader del PdL di formare un governo. In tale caso, si registrò una novità nella prassi, in quanto Berlusconi accettò l'incarico, presentando immediatamente la lista dei Ministri da lui scelti³⁵⁴. Tale carattere originale risultava essere comunque in conformità con l'articolo 92 della Costituzione³⁵⁵, poiché, data la nettezza dei risultati delle urne erano già state svolte delle pre-consultazioni tra Capo dello Stato e leader della coalizione vincitrice³⁵⁶. Già nel 2008, come detto, la crisi finanziaria aveva toccato l'Italia: la crescita economica si era basata maggiormente sul mercato estero e con il calo delle esportazioni dovuto alla crisi e la crescente pressione fiscale l'economia subì un duro colpo. Le conseguenze tangibili furono la crescita del deficit pubblico, uno sviluppo economico quasi del tutto assente e l'aumento del debito pubblico al 116%.

Nel novembre del 2008, per provare a porre un freno alla situazione, il Governo Berlusconi approvò nell'autunno la manovra finanziaria per il 2009 e successivamente una serie di riforme, contenute nella l. 28 gennaio 2009, n.3³⁵⁷, atte a riequilibrare le

Democratico di Renzi, Castelvechi, 2014; Tedeschi, S., *Il Partito Democratico. Origine, organizzazione e identità*, Epoké, Novi Ligure, 2018.

³⁵³ Barbera, A., *La rappresentanza politica: un mito in declino?* in *Quaderni costituzionali*, a. XXVIII, n. 4, dicembre 2008, Bologna, il Mulino, p. 872.

³⁵⁴ Cottone, N. (2008). *Tutta la squadra del Cavaliere - Il Sole 24 ORE*. Available at: <https://st.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Italia/2008/05/berlusconi-incarico.shtml?uuid=c12cf912-1c4c-11dd-aa21-00000e25108c> [Accessed 2 Dec. 2019].

³⁵⁵ Art.92: "Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri. Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri". Per un'analisi ulteriore: Savastano, F., *Le elezioni politiche del 2008 e la formazione del Governo Berlusconi IV*, Federalismi.it, 13 gennaio 2016.

³⁵⁶ Lo scopo era quello di raggiungere un risultato effettivo all'interno del Governo nel modo più breve ed efficace possibile. Cfr. D. Galliani, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Milano, Egea, 2012.

³⁵⁷ L. 28 gennaio 2009, n.2: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2009/01/28/009G0010/sg>.

finanze dello Stato. Ciò a cui si mirava era far ripartire l'economia incentivando la produzione e consumi mediante una riduzione della pressione fiscale; difatti vennero previsti, tra l'altro, bonus per le famiglie con lavoratori dipendenti e pensionati con reddito annuo di massimo 22.000 euro, fissazione del tasso del tetto del 4% sui mutui a tasso variabile, riduzione delle tariffe sulle utenze –ad eccezione dell'acqua e il blocco dei pedaggi autostradali.

La coesione della coalizione venne meno ben presto. Come ci si poteva aspettare, le tensioni presenti all'interno della coalizione iniziarono ad emergere, fino ad arrivare, il 2 marzo 2010, alla scissione interna al PdL da parte di Alleanza Nazionale che andò a costituire un nuovo gruppo parlamentare, Futuro e Libertà per l'Italia. Nonostante ciò, nel primo periodo dalla sua formazione, il gruppo di Fini continuò a dare il proprio appoggio parlamentare all'Esecutivo confermando, il 29 settembre 2010, la fiducia richiesta da Berlusconi in sede di replica ad una serie di risoluzioni riguardanti la situazione politica che si stava avendo nel Paese. Tuttavia, a distanza di due mesi, i parlamentari di FLI uscirono dal Governo ed alcuni suoi deputati, in accordo con l'UDC, promossero una mozione di sfiducia, alla quale se ne aggiunse un'ulteriore presentata contestualmente dal PD³⁵⁸.

In questo quadro si rivelò decisivo l'intervento del Presidente della Repubblica, il quale convocò i presidenti delle Camere, concordando con essi l'esigenza della necessità di approvazione di una legge di stabilità e bilancio per l'anno seguente, esigenza da anteporre all'esame di una crisi politica. Pertanto, la votazione per la fiducia venne rinviata al 14 dicembre, dalla quale il Presidente del Consiglio uscì vincitore – per tre soli voti –, grazie all'appoggio di un gruppo di parlamentari di nuova formazione, i Responsabili³⁵⁹. Questo momento incrinò fortemente la stabilità del Governo e indebolì la sua capacità di portare avanti il programma politico, in quanto poteva contare solamente sull'appoggio di una maggioranza parlamentare molto esigua. A tale situazione si andarono poi ad aggiungere le vicende giudiziarie che coinvolsero il Cavaliere, inasprendo ulteriormente il confronto politico tra maggioranza ed opposizioni. Inoltre,

³⁵⁸ La Repubblica, *Mozione di sfiducia di Pd e Idv. Bersani: "Adesso Fini deve decidere"*, 12 novembre 2010.

³⁵⁹ Il Post. (2013). *La storia del 14 dicembre 2010 - Il Post*. Available at: <https://www.ilpost.it/2013/10/02/la-storia-del-14-dicembre-2010/> [Accessed 2 Dec. 2019]. E, per un resoconto sugli avvenimenti, cfr. Di Andrea, C., *Cronache costituzionali italiane*, in Quaderni Costituzionali, a. XXX, n. 4, dicembre 2010, Bologna, Il Mulino, p. 924;

come noto, alle difficoltà di carattere politico che l'Esecutivo stava affrontando, si aggiunsero a partire dal 2011 quelle di carattere economico. Le riforme approvate risultarono quasi del tutto inefficaci poiché la struttura economica italiana non era particolarmente solida da riuscire a reagire alla crisi. Iniziò dunque a crescere tra gli investitori il timore che il Paese non fosse in grado di ripagare il debito statale a lungo termine, pertanto iniziarono a ridursi gli investimenti sui titoli di Stato, il cui tasso d'interesse continuava a salire e con esso lo *spread*, che nel dicembre del 2010 arrivò a 186 punti.

Nel 2011, poi, la crisi dei debiti sovrani iniziò a mostrare chiaramente i suoi segni e avere un effetto dirompente sulla stabilità del Paese, data la già fragile stabilità del Governo. A tal proposito, risultò determinante la lettera Trichet-Draghi del 5 agosto 2011, nota anche come lettera della BCE, rivolta al Presidente del Consiglio italiano e contenente le misure necessarie per sanare l'economia italiana prima di incorrere in un nuovo "caso Grecia"³⁶⁰. Da quel momento, l'azione governativa si orientò verso l'attuazione delle riforme strutturali richieste dall'Unione Europea, anche se con molte difficoltà a causa della costante ricerca di compromessi all'interno della stessa maggioranza per l'approvazione e l'implementazione di azioni prioritarie come, ad esempio, quelle riguardanti il sistema pensionistico³⁶¹. A seguito della lettera, le fasi più importanti che segnarono la fine del governo Berlusconi IV si concentrarono principalmente tra l'ottobre ed il novembre 2011. In ordine cronologico, prima fra tutte vi fu, l'11 ottobre, la bocciatura alla Camera dell'articolo 1 del rendiconto generale dello Stato, dovuta ad una parità di votazioni a favore e contrarie. L'Esecutivo stesso definì la questione come "incidente di percorso" piuttosto che come vero e proprio dissenso politico³⁶². L'opposizione, invece, mise in atto una protesta comune: decise di assentarsi dall'aula parlamentare per il dibattito per la votazione del rendiconto statale, prendendo però parte alla votazione per la sfiducia.

³⁶⁰ Per prendere visione del testo della lettera: <https://www.ft.com/content/3576e9c2-eaad-11e0-aeca-00144feab49a>.

³⁶¹ In merito, può essere chiarificatore Olivito, E., *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, AIC - Rivista N°: 1/2014, 21/02/2014.

³⁶² In merito, Silvio Berlusconi dichiarò: "è soltanto un problema tecnico, non ci sono motivazioni politiche in questo voto". Cfr. Di Caro, P., *Berlusconi: chiederò la fiducia. Ira su Tremonti e il Senaturo*, Corriere della Sera del 12 ottobre 2011.

Come affermato a più riprese, il ruolo del Presidente Napolitano fu di particolare rilievo, che prontamente diffuse due comunicati: nel primo invitava il Presidente del Consiglio a verificare l'effettività della maggioranza in Parlamento; nel secondo sollecitava l'Esecutivo ad adottare tutte le misure necessarie per sanare l'economia³⁶³. Questo avvenne anche a seguito delle decisioni delle maggiori Agenzie di rating di declassare il debito italiano e della pressione proveniente dall'Unione Europea che, il 23 e il 26 ottobre 2011, convocò un *summit* straordinario del Consiglio Europeo per esortare l'Italia ad attenersi ai propri impegni per la riduzione del debito, la crescita e le riforme strutturali. Conseguentemente, già dalla seconda metà di ottobre, le lotte all'interno del PdL, si intensificarono, con ulteriori frammentazioni, facendo ipotizzare tre differenti scenari: la convocazione di un governo di emergenza, la cui conduzione sarebbe stata affidata ad una figura che avrebbe potuto mantenere coesa la maggioranza; la propensione per un governo tecnico, soluzione che di lì a breve venne poi adottata; o l'indizione di elezioni anticipate³⁶⁴. Tuttavia, il modo in cui la crisi politica veniva gestita suscitò numerosi dubbi e considerazioni circa un'eventuale forzatura della costituzione, qualora il Capo dello Stato avesse supplito, a causa dell'impotenza dei politici, al ruolo del Governo. L'Esecutivo, date le crescenti pressioni provenienti dall'Europa, raggiunse un accordo con la Lega, causando al contempo una maggior perdita di consensi all'interno dello stesso Popolo della Libertà e trovandosi così obbligato all'accettazione di proposte emendative provenienti dall'opposizione pur di riuscire ad approvare provvedimenti. Il Capo dello Stato, intanto, mediante una nota diffusa il 1° novembre, che riprendeva il comunicato del 19 ottobre³⁶⁵, rimarcò l'incalzante necessità di una “*nuova prospettiva di larga condivisione*” e di un cambiamento di approccio delle forze politiche affinché

³⁶³ Interessante in proposito l'intervento dell'ex Ministro dello Sviluppo economico Paolo Romani al Corriere della Sera, Cfr. Rassegna, “*Potevamo gestire la crisi, ma Tremonti latitava*”. Romani: il governo risponda alle richieste della BCE e dia la parola al popolo, Corriere della Sera, 16 novembre 2011.

³⁶⁴ Cfr. Di Caro, P., *Cene e strategie per evitare le urne. Spunta l'idea di un governo Schifani*, il Corriere della Sera del 20 ottobre 2011; Bertini, C., *Casini: nessun aiuto a Berlusconi, dall'Udc solo voti aggiuntivi*, La Stampa del 25 ottobre 2011; Palmerini, L., *Pd e Udc: serve un tecnico. No a un esecutivo Schifani*, Il Sole24Ore del 25 ottobre 2011; Fusi, C., *I possibili scenari per la crisi. Governo d'emergenza o voto*, Il Messaggero del 9 novembre 2011.

³⁶⁵Tale comunicato può esser visionato al link: <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2280>.

venissero rispettate le indicazioni provenienti dalle Istituzioni europee³⁶⁶. L'8 novembre si votò il rendiconto, approvato con 308 voti - poco meno della maggioranza assoluta -, mentre le opposizioni, come annunciato a seguito della votazione dell'11 ottobre, si astennero, spingendo Berlusconi, dopo 45 minuti di colloquio con Giorgio Napolitano, a giungere alla decisione di voler porre fine al governo. Le dimissioni sarebbero state operative solo a seguito della votazione della legge di bilancio³⁶⁷. Quindi, sabato 12 novembre, dopo l'approvazione della suddetta legge, Berlusconi, che era stato al governo per il periodo più lungo della storia della Seconda Repubblica, rassegnò formalmente le proprie dimissioni³⁶⁸. Durante gli ultimi giorni dell'Esecutivo Berlusconi lo *spread* tra Btp e Bund decennali tedeschi oscillò tra i 530 ed i 550 punti base, con i tassi d'interesse sui titoli biennali che toccarono il 7,5%; il Paese rischiò così di sprofondare in una un terremoto finanziario³⁶⁹.

Il 2011 ha dunque testimoniato non solo il culmine di una latente crisi economica e politica che stava toccando il paese, ma anche la crisi del modello di partito utilizzato da Berlusconi con Forza Italia e che ha caratterizzato la Seconda Repubblica, ossia il partito personale³⁷⁰.

³⁶⁶ Cfr. *Nota sull'aggravarsi della posizione italiana nei mercati finanziari e sulla necessità di decisioni efficaci*: <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=12488> .

³⁶⁷ Tonelli, M. (2011). *Governo, la maggioranza non c'è più. Berlusconi si arrende: "Mi dimetto"*. La Repubblica. Available at: https://www.repubblica.it/politica/2011/11/08/news/giornata_governo-24672057/ [Accessed 2 Dec. 2019].

³⁶⁸ Cardone, P.G., (2011). *Fine di un'era: Berlusconi si è dimesso (video) Addio tra fischi e gente in festa nelle strade - Il Fatto Quotidiano*. Available at: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2011/11/12/legge-stabilita-oggi-voto-alla-camera/170239/> [Accessed 2 Dec. 2019].

³⁶⁹ Barlaam, R., *Spread e crisi politiche, la storia dal 2000 a oggi*, Il Sole 24 ore, 16 novembre 2011. Available at: <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-09-30/governo-berlusconi-novembre-2011-194616.shtml?uuiid=AbIeLogI>.

³⁷⁰ Si parla di partito personale e non personalizzato, in quanto Forza Italia non era pensato per essere una macchina per supportare il proprio leader. Berlusconi non era stato "creato" e poi supportato dal proprio partito, quanto più era egli stesso ad aver creato il partito determinandone le regole, i valori, l'identità e l'organizzazione. Pertanto il partito personale non si basa solo sulle decisioni del leader ma anche sul "corpo del suo leader". Cfr. Calise, M., *Il partito personale: i due corpi del leader*, Laterza, Bari, 2010.

3.3 IL TIMORE DEL CONTAGIO ITALIANO

3.3.1 La stagione del governo tecnico e di larghe intese

L'articolo 94 della Costituzione prevede la necessità di un voto di fiducia delle Camere per dare vita al Governo, escludendo così qualsiasi velleità tecnocratica riguardo ad un soggetto istituzionale che deve la propria legittimazione al corpo elettorale. Una simile constatazione, però, va armonizzata con un dato positivo costituzionale che potrebbe osteggiare l'inquadramento dell'organo governativo nel solo circuito di legittimazione democratica³⁷¹. Pertanto, si può dedurre da ciò che un Governo può anche essere tecnico, come, al contempo, può ispirarsi a criteri oggettivi che ne vadano ad orientare l'attività. Con tale connotazione, quindi, si suole indicare qualcosa di diverso che va ad aggiungersi agli elementi che solitamente caratterizzano un governo democraticamente legittimato. Come si evince dalla Carta Costituzionale, al Governo sono dedicate poche disposizioni, che vanno dall'articolo 92 all'articolo 100³⁷², lasciando gran parte delle regole disciplinate da leggi ordinarie e da prassi. Il ricorso alla formazione di governi tecnici aumenta sensibilmente in casi di grave crisi economica, durante i quali l'ordinamento vive una generale situazione di estrema difficoltà costituzionale, così da poter approvare e mettere in atto ampie misure anti-crisi e drastiche politiche di *austerità*. L'esperienza dei governi tecnici non è stata una novità per l'Italia del 2011: dal 1993 se ne potevano contare ben due dall'inizio della Seconda Repubblica - il Governo Ciampi e il Governo Dini³⁷³ -, tutti dovuti alla crisi della partitocrazia e all'introduzione di un sistema elettorale misto a prevalenza maggioritaria, il *Mattarellum*³⁷⁴. Tuttavia, il caso più emblematico è

³⁷¹ Manfrellotti, R. *Profili costituzionali del governo tecnico*, Quaderni Costituzionali, 11 ottobre 2013.

³⁷² Tali articoli sono raggruppati a loro volta in tre sezioni: la Sezione I, comprendente gli articoli dal 92 al 96, disciplina il Consiglio dei ministri; la Sezione II, composta dagli articoli 97 e 98, riguarda la Pubblica Amministrazione; e, infine, la Sezione III, sotto la quale si trovano gli articoli 99 e 100, tratta gli Organi ausiliari.

³⁷³ Per un approfondimento in merito è consigliato l'articolo di Nicola Lupo tratto dalla rivista trimestrale ISLE di gennaio/marzo 2015, I "governi tecnici". *Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*.

³⁷⁴ Per *Mattarellum* si intende la riforma della legge elettorale attuata a seguito del referendum del 18 aprile 1993, con l'approvazione delle leggi n°276 e n°277 del 4 agosto 1993, che introdussero, per l'elezione di Camera e Senato, un sistema misto composto da: un sistema maggioritario a turno unico per la ripartizione del 75% dei seggi; un recupero proporzionale dei più votati non eletti per il Senato

risultato essere il Governo Monti, sia per il ruolo determinante assunto dal Presidente della Repubblica in quella sede ai fini della relativa formazione, sia per le condizioni che hanno giustificato la nascita di tale esecutivo definito tecnico.

Come già affermato, il 12 novembre 2011 Silvio Berlusconi presentò ufficialmente le proprie dimissioni dal ruolo di Presidente del Consiglio al Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano e segnando così la fine di quella crisi che non solo lo aveva coinvolto in quanto capo del Governo, ma anche in quanto leader della maggioranza parlamentare di centro-destra. Il 2011 non dovrebbe esser visto solo come la caduta del Governo Berlusconi, ma anche come l'anno in cui l'Italia della Seconda Repubblica è entrata definitivamente in crisi. Il governo tecnico di Mario Monti³⁷⁵ si inserì in un contesto di particolare crisi per il nostro Paese: come detto, nel novembre 2011 il debito pubblico era salito al 116,5% e lo spread aveva toccato il livello record di 550,1 punti base con il rendimento sui Btp biennali al 7,5% al 16 novembre 2011, mettendo a rischio declassamento il Paese³⁷⁶. Il ruolo preminente nella formazione di tale esecutivo fu del Presidente della Repubblica. A seguito della decisione di incaricare Monti della formazione del nuovo Governo, Napolitano aprì formalmente la crisi di governo, avviando così le consultazioni che avrebbero mostrato la reale possibilità di formare un Esecutivo di tipo tecnico che avesse goduto dell'appoggio delle varie forze politiche. Certamente la scelta per un Governo di tal tipo comportò diffuse riserve; in particolare si sottolineava la contraddittorietà di un governo tecnico all'interno di una forma di governo parlamentare, in cui i governanti, come già affermato, dovevano godere anzitutto del consenso dell'elettorato. Difatti, la scelta di un governo senza una consultazione elettorale avrebbe implicato l'elusione della sovranità popolare, uno dei principi cardine dell'ordinamento italiano. Tuttavia, lo stesso Presidente della Repubblica smentì tali critiche, appellandosi all'articolo 94 della Costituzione, secondo il quale qualsiasi governo riceva la fiducia dal Parlamento può definirsi politico e legittimato, condizione

mediante il meccanismo dello scorporo per il restante 25% dei seggi al Senato; proporzionale con liste bloccate per il 25% dei seggi alla Camera; e, infine, lo sbarramento del 4% alla Camera. Tale legge andò a sostituire il precedente sistema proporzionale.

³⁷⁵ Il 9 novembre 2011, il Presidente della Repubblica Napolitano aveva insignito Mario Monti del titolo di Senatore a vita. Molti ritennero che tale scelta fosse stata dovuta ad una volontà di conferimento di un tratto di politicità a quello che sarebbe stato poi un governo tecnico.

³⁷⁶ Olivetti, M., *Governare con l'aiuto del presidente*, in *il Mulino* n.2/12, Bologna, il Mulino, pp. 233-241.

rafforzata dal contesto politico-economico in cui si trovava l'Italia in quel dato momento storico³⁷⁷. Proprio in virtù di ciò, l'intento fu quello di evitare il ricorso ad elezioni anticipate, che avrebbero potuto creare invece un vuoto di governo e avrebbe fatto precipitare ulteriormente la situazione.

Ottenuto l'incarico, Monti avviò una serie di consultazioni con i leader dei partiti per sondare il sostegno che avrebbe potuto ottenere in aula. Questa fu una peculiarità ravvisabile certamente nell'emergenzialità della situazione, poiché le consultazioni si svolsero in una fase precedente all'incarico effettivo e non successiva come di consueto. A seguito del conferimento dell'incarico e della relativa accettazione con riserva, tutte le principali forze politiche, ad eccezione della Lega, dichiararono il proprio sostegno al governo che Monti avrebbe formato. Il 16 novembre, il Capo dello Stato accettò definitivamente le dimissioni dell'uscente Presidente del Consiglio, a cui seguì la nomina di Monti a tale carica il quale, il giorno stesso, presentò al Quirinale la lista dei Ministri da lui scelti per il nuovo Esecutivo. Questi ultimi prestarono, il medesimo giorno, giuramento nelle mani di Napolitano. Seguì poi il primo Consiglio dei Ministri³⁷⁸. Diversamente dalla consueta prassi, i sottosegretari, i viceministri e il Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione vennero nominati solo in sede successiva, il 28 novembre³⁷⁹. Nei due giorni che seguirono, l'Esecutivo si presentò alle Camere come "*Governo di impegno nazionale*", esplicando il proprio compito: "*rinsaldare le relazioni civili ed istituzionali fondandole sul senso dello Stato*"³⁸⁰. In sede di presentazione del programma, contenente a grandi linee misure di riforma dettate soprattutto dalle richieste comunitarie, in aula le critiche furono numerose; il Capo dell'Esecutivo si difese affermando che la presentazione concerneva solo l'obiettivo del

³⁷⁷ Difatti, in situazioni di grave crisi economica e politica "*entrano legittimamente in azione i motori di riserva che gli ordinamenti possiedono, alterando la fisionomia del loro funzionamento*". Cfr. Olivetti, M., op. cit., 2012, p.240. Inoltre, il Presidente della Repubblica poteva agire con qualsiasi mezzo, per raggiungere i fini previsti dalla Carta Costituzionale.

³⁷⁸ Cfr. Rassegna stampa, *Monti va al Colle con la lista. "Ora ho il consenso dei partiti, tutti disposti a fare sacrifici"*, La Repubblica, 16 novembre 2011; Rassegna stampa, *Governo Monti al via, ore le riforme*, Il Sole 24 ore, 16 novembre 2011.

³⁷⁹ Generalmente, la prassi prevede che la nomina dei sottosegretari avvenga in un momento antecedente alla presentazione del Governo alle Camere.

³⁸⁰ Cfr. Rassegna stampa, *Per i conti e per contare*, Il Messaggero, 17 novembre 2011; Rassegna stampa, *Compito difficile, troverà le soluzioni. C'è clima positivo*, Corriere della Sera, 17 novembre 2011; Resoconto stenografico dell'Assemblea – seduta n° 551 di venerdì 18 novembre 2011.

mandato del suo Governo, mentre i dettagli e le strategie d'azione sarebbero stati discussi in seguito dai Ministri in sede di Commissioni parlamentari. Inoltre, Monti affermò che lo scopo del suo governo era “*salvare l'Italia dalla rovina finanziaria*”³⁸¹. Una volta ricevuta la fiducia in entrambi i rami del Parlamento³⁸², si chiarificò subito come si trattasse di un Governo di “grande coalizione”, in quanto appoggiato da tutti i partiti ad eccezione della Lega.

Tuttavia, le caratteristiche di questa particolare maggioranza destarono immediatamente dubbi circa la possibilità di una fase di “luna di miele” tra Governo e Parlamento³⁸³, ma vi erano fondate ragioni per credere che l'Esecutivo Monti si trovasse in una posizione di forza rispetto al resto del Parlamento. Se da un lato i partiti che supportavano tale governo avevano cominciato ad agire responsabilmente, dichiarando che non avrebbero approvato misure per fronteggiare la crisi “al buio”, dall'altro avevano favorito l'Esecutivo nella sua relazione con il Parlamento, in quanto ritenevano che porre dei tecnici alla guida del Paese sarebbe stato meno rischioso rispetto ad elezioni anticipate. Quando il Governo venne formato ci si aspettava un esecutivo in grado di agire con decisione; d'altra parte si sperava che l'azione parlamentare fosse volta al pieno supporto delle iniziative governative. Sin dal primo momento l'Esecutivo espresse il proprio impegno per rafforzare la disciplina di bilancio e attuare riforme. Tra il dicembre 2011 e il luglio 2012 furono riformati il mercato del lavoro, le pensioni e fu presentato un pacchetto di liberalizzazioni. Al contempo, Monti chiedeva alle Istituzioni europee di agire per ridurre il costo del debito italiano. Difatti, una riduzione dell'onere dei pagamenti degli interessi avrebbe potuto avere due effetti positivi sul rapporto debito/PIL: avrebbe arrestato la crescita del debito e avrebbe creato la possibilità di attuare misure di supporto alle attività economiche. Inoltre, sempre a livello europeo, il Governo italiano si era mostrato favorevole sin da subito all'istituzione dei meccanismi salva-Stati – sia EFSM ed EFSF

³⁸¹ SPIEGEL ONLINE. (2012). *Italiens Premier zur Euro-Krise: Monti fürchtet Auseinanderbrechen Europas - Politik*. - SPIEGEL Available at: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/italiens-premier-monti-warnt-im-spiegel-vor-auseinanderbrechen-europas-a-848280.html> [Accessed 3 Dec. 2019].

³⁸² I voti in favore furono 281 al Senato 556 alla Camera, con la registrazione di esigue minoranze di voti contrari in entrambi i rami del Parlamento e nessun astenuto. Fonti: <https://parlamento16.openpolis.it/votazione/camera/camera-fiducia-governo-monti/37585>; <https://parlamento16.openpolis.it/votazione/senato/senato-fiducia-governo-monti/37584>.

³⁸³ Carden, J., Pedrazzani, A. e Pinto L., *The work of Parliament in the Year of the Technocratic Government*, – vol. 28, Barghan Books, 2012, p. 156.

che MES -, vedendoli come strumenti in grado di allentare l'onere degli interessi sul debito nei paesi economicamente più deboli. Si permetteva in tal modo di attuare riforme che rendessero le loro economie più competitive.

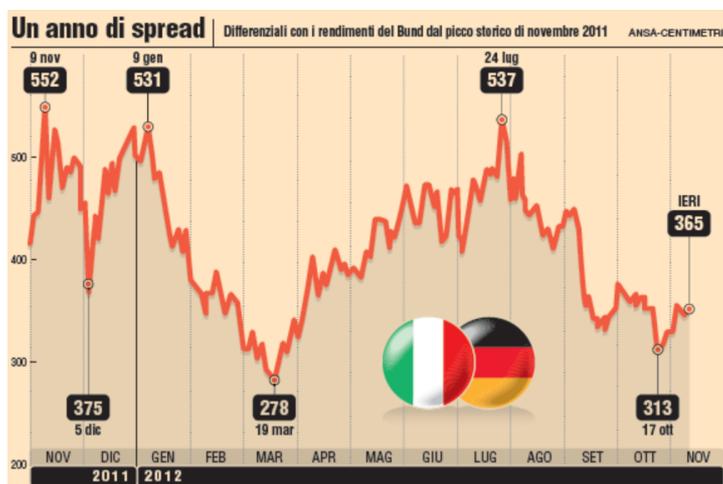
Sul piano interno, il programma di riforma risultava essere perfettamente in linea con le richieste provenienti da Bruxelles. Alla base di questo allineamento stava la volontà di Monti di salvare il Paese da un possibile baratro e arrivare alle riunioni con i partner europei pronto a mostrare i risultati ottenuti sul piano delle riforme³⁸⁴. Anzitutto, il Governo approvò il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 convertito in l. 22 dicembre 2011, n. 214³⁸⁵, anche definito “Decreto Salva-Italia”. Tale manovra servì per riequilibrare la struttura dei conti pubblici, fortemente compromessi a causa dell'aumento esponenziale del debito pubblico, consentendo la ripresa e la crescita dell'economia italiana e creando le condizioni necessarie allo sviluppo del Paese. Le misure contenute nel Decreto risultavano essere particolarmente austere e toccavano diversi aspetti della vita economica della Repubblica: era prevista l'introduzione dell'IMU, un'imposta comunale sulla prima casa sostitutiva dell'ICI, e la tassazione sulle residenze detenute all'estero; le tasse vennero imposte anche sui beni di lusso quali auto, aerei e yacht; l'innalzamento dell'IVA; e la tracciabilità del contante per transazioni superiori ai 1000 euro per combattere l'evasione fiscale. La novità più importante contenuta nel decreto è stata però la riforma delle pensioni. Il sistema venne trasformato da retributivo a contributivo, venne innalzata l'età pensionabile e previsto l'adeguamento delle pensioni al costo della vita. Tuttavia, gli effetti a lungo termine furono la mancata perequazione di circa 3,8 miliardi per oltre 5 milioni di pensionati.

Il 24 gennaio 2012 venne approvato un nuovo decreto (n.1), il “Cresci Italia”, a cui ha fatto seguito il Decreto Semplificazioni (d.l. 2 marzo 2012, n. 5, convertito in l. 26 aprile 2012, n.44). Il contenuto di questi due testi faceva da contraltare alle misure di austerità contenute nel Salva-Italia, in quanto prevedeva una serie di misure atte alla crescita economica. In tal modo vennero avviate una serie di liberalizzazioni nel campo delle farmacie, delle tariffe per gli ordini professionali, dei mutui e delle agevolazioni sui conti correnti dei pensionati, nonché una serie di agevolazioni fiscali per le imprese. Tuttavia, tali misure furono fortemente contestate da coloro a cui erano rivolte. Il decreto ebbe un effetto positivo sui mercati, in quanto lo spread scese a quota 375, per poi continuare a

³⁸⁴ Stolfi, F., *Back in Europe? Italy, the Troika and the Chancelleries*, Italian Politics, Vol. 28, Technocrats in Office, Berghahn Books, 2012, pp. 173 – 187.

³⁸⁵ L. 22 dicembre 2011, n. 214: <http://www.lexitalia.it/leggi/2011-214.pdf>.

scendere nei mesi successivi. Anche il tasso d'interesse sui titoli del debito pubblico iniziò gradualmente a scendere data la fiducia restaurata sui mercati, a cui si affiancò il varo del LTRO varato dalla BCE per fornire liquidità al settore bancario mediante un prestito triennale al tasso agevolato dell'1%.



