



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

LA RIFORMA DEL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ. UN NODO CRITICO NELLO SVILUPPO DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA*

di Luigi Gianniti**

1.

La Bild, il noto tabloid tedesco, ha lanciato il 23 agosto 2017 la notizia di una proposta attorno a cui starebbe lavorando il Ministro tedesco delle finanze e che comporterebbe la possibilità di utilizzare il cosiddetto fondo salvastati (il Meccanismo Europeo di Stabilità ESM), "non solo in caso di fallimento, ma anche per migliorare le congiunture in periodi negativi".

Che il ministro Schäuble ritenga che l' ESM possa avere un ruolo più forte nella prevenzione delle crisi dell'eurozona non è certo una novità. Si veda, da ultimo, l'intervista apparsa su La Repubblica del 24 agosto 2017.

Il Trattato che lo ha istituito nel 2012 nasce per volontà tedesca. Di fronte alla grave crisi finanziaria la Germania, che in fondo ha subito la larghezza di strumenti e l'indipendenza con cui la Banca centrale ha risposto alla crisi, ha invece impedito che si sviluppasse un parallelo e complementare ruolo da parte delle altre Istituzioni dell'Unione europea (innanzitutto della Commissione europea). Ha impedito che l'Unione europea si dotasse di più ampie risorse di bilancio¹, e ha bloccato sul nascere qualunque sviluppo all'interno del

* Contributo sottoposto a *double blind peer review*

** Direttore del Servizio Studi del Senato della Repubblica

¹ Anche su iniziativa del governo tedesco nei primi mesi del 2013 si raggiunge l'accordo sul quadro finanziario pluriennale. Un accordo al ribasso, che si traduce in una contrazione del budget dell'Unione per il settennio 2014-2020 e nella mancata revisione del sistema delle risorse proprie. L'accordo è al centro del Consiglio europeo del febbraio 2013. Il Parlamento europeo supera la sua originaria resistenza, in cambio del formale impegno a una revisione di medio termine incisiva, nonché a dare seguito al dibattito sul sistema delle risorse proprie (con la creazione di un Gruppo interistituzionale di alto livello, presieduto da Mario Monti) che ha presentato un rapporto finale nel gennaio 2017 ("[Il futuro finanziamento dell'UE](#)"), conclusivo dei lavori, comprensivo di nove raccomandazioni specifiche. Queste potrebbero costituire la base di partenza per una riforma del bilancio dell'Unione, che il Gruppo di lavoro - oltre a considerare auspicabile - ritiene realizzabile in virtù dell'effetto congiunto dell'emergere di nuove priorità politiche e degli inevitabili cambiamenti del sistema di entrate che deriveranno dall'imminente uscita del Regno Unito

quadro istituzionale dell'Unione di strumenti nuovi, come il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria².

L'ESM nasce come strumento non dell'Unione ma "degli Stati la cui moneta è l'euro", sulla base di un accordo internazionale che disciplina l'ampia dotazione finanziaria nonché le modalità di funzionamento, tutte nelle mani degli Stati membri. Le decisioni più importanti dell'ESM sono prese dal Consiglio dei governatori (composto dai Ministri delle finanze dei paesi appartenenti all'area euro, ai quali il Commissario europeo competente come anche il Presidente della BCE si aggiungono solo come "osservatori") "di comune accordo", e cioè all'unanimità. Di comune accordo devono essere prese le decisioni riguardanti la concessione di assistenza finanziaria a paesi in difficoltà, quelle relative alle modalità e alle condizioni dell'assistenza, come anche quelle relative alla gamma degli strumenti utilizzati. Strumenti che - sempre se vi è il comune accordo - possono essere anche nuovi e ulteriori rispetto a quelli previsti dal Trattato. In ogni caso, per qualunque decisione è necessaria "la presenza di un quorum di due terzi dei membri aventi diritto di voto che rappresentino almeno i due terzi del diritto di voto".

Il diritto di voto è suddiviso tra i Paesi dell'eurozona sulla base del contributo percentuale che ciascuno stato dà a questo fondo. Il contributo tedesco è oltre il 27 per cento, quello francese oltre il 20, quello italiano pari quasi al 18. È possibile ricorrere a procedure di urgenza con un voto a maggioranza qualificata. Una maggioranza però dell'85 per cento dei voti. Così, tutti i paesi il cui contributo è superiore al 15 per cento (Germania, Francia e

dall'UE. La revisione del quadro finanziario pluriennale (2014-2020) è stata invece adottata nel giugno del 2017; pur non aumentando i massimali complessivi, la dimensione dunque del bilancio dell'Unione, ha previsto aumento di spesa e una maggiore flessibilità in taluni settori.

