



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Antonio Padoa-Schioppa

**Il Trattato ESM:
osservazioni critiche**

Aprile 2012

discussion paper
06



Abstract

Il Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM) ha ricevuto meno attenzione del Fiscal Compact, ma la sua importanza è grandissima: è positivo aver dato vita a un organismo permanente per la tutela della stabilità dell'eurozona ed è importante che il nuovo Trattato sia prontamente ratificato dagli Stati dell'Eurozona.

Nel Paper si evidenziano alcuni limiti del Trattato ESM. Due ci sembrano quelli di fondo: il primo limite riguarda i modi di decisione, il secondo il fondamento costituzionale del nuovo organo.

Sui modi di decisione previsti dal Trattato, un primo difetto è quello di esigere l'unanimità nelle decisioni essenziali, un secondo è di prevedere il voto ponderato anziché il voto per teste. Il potere di veto significa la negazione di un'unione effettiva, oltre che l'adozione di un procedimento ben poco funzionale.

Il secondo limite del Trattato ESM è che omette completamente il Parlamento europeo. Ciò ci sembra ingiustificabile ed un grave errore politico. Due sono i campi nei quali il Pe dovrebbe svolgere un ruolo: la conferma, con un voto, delle nomine del Managing Director e degli altri membri del Board of Directors e i potenziali sviluppi futuri del governo economico dell'Unione.

Occorre non smarrire l'obbiettivo di una vera unione fiscale dell'Ue, anzitutto entro l'Eurozona. L'ottica solo nazionale, la logica della semplice cooperazione intergovernativa, hanno mostrato in questi anni tutti i loro limiti. E reso evidente il ruolo insostituibile dell'approccio sovranazionale e l'importanza concreta del principio di solidarietà.

I **Discussion Paper** del Centro Studi sul Federalismo offrono documenti, frutto di ricerche ancora in itinere, che mirano a informare e coinvolgere sia gli studiosi sia un più vasto pubblico, diffondendo dati, idee e proposte, stimolando il dibattito scientifico e culturale, ma anche la riflessione e il confronto a livello politico, economico e sociale.

Il Trattato ESM: osservazioni critiche

Antonio Padoa-Schioppa

Mentre il Trattato sul *Fiscal Compact* ha suscitato analisi e valutazioni accurate, sul Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM), approvato dai Governi il 30 gennaio 2012, l'attenzione è stata per ora assai meno viva. Eppure la sua importanza è grandissima per il futuro dell'euro e dunque della stessa Unione europea.

Va osservato anzitutto che l'iniziativa di dar vita a un organismo permanente per la tutela della stabilità dell'eurozona è assolutamente positiva. Ed è corretto avere attribuito al nuovo ente un patrimonio, un'autonomia decisionale, una struttura solida. Giusto è anche il principio che le risorse saranno assicurate agli Stati membri in difficoltà solo a condizioni rigidamente stabilite (*"subject to strict conditionality"*): come viene quasi ossessivamente affermato nel testo. Il risanamento e la stabilità sono valori importanti ed è giusto tutelarli in modo efficace, sino a limitare ove necessario la sovranità nazionale.

Per queste ragioni, l'auspicio è che il nuovo Trattato sia prontamente ratificato dagli Stati dell'Eurozona e che l'Italia lo faccia nei tempi più rapidi. Le osservazioni che seguono hanno lo scopo di indicare alcuni limiti del Trattato nella prospettiva – che è una costante nella vicenda storica dell'Unione europea – di un cammino non ancora concluso e di un traguardo non ancora raggiunto.

Ciò premesso, offriamo qui, in sintesi, alcune valutazioni critiche sul testo del Trattato EMS, nella versione del 1° febbraio 2012. Esse riguardano le procedure di funzionamento previste,

le loro criticità e alcune possibili vie per superarle. Il che dovrebbe avvenire in un futuro auspicabilmente prossimo, stante l'urgenza di pervenire alla stabilizzazione dell'Eurozona, sin qui solo faticosamente avviata ma certamente non ancora raggiunta.

Due ci sembrano i difetti di fondo del Trattato ESM. Il primo riguarda i modi di decisione, il secondo riguarda il fondamento costituzionale del nuovo organo.

Sui modi di decisione il Trattato adotta la triplice procedura dei Trattati europei: consenso, maggioranza qualificata, maggioranza semplice. Il quorum per poter decidere è di almeno i 2/3 dei membri che rappresentino almeno i 2/3 delle quote.

Tutte le decisioni di maggior rilievo richiedono il *mutual agreement* del *Board of Governors* (art. 5.6), dunque l'unanimità, con la precisazione che l'astensione non blocca l'*agreement* degli altri membri del *Board*. Occorre il *mutual agreement* per decidere l'istituzione di nuove quote (*new shares*), l'implementazione delle quote di capitale richieste (*capital calls*), la fissazione del volume massimo dei prestiti (*maximum lending volume*), la fissazione delle condizioni dei prestiti (*economic policy conditionality*), il mandato alla Commissione di negoziare queste ultime, il trasferimento dei fondi dallo EFSF all'ESM, le deleghe al *Board of Directors*, la decisione sul criterio di scelta del presidente (che può essere lo stesso presidente dell'*Eurogroup* ovvero uno dei membri del *Board of Governors*), ed altro ancora (art. 5.6, lettere a-m).

Per le decisioni a maggioranza qualificata, tra i singoli Stati membri dell'eurozona viene ripartita la percentuale del voto ponderato, che va dal 27,14% della Germania allo 0,07% di Malta; la Francia ha il 20,38%, l'Italia il 17,91% (Annex I). E poiché la maggioranza qualificata è dell'80% dei punti voto (art. 4.5), la Germania e la Francia sono le sole in grado di esercitare anche qui un potere di veto.