Fonte: *Il Sole 24 ore*

Il 20 aprile 2012 il Parlamento approvò un'importante revisione costituzionale. Con la l. cost. 1/2012 viene introdotto nella Costituzione il pareggio di bilancio, in applicazione di quanto richiesto dalla UE con l'approvazione del *Fiscal Compact* del 2 marzo 2012. Gli effetti sarebbero però dovuti decorrere dall'esercizio finanziario per l'anno 2014. La modifica più rilevante è stata apportata all'articolo 81, che dà la possibilità allo Stato di indebitarsi solo “*al verificarsi di eventi eccezionali*” quali “*gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali*” e solo previa autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta. Il vincolo di tale *quorum* sottrae la disponibilità del ricorso all'indebitamento come principale strumento di politica economica a qualsiasi maggioranza politica, implicando necessariamente il coinvolgimento delle opposizioni. Tale riforma ha rafforzato la centralità dello Stato nel sistema di finanza pubblica, riducendo l'autonomia delle Regioni e degli altri enti locali. Pertanto, è stata anche limitata la possibilità delle Regioni di ricorrere alla Corte Costituzionale per vedere tutelata la propria autonomia finanziaria rispetto alle disposizioni statali.

Anche il mercato del lavoro fu riformato e con la l. 28 giugno 2012, n.92 (Riforma Fornero) furono introdotte non solo nuove norme per i rapporti di lavoro subordinato e nuovi tipi di contratti, ma anche apportate modifiche allo statuto dei lavoratori, in particolare all'articolo 18, di modo da rendere più agevoli i licenziamenti individuali per

motivi economici. Tuttavia, gli effetti non sono stati quelli sperati in quanto, si è avuto un aumento dell'occupazione determinato dalle assunzioni con contratti a tempo determinato, ma al contempo dal 2012 al 2013 il gap con il resto dell'Unione Europea continuava a permanere. Dopo poco meno di un anno dall'insediamento, il Governo iniziò ad affrontare le prime insofferenze da parte di alcuni membri del Parlamento che lo sostenevano; al contempo anche i cittadini ed i soggetti economici, quali le imprese, iniziarono a mostrarsi insoddisfatti del suo operato, sentendosi oppressi dall'introduzione di un gran numero di nuove tasse, senza vedere contestualmente la crescita economica sperata. Inoltre, dato l'avvicinamento della scadenza della legislatura, la situazione risultò esser preoccupante, in quanto la frammentazione partitica perdurava e non era ancora stata approvata una nuova legge elettorale che la limitasse. Nei mesi successivi si iniziò a prendere in considerazione, soprattutto da parte di PdL e UDC, l'ipotesi di scioglimento anticipato delle Camere, che tuttavia avrebbe avuto effetti negativi per il Paese, in quanto numerosi provvedimenti dell'Esecutivo Monti sarebbero rimasti inattuati. Inoltre, dato il contesto politico frammentato, la mancata approvazione di una nuova legge elettorale avrebbe avuto, quasi come risultato scontato, il mancato raggiungimento di una maggioranza tale da poter formare un nuovo esecutivo; in caso di mancanza di una maggioranza, la scelta di un nuovo Presidente del Consiglio sarebbe nuovamente ed esclusivamente ricaduta in capo al Presidente della Repubblica.

Quando il 6 dicembre il Consiglio dei Ministri approvò lo schema di decreto legislativo inerente il testo unico della normativa in materia di incandidabilità dei condannati con sentenza definitiva, Berlusconi minacciò di togliere la fiducia al governo, sortendo come effetto un aumento dello *spread*³⁸⁶; nonostante l'espressione di volontà del PdL di astenersi dal voto in merito alla conversione di questo disegno di legge, l'approvazione di quest'ultimo avvenne ugualmente. Il giorno seguente si ebbe una sostanziale dichiarazione di sfiducia al Governo: Angelino Alfano dichiarò di ritenere conclusa

³⁸⁶ La Repubblica. (2012). *Governo, Cdm approva decreto incandidabilità: non in lista condannati a pene sopra i 2 anni*. Available at: <https://www.repubblica.it/politica/2012/12/06/news/cdm-incandidabilit-48212510/> [Accessed 3 Dec. 2019] e BALESTRERI, G. (2012). *Spread vola oltre quota 350 punti. Effetto Berlusconi sulle Borse Ue*. Repubblica.it. Available at: https://www.repubblica.it/economia/finanza/2012/12/10/news/spread_in_apertura_oltre_quota_340_punti-48435447/ [Accessed 3 Dec. 2019].

l'esperienza di supporto del Governo Monti per il PdL³⁸⁷, dando avvio ad una crisi di governo di tipo extraparlamentare. In virtù di tale situazione di tensione Napolitano svolse colloqui con lo stesso Alfano ed anche con Bersani, Casini e Monti, con l'intento di indurre le parti a proseguire nella collaborazione e non vanificare il lavoro fatto dal Governo fino a quel momento. Tuttavia, l'8 dicembre, Monti annunciò a Napolitano la volontà di dimettersi, ma solo a seguito della verifica della possibilità di approvare le leggi di stabilità e bilancio. La modalità di dimissione fu la medesima adottata un anno prima da Berlusconi: preavviso preceduto solo da un colloquio con il Capo dello Stato, e non da una riunione del Consiglio dei Ministri. In entrambi i casi erano ricorsi tre elementi che differivano dalla normale prassi: l'annuncio di dimissioni, come detto, senza tener prima una riunione del Consiglio dei Ministri; il coinvolgimento del Presidente della Repubblica come garante³⁸⁸; e il subordinamento dell'atto giuridico delle dimissioni ad un evento di particolare rilievo, con effetti politici immediati al suo verificarsi.

Intanto, dall'Europa, ed in particolare dal PPE, veniva elogiato il lavoro svolto da Monti, esortandolo a candidarsi alle elezioni del 2013 con una propria lista³⁸⁹. Tale ipotesi suscitò una serie di polemiche in patria, dato lo *status* di Senatore a vita del Presidente del Consiglio; pronto fu l'intervento del Capo di Stato, che dichiarò a sua volta l'incandidabilità di Monti³⁹⁰. Tuttavia, durante una serie di colloqui tra i due, il Capo dell'Esecutivo propose un'alternativa alla candidatura, ossia la redazione dell'"Agenda Monti", una proposta contenente riforme già avviate e da portare a termine, in quanto necessarie per risollevare l'economia italiana aperta a tutti i partiti che l'avessero voluta

³⁸⁷ Redazione Online (2012). *Alfano: Conclusa esperienza governo Monti. Il Premier: Il Re Sole si è allontanato da me.* Corriere della Sera. Available at: https://www.corriere.it/politica/12_dicembre_07/alfano-pdl-napolitano-quirinale_8e7799a0-4055-11e2-abcd-38132480d58e.shtml [Accessed 3 Dec. 2019] e <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14378>.

³⁸⁸ Pellizzone, I., *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in Quaderni costituzionali, 33:1 (2013), p. 20.

³⁸⁹ Gli *statements* della Sessione Plenaria del Parlamento Europeo a Strasburgo (13 – 16 dicembre) possono esser visionati al seguente link: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20120203FCS37185&format=XML&language=IT#title12>.

³⁹⁰ Nicoli, S. (2012). *Napolitano "protegge" Monti dalla politica. Per mandarlo a palazzo Chigi. O al Colle*, Il Fatto Quotidiano. Available at: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2012/11/22/napolitano-protegge-monti-dalla-politica-per-mandarlo-a-palazzo-chigi-o-al-colle/422916/> [Accessed 3 Dec. 2019].

condividere. Intanto, dopo l'approvazione della legge di stabilità il 21 dicembre, le dimissioni del Governo divennero effettive; Monti riunì prima il Consiglio dei Ministri e poi si recò al Colle. Napolitano prese sì atto delle dimissioni, ma invitò comunque l'Esecutivo a rimanere in carica per fronteggiare la situazione corrente, procedendo poi, il giorno seguente, ad un giro di consultazioni, al termine del quale, avendo sentito i Presidenti delle Camere, annunciò lo scioglimento delle stesse³⁹¹. Tale decisione venne assunta durante il semestre bianco, grazie alla deroga consentita dalla l. cost. 1/1991. Inoltre, venne stabilita la data delle elezioni per il 24 e 25 febbraio 2013, mentre la data della prima riunione delle Camere per il 15 marzo.

Nei giorni antecedenti allo scioglimento delle Camere, l'Esecutivo aveva emanato un decreto legge, il n. 223 del 18 dicembre 2012³⁹², che andava a modificare, per le sole elezioni che si sarebbero tenute a breve, le regole generali sui requisiti per la presentazione delle liste elettorali. Le elezioni legislative di febbraio videro la vittoria, sia alla Camera che al Senato, del centro-sinistra, che presentava come candidato alla Presidenza del Consiglio Pierluigi Bersani, anche se il divario con il centro-destra risultò essere più esiguo di quanto mostrato dai sondaggi. La grande novità, però, fu il risultato conseguito dal Movimento 5 stelle, partito non coalizzato che iniziava a farsi strada nell'arena politica con il 25,55% dei voti. Monti, che si era invece presentato con una propria lista, ottenne un risultato molto più basso rispetto alle aspettative, il 10,56% dei voti. Grazie al premio di maggioranza, alla Camera il centro-sinistra ottenne 340 seggi, poi a scalare, 124 il centro-destra, 108 il Movimento 5 stelle e 45 la coalizione centrista guidata da Monti. Il problema, tuttavia, fu la mancanza di una maggioranza assoluta in

³⁹¹ In merito vi è il Comunicato della Presidenza della Repubblica del 21.12.2012, consultabile al link: <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14444>; Comunicato della Presidenza della Repubblica del 21.12.2012: <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14446>; Comunicato della Presidenza della Repubblica del 22.12.2012: <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14448>; Comunicato della Presidenza della Repubblica del 22.12.2012: <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14450>.

³⁹² D.lg. 223, 18 dicembre 2012: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-12-18&atto.codiceRedazionale=012G0245

Senato dove la coalizione vincitrice ebbe solo 113 seggi³⁹³. Dopo lo svolgimento dell'elezione dei Presidenti delle Camere, il 20 marzo il Presidente della Repubblica affidò il pre-incarico a Bersani per verificare la sussistenza di una maggioranza idonea alla formazione di un governo. Tuttavia, le criticità furono da subito evidenti, in quanto il Movimento 5 stelle dichiarò di non voler votare la fiducia ad un governo diverso dal proprio³⁹⁴ e, al contempo, il PD si mostrò non disposto a formare un governo con il PdL. Quindi non poteva esser praticabile una soluzione in cui l'Esecutivo godesse della sola maggioranza della Camera. Per fronteggiare la situazione, Napolitano nominò, il 30 marzo, due gruppi di esperti - uno per le questioni istituzionali e l'altro per quelle economico-sociali - per studiare la situazione del nostro Paese e redigere così delle proposte programmatiche precise e condivisibili dalle varie forze politiche³⁹⁵. Intanto, il 18 aprile iniziarono le votazioni per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. Tuttavia, il compito non fu affatto agevole, poiché non si riuscì a raggiungere un *quorum* per nessuno dei candidati presentati dai partiti³⁹⁶. In particolare, la mancata elezione di Romano Prodi, candidato appoggiato dal PD e Sel, determinò la sconfitta

³⁹³ Mentre il centro-destra ne ottenne 116. Per visionare i risultati: <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=24/02/2013&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S> per la Camera dei deputati e <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=24/02/2013&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S> per il Senato.

³⁹⁴ Nuti, V. and Bianchi, S. (2013). *Grillo: Pd e Pdl votino fiducia al governo M5S. Bersani: basta battute*. Il Sole 24 ORE. Available at: <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-02-28/contrario-governissimo-bersani-nostro-122315.shtml?uuid=AbG8fGZH> [Accessed 3 Dec. 2019].

³⁹⁵ Le motivazioni di tale scelta sono riportate nella Dichiarazione del 30 marzo 2013 del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, consultabile al link: http://presidenti.quirinale.it/Napolitano/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/c_20mar2013_h.aspx.

³⁹⁶ In merito si veda Repubblica.it. (2013). *Presidente Repubblica, niente quorum per Prodi. Bersani si dimette: "Uno su quattro ha tradito"*. Available at: https://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni-presidente-repubblica-edizione2013/2013/04/19/news/quirinale_la_resa_dei_conti_nel_partito_democratico_i_grandi_elettori_si_vedono_prima_del_terzo_voto-56977308/ [Accessed 3 Dec. 2019] e L'HuffPost. (2013), *Quirinale 2013, Grillo sul blog: "Rodotà ha accettato la candidatura"*. Available at: https://www.huffingtonpost.it/2013/04/17/quirinale-2013-beppe-grillo-sul-blog-stefano-rodota-ha-accettato-la-candidatura_n_3101036.html?utm_hp_ref=it-elezioni-presidente-della-repubblica-2013 [Accessed 3 Dec. 2019].

politica di Bersani che, il 19 aprile, rassegnò le proprie dimissioni dalla segreteria del partito³⁹⁷. Data comunque la situazione di stallo in cui ci si trovava, i leader delle due grandi coalizioni, in accordo con Monti, proposero al Presidente uscente l'accettazione di un nuovo mandato; Napolitano accettò e il 20 aprile venne rieletto con 738 voti a favore³⁹⁸. Quattro giorni dopo affidò l'incarico di formare il nuovo governo ad Enrico Letta, il quale accettò. Il 28 aprile diede vita per la prima volta ad un Esecutivo formato da esponenti delle diverse forze politiche, il cui scopo fu dichiaratamente quello di essere "un temporaneo governo al servizio del paese"³⁹⁹. La fiducia venne accordata il giorno seguente, con 435 voti favorevoli alla Camera e 233 al Senato. La nascita di tale governo venne vista come fattore positivo dai mercati, tant'è che lo *spread* scese ulteriormente a 156 punti, dai 293 registrati a seguito delle elezioni del febbraio.

Nella dichiarazione programmatica, Letta affermò di aver posto un orizzonte temporale di 18 mesi per l'approvazione delle principali riforme necessarie a sollevare l'economia del Paese. Il Governo Letta, dunque, nacque come primo governo di coalizione in senso stretto, comprendendo, come detto, esponenti delle diverse forze politiche – ad eccezione della Lega e del Movimento 5 Stelle – e su impulso del Capo dello Stato, il quale esortò ad una reazione da parte del Parlamento, che si era mostrato fino a quel momento inconcludente nelle decisioni e nelle azioni. Nell'arco della durata del governo furono approvate diverse riforme per migliorare l'apparato economico dello Stato. La più importante dal punto di vista economico è stata quella contenuta nella l. 9 agosto 2013,

³⁹⁷ Gregorio, A. (2013). *Bersani: Confermo dimissioni da segretario. Poi il Pd vota il sostegno a Napolitano*. Corriere della Sera. Available at: https://www.corriere.it/politica/13_aprile_23/bersani-direzione-pd_6c66d01c-ac23-11e2-b753-2de04ad0a16e.shtml [Accessed 3 Dec. 2019].

³⁹⁸ Repubblica.it. (2013). *Elezione del Presidente della Repubblica. Rieletto Napolitano: "Voto espresso liberamente". Grillo: "È un golpe". Ma rinvia la manifestazione*. Available at: https://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni-presidente-repubblica-edizione2013/2013/04/20/news/elezioni_presidente_della_repubblica_terzo_giorno-57065770/ [Accessed 3 Dec. 2019]. Si può visionare il discorso di insediamento tenuto alla Camera, nel quale Napolitano spiegò le motivazioni dell'accettazione dell'incarico, al link: https://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni-presidente-repubblica-edizione2013/2013/04/22/news/napolitano_il_testo_integrale_del_discorso_di_insediamento-57257266/.

³⁹⁹ Stenografico Assemblea – Sed. 10 di lunedì 29 aprile 2013 – XVII legislatura. <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0010/stenografico.htm>.

n.98 di conversione al d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (Decreto del Fare)⁴⁰⁰. In particolare, l'articolo 10 ha introdotto semplificazioni in merito al Documento Unico di Regolarità Contributiva⁴⁰¹, la cui durata è stata estesa da 90 a 120 giorni; inoltre è stata prevista una procedura compensativa per poter sanare eventuali inadempienze contributive, trattenendo l'importo da corrispondere dal certificato di pagamento. Dall'articolo 52 sono stati previsti poi strumenti a tutela del consumatore da azioni esecutive a suo danno per ciò che riguarda l'abitazione principale e i crediti a suo carico.

Il Governo poi è intervenuto su settori ritenuti cruciali per la produzione e lo sviluppo del Paese, pertanto ha puntato su infrastrutture a sostegno delle imprese e sull'innovazione e l'internazionalizzazione delle stesse. Sempre nel decreto è stata inglobata la “nuova Legge Sabatini”, che prevedeva un budget di 2,5 miliardi di euro: venivano resi finanziamenti a tasso agevolato alle piccole e medie imprese (PMI) per investimenti produttivi. Malgrado ciò, secondo alcuni esponenti del Governo, l'azione riformatrice è stata fortemente condizionata dalle regole di equilibrio di bilancio introdotte dal Fiscal Compact, pertanto si è ritenuto non fosse stato possibile adottare le necessarie riforme per la salvaguardia dei lavoratori e dello Stato sociale⁴⁰². Tuttavia, il Governo Letta rimase in carica per soli 300 giorni, dovendo dimettersi il 22 febbraio 2014. Il motivo di tale scelta risiedeva nella crisi extraparlamentare avvenuta lo stesso mese di febbraio, causata dalle dimissioni di alcuni dei Ministri appartenenti al PdL⁴⁰³; a ciò si aggiunse la vittoria di Matteo Renzi come Segretario nazionale del PD alle primarie, tenutesi nel dicembre 2013. Nel gennaio del 2014, Renzi pubblicò sul proprio sito una lettera aperta nella quale presentava diverse proposte di riforma⁴⁰⁴, con la richiesta di adesione delle varie forze

⁴⁰⁰ L. 9 agosto 2013, n.98: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/08/20/13G00140/sg>.

⁴⁰¹ Per una definizione: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=48094>.

⁴⁰² Intervista a *Le Vent se Leve* del Viceministro delle Finanze del Governo Letta Stefano Fassina: <http://www.stefanofassina.it/news/intervista-a-le-vent-se-leve/>.

⁴⁰³ Sacchioli, M. (2014). *Governo Letta, dimissioni dei ministri Pdl: nel partito di B. vincono i falchi - Il Fatto Quotidiano*. Il Fatto Quotidiano. Available at: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2013/09/28/governo-letta-e-dimissioni-dei-ministri-pdl-nel-partito-vincono-falchi/727068/> [Accessed 3 Dec. 2019].

⁴⁰⁴ Tra le riforme proposte vi erano quella riguardante la legge elettorale, la riforma del Titolo V della Costituzione e il superamento del bicameralismo perfetto e paritario attraverso la creazione di un Senato delle Autonomie.

politiche interessate, da cui scaturì il 18 gennaio il “Patto del Nazzareno”⁴⁰⁵. Questa situazione portò nel volgere di poco tempo all’approvazione, con 136 voti a favore, di un documento da parte della Direzione Nazionale del PD, con una mozione proposta da Renzi stesso, nel quale si chiedevano le dimissioni del Presidente del Consiglio e la formazione di un nuovo Esecutivo. Pertanto, il 18 febbraio Letta, a seguito di una riunione del Consiglio dei Ministri, si recò dal presidente della Repubblica per presentare le proprie irrevocabili dimissioni dall’incarico⁴⁰⁶. Il Presidente Napolitano accettò e, a seguito delle consultazioni, affidò l’incarico di formare un governo a Matteo Renzi.

3.3.2 Dal Governo Renzi al Governo Gentiloni

Come già affermato, la breve esperienza del Governo Letta ebbe la durata di soli 300 giorni a causa di cambiamenti di maggioranze all’interno della direzione del Partito Democratico, che portarono all’appoggio della richiesta di Renzi di un cambio di guida della Presidenza del Consiglio. Dopo aver ricevuto l’incarico con riserva e svolto le consultazioni, il 21 febbraio 2014, Renzi si recò al Quirinale per sciogliere la riserva e presentare la propria lista dei Ministri per il nuovo Governo. Questo si caratterizzò per essere un governo di coalizione, formato da PD, UDC, Scelta Civica, Nuovo centro destra, Democrazia solidale, Popolari per l’Italia, PSI e tre ministri indipendenti. Il 25 febbraio il nuovo Esecutivo ottenne la fiducia in entrambe le Camere, con 169 voti a favore in Senato e 378 alla Camera⁴⁰⁷, dopo aver presentato un programma di riforme strutturali per il Paese particolarmente dettagliato, comprendente la riforma della giustizia, del lavoro, per la semplificazione della pubblica amministrazione, oltre a quelle costituzionali ed istituzionali.

⁴⁰⁵ Trattasi di un accordo raggiunto tra Matteo Renzi e Silvio Berlusconi per l’attuazione delle riforme proposte dal primo nella piattaforma programmatica di cui sopra.

⁴⁰⁶ Rassegna online (2014). *Letta, dimissioni compiute. Nessun passaggio in Aula e crisi lampo: al Colle via alle consultazioni*. Repubblica.it Available at: https://www.repubblica.it/politica/2014/02/14/news/letta_al_quirinale_per_le_dimissioni_napolitano_avvia_subito_le_consultazioni-78534589/ [Accessed 3 Dec. 2019].

⁴⁰⁷ Il Post. (2014). *Il governo Renzi ha la fiducia della Camera - Il Post*. Available at: <https://www.ilpost.it/2014/02/25/live-fiducia-renzi-camera/> [Accessed 4 Dec. 2019] e RUBINO, M. (2014). *Renzi ottiene la fiducia in Senato: 169 sì. "Basta alibi, è il tempo del coraggio"*. Repubblica.it. Available at: https://www.repubblica.it/politica/2014/02/24/news/governo_renzi_chiede_fiducia_in_senato-79515089/ [Accessed 4 Dec. 2019].

Nelle relazioni con l'Unione Europea, Renzi fu abile nel combinare la retorica pro europea del centro-sinistra con un approccio più attivo verso problemi comunitari ed interni sui quali le Istituzioni europee richiama la responsabilità del governo⁴⁰⁸. A seguito delle elezioni europee del 2014, il PD entrò nel Partito Socialista Europeo, nel quale risultò essere il partito più votato con il 40,8%, ottenendone la presidenza. Tale vittoria mostrò Renzi come l'unico leader di un partito tradizionale ad aver sconfitto gli euro-scettici; ciò gli permise di ottenere un ruolo chiave nelle negoziazioni post-elettorali. Inoltre, la vittoria del PD determinò un abbassamento dello spread a 156 punti base. Dal momento che l'economia dell'Italia era stata sottoposta a ingenti tagli dallo scoppio della crisi che aveva colpito l'Eurozona nel 2009, il Presidente del Consiglio affermava spesso che, in realtà, l'Italia fosse sempre stato un paese virtuoso; inoltre, era solito portare all'attenzione europea come lo scenario politico, interno e comunitario, fosse stato devastato dall'imposizione delle politiche di austerità, queste ultime con effetti disastrosi sulle economie dei paesi che presentavano altissimi debiti pubblici. Sottolineò poi più volte come l'Italia non fosse il maggior problema europeo, per cui avrebbe potuto adottare politiche economiche maggiormente espansive. Inoltre, per la prima volta dall'inizio della Grande Depressione europea, l'Italia avanzò richieste di revisione delle strategie di salvataggio messe in campo dall'UE fino a quel momento.

Sul piano interno, l'impatto che il Governo ebbe sull'agenda politica fu rilevante, in quanto riuscì sin da subito ad avviare alcune delle riforme necessarie, arrivando a coinvolgere quasi tutti gli attori politici. Una delle grandi innovazioni introdotte dal Governo Renzi fu la riforma del mercato del lavoro, nota come *Jobs Act*. Questa puntava a rendere il mercato del lavoro più flessibile e ridurre in tal modo la disoccupazione. La riforma era divisa in due provvedimenti: il d.l. 20 marzo 2014, n. 34 e la l. 10 dicembre 2014, n. 183, contenente una serie di deleghe da attuare con decreti legislativi emanati nel corso dell'anno seguente⁴⁰⁹. Gli effetti prodotti da tale riforma sono stati diversi, tra

⁴⁰⁸ Mentre i due precedenti governi vedevano l'Europa come un'entità sulla quale l'Italia non aveva alcuna influenza, Renzi immaginava un ruolo diverso per il paese nel contesto comunitario, un ruolo di leader. Cfr. De MARCHIS, G. (2016). *I 1000 giorni di Renzi: atti, promesse e scommesse di un premier sempre sul filo*. Repubblica.it. Available at: https://www.repubblica.it/politica/2016/11/17/news/i_1000_giorni_di_renzi_atti_promesse_e_scommesse_di_un_premier_sempre_sul_filo-152170089/ [Accessed 4 Dec. 2019].

⁴⁰⁹ Rusciano, M. e Zoppoli, L. (a cura di), *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, in Working Paper Csdle, Massimo D'Antona Collective volumes, n. 3 del 2014.

cui: dare possibilità al datore di lavoro di licenziare un dipendente senza giustificata motivazione, qualora assunto con contratto a tempo indeterminato; rimodulare i contratti di lavoro dipendente già in essere; creare un piano di incentivi e decontribuzione per le imprese, di modo da favorire le assunzioni a tempo indeterminato⁴¹⁰. Ovviamente l'approvazione di tale manovra ebbe una ripercussione positiva anche sui mercati, tant'è che al 31 dicembre 2014 lo spread si attestò sui 96 punti base.

Il *Jobs Act* ha inciso positivamente sull'occupazione stabile: il tasso di disoccupazione è sceso al 10,2%, anche se si è trattato di un risultato piuttosto esiguo dato il tasso dell'11% registrato nel 2011; tuttavia, il costo del lavoro è rimasto molto alto rispetto agli altri paesi europei e disincentiva in tal modo le nuove assunzioni. Gli effetti positivi sono stati registrati anche nel campo della sicurezza economica per coloro che perdono il lavoro e per i giovani. Tra le proposte legislative presentate dall'Esecutivo nel 2015 vi era la riforma delle banche popolari e di credito cooperativo; la decisione nasceva dal fatto che, a seguito degli *stress test* effettuati prima dalla BCE alla fine del 2014 e poi dalla Banca d'Italia, questi istituti di credito erano risultati maggiormente bisognosi di una ricapitalizzazione. Tra queste figuravano quattro piccole banche: Banca Etruria, Banca Marche e le Casse di Risparmio di Ferrara e Chieti. Per queste venne disposto un decreto legge, il d.l. n. 183 del 22 novembre del 2015⁴¹¹ convertito in l. 6 agosto 2015, n.132, anche denominato "Decreto salva-banche", avviando il progetto elaborato congiuntamente dalla Banca d'Italia e dal Ministero dell'Economia per rilanciarle.

Alla base dell'adozione di tale decreto-legge vi era, oltre la situazione d'urgenza, l'entrata in vigore, a partire dal 1° gennaio 2016, della direttiva europea sul *bail-in* – uno strumento che consente alle autorità di risoluzione di disporre della riduzione del valore delle azioni e di alcuni crediti –, già recepita con il D.lgs. 180 del 2015 per l'attuazione delle disposizioni contenute nella *Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD)*⁴¹². Il

⁴¹⁰ Proia, G., *Manuale di diritto del lavoro*, ed. 2, CEDAM, 2018, pp. 304 – 305, 344 – 348.

⁴¹¹ Dl. n.183 del 22 novembre 2015: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/11/23/15G00200/sg>.

⁴¹² La BRRD è la direttiva europea n° 2014/59/EU contenente le disposizioni sulla risoluzione delle crisi bancarie. Nella stessa e nei relativi decreti attuativi (D.lgs n°180 del 16 novembre 2015 e n°181 del 16 novembre del 2015) sono contenuti strumenti e poteri che le banche, nel nostro specifico caso la Banca d'Italia, che vengono posti a loro disposizione per poter affrontare crisi di tal genere.

Costituisce il secondo pilastro dell'Unione Bancaria. Per un approfondimento: http://www.bancobpmspa.com/media/BRRD_Bankit.pdf; mentre la direttiva dell'Unione Europea può essere consultata a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0059>.

decreto legge prevede la trasformazione di una quota significativa del settore bancario nazionale in S.P.A.; nell'aprile 2015, intanto, l'ACRI siglò un *Memorandum of Understanding* composto da 13 clausole, che aprì la strada alla trasformazione delle fondazioni bancarie⁴¹³. Entrambi gli atti rientravano nel disegno di miglioramento di *corporate governance* del sistema bancario italiano, volendo renderlo più resiliente a future crisi sistemiche, così da mitigare anche gli effetti negativi che l'instabilità finanziaria avrebbe potuto avere sulla crescita economica e sull'occupazione del Paese. Tale riforma era inserita nel quadro di un progetto più ampio di negoziazioni con la Commissione Europea per misure atte a ripulire i bilanci bancari dai *Non-Performing Loans (NPLs)* e fu certamente tra le più rilevanti del 2015 per due ordini di ragioni. In primo luogo, un'iniziativa di tale portata era strettamente collegata alla trasformazione nell'architettura normativa e di vigilanza del sistema bancario comunitario in atto nell'Unione Europea, ossia la creazione di un'Unione Bancaria⁴¹⁴. In secondo luogo, la riforma delle banche popolari e delle fondazioni bancarie doveva esser concepita come parte del programma di governo volto a rilanciare l'economia italiana e la sua crescita, dato il ruolo chiave che queste svolgono per il finanziamento delle piccole e medie imprese⁴¹⁵. Il D.L. n. 3/2015, convertito poi in legge n. 33/2015, ha dato mandato alle Banche popolari, il cui *asset* totale eccedesse gli 8 miliardi di euro, a convertirsi in Società per Azioni entro 18 mesi⁴¹⁶. A seguito dell'entrata in vigore della legge, tali banche avevano l'obbligo o di adottare una delibera degli azionisti per poi procedere alla conversione o di ridurre il loro totale attivo al di sotto della soglia degli 8 miliardi di euro. Lo scopo di tale legge è stata quella di migliorare la *corporate governance* del settore ed un incrementare le abilità di accesso al mercato dei capitali. A tal fine, l'allora Ministro dell'Economia e Finanza, Pier Carlo Padoan, mirò alla creazione di “*uno strumento che*

⁴¹³ Cfr. ACRI, *Ventesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria – anno 2014*, Edizione 2015.

⁴¹⁴ La base giuridica dell'Unione Bancaria può essere individuata nell'art. 114 e 127, par. 6 TFUE. È fondata su tre pilastri, di cui due sono già stati realizzati. Per un approfondimento circa la realizzazione di due dei tre pilastri, il SSM e SRM, ed il loro relativo funzionamento: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/88/unione-bancaria>.

⁴¹⁵ Cfr. IMF Country Report no. 13/298, settembre 2013 a: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13298.pdf>.

