



## Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?

Luigi Gianniti

### Abstract

Il Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2010 ha deciso di approvare una modifica del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) per permettere agli stati della zona euro di costruire un meccanismo permanente volto a salvaguardare la stabilità finanziaria dell'eurozona. Sostituirà il meccanismo transitorio varato nel maggio 2010 per far fronte alla crisi greca. Se in quell'occasione si scelse di utilizzare le possibilità fornite dai trattati vigenti, i governi hanno invece ora deciso, su richiesta tedesca, di modificare, integrandolo, l'articolo 136 del Tfue. Dietro questa scelta v'è un problema giuridico e politico tutto tedesco, che rimanda alla famosa sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona. Ma in questo modo si è di fatto stabilito un precedente che può rendere più difficile il ricorso in futuro alla clausola di flessibilità per far avanzare la costruzione europea.

**Parole chiave:** *Unione europea / Meccanismo di stabilizzazione permanente (Esm) / Trattato di Lisbona / Procedura di revisione semplificata / Germania / Corte costituzionale tedesca*

## Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?

di Luigi Gianniti\*

A dicembre, a un anno dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, i governi europei hanno deciso di introdurre una modifica significativa. Utilizzando per la prima volta la procedura semplificata prevista dall'articolo 48 paragrafo 6 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), hanno convenuto di aggiungere un terzo comma all'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che disciplina le azioni dell'Unione volte al buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria. La nuova disposizione permette agli Stati che hanno adottato l'euro di "istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme."

Come politicamente si sia arrivati a questa scelta è noto: decisiva è stata la pressione della Germania che ha voluto mettere nero su bianco (risulta chiaro dalle conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2010) che l'utilizzo dell'art. 122 del Trattato, cui è ricorso il Consiglio Ecofin del 9 maggio 2010, sull'onda dell'emergenza determinata dalla crisi greca, per costruire il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria - attraverso un regolamento approvato dallo stesso Consiglio su proposta della Commissione l'11 maggio - è stato ammesso solo in via del tutto eccezionale: un'eccezione che, come si dice in Italia, "non fa precedente". Per sigillare un'interpretazione restrittiva dei Trattati, rispetto alla fuga in avanti imposta dalla crisi, "i Capi di Stato e di Governo hanno convenuto - così recitano le conclusioni del Consiglio europeo di dicembre - che questo articolo non debba essere usato per tali fini". È passata quindi una lettura riduttiva dei Trattati, resa ancor più evidente dalla scelta di non utilizzare la clausola di flessibilità prevista dall'art. 352 del Trattato stesso.

Come è nella logica della procedura semplificata, non prevedendosi conferenze intergovernative, la decisione è, in fondo, istantanea: la nuova disposizione da inserire nel Trattato è già stata scritta e approvata dal Consiglio europeo di dicembre, anche se la sua adozione formale deve attendere l'esaurimento della fase di consultazione delle istituzioni interessate (Parlamento europeo, Commissione europea e Banca centrale europea) che dovrebbe concludersi nel marzo del 2011.

Tornando alla questione della revisione dei trattati, si è scelta, come si è detto, la via di una puntuale modifica dei Trattati per introdurre il nuovo meccanismo di stabilità (scartata espressamente la via di interpretare in modo estensivo l'art. 122), senza utilizzare la clausola di flessibilità prevista dall'art. 352.

---

Documento preparato per l'Istituto Affari Internazionali (IAI), febbraio 2011.

\* Luigi Gianniti è consigliere del Senato, responsabile della Segreteria della Commissione Affari esteri.

Eppure quest'ultima sarebbe stata la via più lineare. Il meccanismo è stato infatti introdotto per "salvaguardare la stabilità della zona euro"; un obiettivo chiaramente iscritto nei Trattati, proprio nell'articolo 136 che si vuole emendare. La crisi finanziaria ha mostrato l'insufficienza degli strumenti ordinari; da qui la necessità di costruire ed attivare questo nuovo meccanismo che non ha una chiara base giuridica nei Trattati (e sicuramente si può dire che ad esso non si pensava allorché essi furono scritti). Sembrerebbe dunque proprio un'evenienza che ricade nella fattispecie regolata dall'articolo 352: "Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai Trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai Trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate". Una soluzione questa che avrebbe inserito con chiarezza il nuovo strumento nel quadro istituzionale dell'Unione, permettendo un ruolo centrale sia della Commissione sia del Parlamento nella sua elaborazione.

