

A dark blue vertical bar runs down the left side of the page. A blue arrow points to the right from the bar, containing the date.

5 giugno 2017

“ Note critiche sul ‘Progetto Piketty’ ”

Gian Luigi Tosato

Several thin, curved lines in shades of blue and grey originate from the bottom left corner and curve upwards and to the right.

Contributo pubblicato nel blog *ridiam.it*

"Note critiche sul 'Progetto Piketty' "

di
Gian Luigi Tosato

Sull'esigenza di una maggiore democratizzazione dell'eurozona, che sta alla base del Progetto Piketty, si può facilmente convenire. Più problematico appare lo strumento prescelto per conseguire questo obiettivo, e cioè la creazione di un'Assemblea parlamentare *ad hoc* mediante un trattato extra-UE fra gli Stati euro.

Da un punto di vista giuridico - che è quello preso qui in considerazione - la proposta lascia perplessi sotto un duplice profilo: il primo concerne l'entrata in vigore del previsto trattato; il secondo attiene alla sua compatibilità con il diritto dell'Unione Europea.

Veniamo alla prima questione: ai sensi del progetto di trattato (art. 20), per la sua entrata in vigore è sufficiente che lo ratifichino la metà degli Stati euro in rappresentanza del 70% della popolazione dell'eurozona. Nel commento a questa norma, si precisa che sarebbe auspicabile una ratifica da parte di tutti i membri dell'eurozona. Ma la soluzione alternativa proposta appare necessaria per far fronte quanto prima a un'urgenza democratica; e d'altra parte le ratifiche minime richieste offrono sufficienti garanzie.

Una tale soluzione, per il vero, non costituisce una novità. E' ricorrente nella prassi internazionale che trattati multilaterali entrino in vigore una volta raggiunto un certo numero di ratifiche. Così dispongono anche i tre recenti trattati extra-UE conclusi fra gli Stati dell'eurozona: per il Fiscal Compact (art. 14.2) occorre la ratifica di almeno 12 Stati euro; per il Trattato ESM (art. 48.1) quella del concorso di non meno del 90% del capitale sottoscritto; e una soglia analoga è stabilita anche nel c.d. IGA (art.11.2), relativo al Fondo per la risoluzione delle crisi bancarie.

Il testo Piketty lascia tuttavia incerto un punto molto ben precisato negli altri casi, dove si prevede bensì che il trattato entri in vigore anche senza la totalità delle ratifiche, ma la sua efficacia è limitata agli Stati ratificanti. Per quelli che non l'hanno ratificato, il trattato non si applica o potrà esserlo solo dal momento della ratifica (Fiscal Compact, art. 14.3; Trattato ESM, art.48.2; IGA, art. 12).

Il punto non è chiaro nel testo Piketty (art. 21). Non si capisce bene se, al raggiungimento del previsto numero minimo di ratifiche, il trattato diviene efficace per tutti, anche per quelli che non l'hanno ancora ratificato ovvero solo per quelli che hanno depositato le loro ratifiche. La prima ipotesi è peraltro da escludere per il noto canone del diritto internazionale che limita l'efficacia di un

trattato alle parti contraenti. Ma anche la seconda eventualità non può funzionare nel caso di specie.

Se il progettato trattato opera solo per una parte degli Stati euro, anche la istituenda assemblea parlamentare avrà la medesima caratteristica. In altri termini, anche il nuovo organismo risulterà composto solo da parlamentari di estrazione dagli Stati ratificanti. Ma se così è, non si vede come un'assemblea del genere possa funzionare con effetti per l'intera eurozona. E' difficile pensare che Stati non rappresentati possano accettare che questo si verifichi.

Bisognerebbe ipotizzare un'eurozona a due velocità. Ora, se questo si può forse ammettere, ma con non poche difficoltà, per differenziazioni normative concernenti singole politiche, lo si deve senz'altro escludere con riguardo agli aspetti istituzionali. La progettata assise parlamentare deve necessariamente estendere la sua sfera di azione all'intera eurozona.