⁴¹⁶ Il decreto faceva riferimento non solo alle quattro banche che avevano riportato problemi significativi a seguito della SREO effettuata dalla banca d'Italia, ma anche di altre BCC e BP. Cfr. Rossi, S. *Audizioni Parlamentari alla VI e X Commissione della Camera dei Deputati*, 17 febbraio 2015 - <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2015/Rossi-170215.pdf>.

potesse rafforzare il sistema bancario italiano” nell’interesse delle banche stesse e di quello dei consumatori⁴¹⁷. Tuttavia, nonostante la volontà riformatrice del Governo Renzi, le azioni intraprese non risultarono pienamente efficaci, tantomeno del tutto accettabili agli occhi di gran parte dell’elettorato che decise di votare in maggioranza per il “NO” al referendum del 4 dicembre del 2016 concernente la riforma della Costituzione Boschi-Renzi⁴¹⁸. L’esito referendario portò alle successive dimissioni dell’Esecutivo. Ciò avvenne per una serie di ragioni. Anzitutto, la linea economica nell’insieme intrapresa dal governo italiano in Europa sembrò esser debole: l’Italia avrebbe potuto sfruttare la posizione assunta all’interno dell’UE per porre in discussione le linee di politica economica intraprese fino a quel momento, dato lo scarso successo sul piano pratico. Tuttavia, un intervento in merito fu tardivo, per cui la linea d’azione apparve particolarmente indebolita; si mirò principalmente ad ottenere maggiore flessibilità di bilancio per poter fornire bonus economici ai cittadini. Un’azione più incisiva avrebbe dovuto concernere la questione del ridisegno dell’architettura economica europea, a partire dalla questione della ristrutturazione del nostro debito complessivo.

Sul piano interno si puntò molto sull’offerta di politiche di riforme strutturali, di riduzione delle imposte, di tagli alla spesa pubblica e di semplificazione dei vincoli amministrativi, un approccio che sembrò esser superato. Inoltre, tali iniziative risultarono inefficienti, poiché il consumo delle famiglie anziché aumentare, rimase stagnante, impedendo di conseguenza un aumento di profitti delle imprese a causa della mancanza di domanda. Sul lato delle riforme strutturali poi, il nuovo disegno di alcuni degli aspetti costituzionali era basato su una buona logica di fondo: tagliare i costi alla politica. Tuttavia, le modalità in cui venne presentato andò ad inficiarne il risultato; difatti, se oltre ad incidere solo sul

⁴¹⁷ Il Fatto Quotidiano. (2015). *Banche popolari, Renzi: "Con patrimonio di 8 miliardi, 18 mesi per diventare spa"* - *Il Fatto Quotidiano*. Available at: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2015/01/20/banche-popolari-renzi-patrimonio-8-miliardi-18-mesi-per-diventare-spa/1356309/> [Accessed 6 Dec. 2019].

⁴¹⁸ La Riforma Boschi-Renzi è stata una proposta di riforma della Costituzione della Repubblica Italiana, come disposto nella legge costituzionale approvata il 12 aprile del 2016 dal Parlamento. Il provvedimento si prefiggeva il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione”. *Cfr.* Disegno di legge costituzionale C. 2613-D: http://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0038060&back_to=

Senato, fosse stato previsto anche un taglio dei deputati alla Camera, probabilmente l'esito del referendum sarebbe stato differente. Pertanto, a seguito del respingimento della proposta referendaria da parte dell'elettorato, il 5 dicembre il Presidente del Consiglio si recò dal Presidente della Repubblica per dare le proprie dimissioni, momentaneamente congelate dal Capo dello Stato fino all'approvazione della Legge di bilancio per il 2017, accettate ufficialmente il 7 dicembre⁴¹⁹.

Il Presidente della Repubblica conferì l'11 dicembre l'incarico di formare un nuovo governo a Paolo Gentiloni, Ministro degli Affari Esteri del Governo Renzi, che accettò l'incarico con riserva ed avviò le consultazioni con le diverse forze politiche. Le consultazioni si conclusero il giorno seguente e Gentiloni si recò al Colle per sciogliere la riserva e presentare la lista dei Ministri⁴²⁰. Il Governo ottenne la fiducia con 368 voti favorevoli alla Camera e 169 al Senato. La priorità del nuovo Esecutivo fu la riduzione dell'indebitamento del Paese e la ripresa della crescita economica. Venne pertanto intrapreso un programma mirante a riformare diversi ambiti economici e sociali. Anzitutto, il 23 dicembre venne varato un decreto-legge contenente misure in favore del Sud Italia ed approvato il decreto "Salva Risparmio", con il quale si istituiva un fondo di 20 miliardi di euro atto a salvare gli istituti bancari in difficoltà, primo fra tutti il Monte dei Paschi di Siena⁴²¹. Tale intervento del governo ha impedito agli istituti di credito coinvolti di arrivare alla liquidazione e, al contempo, ha permesso di restituire ai cittadini parte dei risparmi perduti. La manovra attirò le critiche dell'opposizione; tuttavia, il

⁴¹⁹ Nuti, V. and Gagliardi, A. (2016). *Mattarella: approvare la manovra, le dimissioni di Renzi subito dopo*. Il Sole 24 ORE. Available at: <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-12-05/renzi-dimissionario-premier-atteso-quirinale-095710.shtml?uuid=ADhzVi7B> [Accessed 6 Dec. 2019] e Cottone, N. (2016). *Renzi si è dimesso. Al via le consultazioni al Quirinale*. Il Sole 24 ORE. Available at: <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-12-07/renzi-quirinale-le-dimissioni-192040.shtml?uuid=ADOdW9B> [Accessed 6 Dec. 2019].

⁴²⁰ Rassegna online. (2016). *Governo Gentiloni, ecco la lista dei ministri*. L'Espresso. Available at: <http://espresso.repubblica.it/palazzo/2016/12/12/news/governo-gentiloni-ecco-la-lista-dei-ministri-1.290710> [Accessed 6 Jan. 2020].

⁴²¹ Per una visione d'insieme sulla vicenda: Il Post. (2014). *Che succede a MPS, in otto punti*. Available at: <https://www.ilpost.it/2014/11/01/mps-condanne-crollo-in-borsa/> [Accessed 6 Jan. 2020]; Lossani, M. e alt., *Laboratorio di analisi monetaria*, Osservatorio monetario n.2/2016, Università Cattolica del Sacro Cuore, 29 giugno 2016; Barbagallo, C., *Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario Legge 12 luglio 2017, n. 107 - Banca Monte dei Paschi di Siena*. Banca d'Italia, 22 novembre 2017.

decreto venne approvato in via definitiva e convertito in legge dalla Camera il 16 febbraio 2017 con 287 voti a favore⁴²².

Intanto, il 16 gennaio 2017 l'Unione Europea inviò al nuovo Esecutivo una lettera contenente la richiesta di assunzione da parte di quest'ultimo di impegni ben precisi sulla correzione dei conti pubblici entro il 1° febbraio. In particolare, venne richiesto al governo di trovare una cifra pari a 3,4 miliardi di euro (circa lo 0,2% del PIL) per poter provare a chiudere il divario di oltre 5 miliardi generato dagli impegni assunti nel precedente anno e i saldi risultanti dalla manovra varata dal Governo Renzi. Una tale raccomandazione da parte delle Istituzioni mirava a portare l'Italia sulla giusta strada per evitare l'apertura di una procedura d'infrazione a causa di un elevato debito pubblico - a quel tempo pari al 134,1% del PIL⁴²³. Il 24 marzo, poi, su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'Economia Carlo Padoan, venne approvato il d.l. 27 marzo 2017, n. 36 ("Decreto a perdere") per la proroga fino al 21 aprile dei termini relativi alla rottamazione delle cartelle esattoriali.

La strategia programmatica trovò la propria legittimazione nel Documento di Economia e Finanza per il 2017⁴²⁴, poiché consentì di porre quale obiettivo primario l'innalzamento stabile della crescita economica e dell'occupazione, nel rispetto della sostenibilità delle finanze pubbliche⁴²⁵. L'11 aprile venne approvato il documento, oltre che una manovra correttiva di 3,4 miliardi di euro⁴²⁶ ed un disegno di legge contenente misure urgenti in materia finanziaria e iniziative in favore degli enti territoriali.

⁴²² Amoruso, R. (2017). *Banche, il decreto salva risparmio è legge: via al fondo da 20 miliardi*. *Ilmessaggero.it*. Available at: https://www.ilmessaggero.it/economia/economia_e_finanza/decreto_salva_risparmio_fondo_banche-2263381.html [Accessed 6 Jan. 2020].

⁴²³ Nell'arco del 2017 lo spread tra Btp e Bund oscillò tra i 202 e i 160 punti base.

⁴²⁴ Per visionare il DEF 2017: http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezione3/def_assistenza.html?output=print.

⁴²⁵ Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ufficio per il programma di Governo, *Rassegna delle principali misure del Governo – Aggiornamento dal 25 aprile al 25 giugno 2017*.

⁴²⁶ Repubblica.it. (2017). *Def, via alla manovra. E il Tesoro alza la stima sul Pil 2017*. Available at: https://www.repubblica.it/economia/2017/04/11/news/def_e_manovrina_partito_il_consiglio_dei_ministri_decisivo-162744652/ [Accessed 6 Jan. 2020].

Inoltre, pochi giorni dopo, venne firmato da Gentiloni un *Memorandum* d'Intesa sul Reddito di inclusione per le famiglie⁴²⁷. L'erogazione di tale sussidio era prevista a partire da gennaio 2018; tuttavia numerosi sono stati i dubbi sull'incidenza di tale intervento, in quanto le risorse potevano non esser sufficienti. D'altra parte, si è trattata della prima forma di reddito minimo garantito alla popolazione per condurre una vita dignitosa. Il 28 aprile il Consiglio dei Ministri approvò in esame definitivo il disegno di legge di delegazione europea 2016⁴²⁸ che rimetteva al Governo il recepimento di 25 direttive e di 6 regolamenti europei. Si trattava di disposizioni riguardanti il turismo, i marchi d'impresa, gli abusi di mercato e la misurazione della performance di fondi di investimento. Il Governo italiano, in adempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE, approvò anche in via definitiva il disegno di legge europea 2017. L'impianto aveva come blocchi normativi portanti quelli che riguardano la chiusura di alcune procedure di infrazione e norme contenenti modifiche in materia fiscale, in particolare di IVA. Il 21 giugno 2017⁴²⁹ il Parlamento approvò la legge n.96 di conversione del d.l. n.50 del 24 aprile 2017 che prevedeva, in materia finanziaria, misure a favore degli enti territoriali, interventi nelle zone colpite da calamità naturali⁴³⁰ ed ulteriori misure atte allo sviluppo dell'Italia. Con il d.l. del 25 giugno 2017, n. 99, vennero introdotte misure pubbliche speciali per salvaguardare il tessuto produttivo e sociale, l'occupazione e i risparmiatori nella gestione della crisi della Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca⁴³¹. Nei giorni precedenti erano state approvate altre misure inerenti il sistema bancario e la sua tutela. Intanto, in ottobre venne approvata da entrambe le Camere la risoluzione di maggioranza sulla Nota di aggiornamento al DEF, permettendo

⁴²⁷ RedattoreSociale.it. (2017). *Povertà. Primo esame per il Reddito di inclusione. Gentiloni: "Funziona"*. Available at: https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/poverta_primo_esame_per_il_reddito_di_inclusione_gentiloni_funziona_ [Accessed 6 Jan. 2020].

⁴²⁸ Legge di delegazione europea 2016 – 2017: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01044387.pdf>.

⁴²⁹ Legge 21 giugno 2017, n.96: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/23/17G00112/sg>.

⁴³⁰ In particolare, si ricordi il sisma che ha colpito il 24 agosto 2016 la zona di Amatrice, di Norcia e di Visso.

⁴³¹ Barbagallo, M., *Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario - Legge 12 luglio 2017, n. 107. Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza*, Banca d'Italia, 2 novembre 2017; Crema, M., *Bancherotte. I giorni bui di Veneto Banca e della Popolare di Vicenza*, Nuova Dimensione, 2016.

così uno scostamento di bilancio e fissando l'aggiustamento strutturale per il 2018 allo 0,3%.

Nonostante i miglioramenti in termini di deficit che portarono il Presidente del Consiglio a dichiarare che l'Italia non fosse più “*il fanalino di coda dell'UE*”⁴³², l'Unione Europea continuava a mostrare preoccupazione in merito alle cifre del debito pubblico, in quanto quest'ultimo rappresentava da anni la maggior sfida per il Paese. Il 23 dicembre 2017 venne approvata la legge di bilancio, nonostante le critiche fossero ancora molte. Data la parziale incostituzionalità della legge elettorale varata nel 2015, l'*Italicum*⁴³³, si avviarono in Parlamento dibattiti su accordi, stesura e approvazione di una nuova legge che fosse omogenea fra le due Camere; questa venne promulgata dal Presidente Mattarella il 3 novembre ed entrò in vigore come legge n. 165, nonostante le numerose difficoltà per la sua adozione.

Il 28 dicembre il Presidente della Repubblica decretò lo scioglimento delle Camere⁴³⁴; di conseguenza, il Governo varò il decreto che stabiliva la data delle elezioni per il 4 marzo 2018 e per il 23 marzo quella della prima seduta del nuovo Parlamento. È bene ricordare che lo scontro che avvenne in queste elezioni non fu più il classico “destra/sinistra”, bensì “sovranisti/europeisti”.

3.3.3 Le elezioni del 4 marzo

I risultati delle urne del 4 marzo riportarono esiti pressoché inaspettati: il Movimento 5 Stelle si affermò come primo partito, con circa il 33% di voti, seguito dal PD con il 19%;

⁴³² Estratto dall'intervento di Paolo Gentiloni durante l'inaugurazione dell'anno accademico dell'Università Cattolica di Roma. Cfr: Gagliardi, A., *Gentiloni: deficit migliorato. Ma la UE: in Italia resta la sfida del debito*, Il Sole 24 ore, 15 novembre 2017.

⁴³³ L'*Italicum* (l. 6 maggio 2015, n. 52) andò a sostituire la legge Calderoli del 2005. Disciplinava l'elezione della Camera dei deputati, prevedendo: un premio di maggioranza di 340 seggi alla lista che avesse ottenuto il 40% di voti al primo turno; soglia di sbarramento al 3% su base nazionale per tutti i partiti; suddivisione del territorio in 100 collegi plurinominali; designazione da parte di ogni partito di un capolista in ciascun collegio; possibilità per l'elettore di esprimere due preferenze di genere tra le liste dei candidati.

⁴³⁴ Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2017, n.208: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/29/17G00228/SG>; e CASALINI, S. (2017). *Mattarella scioglie le Camere, si vota il 4 marzo*. Repubblica.it. Available at: https://www.repubblica.it/politica/2017/12/28/news/gentiloni_al_quirinale_al_via_1_iter_verso_lo_scioglimento_delle_camere-185379672/ [Accessed 6 Jan. 2020].

altrettanto sorprendente fu il 17% ottenuto dalla Lega di Matteo Salvini, a cui andarono a sommarsi i voti ricevuti da Forza Italia (14%) e Fratelli d'Italia (4,3%)⁴³⁵. Due partiti populistici ed *anti-establishment* erano riusciti a minare le posizioni da anni detenute dai tradizionali partiti italiani. A seguito del risultato delle urne lo *spread* salì a 131 punti dai 119 registrati in febbraio, mentre il rapporto debito/PIL era fermo a 131,1%. Il 23 marzo si è aperta la XVIII Legislatura con la prima riunione delle Camere; il giorno seguente sono stati eletti i Presidenti delle due Camere e, al contempo, il Presidente del Consiglio ha dato le proprie dimissioni.

Nei primi giorni di aprile, il Presidente della Repubblica svolse le consultazioni per la formazione del nuovo governo, che terminarono il 5 aprile con una dichiarazione di Mattarella in merito al risultato delle urne e alla situazione venutasi a creare⁴³⁶. L'incertezza comunque perdurò fino ai primi giorni di maggio, quando i leader del M5S e della Lega chiesero al Capo dello Stato ulteriore tempo per poter lavorare ad un accordo tra le due forze politiche; il 14 maggio, Luigi Di Maio fece per la prima volta riferimento al "contratto di Governo" come accordo per il "Governo del cambiamento"⁴³⁷, una coalizione alquanto peculiare data la diversità di ideologie. Mattarella affidò a Giuseppe Conte, proposto dai leader della nuova coalizione Movimento 5 Stelle – Lega, l'incarico di formare un governo, il quale accettò con riserva. Dopo alcuni dissidi sulla scelta del Ministro dell'Economia, il 1° giugno Conte formò il proprio esecutivo⁴³⁸, ottenendo il 5 giugno la fiducia al Senato (171 voti favorevoli) e il 6 giugno alla Camera (350 voti favorevoli).

⁴³⁵ Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali: <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=04/03/2018&tpa=I&tpc=A&lev0=0&vsut0=0&es0=S&ms=S>.

⁴³⁶ Come segue: Le elezioni del 4 marzo «*non hanno assegnato a nessuna parte politica la maggioranza dei seggi in Parlamento, né alla Camera né al Senato, dove sono presenti tre schieramenti politici*» e che pertanto «*è indispensabile [...] che vi siano delle intese tra più parti politiche per formare una coalizione che possa avere la maggioranza in Parlamento e quindi far nascere e sostenere un governo*», salvo concludere che «*nelle consultazioni di questi due giorni non è ancora emersa questa condizione*».

⁴³⁷ Per un approfondimento: Morrone, A., *Governo di cambiamento*, Federalismi.it, 6 giugno 2018. Petrici, A., *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, Rivista AIC, fasc. 2/2018, 11 luglio 2018.

⁴³⁸ Rassegna stampa, *L'Italia archivia la crisi più difficile. Conte premier, Salvini e Di Maio vice*, La Stampa, 1 giugno 2018.

Analizzando per sommi capi il percorso dei due partiti si può notare che il Movimento 5 Stelle, rispetto alle elezioni del 2013, ha incrementato la propria base elettorale di oltre 2 milioni di voti. La vittoria è stata resa possibile dalla presenza di vari fattori, quali: la crisi della rappresentanza democratica, i fattori socio-economici e la combinazione tra crisi della modernità e insicurezza⁴³⁹. Sin dall'istituzione, il M5S ha fatto proprie le tematiche che maggiormente toccavano i cittadini, delineando una netta distinzione tra il popolo e gli "altri", questi ultimi intesi come le Istituzioni europee, la BCE e il Fondo Monetario Internazionale⁴⁴⁰. Inoltre, similmente al manifesto elettorale presentato alle elezioni del 2013, la battaglia sociale portata avanti dal Movimento vuole difendere le categorie più deboli della società; speciale attenzione, poi, viene data alla dimensione economica, con dura critica rivolta alle banche e ai monopoli statali, oltre che alla necessità, ad avviso dei membri, di una riduzione dei vitalizi parlamentari e delle pensioni d'oro degli alti funzionari pubblici. In particolare, il programma politico presentato in occasione di dette elezioni, prevedeva, tra le soluzioni di tutela delle fasce meno abbienti della popolazione, l'istituzione di un reddito di cittadinanza e misure per rilanciare le piccole e medie imprese. Per poter attuare ciò, al contempo, si chiedeva all'Europa la fine dell'austerità⁴⁴¹. Diversamente, la Lega è diventata negli anni sempre più nazionalista sia nei confronti dell'Europa che dei fenomeni globali. Difatti, ha focalizzato molto meno il proprio programma su questioni socio-economiche e più su questioni etnico-culturali e di appartenenza al territorio, prima Padano e, successivamente, italiano; pertanto crisi economica e politica vengono poste su un piano secondario rispetto al tema della migrazione. Per quanto riguarda la definizione del popolo, molte delle recenti campagne elettorali del partito si sono concentrate sulla necessità di proteggere prima di tutto gli

⁴³⁹ Inglehart, R. F., and P. Norris. *Trump, Brexit and the Rise of Populism. Economic Have-Nots and Cultural Backlash*. HKS Working Paper, n. RWP16-026, 2016.; Font, N., Graziano, P. Zakatika, M., *Varieties of Inclusionary Populism? SYRIZA, Podemos and Five Star Movement Compared. Government and Opposition*. Graziano, Neopopulismi. Bologna: Il Mulino, 2018.

⁴⁴⁰ Caiani, M., *The populist parties and their electoral success: different causes behind different populisms? The case of the Five-star Movement and the League*, *Contemporary Italian Politics*, 11:3, 30 luglio 2019, pp. 236-250.

⁴⁴¹ Movimento 5 Stelle, *Il Programma Esteri del Movimento 5 Stelle*: https://www.ilblogdellestelle.it/2017/04/votazione_online_il_programmaesteri_del_movimento_5_stelle.html; Movimento 5 Stelle, *Il futuro in programma – 20 punti per la qualità della vita degli italiani*: <https://www.movimento5stelle.it/programma/wp-content/uploads/2018/02/Volantino-20-punti-1.pdf>.

italiani - secondo lo slogan di Matteo Salvini “*Prima gli italiani*”⁴⁴² -, piuttosto che fornire una protezione più universale, includendo i cittadini immigrati siano essi donne, bambini o anziani. Tale immagine collega il “popolo” della Lega al territorio e ad una specifica identità culturale.

La bozza del documento contenente il contratto di Governo, rivelava le intenzioni degli ideatori in merito all’euro e alle questioni fiscali, due dei temi fondamentali agli occhi dei mercati finanziari. La versione definitiva del contratto è stata presentata il 18 maggio⁴⁴³. Dal suddetto documento si evinceva come le parti avessero moderato le posizioni assunte nei mesi precedenti soprattutto in merito all’uscita dell’Italia dall’euro; mentre le relazioni con l’Europa sembravano essere nuovamente in linea con l’originale programma dei due partiti: i principi guida rimanevano la centralità degli interessi nazionali e la non interferenza nelle questioni nazionali da parte delle Istituzioni europee. Nel documento, inoltre, si affermava che la *governance* europea “*basata sul dominio dei mercati e sul rispetto dei vincoli fiscali insostenibili dal punto di vista economico e sociale*” doveva essere cambiata⁴⁴⁴. Allo stesso tempo, si chiedeva l’introduzione di specifiche procedure tecniche, economiche e legali per consentire agli Stati membri di ritirarsi dall’Unione e recuperare la loro sovranità monetaria o, in alternativa, la previsione a livello comunitario di clausole di *opt-out* permanenti. Veniva anche richiesta una rinegoziazione del contributo dell’Italia al bilancio dell’UE, oltre che la cancellazione, da parte della BCE, dei titoli di Stato italiani presenti nel portafoglio della stessa - pari a 250 miliardi di euro - al termine del *Quantitative easing*. Il documento avanzava anche la richiesta di una “pace fiscale”, per eliminare squilibri ed obblighi, favorendo la cancellazione del debito mediante il pagamento di un importo ridotto, qualora si verificassero difficoltà economiche eccezionali e involontarie dimostrabili⁴⁴⁵. Si richiedeva anche una “*cartolarizzazione dei crediti d’imposta, attraverso strumenti come l’emissione di titoli di*

⁴⁴² Premoli, A. (2018). *Prima gli italiani: slogan e realtà*. L’HuffPost. Available at: https://www.huffingtonpost.it/entry/prima-gli-italiani-slogan-e-realta_it_5cc204a7e4b0aa856c9f3af7 [Accessed 6 Jan. 2020].

⁴⁴³ Contratto di Governo Lega - Movimento 5 Stelle: https://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf.

⁴⁴⁴ Testi allegati all’ordine del giorno della seduta n.793 di mercoledì 10 maggio 2017: <http://documenti.camera.it/leg17/odg/assemblea/xhtml/2017/05/10/20170510.html>.

⁴⁴⁵ Definizione dell’Agenzia delle Entrate: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/aree-tematiche/pace-fiscale>.

*Stato di piccolo taglio*⁴⁴⁶, i mini BOT. Il contratto prevedeva inoltre l'assegnazione di 5 miliardi di euro per consentire il pensionamento immediato dei lavoratori, non ammissibili ai sensi della riforma Fornero, introducendo la disposizione di “Quota 100”, ossia il diritto al pensionamento una volta che la somma dell'età del pensionato e gli anni per i quali aveva contribuito, ammontava a 100. Infine, nel Contratto si proponeva anche di assegnare 17 miliardi di euro al “reddito di cittadinanza”. Inoltre, le due parti intendevano rivedere radicalmente il contenuto della direttiva BRRD, in quanto la versione consolidata non aveva sortito, ad avviso del Governo italiano, gli effetti sperati, destabilizzando il credito. Alla base di tale richiesta vi era la volontà di rimborsare gli investitori delle perdite subite, ridefinire la missione e gli obiettivi del Monte dei Paschi di Siena e separare le attività di banca commerciale da quelle di investimento. Tuttavia, data la completa assenza nel 2018 di crisi bancarie e nessun tentativo di cambiare la direttiva europea, le proposte sopracitate non hanno avuto alcuna attuazione concreta. In merito alle politiche per l'occupazione, il *Jobs Act* è stato fortemente criticato; le misure correttive assunte dal governo gialloverde sono contenute nel Decreto Dignità⁴⁴⁷ (d.l. 12 luglio 2018, n.87 convertito in l. 9 agosto 2018, n.96) e mirano a favorire i contratti a tempo indeterminato e a tutelare il lavoratore in caso di licenziamento illegittimo⁴⁴⁸. Queste proposte hanno cambiato l'ottica con cui i mercati finanziari avevano guardato in un primo momento al nuovo Governo.

Il 27 settembre il Ministro delle finanze, Giovanni Tria, ha presentato l'aggiornamento del DEF, come prescritto dalla legge. Il Consiglio dei Ministri, e in particolare i membri del Movimento 5 Stelle, hanno respinto categoricamente gli obiettivi fiscali a favore di una politica più espansiva, con un obiettivo di deficit del 2,4% per il 2019-2021. Dopo la rielaborazione, la crescita del PIL è stata indicata all'1,5% per il 2019, 1,6% per il 2020 e 1,4% per il 2021. È stato poi confermato l'obiettivo di privatizzare alcune attività per contribuire alla riduzione del debito. Il rapporto stimato debito/PIL è passato dal 130,9% nel 2018 al 126,7% nel 2021. Non vi è stato alcun tentativo di rispettare le norme europee nel 2019 né successivamente. Ciò che contava di più era il segnale che l'Italia non volesse

⁴⁴⁶ Boda, A., *Minibot, la moneta parallela che ci spinge fuori dall'euro*, il Sole 24 ore, 31 maggio 2019. Available at: <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2019/05/31/minibot-moneta-parallela-euro/>. [Accessed: 6 January 2020].

⁴⁴⁷ Gli altri punti del decreto riguardavano le semplificazioni fiscali, la disincentivazione a delocalizzare e lo stop alla pubblicità dei giochi d'azzardo.

⁴⁴⁸ Decreto dignità: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/08/11/18G00122/sg>.

più giocare secondo le regole europee. Secondo il governo, “*una posizione fiscale restrittiva, più vicina agli attuali parametri europei, priverebbe il bilancio pubblico delle risorse da utilizzare per sostenere la domanda e migliorare le prospettive di crescita a medio termine e la sostenibilità sociale*”⁴⁴⁹. Inoltre, questa posizione è stata supportata dalla convinzione che l'economia italiana fosse ancora lontana dalla piena occupazione delle risorse e che la persistente debolezza delle condizioni cicliche non fosse adeguatamente catturata dalle stime. La Commissione europea non ha aspettato molto per rispondere. Il 5 ottobre ha preso atto dell'intenzione di rivedere gli obiettivi di bilancio dell'Italia in deroga alla convergenza precedentemente annunciata verso l'obiettivo a medio termine (OMT), ma ha dovuto attendere il documento programmatico di bilancio (DBP) per reagire ufficialmente. Nel frattempo, lo spread del BTP decennale ha raggiunto oltre 300 punti base, minacciando la stabilità dell'intera UE⁴⁵⁰. Il governo ha presentato il suddetto documento il 16 ottobre, in linea con gli obiettivi dichiarati. In una lettera inviata all'Italia due giorni dopo, la Commissione ha chiesto perché il Paese stesse pianificando una “*deviazione evidentemente significativa dalle raccomandazioni adottate dal Consiglio nell'ambito del patto di stabilità e crescita*” per il 2019⁴⁵¹. Dopo un lungo dibattito tra la Commissione Europea e il Governo italiano, in particolar modo con il Ministro dell'Economia Tria, per la modifica dei termini contenuti nella Legge di Bilancio per il 2019, sono stati apportati cambiamenti. Nella lettera del 13 novembre⁴⁵², Tria ha sostenuto che l'Italia aveva bisogno di una politica espansiva per sostenere la crescita e affrontare le questioni sociali legate alla scarsa performance economica. La prima modifica è stata un forte aumento degli importi stimati derivanti dalla

⁴⁴⁹ Nota di aggiornamento al DEF 2018: http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/NADEF_2018.pdf.

⁴⁵⁰ Il Fatto Quotidiano, *Legge di bilancio, tutte le tappe: dalla nota di aggiornamento del DEF alle pagelle della Commissione Europea*, 25 settembre 2018. Available at: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/09/25/legge-di-bilancio-tutte-le-tappe-dalla-nota-di-aggiornamento-del-def-alle-pagelle-della-commissione-ue/4641332/>; D'Argenio, A., *Lettera della Commissione Europea: “Seria preoccupazione sul deficit”*, 5 ottobre 2018. Available at: https://www.repubblica.it/economia/2018/10/05/news/commissione_europea_def-208274667/.

⁴⁵¹ Dombrovskis, V. e Moscovici, P., *Commission letter to Italy - 5 ottobre 2018*: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_reply_minister_tria_0.pdf.