² Quando nel 2010 la crisi finanziaria investì i Paesi dell'area dell'Euro la prima risposta (per fronteggiare la crisi finanziaria della Grecia e le condizioni critiche di altri Paesi dell'Eurozona, segnatamente Irlanda e Portogallo) fu l'adozione di una serie di misure nel quadro degli strumenti dell'ordinamento dell'Unione europea. In particolare il Consiglio Ecofin del 9 maggio 2010, proprio sull'onda dell'emergenza determinata dalla crisi del debito greco, varò un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria MESF (lo stesso strumento cui si è fatto ricorso per garantire il prestito ponte alla Grecia). Meccanismo istituito attraverso un regolamento approvato dal Consiglio dei ministri su proposta della Commissione europea (regolamento UE n. 407/2010); sulla base dell'art. 122 par. 2 TFUE. Pochi mesi dopo aver varato il MESF, su decisiva iniziativa della Germania, il Consiglio europeo chiarì però il carattere del tutto eccezionale del ricorso all'art. 122 TFUE e il carattere temporaneo del meccanismo che era stato attivato, per il quale si fissò un termine di operatività al giugno del 2013.

Il Consiglio europeo, con una sorta di interpretazione autentica, stabilì che l'art. 122, §2, TFUE *non dovesse essere usato* per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro. A questo scopo, quasi operando una istantanea Conferenza intergovernativa, lo stesso Consiglio europeo convenne sulla necessità di modificare il TFUE per permettere agli Stati membri della zona euro di istituire un meccanismo "permanente" volto a salvaguardare la stabilità finanziaria dell'intera zona euro (l'ESM). Fu così approvata (con una procedura di revisione semplificata) quella che è l'unica modifica al Trattato di Lisbona sino ad oggi introdotta: l'ultimo paragrafo dell'art. 136 TFUE. La stessa Corte di Giustizia (nella causa C-370/12, cosiddetta sentenza *Pringle*) ha chiarito che questa modifica dell'art. 136 "conferma l'esistenza di una competenza a capo degli Stati membri" (par. 184). Non si tratta di una estensione delle competenze dell'Unione, né viene creata "alcuna base giuridica che consenta all'Unione di avviare un'azione che non era possibile prima dell'entrata in vigore di questa modifica del TFUE" (par.73). La Corte addirittura assevera quanto valutato dal Consiglio europeo (nella Decisione 2011/199) secondo il quale l'art. 122 par. 2 TFUE "non costituisce una base giuridica adeguata per l'istituzione di un meccanismo di stabilità" permanente (par. 65). La stessa Corte deve però ammettere che si sarebbe potuta utilizzare, per istituire nel quadro del diritto dell'Unione un meccanismo di stabilità analogo all'ESM, la clausola di flessibilità prevista dall'art. 352 TFUE, ma constata che "l'Unione non ha esercitato la propria competenza di tale articolo perché in ogni caso, detta disposizione non gli impone alcun obbligo di agire" (par. 67).

Italia) sono in grado di bloccare simili decisioni; e la Germania da sola, insieme a un piccolo paese, può bloccare qualunque decisione, anche quelle adottabili a maggioranza semplice.

Mentre la Banca centrale si muove con decisioni assunte in piena autonomia (decisioni nelle quali - ed è accaduto - il rappresentante tedesco può anche essere messo in minoranza), l'ESM è governato da meccanismi condizionati da veti nazionali e soprattutto opera in uno spazio giuridico altro rispetto all'ordinamento dell'Unione europea. L'ESM non è un'istituzione dell'Unione, è uno strumento degli stati membri la cui moneta è l'euro, governato da organi che sono diretta espressione degli stessi.

Nell'ordinamento tedesco il ruolo dei rappresentanti (nel Consiglio dei governatori e in quello di amministrazione dell'ESM) è considerato, addirittura, una proiezione diretta della rappresentanza politica nazionale. Il Tribunale costituzionale tedesco, nel considerare conforme alla legge fondamentale il trattato istitutivo dell'ESM, ha infatti chiaramente precisato che tutti i componenti degli organi direttivi (Governatori e Direttori dell'ESM) "sono responsabili verso i rispettivi Parlamenti nazionali" (sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 18 marzo 2014, così par. 242). Ogni decisione dei rappresentanti tedeschi nel Consiglio dei governatori e in quello di amministrazione dell'ESM è dunque esercitata sulla base di una diretta responsabilità verso il Bundestag, cui viene garantita dalla legge una completa informazione che riguarda anche aspetti che, secondo il Trattato, sono coperti dal segreto di ufficio. È un modello questo che è stato seguito anche da altri paesi (la Finlandia e la Lettonia ad esempio) che non dispongono tuttavia, come invece la Germania, di un potere di veto su tutte le decisioni rilevanti³ dell'ESM.