In senso contrario, non vale richiamarsi alle disposizioni sulla governance del Fiscal Compact (artt. 12 e 13). Per i proponenti, il nuovo trattato sarebbe chiamato a completare quelle disposizioni: come nel Fiscal Compact si prevede un Vertice Euro, da affiancare all'Eurogruppo, così ora si promuove un'assemblea parlamentare a bilanciare quelle due strutture intergovernative.

Senonché quel precedente non è invocabile nel nostro caso. E' pur vero che, come già ricordato, il Fiscal Compact era destinato a entrare in vigore anche senza la partecipazione di tutti gli Stati euro. Ma le sue disposizioni sulla governance dell'eurozona non costituivano una novità, limitandosi a confermare quanto già concordemente stabilito nella Dichiarazione del Vertice Euro del 26 ottobre 2011 (punti 30-32 e allegato I). Basta fare un raffronto fra i due testi per rendersi conto che il Fiscal Compact riproduce quasi alla lettera la Dichiarazione.

Quegli sviluppi istituzionali, relativi al Vertice euro e all'Eurogruppo, potevano dunque applicarsi a tutti, anche agli Stati euro non ratificanti il Fiscal Compact, per la semplice ragione che erano già stati concordati da tutti. Ma lo stesso non vale per la progettata assemblea parlamentare, che costituirebbe una novità assoluta. Ne consegue che non c'è modo di eludere l'eventuale opposizione di qualche Stato euro. La nuova assemblea parlamentare può funzionare solo se accettata da tutti i membri dell'eurozona.

C'è da chiedersi a questo punto - e così passiamo alla seconda delle questioni sopra indicate - se il trattato in esame, la cui efficacia dipenderebbe comunque dalla partecipazione di tutti i membri dell'eurozona, possa ritenersi compatibile con il diritto UE.

Va chiarito subito che non è lo strumento in quanto tale - e cioè un trattato extra-UE fra gli Stati euro - a sollevare problemi. Il diritto internazionale ammette la conclusione di accordi fra alcuni soltanto dei

contraenti di un accordo più generale (Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, art. 41). E casi del genere si sono già verificati in sede europea, da ultimo con i tre trattati in precedenza ricordati. Di più: su uno di essi ha già avuto modo di pronunciarsi la Corte di giustizia, riconoscendone la legittimità (sentenza *Pringle* del 27 novembre 2012).

Tuttavia, la questione di compatibilità non si pone tanto nei confronti dello strumento utilizzato, quanto piuttosto dei suoi contenuti. Può discutersi, da un punto di vista dell'opportunità politica, sui pro e contro di un accordo internazionale concluso al di fuori del sistema UE da alcuni soltanto dei suoi membri. Ma non esiste un divieto al riguardo, a patto però di rispettare una ben precisa condizione; a patto cioè che il contenuto dell'accordo non entri in conflitto con il diritto dell'Unione.

La sentenza *Pringle* risulta chiarissima sul punto. Prima di dare la luce verde al Trattato ESM, la Corte ne ha passato al setaccio le disposizioni per verificarne in dettaglio la compatibilità con le competenze dell'Unione e con le singole norme dei Trattati istitutivi.

Del resto, gli stessi Stati membri sono ben consapevoli dell'esistenza di questo requisito, come risulta in modo esplicito dall'art. 2.2 del Fiscal Compact ("Il presente Trattato si applica nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'Unione Europea e con il diritto dell'Unione Europea"). Una clausola del tutto simile si trova anche nell'accordo IGA (art. 2.2); e del problema si fa carico anche il testo Piketty (art. 20 e relativo commento).

Per i proponenti dell'iniziativa in esame, questa non comporterebbe nessuna lesione o deroga al diritto UE. Si limiterebbe a colmare una lacuna in tema di assetto dell'eurozona, in linea con le finalità democratiche dell'Unione e senza alterarne l'equilibrio istituzionale o pregiudicare competenze esistenti.