⁴⁵² Ministero dell'Economia e Finanza, *Lettera ai Commissari europei - 13 novembre 2018*: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ministro_tria_lettera_commissari_13_nov_2018.pdf.

privatizzazione; la seconda novità è stata la richiesta di prendere in considerazione le recenti situazioni emergenziali che avevano colpito l'Italia come “eventi straordinari”⁴⁵³ per consentire una riduzione degli adeguamenti strutturali. Tuttavia, nonostante il tentativo di Tria, non vi era alcun segno che i Commissari europei volessero compiere un passo verso le richieste italiane. L'unico compromesso a cui si è riusciti a giungere è stato la fissazione del disavanzo primario al 2,04%. Il reddito di cittadinanza e la riforma delle pensioni sono state le due iniziative-faro che hanno informato il processo di bilancio, tant'è che la natura contrattuale del programma economico ha fatto ruotare tutte le altre priorità governative attorno a questi due progetti. Entrambi i partiti dunque hanno ottenuto un grande successo elettorale grazie alla capacità di incontrare, con i propri programmi, le diverse esigenze di gran parte della popolazione, oltre che rappresentare un punto di rottura con i precedenti Governi che, per adempiere alle richieste dell'Europa, avevano imposto negli anni numerose misure di austerità. I discorsi dei due partiti seguono una traiettoria diversa ma sono riusciti ugualmente a coniugarsi: mentre il Movimento 5 Stelle ha fatto della crisi politica del paese uno dei punti focali del suo programma, la Lega ha fatto della crisi migratoria il suo cavallo di battaglia⁴⁵⁴. Nel complesso, il contratto è stato un modo per combinare le manifestazioni elettorali delle due parti e raddoppiare i piani di spesa, un problema che è diventato tanto più evidente quando è stato presentato il Bilancio per il 2019. Dopo l'approvazione della suddetta legge, i contrasti con l'Unione Europea non sono venuti a mancare ma, al contempo, hanno iniziato a manifestarsi i primi segni di frattura all'interno della stessa compagine governativa. In particolare, le divergenze riguardavano temi specifici quali il Pacchetto europeo sull'economia circolare – il Movimento 5 Stelle ha votato a favore, mentre la Lega contro – e l'immigrazione⁴⁵⁵. Questo è stato sintomo di un cambiamento di rotta da parte dei pentastellati che, insieme al Presidente del Consiglio, hanno iniziato ad temperare le proprie posizioni nei confronti dell'Europa. In questo braccio di ferro interno al Paese e al Governo si è innestato un nuovo intervento della Commissione Europea che nel giugno del 2019 ha segnalato forti dubbi sulla crescita economica italiana, arrivando

⁴⁵³ In particolare, il Ministro faceva riferimento alle alluvioni che avevano colpito l'Italia e i piani infrastrutturali d'emergenza, stilati a seguito del crollo del Ponte Morandi di Genova.

⁴⁵⁴ Garzia, D., *The Italian election of 2018 and the first populist government of Western Europe*, *West European Politics*, 42:3, 670-680 (2019).

⁴⁵⁵ Magnani, A., *Dal deficit alle migrazioni, cosa cambia in Europa con il Conte bis*, *Il Sole 24 ore*, 6 settembre 2019.

a sottolineare la possibilità di apertura di una procedura di infrazione per deficit eccessivo nei confronti dell'Italia stessa. Il Governo, con molte difficoltà è riuscito ad evitare questo rischio mediante l'approvazione di un pacchetto atto a soddisfare le condizioni di riduzione del deficit e dare garanzie sul bilancio 2020.

Nonostante la coalizione sembrasse funzionare nell'insieme, dopo poco più di un anno, a seguito dei risultati delle elezioni europee, che hanno visto il trionfo della sola Lega, gli sviluppi della crisi migratoria, le tensioni sulle diverse linee di politica economica per la manovra d'autunno, nonché le divergenze sulla nomina del nuovo Presidente della Commissione Europea, si è aperta una crisi di governo nel mese di agosto; questa si è risolta con l'uscita della stessa Lega dalla coalizione e la formazione di un nuovo governo Movimento 5 Stelle – PD, sempre guidato da Conte. Tra i punti che il Partito Democratico ha posto alla base della contrattazione con i pentastellati c'è stata la richiesta di una svolta nelle ricette economiche e sociali in chiave redistributiva, di modo da poter aprire la strada agli investimenti nel Paese. Questo nuovo Esecutivo ha segnato un punto di rottura con il precedente, soprattutto nei rapporti con l'Europa. Nonostante al Ministero degli Esteri sia stato posto come ministro Luigi Di Maio, che ha sempre mostrato una posizione ondivaga nei confronti dell'UE, il Ministero dell'Economia è stato affidato a Roberto Gualtieri, Presidente della Commissione Affari Economici del Parlamento Europeo nella Legislatura 2014/19 e figura che gode di particolare stima negli ambienti di Bruxelles. La decisione di formare un governo con il Partito Democratico ha rappresentato un'inversione di marcia da parte dei 5 Stelle ed ha mostrato la volontà di ristabilire un rapporto con le Istituzioni europee improntato sul rispetto reciproco, pur continuando a tutelare gli interessi nazionali. Il primo banco di prova con Bruxelles per il nuovo Esecutivo è arrivato con l'approvazione della Manovra Finanziaria da parte dell'UE. Le trattative non sono state lineari come ci si aspettava, in quanto la Commissione Europea ha fatto notare che non venivano rispettati gli accordi sulla riduzione della spesa e del deficit. Il problema principale era rappresentato dall'indicazione del deficit di partenza, fissato al 2,2%, superiore rispetto a quanto dichiarato nel 2018⁴⁵⁶. Dopo varie perplessità da parte europea e chiarimenti del Governo italiano, a fine novembre la manovra è stata approvata dall'UE con riserva, mentre l'approvazione definitiva da parte del Parlamento

⁴⁵⁶ Rassegna online, *L'UE all'Italia: la manovra non rispetta la riduzione del debito. Conte: chiariremo*. Il Sole 24 ore, 22 ottobre 2019. Available at: <https://www.ilsole24ore.com/art/la-commissione-ue-all-italia-manovra-non-rispetta-riduzione-debito-ACABGot>. [Accessed: 25 Jan. 2020].

italiano è avvenuta il 23 dicembre 2019⁴⁵⁷. Le novità contenute nel testo sono state molteplici: tagli al cuneo fiscale, tassa sulle vincite superiori a 500 euro, lotta all'evasione fiscale con incentivi per l'utilizzo del Pos, *Green investment*. Inoltre si è riusciti ad evitare l'aumento dell'IVA; tuttavia, questo potrebbe comportare un aumento delle accise sul carburante nel 2021. In data 3 febbraio il Consiglio dei Ministri ha approvato il d.l. n.3 per il taglio del cuneo fiscale, il che dovrebbe garantire ai lavoratori dipendenti, a partire da luglio 2020, un'integrazione al reddito pari a 600 euro. Altra iniziativa che testimonia il rinnovato rapporto italiano con le Istituzioni europee è il sostegno alla riforma del MES. Durante l'Eurosummit del 13 dicembre 2019 il Primo Ministro Conte si è mostrato disposto nel proseguire nei lavori di riforma del MES per risolvere alcune criticità esistenti dalla sua istituzione, oltre che implementare il processo di Unione Bancaria. Inoltre ha precisato durante una conferenza stampa che "l'Italia ha un debito sostenibile", pertanto la riforma è necessaria poiché funzionale all'intera Unione⁴⁵⁸.

L'8 ottobre 2019 la Camera ha approvato in via definitiva la proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B che prevede una drastica riduzione del numero dei parlamentari, modificando gli articoli 56 e 57. Lo scopo della riforma è duplice: migliorare il processo decisionale delle Camere, di modo che possano rispondere meglio alle esigenze dei cittadini, e ridurre i costi della politica⁴⁵⁹. Tuttavia, dal momento che il testo è stato approvato a maggioranza assoluta nella seconda votazione al Senato, alcuni parlamentari, appellandosi all'articolo 138, hanno avviato una raccolta firme per indire un referendum confermativo sulla legge. Il 23 gennaio 2020, a seguito di un primo respingimento della richiesta, l'Ufficio centrale per il referendum della Corte di Cassazione ha dichiarato che *"la richiesta di referendum sul testo di legge costituzionale recante "modifica degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari", sorretta dalla firma di 71 senatori, è conforme all'articolo 138 della Costituzione ed ha accertato la legittimità del quesito referendario dalla stessa*

⁴⁵⁷ Testo proposto dalla 5^a Commissione Permanente per il disegno di legge *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020 - 2022"*: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/349305.pdf>.

⁴⁵⁸ Adnkronos, *Mes, Eurosummit accoglie modifica chiesta da Conte*, 13 dicembre 2019. Available at: https://www.adnkronos.com/soldi/economia/2019/12/13/mes-passa-modifica-dichiarazione-eurosummit_XZ9fUrNET8SF0uZ3X4Oz4K.html?refresh_ce. [Accessed: 25 Jan. 2020].

⁴⁵⁹ Dipartimento per le Riforme Istituzionali: <http://www.riformeistituzionali.gov.it/it/la-riduzione-del-numero-dei-parlamentari/>. [Accessed: 13 Jan. 2020].

proposto⁴⁶⁰. Il referendum è stato convocato dal Presidente della Repubblica per il 29 marzo.

3.4 ITALIA E GRECIA A CONFRONTO

3.4.1 Crisi greca – crisi italiana: una comparazione

Dopo aver analizzato dal punto di vista economico ed istituzionale sia la crisi greca che quella italiana a partire dal 2008, in quest'ultimo paragrafo si intende procedere ad un esame dei due contesti mediante una cronologia degli eventi.

Il 2008, come ribadito più volte, ha rappresentato il punto di partenza per la crisi economica che si è abbattuta sull'Eurozona. La crisi finanziaria globale ha colpito sia la Grecia che l'Italia, ma in maniera differente: mentre la prima aveva sempre dipeso dai mercati finanziari esteri per finanziare il settore pubblico, la seconda aveva basato la crescita economica sull'export. A differenza della Grecia, però, il debito pubblico italiano è detenuto per il 55,6% dalla Banca d'Italia e dagli istituti di credito ordinario, mentre il 12,5% è posseduto dai privati; solamente il 31,9% è allocato all'estero. Con il crollo dei mercati finanziari globali e la riduzione della domanda di beni da parte degli altri Stati, la Grecia si ritrovò, in quel dato momento, senza nessuno disposto a continuare a finanziare il suo deficit e pagare tassi d'interesse elevati sul debito preesistente, mentre l'Italia assistette alla crescita del debito pubblico, che in quell'anno aveva toccato il 116%, nonché all'aumento dello *spread* dai 70 punti base nel 2008 continuò a crescere fino a 550 nel novembre del 2011 durante gli ultimi giorni del Governo Berlusconi IV. Dopodiché lo *spread* iniziò a scendere a 352 dopo l'insediamento del Governo Monti nel medesimo mese, raggiunse il livello minimo di 96 punti nel dicembre del 2014 e poi iniziò nuovamente a crescere, raggiungendo i 131 punti nel marzo 2018 e attestandosi, nel gennaio del 2020, sui 138 punti base.

⁴⁶⁰ Comunicato stampa: Referendum sul testo di Legge costituzionale: http://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/dett_cst.page;jsessionid=6B083A5EDB6F887096F04525F1224BDC.jvm1?contentId=CST23542.

2008 -2019

GRECIA

2008

ITALIA

- Scontri sociali (dicembre)

Apparentemente uscita indenne dalla tempesta finanziaria globale; i problemi con cui il Governo Karamanlis deve confrontarsi sono legati a rivolte della società civile scaturite dall'uccisione di uno studente, Alexandros Grigopoulos, da parte di un poliziotto nel quartiere ateniese di Exarcheia⁴⁶¹.

- Governo Berlusconi IV (8 marzo)
Dato il deteriorarsi delle condizioni economiche, tenta di porre un freno alla situazione approvando una serie di riforme miranti ad incentivare la produzione e i consumi.

⁴⁶¹ Rassegna stampa, *Police killing of youth sparks explosive riots*, Ekathimerini, 8 dicembre 2008; Εθνος, *Επέτειος Γρηγορόπουλου: Σε εξέλιξη οι πορείες σε Αθήνα-Θεσσαλονίκη*, 6 dicembre 2019, Available at: https://www.ethnos.gr/ellada/76117_epeteios-grigoropoyloy-se-exelixi-oi-poreies-se-athina-thessaloniki-pics. [Accessed: 27 Jan. 2020].

2009

- Scoppio della crisi in ottobre
Il neo-eletto Primo Ministro Georgos Papandreou dichiara l'esistenza di un buco nei conti pubblici; la rivelazione è scioccante, in quanto viene reso noto che i governi precedenti avevano falsificato i bilanci, nascondendo un deficit che aveva raggiunto ormai il 12,7%. Da quel momento negli ambienti internazionali, e soprattutto in Europa, comincia a porsi la questione della sostenibilità del debito ellenico.
- A fine anno le Agenzie di rating iniziano a declassare il debito greco.
- Governo Berlusconi
A causa dei deboli fondamenti della struttura economica italiana, le manovre risultano inefficaci e la performance del Paese continua a peggiorare. Gli investitori internazionali iniziano a temere l'impossibilità da parte dell'Italia di pagare il proprio debito pubblico; questa sfiducia dei mercati ha come effetto l'innalzamento dello spread, che si attesta a 170 punti base in gennaio.
- Nel corso dell'anno l'economia sembra riprendersi e lo spread scende nuovamente al di sotto dei 100 punti.

2010

- I titoli del debito pubblico sono declassati allo stato "*junk*".
- In aprile, il Governo Papandreou, dopo aver esperito tutti i mezzi interni per fronteggiare la crisi, si trova costretto a rivolgersi all'Unione Europea, in un appello televisivo annuncia: "*è giunto il momento di prendere decisioni coraggiose qui in Grecia [...]. Tutti abbiamo un onore e un dovere nei confronti della nostra patria, quindi dobbiamo lavorare insieme (con l'UE) in questo*

*momento difficile per proteggere la nostra economia*³.

- Primo programma di aiuti: il 2 maggio viene accordato il primo *bailout* da 110 miliardi di euro in occasione del Consiglio Europeo. Si tratta di una serie di prestiti bilaterali triennali tra lo Stato e gli altri membri dell'Eurozona e tra lo Stato e il Fondo Monetario Internazionale, unica soluzione per ovviare alla clausola di *no-bailout* contenuta all'art. 125 TFUE. La concessione di aiuti è accompagnata dalla firma da parte di Atene di un *Memorandum* in cui sono specificate le misure di austerità da adottare per porre un freno alla situazione. Gli obblighi imposti risultano tuttavia particolarmente duri per la popolazione, dati i consistenti tagli alla spesa pubblica, la previsione di un aumento della pressione fiscale, nonché la richiesta di privatizzazioni. La *βουλή* non può far altro che recepire il *Memorandum* (l. 3845/2010 del 6 maggio) e iniziare a delineare piani d'azione per poter ottenere le prime tranche di prestito.
 - Alla fine dell'anno la situazione tuttavia non mostra segni di
- L'Italia contribuisce al primo salvataggio greco per 10 miliardi: il nostro debito pubblico aumenta in maniera proporzionale, ma “*anche gli attivi aumentarono dello stesso ammontare pari al credito risultate verso la Grecia*”².

³ Smith, H., *Greece's Pappandreou makes TV appeal for unity over financial crisis*, The Guardian, 2 febbraio 2010.

² Affermazione rilasciata da Roberto Perotti in un'intervista all'Internazionale. Cfr. Cavalli, N., *Quanto ci costano i salvataggi greci*”, Internazionale, 30 settembre 2015.

miglioramento, alimentando forti dubbi sulla ripresa economica greca; l'austerità aveva ulteriormente indebolito la già fragile economia ellenica, poiché veniva impedita l'adozione di misure anticicliche per contrastare la recessione.

2011

- Dall'aprile inizia in Piazza Syntagma un'occupazione spontanea da parte del movimento degli Oltraggiati. Si tratta di manifestazioni per lo più pacifiche, caratterizzate da dibattiti su temi di interesse nazionale.
- Il contagio: la crisi dell'Eurozona investe l'Italia. Già in aprile le Istituzioni europee, considerando la situazione di tensione che si stava proponendo sui mercati e in Grecia, esorta l'Italia – che aveva registrato alla fine del 2010 un rapporto debito/PIL al 119% – a rivedere il proprio programma di stabilità e optare per riforme fiscali più incisive⁴ per far scendere il rapporto deficit/PIL al di sotto del 3%⁵.
Il Governo italiano si mostra inizialmente restio a seguire le indicazioni europee. Solo a seguito delle numerose esortazioni da parte del Presidente della Repubblica a procedere all'adozione di una disciplina più rigorosa che tenesse fede agli impegni assunti in sede europea, il Governo presenta il 6

⁴ *Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2011 sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011* – 2014: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:215:0004:0007:IT:PDF>.

⁵ Nel 2010 tale rapporto era salito al 4,6%.

- Su richiesta del Governo, l'UE istituisce nel luglio una *Task Force* per supportare l'azione governativa nell'attuazione delle riforme.
- In settembre il Parlamento ellenico riesce a varare una manovra per introdurre la tassazione degli immobili, che tuttavia non risulta sufficiente per far fronte alle difficoltà. Pertanto, alla fine del mese, vengono decretati nuovi tagli sulle pensioni ed immediati licenziamenti nel settore pubblico. Dato il crescente peso della crisi e la rabbia della popolazione - la quale manifestava da mesi contro il governo e l'austerità - Papandreou annuncia di voler indire un referendum sui termini del nuovo piano di aiuti internazionali sotto negoziazione. La proposta viene però prontamente ritirata, in quanto aveva creato una situazione conflittuale con Bruxelles tale da mettere a rischio il proseguimento dell'erogazione dei prestiti.

luglio il d.l. n. 98/2011 convertito in l. 15 luglio 2011, n. 111 recante le misure di consolidamento fiscale.

- 5 agosto: lo *spread* tocca quota **389** punti. Arriva un sollecito dalla BCE che, mediante la lettera Trichet – Draghi, indica all'Italia quali siano le misure prioritarie per sanare la propria economia ed ottenere il sostegno europeo. Pertanto, il governo si orienta verso l'adozione di nuove e ulteriori misure economiche, contenute poi nella l. 14 settembre 2011, n. 148, anche se le difficoltà sono molte per raggiungere accordi su temi fondamentali. Non mancano critiche da parte dei Paesi membri per l'insufficienza delle misure adottate dal Governo Berlusconi.

Anche sul fronte interno iniziano a manifestarsi fratture sia con l'opposizione che all'interno della stessa maggioranza. Tale situazione di incertezza politica ed economica spinge le Agenzie di rating a declassare il debito pubblico italiano; lo *spread* sale a 552 punti durante gli ultimi giorni del Governo Berlusconi.

- Governo tecnico Papademos

Nonostante la fiducia confermata dalla *βουλή*, Papandreou si dimette il 9 novembre.

L'11 novembre, a seguito di un accordo politico tra Nea Dimokratia, PASOK e LAOS viene istituito un governo tecnico guidato da Loukas Papademos. Il nuovo esecutivo è composto dalla coalizione dei partiti che avevano designato il Primo Ministro. Viene posto un orizzonte temporale all'azione del Governo: le elezioni sono stabilite il 12 maggio 2012.

- Governo tecnico Monti

Berlusconi, non godendo più di una solida maggioranza, si dimette il 12 novembre. Data l'emergenzialità della situazione, il Presidente della Repubblica Napolitano opta per l'istituzione di un governo tecnico guidato da Mario Monti, che ottiene la fiducia dal Parlamento il 16 novembre. Il nuovo esecutivo è formato prettamente da figure tecniche. Non viene posto un limite temporale all'azione del Governo Monti, poiché si intende porvi fine con la scadenza naturale della Legislatura.

- A dicembre viene adottata la prima riforma, il Decreto Salva-Italia (l. 22 dicembre 2011, n.214), con la quale si intende riequilibrare la struttura dei conti pubblici. La novità più importante apportata dal decreto è la Riforma Monti-Fornero per le pensioni: viene applicato a tutti il sistema contributivo, innalzata l'età pensionabile e previsto un adeguamento delle pensioni al costo della vita.

2012

- Secondo programma di aiuti: il 12 febbraio viene approvato il “*Sesto Pacchetto di Austerità*”, contenente ulteriori misure di riduzione dei salari minimi, tagli alla spesa pubblica e ai posti di lavoro, oltre che a un piano di privatizzazioni delle società per utenze (DEPA e DESFA). Si ottiene così un secondo piano d’aiuti negoziato con la *Troika* nel quadro del nuovo Fondo salva-Stati europeo (EFSF). Nonostante la necessità dell’intervento, nella *βουλή* nascono numerose proteste e si verificano defezioni durante il voto per l’accettazione del nuovo piano, non solo da parte dell’opposizione – ed in particolare del neo-nato partito SYRIZA- ma anche da parte di membri degli stessi partiti che appoggiano il Governo Papademos.
- Dopo una serie di colloqui e negoziazioni con i creditori privati del Paese, in marzo si procede alla ristrutturazione del debito pubblico, per cui il 31,5% delle obbligazioni è sostituito da 20 nuovi titoli di Stato a lunga scadenza emessi dall’EFSF. Viene inoltre raggiunto un accordo per procedere ad un *haircut* del
- L’Italia contribuisce al secondo piano di aiuti greco con una quota pari al 19,2%⁶ del totale del credito concesso.
- Nel marzo viene approvata la l. n. 27/2012 (Decreto Cresci Italia) che prevede una serie di misure miranti alla crescita economica del Paese. È stato così possibile avviare un programma di liberalizzazioni che ha avuto un effetto positivo sui mercati: lo *spread* tra Btp e Bund si riduce di 320 punti a seguito dell’approvazione della manovra. Nei mesi successivi si registra un calo anche del tasso d’interesse sui titoli del debito poiché la fiducia sui mercati si restaura. Inoltre, a differenza della Grecia, l’Italia può beneficiare della liquidità immessa nel settore bancario con il LTRO varato dalla BCE.
- Riforma costituzionale: in aprile il Governo approva la modifica dell’art.81 per procedere ad un irrigidimento della disciplina del pareggio di bilancio.

⁶ Il totale del prestito era di 180 miliardi di euro.

53,5% del valore nominale dei titoli detenuti dai creditori privati.

- Elezioni di maggio: nessun partito riesce ad aggiudicarsi un numero tale di voti da poter formare un governo⁷ o quantomeno una coalizione.
- Elezioni di giugno: la Nea Dimokratia di Samaras esce vincitrice e forma un governo di coalizione con il PASOK di Venizelos. Il tratto peculiare, però, è l'avanzata dei partiti euroscettici, quali SYRIZA – che diventa primo partito di opposizione - e Alba Dorada.
- Il nuovo Governo Samaras adotta, dopo un sollecito della Troika per il rilascio di una tranche di capitale, un nuovo pacchetto di misure di austerità miranti a: ricapitalizzare le banche, riformare il mercato del lavoro e il sistema pensionistico, attuare aggiustamenti in campo fiscale. Vi sono però difficoltà nel soddisfare nell'immediato tali condizioni; la conseguenza è un ritardo nel rilascio di una tranche di credito.
A seguito dell'aumento delle tensioni tra il governo ellenico e l'Unione Europea, si opta, durante una riunione straordinaria
- Legge Fornero sul lavoro (l.28 giugno 2012, n.92): vengono introdotti nuovi tipi di contratti di lavoro e nuove tutele per determinate categorie lavorative; inoltre la riforma dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori rende più agevole il ricorso alla disciplina dei licenziamenti per motivi economici.
- In cambio dell'attuazione di dette riforme, che prevedono misure particolarmente austere, anche se nemmeno lontanamente paragonabili a quelle imposte dal Governo Papademos in Grecia, Monti chiede a Bruxelles una riduzione del costo del debito italiano e dell'onere dei pagamenti degli interessi, di modo da riuscire a dare un impulso positivo all'economia. Nonostante la situazione economica italiana fosse alquanto compromessa dalla crisi, Monti è sin da subito favorevole all'istituzione dell'EFSF, prima, e dell'ESM, poi, contribuendo, come

⁷ Per un chiarimento sul sistema elettorale vedere Nota 12.

dell'Eurogruppo di novembre, per una modifica del testo del *Memorandum*: si concede un adeguamento fiscale di ulteriori due anni e lo spostamento del limite temporale di finanziamento da parte dell'EFSF al 2015. Inoltre, viene previsto un abbassamento dei tassi di interesse da corrispondere e un nuovo programma di acquisto del debito pubblico ellenico. Da parte sua, la *βουλή* garantisce l'attuazione delle misure concordate con il secondo piano di salvataggio per poter ricevere i fondi di cui il Paese necessita.

detto, al secondo *bailout* greco per il 19,2% del totale del prestito.

Nonostante le riforme e le iniziative messe in campo dal Governo Monti, il 7 dicembre si apre una crisi extraparlamentare che induce il Presidente del Consiglio a rassegnare le proprie dimissioni, divenute effettive a seguito dell'approvazione della legge di bilancio il 21 dicembre.

2013

- A metà dell'anno l'economia inizia nuovamente ad arrancare nonostante gli ingenti sforzi del Governo di Atene. Pertanto il Parlamento si trova a dover approvare nuove ed impopolari misure di austerità, il 28

- Elezioni di febbraio: la vittoria va al centro-sinistra guidato da Bersani. Grande novità è però il risultato ottenuto dal Movimento 5 Stelle, partito di protesta contro l'*establishment* nato pochi anni prima, che ottiene il 25,5%. Il centro-sinistra, tuttavia, non gode della maggioranza assoluta al Senato per poter formare un governo.
- Elezione del Presidente della Repubblica: il 18 aprile iniziano le votazioni. Tuttavia, non si riesce a convergere su alcun nome durante le prime cinque votazioni; pertanto i leader delle due grandi coalizioni, in

aprile ed il 17 luglio. La manovra approvata in aprile prevede il taglio nel settore pubblico di 25.000 dipendenti, un prolungamento dell'orario di lavoro per alcune categorie e l'imposizione di una nuova imposta sui beni immobili, quest'ultima da definire in seguito. Con la riforma di luglio vengono poi decretati nuovi tagli salariali, ulteriori licenziamenti, riforme fiscali e consistenti riduzioni nel bilancio pubblico. Inoltre, a fronte delle manifestazioni che stavano dilagando in tutto il Paese, il Governo decide di sospendere il diritto di sciopero, procedendo all'attuazione della mobilitazione civile. Se da un lato il nuovo piano di salvataggio continuava a mantenere la Grecia in una *safe zone*, evitandole il *default*, dall'altro stava portando alla distruzione della società civile⁸.

accordo con Monti, propongono al Presidente uscente di accettare nuovamente il mandato. Napolitano accetta e alla sesta votazione viene eletto⁹.

- Governo Letta: data l'impraticabilità di un governo che avesse la maggioranza solo in uno dei due rami del Parlamento, Bersani si dimette da segretario del partito (PD). Napolitano incarica allora Enrico Letta per formare un nuovo Esecutivo. Questa volta non si tratta di un governo tecnico, ma di larghe intese, in quanto composto da tutte le forze politiche, ad eccezione di Lega e Movimento 5 Stelle.
- Tra le più importanti misure adottate rientra il Decreto del Fare (l. n.98/2013), contenente misure di semplificazione e riduzione degli oneri burocratici per cittadini e imprese che contribuivano a far ripartire l'economia italiana e a dare nuova competitività sui mercati esteri.

⁸ Rassegna online (2015), *Grecia, suicidi aumentati del 35,7% in 3 anni: "È l'effetto di crisi e austerità"*, Il Fatto Quotidiano. Available at: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2015/02/06/grecia-suicidi-aumentati-357-in-3-anni-leffetto-crisi-austerita/1401744/>. [Accessed 26 Jan. 2020].

⁹ Rassegna Quotidiano, *Presidente della Repubblica, Napolitano rieletto alla sesta votazione*, Il Fatto Quotidiano, 20 aprile 2013.

2014

- Miglioramento dell'economia: a seguito della revisione dell'Eurogruppo svoltasi il 12 aprile, si permette ad Atene di tornare a vendere titoli del debito pubblico¹⁰. Inoltre, il tasso di disoccupazione inizia a scendere. Tali segni di ripresa fanno ipotizzare al Primo Ministro Samaras di poter intavolare negoziati con la Troika per richiedere la chiusura anticipata dei programmi di aiuto, nella convinzione che la Grecia possa da quel momento ricominciare a finanziarsi autonomamente. Nonostante i risultati alquanto confortanti emersi dalla revisione effettuata dai rappresentanti dei creditori ad Atene, le Istituzioni europee e l'IMF, soprattutto su esortazione dei Ministri delle Finanze europei, preferiscono offrire un allungamento dei termini dell'assistenza fino a metà del 2015.
- Elezioni Europee (25 maggio): i risultati delle urne mostrano un altissimo livello di sfiducia nell'*establishment* interno, tant'è che SYRIZA ottiene il 26,5% dei voti, superando in tal modo la Nea Dimokratia. Tale risultato dà a Tsipras la possibilità di iniziare a
- Il Governo Letta si dimette a causa di cambiamenti interni al Partito Democratico.
- Governo Renzi: Matteo Renzi, dopo aver ricevuto l'incarico dal Presidente della Repubblica, diventa nuovo Presidente del Consiglio il 21 febbraio.
Viene riformato il mercato del lavoro con il *Jobs Act* (d.l 20 marzo 2014, n. 34 e l. 10 dicembre 2014, n. 183): si rende più flessibile, di modo da ridurre il tasso di disoccupazione. La riforma viene accolta così positivamente dai mercati che il giorno della sua approvazione lo *spread* scese a 96 punti.
- Elezioni europee (25 maggio): l'avanzata del principale partito anti-europeista, il Movimento 5 Stelle, manca il successo elettorale. Difatti, il grande vincitore di quelle elezioni è il Partito Democratico guidato da Matteo Renzi, che ottiene il 40,8% dei voti. Il risultato conseguito dal

¹⁰ Il Post, *La Grecia ritorna sui mercati*, 10 aprile 2014.

mettere in dubbio la tenuta e la legittimità della coalizione di governo formatasi con le elezioni del 2012. Altra grande novità è rappresentata dalla continua avanzata dei piccoli partiti come Alba Dorada e il neo-nato To Potami¹². Quello espresso in Grecia è più in voto di protesta contro le élite interne che contro quelle di Bruxelles.

- Mancata elezione del Presidente della Repubblica: alla situazione di “stabilità” economica si contrappone quella di instabilità politica. Il 17 dicembre iniziano le votazioni per eleggere il nuovo Capo dello Stato. Tuttavia, come temuto dal Primo Ministro Samaras, non si riesce a raggiungere la maggioranza richiesta entro i primi tre scrutini. Pertanto, come disposto dall’art. 32 (4) della *Συντάγματος*, il Parlamento viene sciolto e vengono programmate elezioni anticipate per il 25 gennaio 2015.

PD ne rafforza la posizione non solo in Europa, ma anche in patria.

¹² Pappas, T., *Populism and Crisis Politics in Greece*, London, Palgrave MacMillan, 2014.

2015

- Governo Tsipras: alle elezioni del 25 gennaio SYRIZA vince con il 35.3% dei voti. Non avendo ottenuto la maggioranza assoluta Tsipras decide di formare un governo con ANEL, partito appartenente alla destra nazionalista guidato da Panos Kammenos; i due condividono solo la politica antieuropeista ed *anti-austerity*.
- Elezione del Presidente della Repubblica: il 15 gennaio il Presidente Napolitano si dimette. L'elezione del nuovo Capo dello Stato si è svolta tra il 29 ed il 31 gennaio. Al quarto scrutinio viene scelto Sergio Mattarella.
- Elezione del Presidente della Repubblica: il 18 febbraio viene eletto al quarto turno Prokopios Pavlopoulos come Capo dello Stato, candidato proposto da Tsipras e appoggiato dalla Nea Dimokratia e da ANEL.
- Piano Draghi: i titoli del debito pubblico greco non vengono inclusi nel programma poiché Atene sta già beneficiando di ingenti aiuti da parte
- Piano Draghi: l'Italia, a partire da marzo, beneficia del *Quantitative easing*.

della BCE e di un innalzamento del massimale dell'ELA¹⁴.