La proposta di Schäuble dunque va valutata tenendo conto di queste caratteristiche dello strumento di cui il Ministro delle finanze tedesco propone un uso ampio, che vada al di là dei salvataggi degli stati.

Del resto, leggendo il testo del Trattato si può notare facilmente come questo uso più flessibile dell'ESM non sia affatto escluso.

L'articolo 3, nel definire l'obiettivo dell'istituendo ESM, chiarisce che esso consiste nel "mobilizzare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità" dei paesi membri che si trovino "o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari". Per far questo l'ESM, che ha un'ampia dotazione finanziaria, può "raccolgere fondi con l'emissione di strumenti finanziari". Il Trattato definisce una serie di strumenti, ma contiene anche una clausola generale (l'articolo 19) che permette al Consiglio dei governatori di rivedere e integrare

³ La citata sentenza del Tribunale costituzionale (par. 183), nel dichiarare conforme alla Legge Fondamentale il Trattato istitutivo dell'ESM come anche la legislazione nazionale che ne disciplina l'attuazione (Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus), chiarisce che nessuna decisione può essere presa contro il voto dei rappresentanti tedeschi negli organi di Governo dell'ESM (che a loro volta rispondono direttamente al Parlamento delle loro scelte), il che garantisce la generale responsabilità di bilancio del Bundestag.

l'elenco degli strumenti di assistenza finanziaria⁴. Dunque, senza cambiare il Trattato, è ben possibile quello sviluppo di cui parla da tempo il Ministro Schäuble (ad esempio nell'intervista a Repubblica dell'11 maggio del 2017), per fare dell'ESM non solo uno strumento per la gestione delle crisi, ma anche di sostegno attivo ai paesi che si trovino in condizioni congiunturali negative o anche addirittura "in casi di catastrofi naturali".

Tutti questi interventi possono svilupparsi però, come recita il Trattato (articolo 12), "sulla base di condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto". Condizioni "che possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche, al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite".

Nel preambolo del Trattato viene chiarito, come un dato pacifico, riconosciuto e accettato dalle parti contraenti, che la concessione di assistenza finanziaria nell'ambito dei programmi previsti dall'ESM è subordinata alla ratifica del fiscal compact e in particolare al rispetto (secondo quanto previsto dal paragrafo 2 dell'articolo 3) delle regole introdotte a livello nazionale per correggere automaticamente le deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo.

Il rispetto del nucleo portante delle regole del fiscal compact appare così essere la condizionalità essenziale delle azioni che il meccanismo europeo di stabilità può intraprendere. Non deve quindi stupire né destare meraviglia quel che il ministro Schäuble va affermando: è attraverso queste condizionalità che il meccanismo europeo di stabilità può facilmente acquisire quella "maggiore influenza nelle politiche di bilancio degli stati dell'eurozona" di cui parla la Bild.

2. Il meccanismo europeo di stabilità ha risorse (cui anche l'Italia ha ampiamente contribuito) ingenti e oggi largamente inutilizzate. Ma occorre essere consapevoli che l'ESM funziona in una logica tutta intergovernativa, dove gli stati pesano sulla base del loro contributo finanziario all'ESM; e che l'ESM eroga assistenza sulla base di condizioni rigorose, primo fra tutti il rispetto delle regole del fiscal compact (e il Trattato ESM non ha una clausola che ne auspica l'incorporazione nei trattati europei, come invece il fiscal compact all'articolo 16).

Si dovrebbe dunque valutare con attenzione quanto dirompente possa essere la prospettiva che un rilancio economico dell'eurozona passi per la valorizzazione di uno

⁴ La legge tedesca che ha dato attuazione all'ESM (Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus) ha chiarito, all'art. 2, che la possibilità per il rappresentante tedesco nel Consiglio dei governatori dell'ESM di dare il proprio consenso (o di astenersi) all'adozione di nuovi strumenti e nuove modalità di intervento, prevista dall'art. 19 del Trattato, richiede comunque un preventivo via libera parlamentare. Senza tale autorizzazione - precisa l'articolo 2 della Legge tedesca - il rappresentante tedesco deve respingere la proposta di risoluzione. Lo stesso Tribunale costituzionale, nella citata sentenza di marzo 2014, ha precisato che ogni sviluppo del Trattato e dei suoi strumenti debba comunque garantire "un effettivo esercizio della responsabilità di bilancio" del Parlamento tedesco (par. 226).