E qui troviamo forse una delle particolarità di questa modifica dei Trattati, che si aggiunge senza fondersi nel tessuto normativo dell'articolo 136. Quest'articolo del Trattato disciplina le azioni dell'Unione volte al buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria. Si tratta di misure - adottate dai soli paesi dell'eurozona - volte a rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio, a elaborare gli orientamenti di politica economica dei singoli Stati, a vigilare circa la loro compatibilità con quelli adottati nell'insieme dell'Unione e a garantirne la sorveglianza. Lo stesso articolo prevede le procedure e le modalità delle decisioni (paragrafo 1), alle quali, ovviamente (come espressamente previsto dal paragrafo 2), partecipano solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati la cui moneta è l'euro. Le procedure sono quelle previste dall'articolo 121 (relativo al coordinamento delle politiche economiche) e dall'articolo 126 (per evitare i disavanzi pubblici eccessivi). Procedure particolari, che vedono un ruolo prevalente del Consiglio, che tuttavia agisce, per lo più su raccomandazioni, ma anche su proposta (è il caso del comma 6 dell'articolo 126) della Commissione, che mantiene dunque nonostante tutto un ruolo di impulso in questi procedimenti.

La modifica proposta è invece un terzo paragrafo, aggiuntivo, che si limita, come si è accennato, a dare la possibilità agli Stati membri la cui moneta è l'euro, di istituire un meccanismo di stabilità. Il nuovo paragrafo ne chiarisce le finalità ("salvaguardare la stabilità della zona euro"), e le condizioni (si attiva solo ove indispensabile e qualsiasi assistenza finanziaria "sarà soggetta a una rigorosa condizionalità"); ma nulla dice sulle modalità e la procedura per costruirlo. Non si rinvia a nessuna delle tante procedure previste dal Trattato, lasciando gli Stati liberi di costruire un sistema che rientra interamente nella sfera intergovernativa. Che così sia, lo dice anche solo il fatto che il nuovo terzo paragrafo dell'articolo 136, non fa riferimento, come il paragrafo 1, ad un'istituzione dell'Unione, ma agli "Stati membri la cui moneta è l'euro".

Sono gli Stati dell'eurozona che hanno fatto allegare alle Conclusioni dell'ultimo Consiglio europeo un testo - elaborato nella riunione dell'Eurogruppo del 28 novembre 2010 - che definisce le "caratteristiche generali del futuro meccanismo". Dall'allegato si evince che saranno i rappresentanti degli Stati della zona euro a costruire l'intera

disciplina giuridica del nuovo meccanismo, che, se “integrerà il nuovo quadro di *governance* economica rafforzata”, avrà una sua disciplina giuridica tutta al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione, mentre gli altri pezzi del puzzle sono veri e propri atti normativi derivati dell'Unione (essenzialmente il pacchetto di proposte di regolamento che è ancora all'esame del legislatore dell'Unione); tutte iniziative presentate dalla Commissione sulla base delle indicazioni del Consiglio europeo straordinario del 7 maggio, che in quella stessa occasione diede mandato alla Commissione di elaborare una proposta per un “meccanismo per preservare la stabilità finanziaria in Europa”. Un meccanismo che è nato con un vero e proprio atto normativo dell'Unione (un Regolamento, seppure atipico, del solo Consiglio) adottato sulla base di una proposta della Commissione europea (utilizzando l'articolo 122 paragrafo 2 del Tfu), ma cui i governi, non appena vide la luce, vollero imporre una *sunset clause*, un orizzonte temporale definito (il 2013).

Per una sorta di eterogenesi dei fini il Consiglio europeo, che proprio il Trattato di Lisbona ha voluto inserire nel quadro istituzionale dell'Unione, opera invece ora - anche più che in passato - come una conferenza intergovernativa, producendo, sotto la direzione del suo Presidente stabile, un sistema parallelo a quello dell'Unione, che la integra e la affianca, come fu per lo Sme e per Schengen. Si ripropone così - ed ecco il paradosso - proprio quella logica che Lisbona, col superamento della struttura a pilastri, aveva voluto superare, grazie alla nuova veste del Consiglio europeo, il cui ruolo (certo strutturalmente ambiguo) si sta rafforzando anche in conseguenza del fatto, imprevedibile, che alla testa del Consiglio europeo ci sia in questo frangente l'uomo che ha governato con perizia e intelligenza la (difficilissima) finanza pubblica del Belgio; dunque in fondo l'uomo forse più qualificato, in un momento grave come quello che sta attraversando l'Unione, per tenere la barra dritta e per essere protagonista e motore (oscurando il ruolo proprio del presidente della Commissione) di iniziative che più difficilmente avrebbero potuto essere promosse - ad esempio - da un leader, per quanto autorevole, di un Paese non appartenente all'eurozona.

Ma v'è un'altra e più politica ragione che ha condotto alla scelta di introdurre la base giuridica necessaria per costruire il meccanismo di stabilità attraverso una modifica (semplificata) dei Trattati.