- Intanto il debito pubblico sale al 177%, rendendo necessarie nuove contrattazioni con i creditori, che terminano il 20 febbraio con l'approvazione da parte dell'Eurogruppo di un'ulteriore estensione della durata del secondo *bailout*. In cambio è richiesta l'adozione di alcune misure di privatizzazione e tagli alla spesa pubblica; le richieste avanzate dal Governo SYRIZA non vengono prese in considerazione.
- Referendum sul terzo programma d'aiuto: l'economia torna in recessione. Le lunghe e infruttuose trattative per estendere ancora i termini del secondo *bailout* culminano nella decisione di Tsipras di ritirarsi dai tavoli negoziali europei il 26 giugno e proclamare per il 5 luglio un referendum sui termini del nuovo accordo di salvataggio che i creditori proponevano. Nel periodo intercorrente tra queste due date la situazione economica diventa
- Tutte le forze politiche in Italia accolgono con favore l'esito del referendum ellenico, sottolineando come si sia trattato di una "*prova di democrazia*"¹³.
- Riforma delle banche: in agosto viene varato il Decreto Salva Banche (l. 6 agosto 2015, n. 132), rivolto alle banche popolari e di credito cooperativo, risultate particolarmente esposte ai crediti in sofferenza (*NPLs*) e pertanto bisognose di esser ricapitalizzate.

¹⁴ Rassegna Online, *BCE, Draghi: "Al via il 9 marzo acquisti titoli di Stato". Ma non quelli della Grecia*, Il Fatto Quotidiano, 5 marzo 2015. Available at: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2015/03/05/bce-draghi-via-9-marzo-acquisti-titoli-non-quelli-grecia/1479426/>. [Accessed: 30 Jan. 2020].

¹³ Cottone, N., *Grecia, Mattarella: scenari inediti, ora responsabilità. Padoan: riforme e investimenti per recuperare crescita sostenibile*, Il Sole 24 ore, 5 luglio 2015.

talmente drammatica che il governo è costretto a proclamare l'imposizione del controllo sui capitali e dichiarare la chiusura delle banche fino al 20 luglio per prevenire deflussi eccessivi di capitali. Al *Greferendum* la vittoria dell'OXI (No) è schiacciante, ma non garantisce a Tsipras un maggior potere negoziale in sede europea per ottenere una ristrutturazione del debito e la fine dell'austerità. Il Ministro delle Finanze Yannis Varoufakis si dimette e viene sostituito da Euklid Tsakalotos.

- Terzo programma di aiuti: il lungo braccio di ferro tra Atene e Bruxelles porta ad un ulteriore deterioramento dell'economia ellenica; il Paese arriva sull'orlo del *default* nuovamente. Pertanto, per il bene del popolo, i negoziatori greci fanno un passo indietro rispetto alle loro posizioni e, il 12 luglio 2015, viene raggiunto un accordo provvisorio per un nuovo pacchetto d'aiuti da 86 miliardi di euro da erogare in tre anni nel quadro del MES. Ovviamente la concessione degli aiuti viene subordinata ad un nuovo Memorandum contenente più dure misure d'austerità, necessarie però al risanamento economico. Il Parlamento ellenico vota dunque il 14 luglio per l'accettazione di un nuovo

Viene avviato un progetto di trasformazione di una consistente quota del settore bancario in società per azioni per poterne migliorare la *corporate governance* e rendere il sistema bancario più resiliente in caso di crisi sistemiche.

pacchetto di misure¹⁵ da implementare prima di procedere con la stesura dell'accordo di salvataggio vero e proprio. Le revisioni in loco da parte della Troika mostrano buoni risultati in merito agli impegni assunti da Atene, pertanto si giunge alla stipula del nuovo programma, accettato dalla *βουλή* il 15 agosto.

- Elezioni di settembre: oltre al malcontento del popolo, SYRIZA deve far fronte anche alle spaccature tra le sue fila. Sentendosi dunque in dovere di metter in discussione la legittimità del governo dopo aver “tradito la fiducia” dei greci, Tsipras rassegna le proprie dimissioni e vengono indette elezioni anticipate per il 20 settembre. Il risultato delle urne mostra una rinnovata fiducia nei confronti di SYRIZA, che forma un governo con il medesimo assetto del precedente.

2016

- Mentre gli scioperi e le manifestazioni continuano a dilagare in tutto il Paese, il Governo approva nuove misure di austerità e prosegue nell'implementazione delle vecchie.
- Referendum costituzionale: Renzi indice per il 4 dicembre un referendum sulla Riforma Renzi-Boschi. Il testo concerne, tra l'altro, il superamento del bicameralismo

¹⁵ Plantzos, K., *Αύξηση της έκτακτης εισφοράς, «μαχαίρι» στις συντάξεις - Φόρος 29% και διπλάσια προκαταβολή χωρίς αφορολόγητο για επιχειρήσεις – Τέλος ο μειωμένος ΦΠΑ στα κοσμοπολίτικα νησιά του Αιγαίου - Επιβαρύνσεις στα ασφάλιστρα*, Προτοθεμα, 14 luglio 2015. Available at: <https://www.protothema.gr/economy/article/493005/ti-allazei-se-forologia-kai-sudaxeis/>. [Accessed: 26 Jan. 2020].

paritario, la riduzione del numero dei senatori e la riforma della parte II del Titolo V della Costituzione. L'esito è negativo: la vittoria del No è il segno di un malcontento diffuso della popolazione, la quale aveva visto, nonostante le riforme, un peggioramento della qualità di vita ed una riduzione dei consumi delle famiglie.

- Governo Gentiloni: caduto il Governo Renzi, il 12 dicembre si insedia il Governo Gentiloni.

La priorità del nuovo Esecutivo è ridurre l'indebitamento del Paese – aumentato da 2.191 miliardi di euro a gennaio a 2.224 miliardi in novembre – e dare una spinta alla ripresa economica. La strategia programmatica trova legittimazione nel Def per il 2017: viene designato quale obiettivo primario l'aumento stabile della crescita economica e dell'occupazione, nel rispetto della sostenibilità delle finanze pubbliche. La riforma di punta è rappresentata dal Decreto Salva Risparmio, con il quale viene istituito un fondo da 20 miliardi di euro atto a salvare le banche in difficoltà, prima fra tutte il Monte dei Paschi di Siena.

2017

- Crescono le tensioni sul Terzo *bailout* quando l'IMF notifica che il debito di Atene sta diventando insostenibile e che i tagli alla spesa pubblica imposti dai creditori europei ostacolano la crescita economica. Quindi, per prevenire un nuovo aggravarsi della crisi, le Istituzioni europee convengono per obiettivi di bilancio più indulgenti, rifiutando un eventuale taglio del debito.
- Tsipras accetta di attuare nuove riforme fiscali e pensionistiche, nonostante debba affrontare la pressione interna di un'economia fortemente indebolita e l'aumento del tasso di povertà.
- Governo Gentiloni: l'11 aprile viene approvato il Documento di Economia e Finanza: sono comprese una serie di misure per correggere i conti pubblici ed essere in linea con le richieste europee. Inoltre, nei giorni seguenti, Gentiloni procede alla firma di un *Memorandum* d'Intesa sul reddito di inclusione da concedere alle famiglie che dichiarino un reddito al di sotto della soglia di povertà, di modo da permetter loro di raggiungere un livello di vita accettabile¹⁶.
- Il 21 giugno viene approvata dal Parlamento la legge n.96¹⁷ di conversione al d.l. n.50 del 24 aprile 2017 che prevede, in materia finanziaria, misure a favore degli enti territoriali, interventi nelle zone colpite da calamità naturali¹⁸ ed ulteriori misure atte allo sviluppo. Con il d.l. del 25 giugno 2017, n. 99, vengono introdotte misure speciali per salvaguardare il tessuto produttivo e sociale, l'occupazione e i risparmiatori nella gestione della

¹⁶ Mochi, F., *Ok alla legge su povertà, arriva reddito di inclusione: cos'è e a chi spetta*, Adnkronos, 9 marzo 2017. Available at: https://www.adnkronos.com/soldi/economia/2017/03/09/reddito-inclusione-cos-chi-spetta_nwVxmHSDtXaliAQmAUSUnI.html. [Accessed 26 Jan. 2020].

¹⁷ Legge 21 giugno 2017, n.96: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/23/17G00112/sg>.

¹⁸ In particolare, si ricordi il sisma che ha colpito il 24 agosto 2016 la zona di Amatrice, di Norcia e di Visso.

crisi della Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca. Nei giorni precedenti erano state approvate altre misure inerenti il sistema bancario e la sua tutela.

A dicembre la legislatura giunge a termine.

2018

- Fine dei programmi di aiuto: Dopo aver affrontato la discussione in seno all'Eurogruppo del giugno 2018, i creditori, sentiti anche i capi missione della Troika, decretano che la Repubblica ellenica è pronta ad uscire definitivamente dai programmi di aiuto a partire dal 20 agosto 2018. Tuttavia, il Paese, secondo il disposto del regolamento n. 472/2013/UE, deve esser sottoposto alla Sorveglianza Rafforzata Post-Programma: a cadenza trimestrale i capi missione dei creditori si recano ad Atene per valutare gli sviluppi della situazione economica ellenica, oltre che a facilitare il processo di normalizzazione e supportare l'attuazione delle riforme. Nonostante la situazione non è ancora del tutto sanata, data la necessità di rafforzamento di alcuni settori cruciali per l'apparato economico greco, i risultati delle prime *Enhanced Surveillance* sono
- Elezioni del 4 marzo: dopo cinque anni i cittadini vengono chiamati alle urne. I risultati sono inaspettati: il Movimento 5 Stelle si afferma per la prima volta come primo partito, seguito dalla coalizione formata da Lega, Forza Italia e Fratelli d'Italia. Due partiti euroscettici sono riusciti a minare le posizioni detenute da anni dai partiti tradizionali della scena politica italiana. L'alleanza più congeniale in quel dato momento per il partito vincitore è risultata essere con la Lega. La formazione del governo è stata lunga e travagliata ed ha avuto come risultato l'aumento dello *spread* a 320 punti. Dopo lunghe trattative, il 18 maggio i due partiti annunciano il varo del Contratto di Governo, un atto contenente i punti programmatici da realizzare. Il 1° giugno Giuseppe Conte, figura presentata al Presidente della Repubblica come più adatta alla carica di Presidente del Consiglio da

risultati esser così soddisfacenti che la Grecia è stata integrata all'interno del Semestre Europeo¹⁹.

Luigi Di Maio e Matteo Salvini, presenta la propria lista dei ministri.

- I primi mesi di governo sono dedicati alla stesura di una serie di decreti, molti dei quali volti a far ripartire la crescita economica nel Paese. Tuttavia, il rapporto tra i due partiti della coalizione subisce una prima incrinatura in occasione della preparazione del varo della manovra di bilancio, contenente tra l'altro le due iniziative-faro del governo gialloverde: il reddito di cittadinanza e Quota 100. A settembre i due partiti raggiungono un accordo sul Documento di Economia e finanza, fissando un obiettivo di deficit/PIL al 2,4% per il 2019. Nonostante il governo sia soddisfatto del risultato raggiunto²⁰, lo stesso non può dirsi per la Commissione europea. Difatti, da quel momento lo scontro tra il Governo gialloverde e Bruxelles si fa sempre più duro; mentre il Ministro dell'Economia Giovanni Tria cerca di mediare tra le parti, il vero ruolo preponderante lo è assunto dal Presidente del Consiglio. Intanto lo spread sale a 325 punti.
- Dopo lunghe negoziazioni, Conte riesce ad evitare l'apertura di una

¹⁹ Intervento di Declan Costello durante la conferenza “*Integrating Greece into the European Semester policy framework*” tenutasi ad Atene il 20 marzo 2019 (resoconto personale).

²⁰ Luigi Di Maio, al termine del Consiglio dei Ministri affermò: “*oggi abbiamo vinto la povertà*”.

procedura di infrazione per l'Italia, accordando un obiettivo di rapporto deficit/PIL per il 2019 al 2,04%. In tal modo il Parlamento ha potuto procedere all'approvazione della legge di bilancio. Tuttavia, se con l'UE i contrasti sono proseguiti soprattutto a causa delle politiche anti-immigratorie della Lega, è proprio con quest'ultima che il Movimento 5 Stelle inizia a sviluppare forti tensioni.

2019

- Elezioni europee di maggio: si verifica un'inversione di marcia e la Nea Dimokratia esce vincente dalle urne.
 - Elezioni anticipate di luglio: a seguito dei risultati delle elezioni europee, Tsipras convoca elezioni anticipate per il 7 luglio. In tal modo il Primo Ministro intende testare la legittimazione popolare del proprio Esecutivo²¹; tuttavia i risultati confermano quelli delle elezioni europee e, dopo quattro anni di Governo SYRIZA, la guida del Paese torna di nuovo nelle mani della Nea Dimokratia di Kyriakos Mitsotakis²².
 - La prima azione messa in campo dall'Esecutivo Mitsotakis è l'abolizione della legge sul diritto d'asilo universitario⁴⁶².
Alla fine di agosto, poi, il nuovo Governo avvia un piano per la sicurezza. Si parte con lo sgombero di
- Elezioni europee di maggio: la Lega si afferma sul Movimento 5 Stelle e le fratture già esistenti all'interno del Governo si fanno più profonde.
 - In agosto la Lega apre una crisi di governo, che si risolve con la sua uscita dalla coalizione.

²¹ Come affermato dal leader della Nea Dimokratia a seguito del risultato delle urne, “è chiaro che il popolo greco ha ritirato la fiducia al governo. Il Primo Ministro deve assumersi le sue responsabilità”. Carrer, S., *Grecia, la sconfitta di Tsipras: ora elezioni politiche anticipate*, Il Sole 24 ore, 26 maggio 2019.

²² De Palo, F., *Elezioni Grecia, Tsipras paga il suo “obbedisco” alla Troika. E non solo quello*, Il Fatto Quotidiano, 9 luglio 2019.

⁴⁶² Si tratta di una legge introdotta in Grecia nel 1982 a seguito dei fatti del Politecnico del 1973, secondo la quale viene vietato alla polizia di entrare nelle università, se non in casi eccezionali. Smith, H., (2019). *Greece scraps law banning police from university campuses*, The Guardian. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/08/greece-scraps-law-banning-police-from-university-campuses>. [Accessed 5 Jan 2020].

diversi edifici occupati dagli anarchici e *squat* nel quartiere di Exarcheia⁴⁶³. Viene poi varato un piano per la gestione delle immigrazioni.

- Sul piano economico, in settembre il Governo Mitsotakis abbassa l'imposta sulle proprietà immobiliari al 22%, rilancia il Piano *Hellinikon*, un progetto di rigenerazione urbanistica del vecchio aeroporto di Atene, ed avvia il Piano Ercole per il risanamento bancario.
- Nuovo Governo 5 Stelle-PD: Si forma un nuovo esecutivo a guida Conte, in carica dal 5 settembre, formato questa volta dal Movimento 5 Stelle e dal Partito Democratico. Tale decisione rappresenta certamente un'inversione di marcia rispetto alla politica portata avanti dai pentastellati, sia nei confronti del Partito Democratico che dell'Unione Europea. Vengono nominate alcune figure molto stimate in Europa a capo di Ministeri nevralgici, non solo per il Paese ma anche per i rapporti con Bruxelles.
- In ottobre viene presentata una proiezione di crescita economica per il 2020 del 2,8%, da attuare nel rispetto degli impegni finanziari assunti con l'Unione Europea.

⁴⁶³ Ekathimerini (2019), *Police conduct raids on squats in Exarchia* | Ekathimerini.com. Available at: <http://www.ekathimerini.com/243890/article/ekathimerini/news/police-conduct-raids-on-squats-in-exarchia> [Accessed: 5 Jan. 2019]; Facchini, M. (2019), *Ad Atene la stretta del governo sui palazzi occupati che ospitano migranti e rifugiati*, The Post International News. Available at: <https://www.tpi.it/esteri/sgombero-palazzi-occupati-migranti-exarchia-20190827404313/>.

[Accessed: 5 Jan 2020]

DEBITO PUBBLICO A CONFRONTO 2008 - 2019

<u>GRECIA</u>		<u>ITALIA</u>
	2008	
109,4%		109,3%
	2009	
126,7%		116%
	2010	
146,2%		119%
	2011	
172,1%		119,7%
	2012	
159,6%		126,5%
	2013	
177,4%		132,4%
	2014	
178,9%		135,4%
	2015	
176,8%		135,3%
	2016	
176,2%		134,8%
	2017	
178,6%		134,1%
	2018	
176,6%		134,8%
	2019	
181,9%		134%

Elaborazione dati Eurostat.

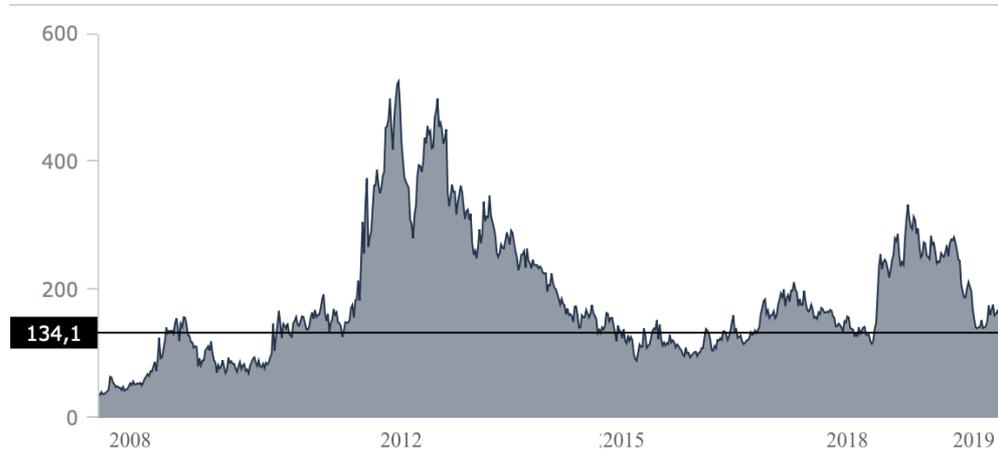
ANDAMENTO SPREAD IN ITALIA E GRECIA 2008 – 2019

GRECIA



Fonte: EUROSTAT

ITALIA



Fonte: EUROSTAT

CONCLUSIONI

Sono trascorsi più di dieci anni dallo scoppio della crisi nell'Eurozona che ha interessato *in primis* la Grecia e successivamente l'Italia. In questo arco di tempo, entrambi gli Stati hanno avuto ripercussioni sul sistema economico, politico e sociale, anche se con diversa intensità dati i differenti contesti e le cause per cui questi due Paesi sono stati particolarmente colpiti.

La crisi economica greca ha radici lontane, risalenti all'entrata del Paese, nel 1981, nell'allora Comunità Economica Europea e alla successiva adesione all'UEM. Per assecondare la volontà di sviluppo e stabilità dell'economia ellenica, il Primo Ministro Kostas Simitis, in accordo con la Goldman Sachs, è riuscito nel 2002 a trasformare gran parte del debito greco in *swap* per rientrare nei parametri di Maastricht e permettere dunque alla Grecia di adottare la moneta unica. Tuttavia, da quel momento tutti i governi che si sono succeduti hanno fatto ricorso in modo incontrollato alla spesa pubblica per usi impropri ed hanno utilizzato in modo sconsiderato i fondi comunitari destinati allo sviluppo economico. Intanto il debito pubblico ha continuato ad aumentare e con esso il deficit statale. Solo nel 2009, con l'elezione di Papandreou, è stato rivelato il vero stato dell'economia ellenica: debole, arretrata, affetta da corruzione dilagante e con parametri macroeconomici terribilmente elevati.

Da quel momento gli eventi iniziano a precipitare.

L'Unione Europea, dal canto suo, si è trovata impreparata ad affrontare la crisi di tale portata di un suo Stato membro. Pertanto, per arginare tempestivamente la situazione, ha dovuto aggirare il vincolo giuridico rappresentato dall'art.125 TFUE: gli Stati membri, ai quali si è affiancato il Fondo Monetario Internazionale, hanno optato, nell'aprile 2010, per la concessione di prestiti bilaterali alla Grecia, subordinati all'accettazione dei "documenti lacrime e sangue" contenenti dure misure di austerità atte al risanamento economico. Lo stato sociale inizia così ufficialmente a deteriorarsi: vengono imposti tagli alle pensioni, ai salari, licenziamenti di massa e un forte aumento della pressione fiscale, costringendo gran parte della popolazione a vivere sotto la soglia di povertà. Di conseguenza iniziano a svolgersi manifestazioni e scioperi e a crearsi movimenti di piazza come quello degli Oltraggiati. Intanto, con l'inasprirsi della crisi e con l'avanzare del timore di un contagio, l'Eurogruppo si è mosso immediatamente verso la creazione di meccanismi salva-Stati temporanei, l'EFSM e l'EFSF, in mancanza di tempo per procedere alla riforma del Trattato di Lisbona. Da questo momento nasce anche l'organo

commissariale, la *Troika*. Solo nel 2011 si è deciso di sostituire le due *facilities* temporanee con una permanente, il MES. Si è dovuto quindi procedere ad una modifica del Trattato di Lisbona; in particolare è stato emendato l'art.136 TFUE per poter istituire un meccanismo di tipo permanente, più efficace nella risoluzione delle crisi economiche e finanziarie.

La mancanza di miglioramenti nell'economia ellenica dovuta probabilmente alla poca incisività delle azioni di governo, ha spinto Papandreou prima ad uno scontro con i creditori e successivamente a rassegnare le proprie dimissioni, dopo poco meno di due anni di governo. La scelta più giusta in quel momento è stata istituire, sulla base di un accordo tra la Nea Dimokratia, il PASOK e il LAOS, un governo guidato da un tecnico, l'ex Vicepresidente della BCE Papademos, in modo da poter adottare riforme mirate ed incisive ai fini della ripresa economica e della concessione di un nuovo *bailout* da parte dei creditori. Il nuovo piano d'aiuti ottenuto nel febbraio 2012, se da un lato ha supportato l'attuazione delle riforme economiche ed evitato alla Grecia un *default*, dall'altro è andato a gravare sempre più sui cittadini che, costretti a vivere in condizioni particolarmente dure, hanno operato scelte estreme perché incapaci di reagire. Il tasso di suicidi, difatti, ha iniziato ad aumentare vertiginosamente. Intanto, le elezioni di giugno hanno riflesso la sfiducia del popolo ellenico nei confronti dei partiti tradizionali: nonostante la Nea Dimokratia si sia riconfermata come primo partito, essa ha perso molti consensi; la grande novità è rappresentata invece dall'avanzata di partiti euroscettici, in particolare SYRIZA – affermatosi come secondo partito, rompendo il tradizionale avvicendamento ND-PASOK – e Alba Dorada. Nonostante il sistema elettorale sia rimasto immutato, la crisi ha dunque inciso anche sulla scelta dei partiti: se fino al 2012 le organizzazioni partitiche minori, in particolare quelle di sinistra, erano rimaste ai margini, non riuscendo talvolta a raggiungere la soglia del 3%, con il deterioramento estremo del sistema economico il programma elettorale di partiti quali SYRIZA, ANEL e Alba Dorada ha rappresentato quell'alternativa mancante all'interno del sistema greco che ha permesso loro di ottenere numerosi seggi nella *βουλή*.

A seguito dell'adozione di nuove misure economiche, nell'aprile del 2014 la Grecia ha registrato miglioramenti: gli sforzi imposti dall'Esecutivo stavano dando i loro frutti. Questo elemento ha dato la speranza a Samaras di uscire quanto prima dai programmi d'aiuto; tuttavia, egli non aveva compreso che il Paese, per quanto avesse fatto passi avanti, non era ancora pronto a “camminare con le proprie gambe”. Alle elezioni europee di maggio si verifica una svolta: i risultati delle urne mostrano un altissimo livello di

sfiducia nell'*establishment* interno, tant'è che SYRIZA ottiene il 26,5% dei voti, superando in tal modo la Nea Dimokratia. Tale risultato dà a Tsipras la possibilità di iniziare a mettere in dubbio la tenuta e la legittimità della coalizione di governo formatasi a seguito delle elezioni del 2012. Quello espresso in Grecia è stato un voto principalmente di protesta contro le élite interne piuttosto che contro Bruxelles e Washington. Il Governo Samaras è rimasto in carica fino al dicembre del 2014, quando si sono svolte le elezioni per il nuovo Presidente della Repubblica: l'opposizione ha sfruttato a suo vantaggio la previsione costituzionale di scioglimento anticipato della βουλή in mancanza dell'elezione al terzo turno del Capo dello Stato (art. 32, co. 4). I risultati delle urne di gennaio 2015 confermano gli esiti delle elezioni europee svoltesi nel maggio 2014. Dati gli ideali portati avanti dalla sua formazione, SYRIZA ha rappresentato un fenomeno politico strettamente correlato alla realtà greca⁴⁶⁴: ha avuto la fiducia degli elettori perché ha saputo rispondere, almeno attraverso il suo programma elettorale, ai bisogni della popolazione. L'alleanza con ANEL, un partito appartenente alla destra nazionalista, ha rappresentato una scelta strategica: coalizzarsi con un partito con cui condivide esclusivamente la lotta contro l'austerità ed escludere in tal modo dal governo i partiti tradizionali. La necessità di tornare nuovamente a crescere e riconquistare la dignità perduta, ha spinto gli elettori a votare per la novità. Già nei primi mesi del suo mandato, il Governo Tsipras si è posto in modo ostile nei confronti dei creditori della Grecia, non volendo procedere ad ulteriori tagli della spesa pubblica e ad un incremento della tassazione; gli scontri verbali hanno raggiunto l'apice il 26 giugno con l'annuncio del referendum sui termini di un terzo piano di aiuti. Contestualmente, il Governo ha ritenuto necessario mettere in campo misure per la salvaguardia del sistema finanziario, quali l'introduzione del controllo sui capitali e la chiusura delle banche fino al 20 settembre 2015. Lo scopo della decisione di indire il referendum è stato rafforzare il potere negoziale della Grecia in seno alle Istituzioni europee e permettere al popolo di attuare una scelta democratica; tuttavia, nonostante la vittoria dell'OXI sia stata schiacciante, ciò non ha permesso a Tsipras di ottenere una riduzione del debito ellenico e tantomeno un nuovo *bailout* con termini più adeguati, in quanto le vicissitudini del Paese erano particolarmente gravi. Il Primo Ministro ellenico ha pertanto compreso che senza l'aiuto internazionale, la Grecia non sarebbe riuscita a riprendersi ed ha dunque dovuto mettere da parte la sua battaglia contro l'austerità e l'*establishment* per il bene della propria

⁴⁶⁴ Andreadis Synghellakis, T., *Alexis Tsipras. la mia Sinistra*, BORDEAUX EDIZIONI, 2015.

popolazione. La firma del terzo piano di aiuti e l'accettazione di un nuovo *Memorandum*, se da un lato ha lasciato amareggiati molti tra i sostenitori e alcuni dei membri di SYRIZA, dall'altro ha permesso a Tsipras di comprendere come l'aiuto dell'Unione Europea e del Fondo Monetario fosse fondamentale per riuscire a risollevare una volta per tutte il Paese dal baratro nel quale era caduto, nonostante il prezzo da pagare in termini di *welfare* fosse alto. Nonostante la "resa" del Primo Ministro ellenico, i cittadini greci hanno voluto dare nuovamente fiducia a Tsipras e alle elezioni anticipate di settembre 2015 – volute dallo stesso capo del governo - hanno votato per SYRIZA. Il secondo Governo SYRIZA-ANEL ha portato a compimento il maggior numero possibile di riforme contenute nei *Memoranda*, ad eccezione di alcune privatizzazioni quali quelle delle società per utenze e dell'aeroporto ateniese *Hellinikon*, tentando di non gravare ulteriormente sulla popolazione e nel rispetto delle promesse fatte in campagna elettorale. Così la Grecia è riuscita ad uscire dai programmi d'aiuto nel 2018 e proseguire nel suo sviluppo, anche se ancora con qualche difficoltà. Tutt'oggi Atene è sottoposta, ai sensi del regolamento n. 472/2013/UE, all'*Enhanced Surveillance* svolta dai capi missione dei creditori in loco. Tuttavia, Tsipras ed il suo partito hanno pagato lo scotto di aver disatteso le promesse politiche: sia alle elezioni europee di maggio 2019 che alle elezioni politiche di luglio, SYRIZA è tornato ad essere il secondo partito, mentre la Nea Dimokratia di Mitsotakis è tornata alla guida del Paese, mettendo in atto sin da subito azioni di riqualificazione di alcune aree urbane del Paese, di maggiore libertà economica e di rilancio del settore bancario per poter così dare il giusto *sprint* alla crescita.

In Italia la situazione è differente: con il boom economico degli anni Cinquanta e Sessanta l'economia si è espansa ed i benefici per il Paese sono stati numerosi; tuttavia, a seguito degli shock petroliferi degli anni Settanta l'economia ha iniziato ad essere affetta dall'inflazione, che generava tassi d'interesse estremamente alti. La lira è stata svalutata numerose volte per poter dare competitività al sistema economico, rimanendo però in tal modo vittima di numerosi attacchi speculativi. Solo con l'entrata nell'UEM grazie all'azione di Ciampi - sia in veste di Presidente del Consiglio che di Ministro del Tesoro - e la conseguente adozione della moneta unica, l'economia italiana ha avuto grandi benefici in termini di riduzione dei tassi d'interesse e di bassa inflazione, nonché in termini di stabilità. Con l'avvento della crisi finanziaria globale c'è stato un rallentamento: il debito pubblico ha iniziato a salire in mancanza di adeguate misure di contenimento della spesa pubblica, la crescita economica a rallentare fino a diventare assente e il sistema politico a perdere di credibilità agli occhi internazionali poiché spesso

tardivo nell'assumere decisioni che potessero fronteggiare le emergenze. A differenza del caso greco però, il debito pubblico italiano detenuto dal settore estero rappresenta solamente il 31,9% del totale, mentre il restante 68,1% è posseduto dalla Banca d'Italia, dalle banche ordinarie di credito e dal settore privato, risultando più gestibile rispetto a quello greco in quanto meno soggetto alla volontà esterna.