strumento giuridico che vede i Governi, e dietro di loro i Parlamenti nazionali, essenziali protagonisti, mentre la Commissione europea è mero organo esecutore delle decisioni di questi, assunte poi sulla base di una ponderazione che ordina gli stati secondo la propria forza economica. Uno strumento che sostanzialmente esclude dalla partita il Parlamento europeo, al quale non a caso (quasi per un *excusatio non petita*), il ministro Schäuble si sforza di conferire comunque un ruolo: nella sua intervista a Repubblica di maggio scorso, ricordava infatti di aver parlato con il presidente Macron dell'ipotesi che "con i parlamentari del Parlamento europeo si potrebbe creare un Parlamento dell'eurozona, che potrebbe avere un potere consultivo sul fondo salvastati".

Non stupisce dunque, come muovendosi in una logica sovranazionale, coerente con le idee contenute nei Rapporti dei 4 e dei 5 Presidenti, il Presidente della Commissione europea Junker, nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 13 settembre 2017⁵ abbia proposto invece la progressiva trasformazione dell'ESM in un "Fondo monetario europeo fermamente ancorato nel quadro istituzionale dell'Unione". A questa proposta si affianca quella di creare un Ministro europeo dell'economia e delle finanze (che sia al contempo Vice presidente della Commissione europea, Commissario responsabile per la stessa per gli affari economici e monetari, Presidente dell'Eurogruppo e responsabile davanti al Parlamento europeo), e poi quella di rafforzare il bilancio europeo del quale il bilancio dell'Eurozona dovrebbe essere solo una "linea". In questa prospettiva coerentemente sovranazionale - che trova il suo compimento nella proposta, sempre avanzata da Junker, di affidare ad un'unica persona le funzioni di Presidente della Commissione e di Presidente del Consiglio europeo - non si prevede nemmeno la creazione di un Parlamento dell'Eurozona, poiché il Parlamento dell'area Euro, secondo Junker, "è il Parlamento europeo". Questo quadro complessivo dovrebbe tradursi in puntuali proposte della Commissione europea entro dicembre; in parte comunque delineate nello scenario più ambizioso proposto nel documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Unione⁶. Qui si prevede un fondo monetario europeo, ma anche un contestuale rafforzamento del bilancio dell'Unione nel quale nuove risorse proprie contribuiscono a realizzare gli obiettivi strategici. Una sfida questa resa più urgente - ed anche più complessa - dalla Brexit.

3. Come si vede si tratta di un approccio radicalmente diverso coerentemente sovranazionale, che vede il rilancio dell'Unione attraverso un rafforzamento (qualitativo e quantitativo) del suo bilancio che accompagnerebbe e, aggiungiamo, renderebbe possibile, la sostanziale incorporazione nel quadro dell'Unione del meccanismo europeo di stabilità⁷.

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm.

⁶ [Futuro delle finanze dell'Unione europea](#)

⁷ In un recente lavoro di André Sapir e Dirk Schoenmaker "[We need a European Monetary Fund, but how should it work?](#)" in Bruegel.org - 29 maggio 2017. Si segnala come per svolgere efficacemente un ruolo analogo a quello del Fondo monetario internazionale, nell'ambito dell'Eurozona, dovrebbe essere abolita o comunque superata la regola dell'unanimità che è oggi come si è accennato la regola ordinaria con cui gli organi di governo dell'ESM prendono le decisioni. Inoltre si propone che il Ministro europeo dell'economia divenga componente a pieno titolo del Consiglio

Per come è costruito, sembra difficile che l'ESM possa trasformarsi in un vero e proprio Fondo monetario europeo senza un ripensamento radicale della sua struttura. Il Tribunale costituzionale tedesco ha chiarito che l'articolo 136 par. 3 del TFUE non trasferisce poteri sovrani (par. 182), e il trattato istitutivo dell'ESM vien ritenuto compatibile con la generale responsabilità di bilancio del Bundestag poiché nessuna decisione importante può esser presa in seno agli organi di governo dell'ESM "contro i voti dei rappresentanti tedeschi". E' il potere di veto tedesco a garantire la legittimità costituzionale dell'ESM, **veto che può essere rimosso solo sulla base di puntuali autorizzazioni del Bundestag** (paragrafi 183, 191 e 193). **Ed è proprio quello di Presidente del Bundestag, guida del parlamento tedesco e primo garante delle sue prerogative, il nuovo incarico che, dopo le elezioni del settembre 2017, va a coprire Wolfgang Schäuble a coronamento della sua carriera politica.** Se così è, quanto meno dal punto di vista tedesco, il Trattato ESM non è sostanzialmente riformabile, nemmeno nel senso auspicato da chi vorrebbe renderne più flessibile il funzionamento e la *governance* attraverso l'abolizione della regola dell'unanimità⁸.