Le ragioni per le quali la signora Merkel ha tanto insistito per escludere la via dell'interpretazione delle disposizioni vigenti (pur imboccata a maggio sull'onda dell'urgenza) e percorrere quella della revisione (benché semplificata) dei trattati, stanno in scelte e vincoli nazionali, più che nell'ordinamento dell'Unione (che proprio per la sua natura di ordinamento giuridico dovrebbe trovare al suo interno gli strumenti per dare un fondamento al nuovo meccanismo).

La celebre sentenza della Corte costituzionale tedesca, proprio perché ha rilevato “l'indeterminatezza dei possibili casi di applicazione della clausola di flessibilità” (non escludendone dunque un uso penetrante e capace anche di introdurre meccanismi e strumenti nuovi, seppur “nel quadro delle politiche definite dai Trattati”), ha imposto che il suo utilizzo debba presupporre “costituzionalmente la ratifica da parte del *Bundestag* tedesco e del *Bundesrat* sulla base dell'art. 23 comma 1 par. 2 e 3 Legge fondamentale. Il rappresentante nel Consiglio - prosegue la sentenza - non può

dichiarare l'assenso formale a una simile proposta di produzione di fonti del diritto fino a quando non ricorrono tali presupposti prescritti dal diritto costituzionale" (par. 328 della sentenza).

Per la Corte costituzionale tedesca tanto la revisione dei trattati (ordinaria o semplificata che sia) quanto l'uso della clausola di flessibilità, richiedono sempre, ai fini della manifestazione della volontà dello stato tedesco, il ricorso ad una procedura molto gravosa: quella dell'approvazione di una legge costituzionale. Il paradosso è che, mentre nel caso della ratifica delle revisioni dei trattati questa legge deve essere approvata dopo che l'atto (la revisione del Trattato) è stato sottoscritto dai rappresentanti dei governi, nel caso invece della clausola di flessibilità, questa autorizzazione parlamentare (con legge costituzionale) deve precedere non la "ratifica", ma la manifestazione stessa della volontà del rappresentante del Governo tedesco nel Consiglio. È dunque una procedura politicamente ben più gravosa: si rimette al Parlamento tedesco, prima della riunione dei rappresentanti degli Stati, la scelta se contribuire o meno alla formazione di un atto per il quale è richiesta comunque una decisione unanime in Consiglio.

Si scopre così che per il Cancelliere tedesco la procedura di revisione dei trattati è politicamente la via più semplice da seguire di fronte a un Parlamento nazionale che non ha mai rifiutato, nonostante tutto, l'autorizzazione alla ratifica dei trattati europei (dello stesso trattato di Lisbona, pur condizionato, come lo fu quello di Maastricht, dalla pronuncia preventiva di Karlsruhe). Un Parlamento che potrebbe al contrario imporre imprevedibili condizioni ad una decisione da assumere nelle sedi europee ai sensi dell'art. 352 del Tfeue.

Per superare un (possibile) problema interno il cancelliere Merkel ha creato una lacuna nell'ordinamento dell'Unione (che poteva essere risolta con gli strumenti previsti dai trattati) e, più in generale, aperto la via ad altre possibili lacune ogni qual volta ci si troverà di fronte a problemi che richiedono l'uso della clausola di flessibilità. Ha finito così per porre un problema a gran parte dei paesi membri per i quali ben diverso è, ai fini del diritto interno, percorrere la via della clausola di flessibilità rispetto a quella di una, per quanto semplificata, revisione dei trattati (che modifica, è il caso italiano, un trattato la cui ratifica ed esecuzione è stata autorizzata con legge). Si sta già discutendo se la revisione semplificata sia suscettibile o meno di procedure referendarie in questo o quel paese. In Francia, ad esempio, secondo una chiara giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* ai fini delle procedure interne da seguire, la revisione ordinaria (ex art. 48) e quella semplificata dei trattati (ex art. 48, par. 6), sono perfettamente equiparate.

Questo problema politico e istituzionale, in fondo tutto tedesco, si salda con il riflesso intergovernativo che sembra condizionare sempre più i lavori del Consiglio europeo che pure a maggio, di fronte all'urgenza imposta dalla crisi, era parso voler con decisione imboccare la via di una più stretta integrazione attraverso l'uso del metodo comunitario.

La scelta cristallizzata nel terzo paragrafo che si vuole aggiungere all'articolo 136 del Tfeue pone il fondamento di una complessiva interpretazione restrittiva, se non

addirittura riduttiva, dell'ordinamento dell'Unione. Non solo non si risolve un problema strettamente inerente al funzionamento di una decisiva politica dell'Unione attraverso strumenti ordinari (siano esse l'interpretazione del Trattato o l'uso della clausola di flessibilità), ma si gettano le basi di un meccanismo che vede sostanzialmente escluse le istituzioni dell'Unione (a partire dalla Commissione) tanto nella sua disciplina quanto nell'applicazione della stessa.