Il problema che ha afflitto l'Italia a partire dal 2011 è lo *spread*, che ha iniziato a salire vertiginosamente fino a toccare l'apice durante il Governo Berlusconi IV. Questo fattore, unito al procrastinare nell'adozione di adeguate riforme strutturali e in materia fiscale e alla mancanza di una solida maggioranza all'interno del Parlamento, ha portato alle dimissioni del Presidente del Consiglio e all'istituzione per volontà del Presidente della Repubblica di un governo tecnico guidato da Mario Monti. Da quel momento, si sono succeduti vari governi, alcuni dei quali definiti "del Presidente", sia per la situazione di emergenza, sia per mancanza di una chiara scelta da parte dell'elettorato nel 2013, nonché di un sistema elettorale proporzionale con maggioranze differenziate per la Camera dei deputati e per il Senato. Questa particolare situazione in Grecia non si è verificata, in quanto il sistema monocamerale e la legge elettorale maggioritaria rendono più agevole la formazione di un governo.

L'Esecutivo Monti si è mosso subito verso l'attuazione di riforme che sanassero lo stato della nostra economia e conferissero nuovamente credibilità all'Italia, a partire dal Decreto Salva-Italia, che è andato ad incidere su settori chiave del sistema economico quali pensioni, lavoro, tassazione ed evasione fiscale. Inoltre, nonostante la nostra situazione economica non fosse propriamente solida, il governo ha tenuto fede agli impegni internazionali ed ha partecipato ai piani di salvataggio della Grecia. Dunque, in cambio dell'assunzione di detti impegni e della previsione di misure di *austerità*, anche se nemmeno lontanamente paragonabili a quelle imposte dal Governo Papademos in Grecia, Monti chiedeva a Bruxelles una riduzione dell'onere dei pagamenti degli interessi sul debito italiano, in modo da riuscire a dare un impulso positivo all'economia. I governi che si sono succeduti dopo le dimissioni di Monti, hanno improntato a loro volta la propria azione sulla crescita e il miglioramento del *welfare* italiano, conformandosi alle direttive provenienti dall'UE. In particolare, il Governo Letta ha puntato sulla semplificazione degli oneri burocratici per cittadini ed imprese, mentre l'Esecutivo Renzi si è orientato verso una nuova riforma del mercato del lavoro e del sistema bancario, quest'ultimo particolarmente in sofferenza a causa soprattutto della grande mole di *NPLs* a partire dal 2014. La grande novità per l'Italia è tuttavia l'avanzata alle elezioni del 2013 del

Movimento 5 Stelle, un partito la cui dialettica si basa sull'antieuropeismo e sulla fine della "casta". A differenza però di quanto avvenuto con SYRIZA in Grecia, i pentastellati non sono riusciti ad affermarsi alle elezioni europee del 2014, in quanto la campagna elettorale del Partito Democratico è risultata molto più solida ed incisiva, permettendogli di rafforzare la posizione non solo in Europa, ma anche in patria⁴⁶⁵.

Tuttavia, a distanza di due anni, il popolo, sfiduciato dall'azione riformatrice del governo, notando un peggioramento nella qualità della vita, ha punito Renzi votando per il No al referendum che aveva ad oggetto la Riforma costituzionale Boschi-Renzi. A seguito dei risultati delle urne, il Presidente del Consiglio ha rassegnato le dimissioni. Viene formato così, nel dicembre del 2016, l'ultimo "governo del Presidente" guidato da Paolo Gentiloni, con il quale l'Italia inizia a mostrare segni di rinnovamento e ripresa. Tuttavia, a dicembre 2017, la Legislatura giunge al termine e nel marzo del 2018 i cittadini vengono chiamati nuovamente alle urne. Il risultato elettorale, che non ha conferito la maggioranza assoluta ad alcun partito, porta alla formazione di un governo di coalizione tra il Movimento 5 Stelle e la Lega o, come definito dagli stessi capi politici, un "Governo del cambiamento". La decisione ha ricordato quella assunta da SYRIZA nel 2015, quando ha costituito un governo di coalizione con ANEL; tuttavia in Italia la formazione dell'Esecutivo è stata molto meno agevole rispetto al caso greco. Nella realtà anche la convivenza tra i due partiti è stata più tormentata rispetto a quanto avvenuto in Grecia, dove tra i due partiti non si sono verificati scontri fino al gennaio del 2019 quando il Parlamento ellenico ha ratificato l'Accordo di Prespa con l'attuale Macedonia del Nord. Tuttavia, come si è visto, entrambe le coalizioni di governo hanno subito una forte scossa a seguito delle elezioni europee del maggio 2019, apportando cambiamenti, più o meno radicali, nelle maggioranze. Mentre in Grecia la popolazione ha preferito punire Tsipras per non aver tenuto fede alle promesse elettorali, in Italia la politica anti-immigrazione di Salvini è stata preponderante rispetto a quella degli ex alleati pentastellati. Questo è stato il preludio alla fine sia del governo SYRIZA che di quello gialloverde. Entrambe le esperienze sono terminate nell'estate del 2019, a distanza di un mese l'una dall'altra: mentre nella Repubblica ellenica, come detto, la Nea Dimokratia è tornata a guidare il Paese, in Italia la Lega è uscita dalla coalizione di governo, permettendo la formazione di un nuovo esecutivo formato dal Movimento 5 Stelle e dal Partito Democratico, quest'ultimo accettato favorevolmente dall'Unione Europea.

⁴⁶⁵ Valbruzzi, M. e Vignati, R., *L'Italia e l'Europa al bivio delle riforme. Le elezioni europee e amministrative del 25 maggio 2014*, Istituto Cattaneo, 2014.

Per concludere, si è notato come l'azione dei governi nei due Paesi per poter entrare a far parte della famiglia dell'Euro è stata diversa con conseguenze diverse: mentre la Grecia ha preferito optare per la via più breve, ossia falsificare i conti pur di giovare dei benefici dell'appartenenza all'euro, l'Italia ha fatto reali sacrifici pur di rientrare nei parametri di Maastricht e poter essere accolta tra i membri originari dell'UEM. La Repubblica ellenica ha sempre dipeso dai mercati finanziari esteri per finanziare il proprio settore pubblico, esponendo pertanto la propria economia a forti rischi; l'Italia invece ha basato la crescita economica sull'export. Ma soprattutto, il debito pubblico italiano è detenuto, come già affermato, per la parte più consistente dalle nostre banche e dai privati. Con il crollo dei mercati finanziari globali e la riduzione della domanda di beni da parte degli altri Stati, la Grecia si è ritrovata, in quel dato momento, senza nessuno disposto a continuare a finanziare il suo deficit e pagare tassi d'interesse elevati sul debito preesistente; l'Italia, d'altra parte, ha assistito alla crescita del debito pubblico dovuta ai tagli alla spesa inefficiente e all'assenza di misure fiscali incisive. Tuttavia, le misure correttive messe in campo dai governi che si sono susseguite a partire dal 2011 hanno quantomeno stabilizzato la situazione economica, senza incidere in modo drastico sul *welfare*, come avvenuto invece in Grecia dove le misure di *austerità* hanno colpito duramente non solo la popolazione ma anche i servizi, a partire dalla sanità. Forse però la Repubblica ellenica ha avuto realmente bisogno di toccare il fondo per poter imboccare la giusta strada per diventare un Paese virtuoso e spingere i governi ad agire per il bene della nazione; in Italia, invece, non è necessario un commissariamento della Troika poiché la situazione è meno grave, nonostante si continui a sentir dire che saremo la prossima Grecia. Il nostro debito pubblico è continuamente soggetto a speculazioni dovute a particolari congiunture esterne, ma potrebbe essere sanato in maniera più rapida rispetto a quello ellenico. Per far ciò anche la stabilità politica risulta essere un fattore di particolare importanza, soprattutto per portare a compimento le riforme varate.

Nel momento in cui si scrive, gennaio 2019, sia Grecia che Italia sembra abbiano ristabilito i rapporti con le Istituzioni europee, il che potrà permettere ai due Paesi di intraprendere la strada del risanamento e della crescita interna ed internazionale, nel più ampio quadro dell'Unione Europea.

BIBLIOGRAFIA

- ACRI, *Ventesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria – anno 2014*, Edizione 2015.
- Adam, R. E Tizzano, A., *Manuale di Diritto dell'Unione Europea ed.2*, Giappichelli, Torino, 2017.
- Aravantinou Leonidi, G., *La sfida di Atene all'Europa dell'austerità: il referendum del 5 luglio 2015*, Federalismi.it, 15 luglio 2015.
- Ariemma, I. *Il tramonto di una generazione. Dalla fine del PCI al Partito Democratico di Renzi*, Castelvecchi, 2014.
- Balestrieri, G., *Nella moneta unica l'eredità di Ciampi*, la Repubblica, 16 settembre 2016.
- Bank of Greece, *Note on the Greek Economy*, 1 febbraio 2019.
- Barbagallo, C., *Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario Legge 12 luglio 2017, n. 107 - Banca Monte dei Paschi di Siena*. Banca d'Italia, 22 novembre 2017.
- Barbagallo, M., *Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario - Legge 12 luglio 2017, n. 107. Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza*, Banca d'Italia, 2 novembre 2017.
- Barbera, A. e Fusaro, C., *Il governo delle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 1997, p.79.
- Barbera, A., *La rappresentanza politica: un mito in declino?* in *Quaderni costituzionali*, a. XXVIII, n. 4, dicembre 2008, Bologna, il Mulino.
- Battilani, P. e Fauri, F., *L'economia italiana dal 1945 ad oggi*, seconda edizione, Il Mulino, 2019, p. 128.
- Berlinguer, E., *Per un nuovo grande compromesso storico*, Castelvecchi, 2015.
- Bernardini D'Arnesano, B. *La costituzione della repubblica greca*. Studi urbinati, 2004, n.3.
- Biscaretti di Ruffia, P., *Costituzioni straniere e contemporanee. Vol.1: Le Costituzioni di dieci Stati di "democrazie stabilizzate"*, ed. 6, 1994.
- Bonini, M. *Il BVerfG, giudice costituzionale o «Signore dei Trattati»? Fondo «Salva-Stati», democrazia parlamentare e rinvio pregiudiziale nella sentenza del 12 settembre 2012*, AIC rivista n° 4/2012, 6/11/2012.
- Bonini, P., *I governi di Massimo D'Alema*, Federalismi.it, 13 gennaio 2016.
- Bundesverfassungsgericht.

- BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19 Juni 2012, Absatz-Nr. (1-72).
- BVerfG, 2 BvR 1390/12; 2 BvR 1421/12; 2 BvR 1438/12; 2 BvR 1439/12; 2 BvR 1440/12; 2 BvE 6/12, del 12 settembre 2012.
- Caiani, M., *The populist parties and their electoral success: different causes behind different populisms? The case of the Five-star Movement and the League*, Contemporary Italian Politics, 11:3, 30 luglio 2019.
- Calise, M., *Il partito personale: i due corpi del leader*, Laterza, Bari, 2010.
- Canofari, P., Di Bartolomeo, G. e Piersanti, G., *Theory and practice of contagion in monetary unions. Domino effects in EU Mediterranean countries: The case of Greece, Italy and Spain*, International Advances in Economic Research, Volume 20(3):, Agosto 2014.
- Carden, J., Pedrazzani, A. e Pinto L., *The work of Parliament in the Year of the Technocratic Government*, – vol. 28, Barghan Books, 2012.
- Cavalli, N., *Quanto ci costano i salvataggi greci*”, Internazionale, 30 settembre 2015.
- Chatzistavrou, F. and Michalaki, S. (2014). *Reshaping politics of the left and centre in Greece after the 2014 EP election*. EPIN Commentary no. 21, CEPS, settembre 2014.
- Chatzistavrou, F. and Michalaki, S., *Greece as an example of “post-politics” in the eurozone*. EPIN Commentary No. 28/9 November 2015 - Archive of European Integration. EPIN, 9 novembre 2015.
- Chatzistavrou, F. *Defying the Oracle? The 2014 Greek Presidency of the EU Council*, Working paper no. 36, EPIN, 2014.
- Ciampani, A. e Pellegrini, G., *L'autunno sindacale del 1969*, Rubbettino Editore, 2013.
- Cisotta, R. e Viterbo, A., *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione Europea* in Il diritto dell'Unione Europea IV, 2010.
- Colarizzi, S. e Gervasoni, M., *La cruna dell'ago. Craxi, il Partito Socialista e la crisi della Repubblica*, Laterza. Roma-Bari, 2006.
- Colasanti, F. (2016). *Financial assistance to Greece: Three programmes*. EPC Discussion Paper, 26 February 2016 - Archive of European Integration.
- Conforti, B., *Diritto internazionale*, XI ed. a cura di Iovane, M., Napoli, 2018.
- Costituzione italiana
- Cotta, M., *Il secondo governo Berlusconi*, CIRCaP, n. 9/2002.

- Crema, M., *Bancherotte. I giorni bui di Veneto Banca e della Popolare di Vicenza*, Nuova Dimensione, 2016.
- D. Galliani, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Milano, Egea, 2012.
- GROS, D.e MAYER, T., *How to Deal with Sovereign Default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund*, in CEPS Policy Brief, n. 202, febbraio 2010.
- Daley, S., *Alexis Tsipras's enemies in Europe see their chance in vote on Greece's Bailout Terms*. New York Times, 2 luglio 2015, p. 5.
- Daniele, L., *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale. Ordinamento giurisdizionale. Competenze*, Giuffrè, Milano, 2018.
- De Romanis, V., *L'austerità fa crescere - Quando il rigore è la soluzione*, Marsilio Editori, Venezia.
- Deliolanes, D., *Tsipras l'europeista immaginario* in Limes, *Tra euro e neuro*, 7/2015.
- Della Ratta-Rinaldi, F. and de Nardis, F. (2020). *La Rifondazione Comunista alla prova del VI Congresso: una strategia di analisi testuale e semantica*. Quaderni di sociologia.
- Di Andrea, C., *Cronache costituzionali italiane*, in Quaderni Costituzionali, a. XXX, n. 4, dicembre 2010, Bologna, Il Mulino, p. 924.
- Di Martino, A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, Federalismi.it n. 18/2012, 15 settembre 2012.
- Dieter, H., *L'Europa non è un albergo (ma dovrebbe)* in *Tra Euro e Neuro*, Limes (Italian Edition), 1 luglio 2015.
- Dragasakis, Y. (2012). 'Preface', in Y. Mpalafas, *It Took 20 Years: The Chronicle of Synaspismos*, Athens: Nissos.
- Eleftheriou, K., *The Greek Left and the crisis (2010 – 2015): aspects of a great overturn*, Synchorona Themata, vol. 130 – 131, 2015.
- Enciclopedia Treccani
- Fabiani, L., *L'Italia approva Maastricht*, la Repubblica, 30 ottobre 1992.
- Faraguna, P., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, Diritti Comparati, Working Paper, 21/07/2016.

- Faraguna, P. Fassone, C. e Tega, D., *Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna dieci anni dopo. Introduzione a uno studio dell'eurocrisi nella prospettiva costituzionalistica*, Quaderni Costituzionali, Fascicolo 1, marzo 2019.
- Fasone, C., *Il caso del terzo pacchetto di aiuti finanziari alla Grecia e le asimmetrie nei poteri costituzionali dei Parlamenti nazionali*, DPCE 2016 – 1.
- Font, N., Graziano, P. Zakatika, M., *Varieties of Inclusionary Populism? SYRIZA, Podemos and Five Star Movement Compared. Government and Opposition*. Graziano, Neopopulismi, Il Mulino, Bologna, 2018.
- Garzia, D., *The Italian election of 2018 and the first populist government of Western Europe*, West European Politics, 42:3, 2019.
- Gentiloni Silveri U., *Contro scettici e disfattisti – Gli anni di Ciampi 1992-2006, 2013*, Roma/Bari, Gius. Laterza.
- Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ufficio per il programma di Governo, *Rassegna delle principali misure del Governo – Aggiornamento dal 25 aprile al 25 giugno 2017*.
- Graziani, A. e Meloni, F., *Inflazione e fluttuazione della lira*, Etas, Milano, 1980.
- Graziani, A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, Bollati Boringhieri, Torino, 1998.
- Haas, J., *GREXIT? BEWARE OF SLIPPERY SLOPES*. Jaques Delors Institute, Berlin, 16 febbraio 2015.
- Inglehart, R. F., and P. Norris. *Trump, Brexit and the Rise of Populism. Economic Have-Nots and Cultural Backlash*. HKS Working Paper, n. RWP16-026, 2016.
- Iordanoglou, C. and Matsaganis, M. (2017). *Why Grexit cannot save Greece (but staying in the Euro area might)*, LSEQS Paper no. 123/2017, LSE, agosto 2017.
- Katsourides, Y. (2016). *Radical left parties in government: The case of SYRIZA and AKEL*. Nicosia, Palgrave MacMillan.
- Kopecký, P., Mair, P. and Spirova, M., *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Kouvelakis, S., *It's Time*, Jacobin, 6 maggio 2015.
- Kouvelakis, S., *SYRIZA's rise and fall, Interview: New Masses -13*, New Left Review 97, gennaio/febbraio 2016.
- Lijphart, A., *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, Oxford, 1994.
- Lippolis, V. (2013)., *La riforma elettorale*, Rivista AIC n. 3/2013.

- Lossani, M. e alt., *Laboratorio di analisi monetaria*, Osservatorio monetario n.2/2016, Università Cattolica del Sacro Cuore, 29 giugno 2016.
- M. MEGLIANI, *Verso una nuova architettura finanziaria europea: un percorso accidentato*, Rivista di diritto del commercio internazionale, I (2013).
- Magnus, M. e Xirou, A., *Emergency Liquidity Assistance – moving away from “constructive ambiguity”?*, European Parliament – IPOL/EGOV, 2 marzo 2017.
- Manfrellotti, R. *Profili costituzionali del governo tecnico*, Quaderni Costituzionali, 11 ottobre 2013.
- Marioulas, J., ‘*The Greek Left*’, in B. Daiber, Hildebrandt, C. and Striethorst, A. (Eds), *From Revolution to Coalition: Radical Left Parties in Europe*, Berlino, Rosa Luxemburg Stiftung, 2010.
- Masini, F., *Smemorie della Lira. Gli economisti italiani e l’adesione al Sistema Monetario Europeo*, Franco Angeli Editore, 2012
- Merlino, M., *L’aria che tira. Noi e i nostri soldi in tempo di crisi*, Sperling & Kupfer, 2012.
- Mitsopoulos, M. e Pelagidis, T., *Who’s to blame for Greece? How austerity and populism are destroying a country with high potential (Second edition)*, Palgrave Macmillan, 2017.
- Modigliani, F. e Padoa-Schioppa, T., *La politica economica in una economia con salari indicizzati al 100 o più*, Moneta e Credito, 117, 1977.
- Modugno, F., *Diritto pubblico*, 3rd ed. Roma: Laterza, 2017, p.p. 528-529.
- Moroni, C. C., *Genesi e storia del Popolo della Libertà. Quale futuro per un partito unico del centrodestra*, Rubbettino, 2012.
- Moroni. C., *Da Forza Italia al Popolo della Libertà*, Carocci, 2008.
- Morrone, A., *Governo di cambiamento*, Federalismi.it, 6 giugno 2018.
- Mudde, C., *SYRIZA: The failure of the populism promise*, Palgrave Macmillan, 2017.
- Nicola Lupo, *I “governi tecnici”. Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*. Rivista trimestrale ISLE, gennaio/marzo 2015.
- *NOMOS 3231/2004 ΦΕΚ 45/Α/11.2.2004*.
- Norris, P., *Radical Right*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Olivetti, M., *Governare con l’aiuto del presidente*, in *il Mulino* n.2/12, Bologna, il Mulino.

- Olivito, E., *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, AIC - Rivista N°: 1/2014, 21/02/2014.
- Palladino, G. *L'Italia e l'Unione Monetaria Europea*. Rivista Di Studi Politici Internazionali, 46(1 (181)), 7-16, 1979.
- Papadimas, L., *Tsipras dominates Greek politics despite crises and U-turn*. Reuters, 18 agosto 2015.
- Pappas, T., *Populism and Crisis Politics in Greece*, London, Palgrave MacMillan, 2014.
- Pastori, G. (2018). *L'Alleanza Atlantica, il Mediterraneo e il problema dell'out-of-area*, in Quaderni di Scienze politiche, Università Cattolica del Sacro Cuore, Anno III – 13/2018.
- Pastori, G. (2018). *L'Alleanza Atlantica, il Mediterraneo e il problema dell'out-of-area*, Quaderni di Scienze politiche, Università Cattolica del Sacro Cuore, Anno III – 13/2018.
- Pegoraro, L. E Rinella, A., *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017.
- Pellizzone, I., *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in Quaderni costituzionali, 33:1, 2013.
- Peluffo, P., *Carlo Azeglio Ciampi. L'uomo e il presidente*, Bur Rizzolli Biografie, Milano, 2010.
- Per un approfondimento: Acquaviva, G. e Covatta, L., *La "grande riforma" di Craxi*, 1ª ed., Marsilio editori, 2010.
- Petrici, A., *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, Rivista AIC, fasc. 2/2018, 11 luglio 2018.
- Pitsoulis, A., *Holding out for a better deal: Brinkmanship in the Greek bailout negotiations*, European Journal of Political Economy, vol. 48, giugno 2017.
- Pridham, G. and Verney, S. *The coalitions of 1989 –90 in Greece: inter-party relations and Democratic Consolidation*, West European Politics, 14(4), 1991.
- Prodi, R., *Una nuova anima europea*, a cura di Paterniti, G., AVE Editore, 2002.
- Proia, G., *Manuale di diritto del lavoro*, ed. 2, CEDAM, 2018.
- Radicini, N. (2013). *Grecia: il Parlamento Ellenico approva il bilancio 2014*. Firenze: Polistampa.

- Radicini, N. *Grecia 2014: I primi due turni delle elezioni presidenziali*, Firenze, Polistampa, 26 dicembre 2014.
- Ravasi, G. (2015). *La Grecia nei confronti dell'Europa. Profilo storico di un'ambivalenza di fondo*. Rivista di Studi Politici Internazionali, vol. 82 n°3, luglio – settembre 2015.
- Resoconto stenografico dell'Assemblea – seduta n° 551 di venerdì 18 novembre 2011.
- Rossano, D., *Ancora in tema di crisi dell'euro. Il caso "Grecia" e le sue implicazioni sulla moneta unica*, Federalismi.it, 11 marzo 2015.
- Rusciano, M. e Zoppoli, L. (a cura di), *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, in Working Paper Csdle, Massimo D'Antona Collective volumes, n. 3 del 2014.
- Savastano, F., *Le elezioni politiche del 2008 e la formazione del Governo Berlusconi IV*, Federalismi.it, 13 gennaio 2016
- Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica – Archivi storici, *Discorsi e interventi del Presidente della Repubblica*.
- Sentenza 9 agosto 1994, *Francia c. Commissione*, causa C-327/91.
- Smeets, J., Jaschke, A. and Beach, D., *The Role of the EU Institutions in Establishing the European Stability Mechanism: Institutional Leadership under a Veil of Intergovernmentalism*, Journal of Common Market Studies, 2019.
- Sottoriva, S., *Un intellettuale a Palazzo Farnese: Gilles Martinet ambasciatore di Francia a Roma (1981 – 1984)*, Franco Angeli Edizioni, 2017, p. 80.
- Spourdalakis, M., 'Left Strategy in the Greek Cauldron: Explaining SYRIZA's Success', in, Albo, G., Chibber, V. e Panitch, L., *Socialist Register 2013: The Question of Strategy*, Londra, Merlin Press, 2013, pp. 98–120.
- Stavrakakis, Y. & Katsambekis, G. 'Left-wing populism in the European periphery: the case of SYRIZA', *Journal of Political Ideologies*, vol. 19, no. 2, 2014.
- Stolfi, F., *Back in Europe? Italy, the Troika and the Chancelleries*, Italian Politics, Vol. 28, Technocrats in Office, Berghahn Books, 2012.
- Tedeschi, S., *Il Partito Democratico. Origine, organizzazione e identità*, Epoké, Novi Ligure, 2018.
- Toloudis, N. *The Greek Inquisition: International Finance, Syriza, and the Greek Labor Movement*. New Labor Forum, 2015.
- Trattato istitutivo del MES.

- Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.
- Trattato sull'Unione Europea.
- Tsakatika, M. and Eleftheriou, C., *'The Radical Left's Turn towards Civil Society in Greece: One Strategy, Two Paths'*, South European Society and Politics, 2013, 18(1).
- Tsakatika, M. *SYRIZA's Electoral Rise in Greece: Protest, Trust and the Art of Political Manipulation*. South European Society and Politics, 21(4), 2016, pp.519-540.
- Valbruzzi, M. e Vignati, R., *L'Italia e l'Europa al bivio delle riforme. Le elezioni europee e amministrative del 25 maggio 2014*, Istituto Cattaneo, 2014.
- Varoufakis, Y., *Adulti nella stanza - La mia battaglia contro l'Establishment dell'Europa*, La nave di Teseo editore, Milano, 2017.
- Vernardakis, C., *Political Parties, Elections and the Party System: The Transformations of Political Representation 1990-2010*, Atene, Sakkoulas, 2011.
- Vernardakis: *"Political Parties, Elections and the Party System: The Transformation of Political Representation 1990-2010"*.
- Villata, F., *Remarks on the 2012 Greek sovereign debt restructuring: between choice-of-law agreements and new EU rules on derivative instruments*, in Rivista di diritto internazionale privato e processuale 3, 2011.
- Voloydakis, E., *Diritto e politica'*, vol. 13-14.
- Wolff Guntram B., *Capital controls will put the euro at risk*, | Bruegel, 26 March 2013.
- Xafa, M. (2018). *Greece's "Clean Exit" from the Third Bailout: A Reality Check*. Policy Brief No. 124 — March 2018.
- Συνταγμα

SITOGRAFIA

- *Ανέβηκε το τρίτο Μνημόνιο στην ιστοσελίδα της Βουλής στις 2:30 μετά τα μεσάνυχτα της Τετάρτης:* <https://vouliwatch.gr/news/article/anevike-to-trito-mnimonio-stin-istoselida-tis-voylis-stis-2-30-meta-ta-mesanyhta-tis-tetartis>
- Adnkronos, *Mes, Eurosummit accoglie modifica chiesta da Conte*, 13 dicembre 2019. https://www.adnkronos.com/soldi/economia/2019/12/13/mes-passa-modifica-dichiarazione-eurosummit_XZ9fUrNET8SFOuZ3X4Oz4K.html?refresh=ce.

- Altalex, *La sentenza favorevole della Corte Costituzionale tedesca*: <https://www.altalex.com/documents/news/2012/10/24/fondo-salva-stati-europeo-la-sentenza-favorevole-della-corte-costituzionale-tesca>.
- *Annual Invest in Greece Forum*: <http://forums.capitallink.com/greece/2018/>.
- Artoni, R., *Note sul debito pubblico italiano dal 1885 al 2001*. - http://www.delpt.unina.it/stof/15_pdf/15_5.pdf.
- Atti relativi all'adesione della Repubblica ellenica alle Comunità europee, *Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ellenica ed agli adattamenti dei trattati, Parte quarta, Titolo II*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1979:291:FULL&from=IT>.
- *Banca d'Italia, Che cosa cambia nella gestione delle crisi bancarie*: http://www.bancobpm spa.com/media/BRRD_Bankit.pdf;
- Barnett, A., *The Greek showdown, what if No means Yes and Yes means No?* OpenDemocracy, 5 luglio 2015: <https://www.opendemocracy.net/en/greek-showdown-what-if-no-means-yes-and-yes-means-no/>.
- BBC News. (2012). *Greece 'can't take any more cuts'* - <https://www.bbc.com/news/world-europe-17037267>.
- BBC News. (2015). *Eurogroup agrees new Greek bailout*. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-33934238>
- *Chi deve pagare l'Ici*: <https://www.finanze.it/opencms/it/fiscalita-regionale-e-locale/archivio-dei-tributi-non-piu-vigenti/ici-imposta-comunale-sugli-immobili/chi-deve-pagare-lici/>.
- Commissione Europea e BCE: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fe2e91cb-d0e8-47c8-a76f-de6cd8677bb8/language-en>.
- *Comunicato – Primo mandato. Il Presidente Napolitano ha ricevuto il Presidente del Consiglio Monti*: <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14378>
- *Comunicato della Presidenza della Repubblica 22.12.2012*: <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14448>
- *Comunicato della Presidenza della Repubblica 22.12.2012*: <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14450>
- *Comunicato della Presidenza della Repubblica del 21.12.2012*: <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14446>

∴

- *Comunicato – Primo mandato. Il Presidente Napolitano ha ricevuto il Presidente del Consiglio* Monti:
<http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14444>
- *Comunicato stampa rilasciato dal Consiglio dell'Unione Europea circa le conclusioni del 9 e 10 maggio 2010:*
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ecofin/121115.pdf.
- *Comunicato stampa: Referendum sul testo di Legge costituzionale:*
http://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/dett_cst.page;jsessionid=6B083A5EDB6F887096F04525F1224BDC.jvm1?contentId=CST23542.
- *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo:*
<https://www.consilium.europa.eu/media/20760/bruxelles dicembre 1978 it .pdf>.
- *Consiglio Europeo di Madrid 15 e 16 dicembre 1995, Conclusioni della Presidenza:*
https://www.europarl.europa.eu/summits/mad2_it.htm#annex1.
- *Contratto di Governo Lega - Movimento 5 Stelle:*
https://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf.
- *Δευτερολογία του πρωθυπουργού Α. Τσίπρα στην Ολομέλεια του Ευρωκοινοβουλίου:*
<https://primeminister.gr/2015/07/08/13866>.
- *Δημοκρατική της Ρόδου. (2015). "Βρέχει" προαπαιτούμενα για το τρίτο μνημόνιο - Δημοκρατική της Ρόδου.:* <https://www.dimokratiki.gr/12-08-2015/vrechi-proapetoumena-gia-to-trito-mnimonio/>.
- *D.lg. 223, 18 dicembre 2012:*
https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-12-18&atto.codiceRedazionale=012G0245.
- *D.lgs. 356 del 1990:*
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/12/03/090G0390/sg>.
- *Decisione del Consiglio del 12 luglio 2011 indirizzata alla Grecia allo scopo di rafforzare e approfondire la sorveglianza della disciplina di bilancio e che intima alla Grecia di adottare misure per la riduzione del disavanzo ritenute necessarie a correggere la situazione di disavanzo eccessivo:* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0734&from=EN>.
- *Decisione del Consiglio del 12 luglio 2011:* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0734&from=EN>.