Ma è agevole osservare che la meritorietà dello scopo perseguito (democratizzare l'eurozona) non legittima di per sé lo strumento prescelto (trattato extra-UE); non esclude di per sé eventuali lesioni del diritto dell'Unione. Che invece sussistono (con tutta evidenza) nel caso di specie, in quanto la progettata assemblea parlamentare dell'eurozona verrebbe inevitabilmente a intaccare le prerogative del Parlamento Europeo (PE) in base ai Trattati istitutivi.

Si prenda ad esempio lo speciale potere normativo per l'eurozona ai sensi dell'art. 136 TFUE, da esercitarsi secondo le procedure degli artt. 121 e 126 TFUE. L'art. 121 prevede l'adozione di regolamenti, con procedura legislativa ordinaria, e dunque basati sul potere di co-decisione del PE insieme al Consiglio. Dal momento che nel progetto Piketty questa competenza si sposterebbe dal PE all'assemblea dell'eurozona, la lesione dei Trattati è di tutta evidenza.

Ma non sono unicamente singole prerogative del PE che verrebbero in discussione, quanto piuttosto il suo ruolo complessivo nell'assetto istituzionale dell'Unione.

Il PE rappresenta tutti i cittadini europei; è l'istituzione democratica dell'intera Unione, della quale fa parte anche l'eurozona. Questa presenta connotati propri ed autonomi, accentuati in tempi di crisi e suscettibili di svilupparsi ulteriormente. Nondimeno, essa fa costituzionalmente parte del sistema dell'Unione, nella sua unitarietà e articolazione. Anche ad essa si estende la sfera di azione e responsabilità del PE, che a ragione non manca di rivendicarla (vedi, da ultimo, la Risoluzione del 16 febbraio 2017, considerando G e punto 9).

Contrariamente a quanto sostengono i proponenti, il progetto in esame risulta dunque in palese conflitto con il diritto dell'Unione. Non può quindi realizzarsi con un trattato extra-UE fra gli Stati membri dell'eurozona, richiedendo invece una vera e propria revisione dei Trattati. Per di più da attuarsi con procedura di revisione ordinaria: è dubbia infatti l'applicabilità della procedura semplificata *ex art. 48.6 TFUE*, dati i limiti per essa stabiliti.

Non c'è dubbio che la via della revisione dei Trattati è impervia. Ma è difficile evitarla se si vuole procedere all'istituzione della progettata assemblea parlamentare dell'eurozona. Per le ragioni illustrate la soluzione proposta non è compatibile con l'attuale diritto dell'Unione. Il che non significa che, in alternativa, non si possa migliorare la democratizzazione dell'eurozona sfruttando le potenzialità dei Trattati in essere.

Non è questa la sede per approfondire il tema, per cui ci limitiamo a fornire alcuni spunti:

- (i) modifica del regolamento interno del PE per restringere ai parlamentari di Stati euro il diritto di voto su questioni concernenti l'eurozona;
- (ii) utilizzo dell'accordo inter-istituzionale per estendere il monitoraggio e controllo del PE sulle attività del Consiglio Europeo, analogamente agli accordi inter-istituzionali in essere con Commissione, Consiglio, Banca Centrale Europea e Single Resolution Board;
- (iii) rafforzamento della collaborazione inter-parlamentare tra PE e parlamenti nazionali ai sensi del Protocollo n. 1 di Lisbona e dell'art. 13 del Fiscal Compact;
- (iv) accordo fra i parlamenti nazionali con riguardo al controllo della sussidiarietà ad essi attribuito dal Protocollo n. 2 di Lisbona, in modo da promuovere un esercizio congiunto di tale controllo tramite apposita procedura di dialogo e confronto fra i parlamenti medesimi;

(v) sempre in tema di sussidiarietà, impegno del Consiglio di non dare seguito a proposte di legislazione europea contestate da oltre la metà dei parlamenti nazionali (i.e., attribuzione a questi ultimi di un potere di blocco, la c.d. "red card", ora solo "yellow" o "orange" ai sensi del Protocollo n. 2 di Lisbona).