Il Parlamento europeo è chiamato a dare il suo parere su questa modifica ai Trattati. Si tratta di un'occasione forse irripetibile per battere un colpo e spazzare via i veleni di una possibile interpretazione tesa a trasformare la procedura di revisione semplificata in uno strumento per ridurre le competenze dell'Unione; quelle stesse competenze che erano state fondamento, a maggio, dell'uso dell'articolo 122 Tfeue e su cui dovrebbero basarsi l'uso della clausola di flessibilità, finalizzata proprio a dotare l'Unione di meccanismi di cui non dispone per perseguire obiettivi previsti dai Trattati.

Si rischia così di trasformare una marginale revisione del Trattato in un vero e proprio cavallo di Troia, capace di spianare, in futuro, la via ad un *détricotage* (attraverso una procedura che riduce a un ruolo meramente consultivo il Parlamento europeo) delle competenze pur chiaramente iscritte nei Trattati vigenti (con la scusa, formalistica, che l'inciso contenuto nel paragrafo 6 dell'art. 48, che esclude la possibilità di ampliare attraverso questa procedura le competenze dell'Unione, non impedirebbe invece - in astratto - la riduzione delle stesse).

Saprà il Parlamento europeo riportare questa modifica nel sistema istituzionale previsto dai Trattati, ridando alla Commissione il suo ruolo proprio (che ha peraltro svolto a maggio e su mandato dello stesso Consiglio europeo) di organo titolare dell'iniziativa, cui spetta almeno elaborare la costruzione tecnica e le modalità di funzionamento del nuovo meccanismo? Si tratta di evitare che il nuovo meccanismo diventi un'entità esterna o peggio ancora un cavallo di Troia e di far sì che invece sia, come lo stesso Consiglio europeo ha affermato a dicembre, un elemento che "integrerà il nuovo quadro di *governance* economica rafforzata che si prefigge una sorveglianza economica efficace e severa, incentrata sulla prevenzione in modo da ridurre sensibilmente il rischio di una nuova crisi in futuro". Come si può infatti escludere dalla elaborazione e dal governo di questo nuovo meccanismo proprio l'istituzione - la Commissione europea - che è la protagonista e il motore indiscusso dell'elaborazione e dell'uso di tutti gli strumenti volti a rafforzare la *governance* economica dell'Unione e quindi ad evitare, fra l'altro, crisi per le quali si potrà ricorrere al nuovo meccanismo di stabilità solo "ove indispensabile" e in condizioni di "rigorosa condizionalità"?

Aggiornato: 18 febbraio 2011



#### Ultimi Documenti IAI

- 11 | 01 M. Guglielmo, Il conflitto in Somalia. Al-Shabaab tra radici locali e jihadismo globale
- 10 | 27 E. Greco, N. Pirozzi e S. Silvestri (a cura di), L'Unione europea e la gestione delle crisi: istituzioni e capacità
- 10 | 26 E. Alessandri and S. Colombo, Maritime Commerce and Security in the Mediterranean and Adjacent Waters. Summary Report
- 10 | 25 N. Mikhelidze, The Geneva Talks over Georgia's Territorial Conflicts: Achievements and Challenges
- 10 | 24 Istituto affari internazionali (IAI) and Global Relations Forum (GRF), Italy-Turkey Dialogue on Technological Innovation
- 10 | 23 A. Marrone, NATO's Strategic Concept: Back to the Future
- 10 | 22 R. Alcaro, Congresso vs Obama? Guida alle elezioni di mid-term negli Stati Uniti
- 10 | 21 N. Tocci, The Baffling Short-sightedness in the EU-Turkey-Cyprus Triangle
- 10 | 20 R. Alcaro, Betting on Perseverance Why the Double Track Approach is Still the Best Way to Deal with the Iranian Nuclear Conundrum
- 10 | 19 B. Nascimbene, La disputa sui Rom e i diritti dei cittadini dell'Ue
- 10 | 18 N. Mikhelidze, The Azerbaijan-Russia-Turkey Energy Triangle and its Impact on the Future of Nagorno-Karabakh
- 10 | 17 R. Aliboni, The State of Play of the Union for the Mediterranean in the Euro-Med Context

#### L'Istituto

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione Europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (The International Spectator), una online in italiano (AffariInternazionali), una collana monografica (IAI Quaderni) e un annuario sulla politica estera italiana (La politica estera dell'Italia).

#### Istituto Affari Internazionali

Via Angelo Brunetti, 9 00186 Roma  
Tel.: +39/06/3224360 Fax: + 39/06/3224363  
E-mail: [iai@iai.it](mailto:iai@iai.it) - website: <http://www.iai.it>  
Per ordini: [iai\\_library@iai.it](mailto:iai_library@iai.it)