- *Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2017, n.208:*
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/29/17G00228/SG>
- *Decreto del presidente della repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092:* https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1974-05-09&atto.codiceRedazionale=073U1092&elenco30giorni=false.
- *Decreto dignità:* <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/08/11/18G00122/sg>.
- *DEF* 2017:
http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezione3/def_assistenza.html?output=print.
- *Definizione di Troika data dal Parlamento europeo:*
https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/economy/20140425STO45128/c_hi-e-la-troika
- Deschamps, E. and Lecl, C. (2016). *The accession of Greece*. Cvce.eu.
https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/61a2a7a5-39a9-4b06-91f8-69ae77b41515/publishable_en.pdf.
- “*Διάγγελμα του πρωθυπουργού Α. Τσίπρα*”:
<https://primeminister.gr/2015/08/20/13950>.
- *Dichiarazione del 30 marzo 2013 del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano:*
http://presidenti.quirinale.it/Napolitano/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/c_20mar2013_h.aspx.
- *Dichiarazione del primo ministro Α. Tsipras:*
<https://primeminister.gr/2015/07/06/13855>, 6 luglio. 2015.
- *Dichiarazione fondativa di ANEL:*
<https://anexartitoiellines.gr/files/idritiki%20diakirixi.pdf>.
- *Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali:*
https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=04/03/2018&tpa=I&tp_e=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S.
- *Dipartimento per le Riforme Istituzionali:*
<http://www.riformeistituzionali.gov.it/it/la-riduzione-del-numero-dei-parlamentari/>.
- *Direttiva dell’Unione Europea sulla BRRD:* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0059>.

- *Discorso di insediamento tenuto alla Camera da Giorgio Napolitano:*
<https://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni-presidente-repubblica-edizione2013/2013/04/22/news/napolitano-il-testo-integrale-del-discorso-di-insediamento-57257266/>
- *Disegno di legge costituzionale C. 2613-D:*
[http://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0038060&back_to=.](http://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0038060&back_to=)
- *Dl. n.183 del 22 novembre 2015:*
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/11/23/15G00200/sg>.
- *Documento di Economia e Finanza 1997 – 1999:*
http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/DPEF-1997-1999.pdf.
- *Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC):*
<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=48094> .
- *Dombrovskis, V. e Moscovici, P., Commission letter to Italy - 5 ottobre 2018:*
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_reply_minister_tria_0.pdf.
- *Ελληνική Δημοκρατία – Υπουργείο Εξωτερικών -* <https://www.mfa.gr/en/foreign-policy/greece-in-the-eu/greeces-course-in-the-eu.html>.
- *ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ – PDF (in greco).*
<https://docplayer.gr/3317162-Elliniki-dimokratia-ypoyrgeio-oikonomikon.html>
- *Ec.europa.eu. (2012):*
https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf.
- *ELA Agreement:*
https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/201402_elaprocedures.en.pdf?e716d1d560392b10142724f50c6bf66a
- *Enhanced Surveillance Report - Greece, November 2018:*
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip090_en.pdf
- *Euro summit statement, Brussels 12 July 2015 SN 4070/15:*
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/12-euro-summit-statement-greece/>.
- *Eurogroup Statement on Greece del 27 novembre 2012:*
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/133857.pdf.

- *Eurogroup statement on Greece del 20 febbraio 2015:* <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/20/eurogroup-statement-greece/>.
- *Financial Assistance Facility Agreement:* <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2015-08-19gr-esm-ffa.pdf>.
- *Financial assistance to Ireland:* https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-ireland_en.
- *Financial assistance to Portugal:* https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal_en;
- Garretti, A. (2014). *Come non eleggere un Presidente: il caso della Costituzione greca*, Forumcostituzionale.it. <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/01/gratteri-telescopio.pdf>.
- *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana:* <http://www.gazzettaufficiale.it/do/gazzetta/downloadPdf?dataPubblicazioneGazzetta=19460620&numeroGazzetta=134&tipoSerie=FO&tipoSupplemento=GU&numeroSupplemento=0&estensione=pdf&edizione=90>.
- *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, L 48, 20 febbraio 1989:* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:1989:048:TOC>.
- *Greece Referendum / Martin Schulz - President EU Parliament: Cautious Politicians:* <https://www.youtube.com/watch?v=O4RpZqTjcaQ>.
- *H Ιθάκη είναι μόνο η αρχή:* <https://primeminister.gr/2018/08/21/20354>
- *Specific commitments to ensure the continuity and completion of reforms adopted under the ESM programme:* https://www.consilium.europa.eu/media/35749/z-councils-council-configurations-ecofin-eurogroup-2018-180621-specific-commitments-to-ensure-the-continuity-and-completion-of-reforms-adopted-under-the-esm-programme_2.pdf.
- *IMF Country Report no. 13/298, settembre 2013:* <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13298.pdf>.
- *Intervista a Le Vent se Leve del Viceministro delle Finanze del Governo Letta Stefano Fassina:* <http://www.stefanofassina.it/news/intervista-a-le-vent-se-leve/>.

- ISPI, *Grecia: politica frammentata, Syriza verso la vittoria*, 2015. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/grecia-politica-frammentata-syriza-verso-la-vittoria-12071>.
- Joanna Gill, “*Tsipras Pledges to End ‘Vicious Cycle of Austerity’ at Victory Speech in Greece,*” euronews.com, 26 January 2015 www.euronews.com/2015/01/26/tsipras-pledges-end-to-vicious-cycle-of-austerity-at-victory-speech-in-greece/.
- L. 22 dicembre 2011, n. 214: <http://www.lexitalia.it/leggi/2011-214.pdf>.
- L. 28 gennaio 2009, n.2: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2009/01/28/009G0010/sg>
- L. 29 aprile 1976 n.177: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1976-04-29;177!vig=>.
- L. 359/1992: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1992/08/13/092G0401/sg>.
- L. 9 agosto 2013, n.98: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/08/20/13G00140/sg>.
- *Le operazioni Stay-Behind della Nato. Gladio e le altre organizzazioni:* <http://www.opiniojuris.it/stay-behind-gladio/>.
- L. 21 giugno 2017, n.96: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/23/17G00112/sg>.
- L. 21 giugno 2017, n.96: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/23/17G00112/sg>.
- Legge di delegazione europea 2016 – 2017: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01044387.pdf>.
- Maltezos, R. and Kambas, M. (2015). *Tsipras resigns, paving way for snap Greek election.* Reuters. <https://www.reuters.com/article/eurozone-greece-debt-idUSKCN0QP11R20150821>.
- *Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece:* https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/01_mou_20150811_en1.pdf.
- ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ – ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΕΡΓΟΥ <https://www.hellenicparliament.gr/userfiles/ebooks/KtV-2019-GR/122/index.html>.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Ciampi a Via Venti Settembre*, Libreria dello Stato, 2017: http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Ciampi_a_via_Venti_Settembre.pdf.

- Ministero dell'Economia e Finanza, *Lettera ai Commissari europei - 13 novembre 2018*: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ministro_tria_lettera_commissari_13_nov_2018.pdf.
- Mochi, F., *Ok alla legge su povertà, arriva reddito di inclusione: cos'è e a chi spetta*, Adnkronos, 9 marzo 2017. https://www.adnkronos.com/soldi/economia/2017/03/09/reddito-inclusione-cos-chi-spetta_nwVxmHSDtXaliAQmAUSUnI.html.
- *Movimento 5 Stelle, Il futuro in programma – 20 punti per la qualità della vita degli italiani*: <https://www.movimento5stelle.it/programma/wp-content/uploads/2018/02/Volantino-20-punti-1.pdf>.
- *Movimento 5 Stelle, Il Programma Esteri del Movimento 5 Stelle*: https://www.ilblogdellestelle.it/2017/04/votazione_online_il_programmaesteri_del_movimento_5_stelle.html.
- ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ 3845/2010, ΦΕΚ 65/Α/6-5-2010, *Μέτρα για την εφαρμογή στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κρατημέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές. Νομισματικό Ταμείο*: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-oikonomia/n-3845-2010.html>.
- *Nota di aggiornamento al DEF 2018*: http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/NADEF_2018.pdf.
- *Nota sull'aggravarsi della posizione italiana nei mercati finanziari e sulla necessità di decisioni efficaci*: <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=12488>
- *Pace fiscale*: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/aree-tematiche/pace-fiscale> .
- Peterson Institute, *Will Greece Make It After All?*: <https://www.piie.com/experts/peterson-perspectives/will-greece-make-it-after-all>.
- ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 66 Διάλυση της Βουλής, προκήρυξη εκλογής Βουλευτών και σύγκληση της νέας Βουλής. <https://www.taxheaven.gr/law/%CE%A0.%CE%94.%2066/2015>.
- *Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2011 sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011 – 2014*: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:215:0004:0007:IT:PDF>.

- RedattoreSociale.it. (2017). *Povert . Primo esame per il Reddito di inclusione. Gentiloni: "Funziona":*
https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/poverta_primo_esame_per_il_reddito_di_inclusione_gentiloni_funziona_
- Regolamento (UE) N. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:118:0001:0004:IT:PDF>
- *Regolamento UE 472/2013:* <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0001:0010:IT:PDF>
- *Regolamento UE n. 1174/2011:* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1173&from=RO>.
- *Regolamento UE n. 1174/2011:* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1174&from=EN>.
- *Risultati al Senato delle elezioni politiche del 2013:*
<https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=24/02/2013&tpa=I&tp e=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>.
- *Risultati alla Camera delle elezioni politiche del 2013:*
<https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=24/02/2013&tpa=I&tp e=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>.
- Rossi, S. *Audizioni Parlamentari alla VI e X Commissione della Camera dei Deputati*, 17 febbraio 2015 - <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2015/Rossi-170215.pdf>.
- *Scheda relativa al referendum del 5 luglio 2015:*
<https://s.kathimerini.gr/resources/article-files/yhfodeltio-1.pdf>.
- *Sentenza del Tribunale tedesco sul piano di aiuti alla Grecia:*
<http://leg16.camera.it/561?appro=367&Sentenza+del+Tribunale+costituzionale+t edesco+sul+piano+di+aiuti+alla+Grecia>.
- *Statement by the Eurogroup 12 July 2015:*
https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=432e963c-b6b7-4667-8c35-a4f2002585da.
- *Statement by the European Commission following the referendum in Greece:*
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5310.

- *Statement on the support to Greece by Euro area Members States:* https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113686.pdf.
- *Statements della Sessione Plenaria del Parlamento Europeo a Strasburgo (13 – 16 dicembre)* - <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20120203FCS37185&format=XML&language=IT#title12>.
- *Statuto di SYRIZA:* <https://www.syriza.gr/article/id/32409/Politikh-Apofash-1oy-Idrytikoy-Synedrioy.html>.
- *Stenografico Assemblea – Sed. 10 di lunedì 29 aprile 2013 – XVII Legislatura.* <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0010/stenografico.htm>
- *Strumento europeo per la stabilità finanziaria, meccanismo europeo di stabilizzazione e le future azioni. Risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2010 sullo strumento europeo di stabilità finanziaria e il meccanismo europeo di stabilizzazione e le future azioni:* <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0277+0+DOC+PDF+V0//IT>.
- STRUPCZEWSKI, J., MALTEZOU, R. and GUARASCIO, F. (2017). *Greece gets credit lifeline, IMF joins bailout.* The Globe and Mail - <https://web.archive.org/web/20170627093322/https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/economy/greece-gets-credit-lifeline-imf-joins-bailout/article35325652/>.
- *Στο Σύνταγμα οι διαδηλωτές κατά του μνημονίου:* <https://www.ant1news.gr/amp/General/article/419741/index.php>
- *Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης N.4336 ΦΕΚ: 94 Α'/14.08.2015:* https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=432e963c-b6b7-4667-8c35-a4f2002585da.
- *Synaspismos (1992). The Political resolution of Synaspismos 1st Congress:* <http://www.syn.gr/gr/keimeno.php?idO13386>.
- *Synaspismos (2003). Programmatic Directions,* <http://www.syn.gr/downloads/program2003.pdf>. *Discorso di Nicholaos Chountis*

- durante il Congresso organizzativo del 2005:*
<http://www.syn.gr/gr/keimeno.php?id=7156>.
- Synaspismos, “*Για την Αριστερά του 21ου αιώνα*”, 2009: <http://www.syn.gr>.
 - *Testi allegati all’ordine del giorno della seduta n.793 di mercoledì 10 maggio 2017:*
<http://documenti.camera.it/leg17/odg/assemblea/xhtml/2017/05/10/20170510.html>.
 - *Testo proposto dalla 5^a Commissione Permanente per il disegno di legge “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020 - 2022”:*
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/349305.pdf>
 - The referendum on the 5th of July and the stance of the KKE:
<https://inter.kke.gr/en/articles/The-referendum-on-the-5th-of-July-and-the-stance-of-the-KKE/>.
 - *The Tessaloniki Programme, SYRIZA, settembre 2014,*
<https://www.syriza.gr/article/SYRIZA---THE-THESSALONIKI-PROGRAMME.html>.
 - *Trattato di Maastricht:* https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/maastricht_it.pdf.
 - *Trattato istitutivo del MES:*
https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_it.pdf.
 - *Trattato sul Fiscal Compact:* [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)&from=IT)
 - *Tsipras, A., Speech in the Greek Parliament, minutes of plenary session ΕΘ, 11 novembre:* <http://www.vouli.gr>.
 - *Tweet di Joseph Muscat a seguito dell’evento dell’abbandono di Tsipras dei tavoli negoziali il 25 giugno 2015:*
https://twitter.com/JosephMuscat_JM/status/617769007878422528?s=20.
 - *Unione Bancaria:* <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/88/unione-bancaria>.
 - Vespa, S. (2013). *Storia d’Italia e di Andreotti – Panorama.* –
<https://www.panorama.it/news/politica/morte-giulio-andreotti-2/>.
 - *Votazione alla Camera per la fiducia al Governo Monti:*
<https://parlamento16.openpolis.it/votazione/camera/camera-fiducia-governo-monti/37585>; *Votazione al Senato per la fiducia al Governo Monti:*
<https://parlamento16.openpolis.it/votazione/senato/senato-fiducia-governo-monti/37584>.

STAMPA

- Alderman, L., *Greece's Bailout Is ending. The Pain Is Far From Over*, The New York Times, 19 agosto 2018.
- Amoruso, R. (2017). *Banche, il decreto salva risparmio è legge: via al fondo da 20 miliardi.* Il Messaggero.it: https://www.ilmessaggero.it/economia/economia_e_finanza/decreto_salva_risparmio_fondo_banche-2263381.html.
- BALESTRERI, G. (2012). *Spread vola oltre quota 350 punti. Effetto Berlusconi sulle Borse Ue.* Repubblica.it - https://www.repubblica.it/economia/finanza/2012/12/10/news/spread_in_apertura_oltre_quota_340_punti-48435447/.
- Barlaam, R., *Spread e crisi politiche, la storia dal 2000 a oggi*, Il Sole 24 ore, 16 novembre 2011 - <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-09-30/governo-berlusconi-novembre-2011-194616.shtml?uuid=AbleLogI>.
- Bechev, D., *The Geopolitics of a Grexit Are Actually Pretty Boring*, Foreign Policy. 8 luglio 2015: <https://foreignpolicy.com/2015/07/08/the-boring-geopolitics-of-a-grexit-tsipras-syriza-eurozone/>.
- BENSASSON, M. and STEARNS, J. (2015). *Greek election will pit Tsipras's SYRIZA 2.0 against what's left,* Ekathimerini.com. <http://www.ekathimerini.com/200838/article/ekathimerini/comment/greek-election-will-pit-tsipras-syriza-20-against-whats-left>.
- Bertini, C., *Casini: nessun aiuto a Berlusconi, dall'Udc solo voti aggiuntivi*, La Stampa, 25 ottobre 2011.
- Binelli, R., Sallusti, A. and Vigo, F. (2012). *La Germania resiste, niente accordo sugli aiuti alla Grecia.* ilGiornale.it. Available at: <http://www.ilgiornale.it/news/economia/germania-resiste-niente-accordo-sugli-aiuti-grecia-857976.html>.
- Böcking, D. and Christides, G., *Neue Regierung in Griechenland: Ein schräges Paar - Politik.* SPIEGEL ONLINE, 2015. <https://www.spiegel.de/politik/ausland/griechenland-was-verbindet-tsipras-und-kammenos-a-1015060.html>.
- Boda, A., *Minibot, la moneta parallela che ci spinge fuori dall'euro*, il Sole 24 ore, 31 maggio 2019 - <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2019/05/31/minibot-moneta-parallela-euro/>.

- Cardone, P.G., (2011). *Fine di un'era: Berlusconi si è dimesso (video) Addio tra fischi e gente in festa nelle strade* - Il Fatto Quotidiano - <https://www.ilfattoquotidiano.it/2011/11/12/legge-stabilita-oggi-voto-alla-camera/170239/>.
- Carrer, S., *Grecia, la sconfitta di Tsipras: ora elezioni politiche anticipate*, Il Sole 24 ore, 26 maggio 2019.
- CASALINI, S. (2017). *Mattarella scioglie le Camere, si vota il 4 marzo*. Repubblica.it. Available at: https://www.repubblica.it/politica/2017/12/28/news/gentiloni_al_quirinale_al_via_l_iter_verso_lo_scioglimento_delle_camere-185379672/.
- CATSAMBAS, T. (2015). *The miracle that didn't happen | Kathimerini*. Ekathimerini.com. <http://www.ekathimerini.com/201956/opinion/ekathimerini/comment/the-miracle-that-didnt-happen>
- Christides, G. (2015). *Griechenlands Anti-Europa-Kurs: Tsipras setzt auf Russland – Politik*. SPIEGEL ONLINE. <https://www.spiegel.de/politik/ausland/griechenland-will-veto-gegen-russland-sanktionen-einlegen-a-1015487.html>.
- Cottone, N. (2008). *Tutta la squadra del Cavaliere - Il Sole 24 ORE*. <https://st.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Italia/2008/05/berlusconi-incarico.shtml?uuid=c12cf912-1c4c-11dd-aa21-00000e25108c>.
- Cottone, N. (2016). *Renzi si è dimesso. Al via le consultazioni al Quirinale*. Il Sole 24 ORE. <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-12-07/renzi-quirinale-le-dimissioni-192040.shtml?uuid=AD0dhW9B>.
- Cottone, N., *Grecia, Mattarella: scenari inediti, ora responsabilità. Padoan: riforme e investimenti per recuperare crescita sostenibile*, Il Sole 24 ore, 5 luglio 2015.
- D'Argenio, A., *Lettera della Commissione Europea: "Seria preoccupazione sul deficit"*, 5 ottobre 2018 - https://www.repubblica.it/economia/2018/10/05/news/commissione_europea_def-208274667/.
- Da Rod, V. (2012). *Grecia, braccio di ferro Ue-Samaras*. Il Sole 24 ORE. <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-11-14/grecia-braccio-ferro-uesamaras-204002.shtml?uuid=Aa5OGaLE>.

- Da Rold, V. (2012). *Il Governo cede alla troika: tagli alle pensioni per 300 milioni*. Il Sole 24 ORE. Available at: <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-02-14/governo-cede-troika-tagli-215427.shtml?uuid=AavpLzrE>.
- De MARCHIS, G. (2016). *I 1000 giorni di Renzi: atti, promesse e scommesse di un premier sempre sul filo*. Repubblica.it: https://www.repubblica.it/politica/2016/11/17/news/i_1000_giorni_di_renzi_atti_promesse_e_scommesse_di_un_premier_sempre_sul_filo-152170089/.
- De Palo, F., *Elezioni Grecia, Tsipras paga il suo “obbedisco” alla Troika. E non solo quello*, Il Fatto Quotidiano, 9 luglio 2019.
- Di Caro, P., *Berlusconi: chiederò la fiducia. Ira su Tremonti e il Senaturo*, Corriere della Sera del 12 ottobre 2011.
- Di Caro, P., *Cene e strategie per evitare le urne. Spunta l’idea di un governo Schifani*, il Corriere della Sera del 20 ottobre 2011.
- Donnan, S., *Payment failure pitches IMF into uncharted territory*, Financial Times, 1 luglio 2015: <https://www.ft.com/content/bad5c392-1f45-11e5-ab0f-6bb9974f25d0>.
- Ekathimerini (2019), *Police conduct raids on squats in Exarchia* | Ekathimerini.com: <http://www.ekathimerini.com/243890/article/ekathimerini/news/police-conduct-raids-on-squats-in-exarchia>.
- Ekathimerini, (2015), *After strong “no” vote, Tsipras to resume talks*, Kathimerini.com: <http://www.ekathimerini.com/199004/article/ekathimerini/news/after-strong-no-vote-tsipras-to-resume-talks> .
- Ekathimerini “*A SYRIZA government in Greece: what it wants and what might be possible*” | Kathimerini.com: <http://www.ekathimerini.com/166571/article/ekathimerini/comment/a-syriza-government-in-greece-what-it-wants-and-what-might-be-possible>.
- Ekathimerini (2015). *SYRIZA chief confirms plan to form government with Independent Greeks* | Kathimerini. <http://www.ekathimerini.com/201732/article/ekathimerini/news/syriza-chief-confirms-plan-to-form-government-with-independent-greeks>.
- Ekathimerini.com. (2012). *Samaras tries to stay positive amid pensioner suicide gloom, ND chief tries to lift gloom after pensioner’s suicide by insisting Greece can recover* | Kathimerini.

- <http://www.ekathimerini.com/140651/article/ekathimerini/news/samaras-tries-to-stay-positive-amid-pensioner-suicide-gloom>.
- Ekathimerini.com. (2015). *After strong 'no' vote, Tsipras to resume talks* | *Kathimerini*.
 - Ekathimerini.com. (2015). *Anarchist protests put Greece's radical leaders in a bind* | *Ekathimerini*.
<http://www.ekathimerini.com/168868/article/ekathimerini/news/anarchist-protests-put-greeces-radical-leaders-in-a-bind>.
 - Ekathimerini.com. (2015). *Varoufakis announces resignation as finance minister* | *Kathimerini*.
<http://www.ekathimerini.com/199009/article/ekathimerini/news/varoufakis-announces-resignation-as-finance-minister>
 - Ελευθερος τυπος, *"Η πατρίδα σε κίνδυνο. Αύριο κρίνεται η παραμονή της Ελλάδας στο ευρώ"*, 6/07/2015.
 - Ellis, A. (2015). *Ο μονόδρομος του κ. Τσίπρα, του Αθανάσιου Έλλις* | Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ.
<https://www.kathimerini.gr/823804/opinion/epikairothta/politikh/o-monodromos-toy-k-tsipra>.
 - Εθνος, *Επέτειος Γρηγορόπουλου: Σε εξέλιξη οι πορείες σε Αθήνα-Θεσσαλονίκη*, 6 dicembre 2019, https://www.ethnos.gr/ellada/76117_epeteios-grigoropoyloy-se-exelixi-oi-poreies-se-athina-thessaloniki-pics.
 - Εστια, *Η χώρα εισέρχεται σε μεγάλη περιπέτεια – Τό 'Ναί'δέν είχε αρχηγό*, 06/07/2015.
 - Facchini, M. (2019), *Ad Atene la stretta del governo sui palazzi occupati che ospitano migranti e rifugiati*, The Post International News:
<https://www.tpi.it/esteri/sgombero-palazzi-occupati-migranti-exarchia-20190827404313/>.
 - Financial Times, *ECB letter shows pressure on Berlusconi*, 29 settembre 2011:
<https://www.ft.com/content/3576e9c2-eaad-11e0-aeca-00144feab49a>.
 - Fusi, C., *I possibili scenari per la crisi. Governo d'emergenza o voto*, Il Messaggero del 9 novembre 2011:
<http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2280>.
 - Gagliardi, A., *Gentiloni: deficit migliorato. Ma la UE: in Italia resta la sfida del debito*, Il Sole 24 ore, 15 novembre 2017.

- Galanopoulos, A. & Bensasson, M. (2014). *Greek government at risk as EU poll shows PASOK vote's collapse.* Ekathimerini. <http://www.ekathimerini.com/159947/article/ekathimerini/comment/greek-government-at-risk-as-eu-poll-shows-pasok-votes-collapse>.
- Gambaro, E. e Mazzocchi, F. (2012). *Alcune riflessioni sulla sentenza della Corte Costituzionale tedesca del 12 settembre 2012.* Diritto24.ilsole24ore.com. <https://www.diritto24.ilsole24ore.com/avvocatoAffari/mercatiImpresa/2012/10/trattati-dellesm-e-del-fiscal-compact-la-pronuncia-corte-constituzionale-tedesca.php?preview=true>.
- Gregorio, A. (2013). *Bersani: Confermo dimissioni da segretario. Poi il Pd vota il sostegno a Napolitano.* Corriere della Sera. - https://www.corriere.it/politica/13_aprile_23/bersani-direzione-pd_6c66d01c-ac23-11e2-b753-2de04ad0a16e.shtml.
- Gumbel, A. (1996). *An end to the Greek myth.* The Independent - <https://www.independent.co.uk/voices/an-end-to-the-greek-myth-1324414.html>
- Haselberger, S. (2015). *Sigmar Gabriel: "Tsipras hat die letzten Brücken eingerissen".* Tagesspiegel.de <https://www.tagesspiegel.de/politik/griechenland-nach-dem-referendum-sigmar-gabriel-tsipras-hat-die-letzten-bruecken-eingerissen/12014360.html>.
- Il Fatto Quotidiano (2019). *Germania, sì "condizionato" della Corte Costituzionale al fondo salva stati.* Il Fatto Quotidiano - <https://www.ilfattoquotidiano.it/2012/09/12/germania-si-condizionato-della-corte-constituzionale-al-fondo-salvastati/349722/>.
- Il Fatto Quotidiano, *Legge di bilancio, tutte le tappe: dalla nota di aggiornamento del DEF alle pagelle della Commissione Europea, 25 settembre 2018* - <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/09/25/legge-di-bilancio-tutte-le-tappe-dalla-nota-di-aggiornamento-del-def-alle-pagelle-della-commissione-ue/4641332/>.
- Il Fatto Quotidiano. (2015). *Banche popolari, Renzi: "Con patrimonio di 8 miliardi, 18 mesi per diventare spa"* - Il Fatto Quotidiano: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2015/01/20/banche-popolari-renzi-patrimonio-8-miliardi-18-mesi-per-diventare-spa/1356309/>.
- Il Post, *La Grecia ritorna sui mercati*, 10 aprile 2014.
- Il Post. (2012). *Perché l'Europa non si fida della Grecia* - Il Post - <https://www.ilpost.it/2012/02/15/perche-leuropa-non-si-fida-della-grecia>.

- Il Post. (2013). *La storia del 14 dicembre 2010* - Il Post.: <https://www.ilpost.it/2013/10/02/la-storia-del-14-dicembre-2010/>.
- Il Post. (2014). *Che succede a MPS, in otto punti.* - <https://www.ilpost.it/2014/11/01/mps-condanne-crollo-in-borsa/>.
- Il Post. (2014). *Il governo Renzi ha la fiducia della Camera* - Il Post.: <https://www.ilpost.it/2014/02/25/live-fiducia-renzi-camera/>.
- Il Sole 24 ore, *Mef: il decreto salvabanche tutela un milione di correntisti per 12 miliardi*, 11 dicembre 2015.
- Il Sole 24 ORE, *Schäuble ipotizza un'uscita della Grecia dall'euro per 5 anni*, 11 luglio 2015.
- *Intervista del Primo Ministro Antonis Samaras a Bloomberg*: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-02/samaras-says-greece-is-no-argentina-has-confidence-of-markets>.
- Iordanidis, C. (2014). *Political gambling* | *Kathimerini*. Ekathimerini.com. <http://www.ekathimerini.com/165422/article/ekathimerini/comment/political-gambling>.
- Kathimerini.gr. (2015). *Παραίτηση Αντώνη Σαμαρά από την ηγεσία της ΝΔ* | *Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ*. <https://www.kathimerini.gr/822336/gallery/multimedia/nea/paraitsh-antwnh-samara-apo-thn-hgesia-ths-nd>
- Kounalaki, X. (2018). *Post-bailout Prozac*, *Xenia Kounalaki* | Ekathimerini.com: <http://www.ekathimerini.com/231965/opinion/ekathimerini/comment/post-bailout-prozac>.
- L'HuffPost. (2013). *Quirinale 2013, Grillo sul blog: "Rodotà ha accettato la candidatura"*: https://www.huffingtonpost.it/2013/04/17/quirinale-2013-beppe-grillo-sul-blog-stefano-rodota-ha-accettato-la-candidatura_n_3101036.html?utm_hp_ref=it-elezioni-presidente-della-repubblica-2013.
- La Repubblica, *Mozione di sfiducia di Pd e Idv. Bersani: "Adesso Fini deve decidere"*, 12 novembre 2010.
- La Repubblica. (2012). *Governo, Cdm approva decreto incandidabilità: non in lista condannati a pene sopra i 2 anni.*- <http://www.repubblica.it/politica/2012/12/06/news/cdm-incandidabilit-48212510/>
- Livini, E. (2015). *Referendum Grecia, la sorpresa è il sì del quartiere anarchico di*

https://www.repubblica.it/esteri/2015/07/07/news/grecia_referendum_vittoria_si_exarchia-118542312/.

- Livini, E. e Ricciardi, R., *Come sta l'Italia del Jobs Act: la pagella al lavoro*, La Repubblica, 11 gennaio 2017.
- Magnani, A., *Dal deficit alle migrazioni, cosa cambia in Europa con il Conte bis*, Il Sole 24 ore, 6 settembre 2019.
- Nicoli, S. (2012). *Napolitano "protegge" Monti dalla politica. Per mandarlo a palazzo Chigi. O al Colle*, Il Fatto Quotidiano: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2012/11/22/napolitano-protegge-monti-dalla-politica-per-mandarlo-a-palazzo-chigi-o-al-colle/422916/>.
- Nuti, V. and Bianchi, S. (2013). *Grillo: Pd e Pdl votino fiducia al governo M5S. Bersani: basta battute*. Il Sole 24 ORE: <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-02-28/contrario-governissimo-bersani-nostro-122315.shtml?uuid=AbG8fGZH>.
- Nuti, V. and Gagliardi, A. (2016). *Mattarella: approvare la manovra, le dimissioni di Renzi subito dopo*. Il Sole 24 ORE: <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-12-05/renzi-dimissionario-premier-atteso-quirinale-095710.shtml?uuid=ADhzVi7B>.
- Ottaviani, M. (2014). *Per la Grecia un Natale con il fiato sospeso, il Parlamento non riesce a eleggere il Presidente* - La Stampa - <http://www.lastampa.it/2014/12/23/esteri/per-la-grecia-natale-con-il-fiato-sospeso-il-parlamento-non-riesce-a-eleggere-il-presidente-JzDn93bHFmKS4Lj2e70cFO/pagina.html>.
- Palmerini, L., *Pd e Udc: serve un tecnico. No a un esecutivo Schifani*, Il Sole24Ore, 25 ottobre 2011.
- Pisu, M., *L'Europa di Maastricht nasceva 25 anni fa, un momento decisivo per la nostra storia recente*, Il Sole 24 ore, 22 gennaio 2016.
- Plantzos, K., *Αύξηση της έκτακτης εισφοράς, «μαχαίρι» στις συντάξεις - Φόρος 29% και διπλάσια προκαταβολή χωρίς αφορολόγητο για επιχειρήσεις – Τέλος ο μειωμένος ΦΠΑ στα κοσμοπολίτικα νησιά του Αιγαίου - Επιβαρύνσεις στα ασφάλιστρα*, Προτοθεμα, 14 luglio 2015. Available at: <https://www.protothema.gr/economy/article/493005/ti-allazei-se-forologia-kai-sudaxeis/>.
- Premoli, A. (2018). *Prima gli italiani: slogan e realtà*. L'HuffPost. - https://www.huffingtonpost.it/entry/prima-gli-italiani-slogan-e-realta_it_5cc204a7e4b0aa856c9f3af7.