4. La questione della riforma del ruolo e delle funzioni dell'ESM fa dunque venire al pettine tutti i nodi cui si trova di fronte il processo di integrazione. Un processo che si può sviluppare nel solco della prospettiva sovranazionale indicata dal Presidente Junker, ovvero - come sembrano preferire le autorità tedesche - valorizzando al contrario l'anima intergovernativa, strutturalmente asimmetrica, che nelle modalità di funzionamento dell'ESM ha una efficace cristallizzazione normativa e nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco una forte vertebratura giuridica.

Per quanto riguarda l'Italia, lo sviluppo costituzionalmente orientato è piuttosto il primo; ogni asimmetria infatti trova un limite per l'Italia nella previsione dell'art. 11 che, con chiarezza, consente a limitazioni di sovranità ma solo "in condizioni di parità con gli altri Stati"⁹. Sotto questo punto di vista non è irrilevante il fatto che nel sistema di governo

dei governatori; mentre oggi come si è accennato il Commissario competente (che nella prospettiva delineata dal Presidente Junker dovrebbe divenire il Ministro europeo dell'Economia), partecipa come semplice osservatore.

⁸ André Sapir e Dirk Schoenmaker cit.

⁹ Sino al 1992 la Repubblica federale tedesca aveva acconsentito al trasferimento di competenze e poteri alle istituzioni comunitarie sulla base di quanto disposto dall'attuale articolo 24 della legge fondamentale molto simile, nella lettera e nello spirito, al nostro articolo 11.

Una clausola, si badi, che aveva permesso (come in Italia r 11 Cost.) la sottoscrizione e la ratifica di un trattato - quello istitutivo della Comunità europee di difesa (CED) - che non solo creava un vero e proprio esercito europeo, ma recava al suo interno (per decisiva iniziativa di De Gasperi e di Adenauer) una disposizione, l'articolo 38, che apriva la via ad una prospettiva chiaramente federale per l'integrazione (politica) europea.

E tuttavia, come illustrato nella motivazione della sentenza del Tribunale Costituzionale sul Trattato di Lisbona del 30 giugno 2009 8 paragrafo 6), "la bocciatura della CED (in seguito al voto contrario dell'Assemblea Nazionale francese) e il fallimento della Comunità politica aveva reso evidente che lo Stato federale europeo non poteva essere realizzato per vie dirette". Come aveva intuito profeticamente De Gasperi nel suo celebre discorso tenuto all'Assemblea del Consiglio d'Europa il 10 dicembre 1951, quando definì la scelta di costruire la CED "l'occasione che passa e non torna più" (De Gasperi, *L'Europa. Scritti e discorsi*, Brescia 2004, 122). Sulla vicenda v. Fagiolo. *L'idea dell'Europa nelle relazioni internazionali*, Milano, 2009, 71 e ss. Cui si rinvia anche per l'acuta analisi circa il mutamento di rotta compiuto dalla

delineato nel Trattato istitutivo dell'ESM, dove gli Stati pesano sulla base del loro contributo finanziario anche l'Italia, insieme alla Francia oltre che alla Germania, abbia un potere di veto qualificato su alcune cruciali decisioni che sfuggono alla regola (paralizzante ma certo simmetrica) dell'unanimità.

Germania dopo l'unificazione, a partire dal Trattato di Maastricht, mutamento "che renderà ancor più incerti i destini del disegno europeo" (184).

Proprio il riproporsi di un'ambizione propriamente politica nel processo di integrazione (con il Trattato sull'Unione europea) spinse la Germania, appena riunificata, a ritenere necessaria l'introduzione di un'articolata disciplina costituzionale (l'articolo 23 della LF) che fissa le regole da seguire nel processo di integrazione. Quest'articolo, tra l'altro, impone che, per ogni ulteriore cessione di poteri sovrani, il Parlamento tedesco debba ricorrere non alla legge ordinaria, ma ad una legge approvata (sia al Bundestag sia al Bundesrat) con le maggioranze previste per l'approvazione di leggi costituzionali.