- Προθεμα, *Παρατήθηκε από υπουργός Οικονομικών ο Βαρουφάκης*, 6.07.2015:
<https://www.protothema.gr/economy/article/490697/varoufakis-apohoro-apo-to-upourgeio-oikonomikon/>.
- Rassegna online (2013). *Elezione del Presidente della Repubblica. Rieletto Napolitano: "Voto espresso liberamente". Grillo: "È un golpe". Ma rinvia la manifestazione*, Repubblica.it: https://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni-presidente-repubblica-edizione2013/2013/04/20/news/elezioni_presidente_della_repubblica_terzo_giorno-57065770/.
- Rassegna online (2014). *Letta, dimissioni compiute. Nessun passaggio in Aula e crisi lampo: al Colle via alle consultazioni*. Repubblica.it: https://www.repubblica.it/politica/2014/02/14/news/letta_al_quirinale_per_le_dimissioni_napolitano_avvia_subito_le_consultazioni-78534589/.
- Rassegna online (2015), *Grecia, suicidi aumentati del 35,7% in 3 anni: "È l'effetto di crisi e austerità"*, Il Fatto Quotidiano. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2015/02/06/grecia-suicidi-aumentati-357-in-3-anni-leffetto-crisi-austerita/1401744/>.
- Rassegna online (2016). *Governo Gentiloni, ecco la lista dei ministri*. L'Espresso: <http://espresso.repubblica.it/palazzo/2016/12/12/news/governo-gentiloni-ecco-la-lista-dei-ministri-1.290710>.
- Rassegna Online, *BCE, Draghi: "Al via il 9 marzo acquisti titoli di Stato". Ma non quelli della Grecia*, Il Fatto Quotidiano, 5 marzo 2015. Available at: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2015/03/05/bce-draghi-via-9-marzo-acquisti-titoli-non-quelli-grecia/1479426/>.
- Rassegna online, *I venti mesi del governo Prodi*, La Stampa, 24, gennaio 2008:- <http://www1.lastampa.it/redazione/cmsSezioni/politica/200801articoli/29564girata.asp>.
- Rassegna online, *L'UE all'Italia: la manovra non rispetta la riduzione del debito. Conte: chiariremo*. Il Sole 24 ore, 22 ottobre 2019 - <https://www.ilsole24ore.com/art/la-commissione-ue-all-italia-manovra-non-rispetta-riduzione-debito-ACABGot>.
- Rassegna Quotidiano, *Presidente della Repubblica, Napolitano rieletto alla sesta votazione*, Il Fatto Quotidiano, 20 aprile 2013.
- Rassegna stampa, *Ciampi: "L'esilio è finito"*, il Fatto, 25 novembre 1996.

- Rassegna stampa, *Compito difficile, troverà le soluzioni. C'è clima positivo*, Corriere della Sera, 17 novembre 2011.
- Rassegna stampa, *Diversi da SYRIZA ma collaboreremo per salvare la Grecia*, La Repubblica, 27 gennaio 2015.
- Rassegna stampa, *Governo Monti al via, ore le riforme*, Il Sole 24 ore, 16 novembre 2011.
- Rassegna stampa, *L'Italia archivia la crisi più difficile. Conte premier, Salvini e Di Maio vice*, La Stampa, 1 giugno 2018.
- Rassegna stampa, *Le banche di Atene temono lo "scippo" di riserve e fondi presso la banca centrale*, Il sole 24 ore, 27 gennaio 2015.
- Rassegna stampa, *Monti va al Colle con la lista. "Ora ho il consenso dei partiti, tutti disposti a fare sacrifici"*, La Repubblica, 16 novembre 2011.
- Rassegna stampa, *Per i conti e per contare*, Il Messaggero, 17 novembre 2011.
- Rassegna stampa, *Police killing of youth sparks explosive riots*, Ekathimerini, 8 dicembre 2008.
- Rassegna stampa, *SYRIZA ha vinto alla grande, ma i problemi economici per la Grecia rimangono intatti*, ItaliaOggi, 25 gennaio 2015.
- Rassegna stampa, *Top judge Sakellariopoulou elected Greek President*, Ekathimerini, 22.01.2020.
- Rassegna stampa, *Un marco, 990 lire*, il Fatto, 25 novembre 1996
- Rassegna stampa, *Τσίπρας: Ωμή αλλοίωση λαϊκής κυριαρχίας*, Ethnos, 10 novembre 2011.
- Rassegna, *"Potevamo gestire la crisi, ma Tremonti latitava". Romani: il governo risponda alle richieste della BCE e dia la parola al popolo*, Corriere della Sera, 16 novembre 2011.
- Redazione Online (2012). *Alfano: Conclusa esperienza governo Monti. Il Premier: Il Re Sole si è allontanato da me*. Corriere della Sera: https://www.corriere.it/politica/12_dicembre_07/alfano-pdl-napolitano-quirinale_8e7799a0-4055-11e2-abcd-38132480d58e.shtml.
- Repubblica.it. (2013). *Presidente Repubblica, niente quorum per Prodi. Bersani si dimette: "Uno su quattro ha tradito"*: https://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni-presidente-repubblica-edizione2013/2013/04/19/news/quirinale_la_resa_dei_conti_nel_partito_democratico_i_grandi_elettori_si_vedono_prima_del_terzo_voto-56977308/.

- Repubblica.it. (2017). *Def, via alla manovra. E il Tesoro alza la stima sul Pil 2017*. https://www.repubblica.it/economia/2017/04/11/news/def_e_manovrina_partito_il_consiglio_dei_ministri_decisivo-162744652/.
- Rold, V. (2014). *Atene vuole chiudere con la troika. All'Eurogruppo scontro, crolla la Borsa e i rendimenti salgono al 7%*. Il Sole 24 ORE. <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-10-14/grecia-crolla-borsa-lo-scontro-l-eurogruppo-sull-uscita-piano-aiuti-171657.shtml>.
- RUBINO, M. (2014). *Renzi ottiene la fiducia in Senato: 169 sì. "Basta alibi, è il tempo del coraggio"*. Repubblica.it: https://www.repubblica.it/politica/2014/02/24/news/governo_renzi_chiede_fiducia_in_senato-79515089/.
- Sacchioli, M. (2014). *Governo Letta, dimissioni dei ministri Pdl: nel partito di B. vincono i falchi - Il Fatto Quotidiano*. Il Fatto Quotidiano: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2013/09/28/governo-letta-e-dimissioni-dei-ministri-pdl-nel-partito-vincono-falchi/727068/>.
- Scalfari E., *Una cena speciale tra Ciampi e Bertinotti*, Rassegna stampa La Repubblica, 23 marzo 1997.
- Schmitz, G. (2015). *EU und Griechenland: Wer zuerst zuckt, verliert - Politik. SPIEGEL ONLINE*. <https://www.spiegel.de/politik/ausland/griechenland-und-die-eu-a-1015144.html> Schmitz, G. (2015). *Kommentar zur Griechenland-Krise: Harte Landung für die Populisten – Politik. SPIEGEL ONLINE* <https://www.spiegel.de/politik/ausland/griechenland-syriza-und-die-eu-kommentar-a-1017792.html>.
- Smith, G. (2019). *Beware of Greeks Bearing Bonds*. WSJ. <https://www.wsj.com/articles/SB125847533630952231>.
- Smith, H. (2016). *A year after the crisis was declared over, Greece is still spiralling down*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/business/2016/aug/13/greek-economy-still-spiralling-down-year-after-crisis-declared-over>.
- Smith, H. (2018). *Greek bailout drama 'in last throes' but the hardship is not over yet*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/12/greece-bailout-drama-curtain-falls-hardship-over>.
- Smith, H., (2019). *Greece scraps law banning police from university campuses*, The Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/08/greece-scraps-law-banning-police-from-university-campuses>.

- Smith, H., *Greece's Papandreou makes TV appeal for unity over financial crisis*, The Guardian, 2 febbraio 2010.
- SPIEGEL ONLINE. (2012). *Italiens Premier zur Euro-Krise: Monti fürchtet Auseinanderbrechen Europas - Politik.* - SPIEGEL <https://www.spiegel.de/politik/ausland/italiens-premier-monti-warnt-im-spiegel-vor-auseinanderbrechen-europas-a-848280.html>.
- Sweeting, M., *Ipotesi Grexit? Il vero rischio è il caos legale*, Il Sole 24 ore, 27 febbraio 2015 <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-02-12/ipotesi-grexit-vero-rischio-e-caos-legale-063638.shtml?uuid=AB5N9WtC>.
- Τα Νέα, *Μετά το «Όχι» ζητείται «Ναι»*, 6/07/2015.
- Tarquini, A., *Lira di nuovo nello SME poco sopra quota mille*, la Repubblica, 4 novembre 1996.
- Terzis, G. (2015). *«Ναι» από Καμμένο, ANEA, του Γιώργου Π. Τερζή | Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ.* <https://www.kathimerini.gr/823600/article/epikairothta/politikh/nai-apo-kammeno-anel>.
- The Guardian, *The Guardian view on Europe after the Greek referendum: Angela Merkel must take the lead*, 6 luglio 2015: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jul/06/guardian-view-on-europe-after-greek-referendum-angela-merkel-must-take-lead>.
- The Guardian. (2019). *Government debt: Judging the judges*. Available at: <https://www.theguardian.com/business/2010/jan/04/credit-rating-agency-sovereign-debt>.
- Tonelli, M. (2011). *Governo, la maggioranza non c'è più. Berlusconi si arrende: "Mi dimetto"*. La Repubblica - https://www.repubblica.it/politica/2011/11/08/news/giornata_governo-24672057/.
- Varoufakis, Y. (2015). *Yanis Varoufakis: How I became an erratic Marxist*. The Guardian, 18 febbraio 2015.
- Weiland, S. (2015). *Nach Griechenland-Wahl: Neuer Schuldenschnitt? Nicht mit Merkel - Politik.* SPIEGEL ONLINE. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/griechenland-angela-merkel-will-bei-schuldenschnitt-hart-bleiben-a-1015076.html>.

- Zapperi, C., *Da Dini a Monti, con i governi tecnici le riforme delle pensioni*, Corriere.it, 28 novembre 2016: <https://www.corriere.it/politica/cards/da-dini-monti-governi-tecnicile-riforme-pensioni/governo-dini.shtml>.

RIASSUNTO

Sono trascorsi più di dieci anni dallo scoppio della crisi nell'Eurozona che ha interessato *in primis* la Grecia e successivamente l'Italia. In questo arco di tempo, entrambi gli Stati hanno avuto ripercussioni sul sistema economico, politico e sociale, anche se con diversa intensità dati i differenti contesti e le cause per cui questi due Paesi sono stati particolarmente colpiti.

La crisi economica greca ha radici lontane, risalenti all'entrata del Paese, nel 1981, nell'allora Comunità Economica Europea e alla successiva adesione all'UEM. Per assecondare la volontà di sviluppo e stabilità dell'economia ellenica, il Primo Ministro Kostas Simitis, in accordo con la Goldman Sachs, è riuscito nel 2002 a trasformare gran parte del debito greco in *swap* per rientrare nei parametri di Maastricht e permettere dunque alla Grecia di adottare la moneta unica. Tuttavia, da quel momento tutti i governi che si sono succeduti hanno fatto ricorso in modo incontrollato alla spesa pubblica per usi impropri ed hanno utilizzato in modo sconsiderato i fondi comunitari destinati allo sviluppo economico. Intanto il debito pubblico ha continuato ad aumentare e con esso il deficit statale. Solo nel 2009, con l'elezione di Papandreou, è stato rivelato il vero stato dell'economia ellenica: debole, arretrata, affetta da corruzione dilagante e con parametri macroeconomici terribilmente elevati.

Da quel momento gli eventi iniziano a precipitare.

L'Unione Europea, dal canto suo, si è trovata impreparata ad affrontare la crisi di tale portata di un suo Stato membro. Pertanto, per arginare tempestivamente la situazione, ha dovuto aggirare il vincolo giuridico rappresentato dall'art.125 TFUE: gli Stati membri, ai quali si è affiancato il Fondo Monetario Internazionale, hanno optato, nell'aprile 2010, per la concessione di prestiti bilaterali alla Grecia, subordinati all'accettazione dei "documenti lacrime e sangue" contenenti dure misure di austerità atte al risanamento economico. Lo stato sociale inizia così ufficialmente a deteriorarsi: vengono imposti tagli alle pensioni, ai salari, licenziamenti di massa e un forte aumento della pressione fiscale, costringendo gran parte della popolazione a vivere sotto la soglia di povertà. Di conseguenza iniziano a svolgersi manifestazioni e scioperi e a crearsi movimenti di piazza come quello degli Oltraggiati. Intanto, con l'inasprirsi della crisi e con l'avanzare del timore di un contagio, l'Eurogruppo si è mosso immediatamente verso la creazione di meccanismi salva-Stati temporanei, l'EFSM e l'EFSF, in mancanza di tempo per procedere alla riforma del Trattato di Lisbona. Da questo momento nasce anche l'organo

commissariale, la *Troika*. Solo nel 2011 si è deciso di sostituire le due *facilities* temporanee con una permanente, il MES. Si è dovuto quindi procedere ad una modifica del Trattato di Lisbona; in particolare è stato emendato l'art.136 TFUE per poter istituire un meccanismo di tipo permanente, più efficace nella risoluzione delle crisi economiche e finanziarie.

La mancanza di miglioramenti nell'economia ellenica dovuta probabilmente alla poca incisività delle azioni di governo, ha spinto Papandreou prima ad uno scontro con i creditori e successivamente a rassegnare le proprie dimissioni, dopo poco meno di due anni di governo. La scelta più giusta in quel momento è stata istituire, sulla base di un accordo tra la Nea Dimokratia, il PASOK e il LAOS, un governo guidato da un tecnico, l'ex Vicepresidente della BCE Papademos, in modo da poter adottare riforme mirate ed incisive ai fini della ripresa economica e della concessione di un nuovo *bailout* da parte dei creditori. Il nuovo piano d'aiuti ottenuto nel febbraio 2012, se da un lato ha supportato l'attuazione delle riforme economiche ed evitato alla Grecia un *default*, dall'altro è andato a gravare sempre più sui cittadini che, costretti a vivere in condizioni particolarmente dure, hanno operato scelte estreme perché incapaci di reagire. Il tasso di suicidi, difatti, ha iniziato ad aumentare vertiginosamente. Intanto, le elezioni di giugno hanno riflesso la sfiducia del popolo ellenico nei confronti dei partiti tradizionali: nonostante la Nea Dimokratia si sia riconfermata come primo partito, essa ha perso molti consensi; la grande novità è rappresentata invece dall'avanzata di partiti euroscettici, in particolare SYRIZA – affermatosi come secondo partito, rompendo il tradizionale avvicendamento ND-PASOK – e Alba Dorada. Nonostante il sistema elettorale sia rimasto immutato, la crisi ha dunque inciso anche sulla scelta dei partiti: se fino al 2012 le organizzazioni partitiche minori, in particolare quelle di sinistra, erano rimaste ai margini, non riuscendo talvolta a raggiungere la soglia del 3%, con il deterioramento estremo del sistema economico il programma elettorale di partiti quali SYRIZA, ANEL e Alba Dorada ha rappresentato quell'alternativa mancante all'interno del sistema greco che ha permesso loro di ottenere numerosi seggi nella *βουλή*.

A seguito dell'adozione di nuove misure economiche, nell'aprile del 2014 la Grecia ha registrato miglioramenti: gli sforzi imposti dall'Esecutivo stavano dando i loro frutti. Questo elemento ha dato la speranza a Samaras di uscire quanto prima dai programmi d'aiuto; tuttavia, egli non aveva compreso che il Paese, per quanto avesse fatto passi avanti, non era ancora pronto a “camminare con le proprie gambe”. Alle elezioni europee di maggio si verifica una svolta: i risultati delle urne mostrano un altissimo livello di

sfiducia nell'*establishment* interno, tant'è che SYRIZA ottiene il 26,5% dei voti, superando in tal modo la Nea Dimokratia. Tale risultato dà a Tsipras la possibilità di iniziare a mettere in dubbio la tenuta e la legittimità della coalizione di governo formatasi a seguito delle elezioni del 2012. Quello espresso in Grecia è stato un voto principalmente di protesta contro le élite interne piuttosto che contro Bruxelles e Washington. Il Governo Samaras è rimasto in carica fino al dicembre del 2014, quando si sono svolte le elezioni per il nuovo Presidente della Repubblica: l'opposizione ha sfruttato a suo vantaggio la previsione costituzionale di scioglimento anticipato della *βουλή* in mancanza dell'elezione al terzo turno del Capo dello Stato (art. 32, co. 4). I risultati delle urne di gennaio 2015 confermano gli esiti delle elezioni europee svoltesi nel maggio 2014. Dati gli ideali portati avanti dalla sua formazione, SYRIZA ha rappresentato un fenomeno politico strettamente correlato alla realtà greca⁴⁶⁶: ha avuto la fiducia degli elettori perché ha saputo rispondere, almeno attraverso il suo programma elettorale, ai bisogni della popolazione. L'alleanza con ANEL, un partito appartenente alla destra nazionalista, ha rappresentato una scelta strategica: coalizzarsi con un partito con cui condivide esclusivamente la lotta contro l'austerità ed escludere in tal modo dal governo i partiti tradizionali. La necessità di tornare nuovamente a crescere e riconquistare la dignità perduta, ha spinto gli elettori a votare per la novità. Già nei primi mesi del suo mandato, il Governo Tsipras si è posto in modo ostile nei confronti dei creditori della Grecia, non volendo procedere ad ulteriori tagli della spesa pubblica e ad un incremento della tassazione; gli scontri verbali hanno raggiunto l'apice il 26 giugno con l'annuncio del referendum sui termini di un terzo piano di aiuti. Contestualmente, il Governo ha ritenuto necessario mettere in campo misure per la salvaguardia del sistema finanziario, quali l'introduzione del controllo sui capitali e la chiusura delle banche fino al 20 settembre 2015. Lo scopo della decisione di indire il referendum è stato rafforzare il potere negoziale della Grecia in seno alle Istituzioni europee e permettere al popolo di attuare una scelta democratica; tuttavia, nonostante la vittoria dell'OXI sia stata schiacciante, ciò non ha permesso a Tsipras di ottenere una riduzione del debito ellenico e tantomeno un nuovo *bailout* con termini più adeguati, in quanto le vicissitudini del Paese erano particolarmente gravi. Il Primo Ministro ellenico ha pertanto compreso che senza l'aiuto internazionale, la Grecia non sarebbe riuscita a riprendersi ed ha dunque dovuto mettere da parte la sua battaglia contro l'austerità e l'*establishment* per il bene della propria

⁴⁶⁶ Andreadis Synghellakis, T., *Alexis Tsipras. la mia Sinistra*, BORDEAUX EDIZIONI, 2015.

popolazione. La firma del terzo piano di aiuti e l'accettazione di un nuovo *Memorandum*, se da un lato ha lasciato amareggiati molti tra i sostenitori e alcuni dei membri di SYRIZA, dall'altro ha permesso a Tsipras di comprendere come l'aiuto dell'Unione Europea e del Fondo Monetario fosse fondamentale per riuscire a risollevare una volta per tutte il Paese dal baratro nel quale era caduto, nonostante il prezzo da pagare in termini di *welfare* fosse alto. Nonostante la "resa" del Primo Ministro ellenico, i cittadini greci hanno voluto dare nuovamente fiducia a Tsipras e alle elezioni anticipate di settembre 2015 – volute dallo stesso capo del governo - hanno votato per SYRIZA. Il secondo Governo SYRIZA-ANEL ha portato a compimento il maggior numero possibile di riforme contenute nei *Memoranda*, ad eccezione di alcune privatizzazioni quali quelle delle società per utenze e dell'aeroporto ateniese *Hellinikon*, tentando di non gravare ulteriormente sulla popolazione e nel rispetto delle promesse fatte in campagna elettorale. Così la Grecia è riuscita ad uscire dai programmi d'aiuto nel 2018 e proseguire nel suo sviluppo, anche se ancora con qualche difficoltà. Tutt'oggi Atene è sottoposta, ai sensi del regolamento n. 472/2013/UE, all'*Enhanced Surveillance* svolta dai capi missione dei creditori in loco. Tuttavia, Tsipras ed il suo partito hanno pagato lo scotto di aver disatteso le promesse politiche: sia alle elezioni europee di maggio 2019 che alle elezioni politiche di luglio, SYRIZA è tornato ad essere il secondo partito, mentre la Nea Dimokratia di Mitsotakis è tornata alla guida del Paese, mettendo in atto sin da subito azioni di riqualificazione di alcune aree urbane del Paese, di maggiore libertà economica e di rilancio del settore bancario per poter così dare il giusto *sprint* alla crescita.

In Italia la situazione è differente: con il boom economico degli anni Cinquanta e Sessanta l'economia si è espansa ed i benefici per il Paese sono stati numerosi; tuttavia, a seguito degli shock petroliferi degli anni Settanta l'economia ha iniziato ad essere affetta dall'inflazione, che generava tassi d'interesse estremamente alti. La lira è stata svalutata numerose volte per poter dare competitività al sistema economico, rimanendo però in tal modo vittima di numerosi attacchi speculativi. Solo con l'entrata nell'UEM grazie all'azione di Ciampi - sia in veste di Presidente del Consiglio che di Ministro del Tesoro - e la conseguente adozione della moneta unica, l'economia italiana ha avuto grandi benefici in termini di riduzione dei tassi d'interesse e di bassa inflazione, nonché in termini di stabilità. Con l'avvento della crisi finanziaria globale c'è stato un rallentamento: il debito pubblico ha iniziato a salire in mancanza di adeguate misure di contenimento della spesa pubblica, la crescita economica a rallentare fino a diventare assente e il sistema politico a perdere di credibilità agli occhi internazionali poiché spesso

tardivo nell'assumere decisioni che potessero fronteggiare le emergenze. A differenza del caso greco però, il debito pubblico italiano detenuto dal settore estero rappresenta solamente il 31,9% del totale, mentre il restante 68,1% è posseduto dalla Banca d'Italia, dalle banche ordinarie di credito e dal settore privato, risultando più gestibile rispetto a quello greco in quanto meno soggetto alla volontà esterna.

Il problema che ha afflitto l'Italia a partire dal 2011 è lo *spread*, che ha iniziato a salire vertiginosamente fino a toccare l'apice durante il Governo Berlusconi IV. Questo fattore, unito al procrastinare nell'adozione di adeguate riforme strutturali e in materia fiscale e alla mancanza di una solida maggioranza all'interno del Parlamento, ha portato alle dimissioni del Presidente del Consiglio e all'istituzione per volontà del Presidente della Repubblica di un governo tecnico guidato da Mario Monti. Da quel momento, si sono succeduti vari governi, alcuni dei quali definiti "del Presidente", sia per la situazione di emergenza, sia per mancanza di una chiara scelta da parte dell'elettorato nel 2013, nonché di un sistema elettorale proporzionale con maggioranze differenziate per la Camera dei deputati e per il Senato. Questa particolare situazione in Grecia non si è verificata, in quanto il sistema monocamerale e la legge elettorale maggioritaria rendono più agevole la formazione di un governo.

L'Esecutivo Monti si è mosso subito verso l'attuazione di riforme che sanassero lo stato della nostra economia e conferissero nuovamente credibilità all'Italia, a partire dal Decreto Salva-Italia, che è andato ad incidere su settori chiave del sistema economico quali pensioni, lavoro, tassazione ed evasione fiscale. Inoltre, nonostante la nostra situazione economica non fosse propriamente solida, il governo ha tenuto fede agli impegni internazionali ed ha partecipato ai piani di salvataggio della Grecia. Dunque, in cambio dell'assunzione di detti impegni e della previsione di misure di *austerità*, anche se nemmeno lontanamente paragonabili a quelle imposte dal Governo Papademos in Grecia, Monti chiedeva a Bruxelles una riduzione dell'onere dei pagamenti degli interessi sul debito italiano, in modo da riuscire a dare un impulso positivo all'economia. I governi che si sono succeduti dopo le dimissioni di Monti, hanno improntato a loro volta la propria azione sulla crescita e il miglioramento del *welfare* italiano, conformandosi alle direttive provenienti dall'UE. In particolare, il Governo Letta ha puntato sulla semplificazione degli oneri burocratici per cittadini ed imprese, mentre l'Esecutivo Renzi si è orientato verso una nuova riforma del mercato del lavoro e del sistema bancario, quest'ultimo particolarmente in sofferenza a causa soprattutto della grande mole di *NPLs* a partire dal 2014. La grande novità per l'Italia è tuttavia l'avanzata alle elezioni del 2013 del

Movimento 5 Stelle, un partito la cui dialettica si basa sull'antieuropeismo e sulla fine della "casta". A differenza però di quanto avvenuto con SYRIZA in Grecia, i pentastellati non sono riusciti ad affermarsi alle elezioni europee del 2014, in quanto la campagna elettorale del Partito Democratico è risultata molto più solida ed incisiva, permettendogli di rafforzare la posizione non solo in Europa, ma anche in patria⁴⁶⁷.

Tuttavia, a distanza di due anni, il popolo, sfiduciato dall'azione riformatrice del governo, notando un peggioramento nella qualità della vita, ha punito Renzi votando per il No al referendum che aveva ad oggetto la Riforma costituzionale Boschi-Renzi. A seguito dei risultati delle urne, il Presidente del Consiglio ha rassegnato le dimissioni. Viene formato così, nel dicembre del 2016, l'ultimo "governo del Presidente" guidato da Paolo Gentiloni, con il quale l'Italia inizia a mostrare segni di rinnovamento e ripresa. Tuttavia, a dicembre 2017, la Legislatura giunge al termine e nel marzo del 2018 i cittadini vengono chiamati nuovamente alle urne. Il risultato elettorale, che non ha conferito la maggioranza assoluta ad alcun partito, porta alla formazione di un governo di coalizione tra il Movimento 5 Stelle e la Lega o, come definito dagli stessi capi politici, un "Governo del cambiamento". La decisione ha ricordato quella assunta da SYRIZA nel 2015, quando ha costituito un governo di coalizione con ANEL; tuttavia in Italia la formazione dell'Esecutivo è stata molto meno agevole rispetto al caso greco. Nella realtà anche la convivenza tra i due partiti è stata più tormentata rispetto a quanto avvenuto in Grecia, dove tra i due partiti non si sono verificati scontri fino al gennaio del 2019 quando il Parlamento ellenico ha ratificato l'Accordo di Prespa con l'attuale Macedonia del Nord. Tuttavia, come si è visto, entrambe le coalizioni di governo hanno subito una forte scossa a seguito delle elezioni europee del maggio 2019, apportando cambiamenti, più o meno radicali, nelle maggioranze. Mentre in Grecia la popolazione ha preferito punire Tsipras per non aver tenuto fede alle promesse elettorali, in Italia la politica anti-immigrazione di Salvini è stata preponderante rispetto a quella degli ex alleati pentastellati. Questo è stato il preludio alla fine sia del governo SYRIZA che di quello gialloverde. Entrambe le esperienze sono terminate nell'estate del 2019, a distanza di un mese l'una dall'altra: mentre nella Repubblica ellenica, come detto, la Nea Dimokratia è tornata a guidare il Paese, in Italia la Lega è uscita dalla coalizione di governo, permettendo la formazione di un nuovo esecutivo formato dal Movimento 5 Stelle e dal Partito Democratico, quest'ultimo accettato favorevolmente dall'Unione Europea.

⁴⁶⁷ Valbruzzi, M. e Vignati, R., *L'Italia e l'Europa al bivio delle riforme. Le elezioni europee e amministrative del 25 maggio 2014*, Istituto Cattaneo, 2014.

Per concludere, si è notato come l'azione dei governi nei due Paesi per poter entrare a far parte della famiglia dell'Euro è stata diversa con conseguenze diverse: mentre la Grecia ha preferito optare per la via più breve, ossia falsificare i conti pur di giovare dei benefici dell'appartenenza all'euro, l'Italia ha fatto reali sacrifici pur di rientrare nei parametri di Maastricht e poter essere accolta tra i membri originari dell'UEM. La Repubblica ellenica ha sempre dipeso dai mercati finanziari esteri per finanziare il proprio settore pubblico, esponendo pertanto la propria economia a forti rischi; l'Italia invece ha basato la crescita economica sull'export. Ma soprattutto, il debito pubblico italiano è detenuto, come già affermato, per la parte più consistente dalle nostre banche e dai privati. Con il crollo dei mercati finanziari globali e la riduzione della domanda di beni da parte degli altri Stati, la Grecia si è ritrovata, in quel dato momento, senza nessuno disposto a continuare a finanziare il suo deficit e pagare tassi d'interesse elevati sul debito preesistente; l'Italia, d'altra parte, ha assistito alla crescita del debito pubblico dovuta ai tagli alla spesa inefficiente e all'assenza di misure fiscali incisive. Tuttavia, le misure correttive messe in campo dai governi che si sono susseguite a partire dal 2011 hanno quantomeno stabilizzato la situazione economica, senza incidere in modo drastico sul *welfare*, come avvenuto invece in Grecia dove le misure di *austerità* hanno colpito duramente non solo la popolazione ma anche i servizi, a partire dalla sanità. Forse però la Repubblica ellenica ha avuto realmente bisogno di toccare il fondo per poter imboccare la giusta strada per diventare un Paese virtuoso e spingere i governi ad agire per il bene della nazione; in Italia, invece, non è necessario un commissariamento della Troika poiché la situazione è meno grave, nonostante si continui a sentir dire che saremo la prossima Grecia. Il nostro debito pubblico è continuamente soggetto a speculazioni dovute a particolari congiunture esterne, ma potrebbe essere sanato in maniera più rapida rispetto a quello ellenico. Per far ciò anche la stabilità politica risulta essere un fattore di particolare importanza, soprattutto per portare a compimento le riforme varate.

Nel momento in cui si scrive, gennaio 2019, sia Grecia che Italia sembra abbiano ristabilito i rapporti con le Istituzioni europee, il che potrà permettere ai due Paesi di intraprendere la strada del risanamento e della crescita interna ed internazionale, nel più ampio quadro dell'Unione Europea.