La procedura prevista ha due difetti. Il primo è di esigere

l'unanimità nelle decisioni essenziali, il secondo è di prevedere il voto ponderato anziché il voto per teste. Quando si è voluto creare un organo di decisione veramente funzionale ed efficace, la Banca Centrale Europea, il Trattato di Maastricht ha previsto per tutte le decisioni il principio maggioritario e per di più con il voto per teste e non per quote: conta la qualità degli argomenti, non il peso del Paese di appartenenza di chi li sostiene. Su questo secondo aspetto si potrebbe (forse) argomentare che l'EMS presenta caratteri differenti rispetto alla Banca centrale. Ma sul primo punto a nostro avviso non ci sono obiezioni possibili. Quando si vuole che un Collegio decida, non c'è altra via che contarsi. Il potere di veto — e questo come si è visto può venire esercitato dalle sole Germania e Francia anche in settori in cui è prevista la decisione a maggioranza qualificata — significa, né più né meno, la negazione di un'unione effettiva, oltre che l'adozione di un procedimento ben poco funzionale. Naturalmente occorrerebbe bilanciare (e ribilanciare) con attenzione la misura delle maggioranze qualificate per le diverse classi di decisioni.

Il doppio livello del Consiglio dei Governatori (i Ministri delle finanze dell'Eurozona o loro delegati) e del *Board of Directors* sotto la guida di un *Managing Director*, previsto dal Trattato, è ragionevole. Ma sarebbe sicuramente preferibile che il numero dei direttori fosse più ridotto e non invece costituito da componenti designati singolarmente da ciascun governo (art. 6.1): i governi sono già presenti direttamente nel *Board of Governors*, per i Direttori invece è auspicabile una designazione collegiale. La struttura della BCE, che prevede sei membri del *Board* accanto ai governatori delle Banche centrali nazionali, offre anche qui un modello di governance ben più efficace.

Il secondo difetto del Trattato ESM ha natura diversa. Giustamente il Trattato ESM prevede ruoli importanti per la Commissione europea e per la Corte di Giustizia. Dunque la logica intergovernativa che domina in questa fase dell'Unione è stata qui superata e opportunamente corretta. Senonché il Trattato

omette completamente il Parlamento europeo. Ciò ci sembra ingiustificabile. In un momento storico nel quale sempre più spesso si lamenta che il cittadino non si senta rappresentato dalle istituzioni dell'Unione, tagliare fuori il solo organo che possiede una legittimazione democratica diretta al livello europeo è peggio di un peccato di omissione: è un grave errore politico. Non va tra l'altro dimenticato che su questo fronte giustamente si appunta l'attenzione – con una serie di critiche e di riserve, peraltro, per certi aspetti assai discutibili – della Corte Costituzionale tedesca.

Due sono i campi nei quali il PE dovrebbe in futuro essere chiamato a svolgere un ruolo nell'ambito dell'ESM. Il primo è quello della conferma, con un voto, delle nomine del *Managing Director* e degli altri membri del *Board of Directors*: analogamente, una volta di più, con quanto avviene per la BCE. Il secondo è quello dei potenziali sviluppi futuri del governo economico dell'Unione, che non può non essere inclusivo dell'ESM che ora vede la luce.

Occorre non smarrire l'obiettivo di una vera unione fiscale dell'UE, anzitutto entro l'Eurozona: con l'attivazione di una o più tasse europee, con la rimodulazione delle risorse proprie, con i *bond* europei, con un congruo programma di sviluppo per infrastrutture che aumenti il bilancio dell'Unione anche con trasferimenti di risorse dal livello nazionale in virtù del principio di sussidiarietà. La recentissima proposta della Commissione di istituire una tassa europea sulle transazioni finanziarie va in questa direzione. A tutto ciò si dovrà giungere, sia pure gradualmente, per garantire la difesa della stabilità e per assicurare le condizioni per la crescita, che condiziona a sua volta la stabilità, come gli economisti, per una volta (quasi) concordi, hanno dimostrato. In questo processo, l'ESM è destinato a divenire un elemento del governo economico e finanziario dell'Unione. Le sue scelte di fondo dunque non possono non coinvolgere il Parlamento europeo.

Anche gli aumenti, le garanzie e il riparto del Fondo di stabilità, per ora fissato alla cifra di 700 miliardi, dovrebbero essere rimodulabili in futuro al livello europeo e non solo al livello intergovernativo: dunque con l'apporto e con la codecisione delle istituzioni dell'Unione, incluso il Parlamento europeo. A quel punto anche l'UE come tale, attraverso la Commissione, potrebbe ed anzi dovrebbe essere membro di diritto del *Board of Governors*, con una sua quota proporzionale agli apporti forniti al Fondo.

L'ottica solo nazionale, la logica della semplice cooperazione intergovernativa, hanno così chiaramente mostrato in questi anni i loro limiti da rendere evidente, per il futuro dell'Unione e in ogni caso per l'Eurozona, non solo il ruolo insostituibile dell'approccio sovranazionale, ma anche l'importanza concreta del principio di solidarietà: uno dei pilastri sui quali si è costruita, con vantaggio di tutti, anche dei Paesi più ricchi e più efficienti, l'integrazione europea nel corso di mezzo secolo.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000 dalla Compagnia di San Paolo e dalle Università degli Studi di Torino, Pavia e Milano. Esso svolge attività di ricerca interdisciplinare, di documentazione, di informazione sul federalismo interno e sovranazionale, sugli sviluppi dell'integrazione regionale e continentale, tra i quali anzitutto l'Unione europea, sui problemi relativi all'ordine mondiale e al processo di democratizzazione del sistema internazionale. Il Centro opera in collaborazione con le Università consorziate, con altri atenei e centri di ricerca italiani e internazionali, con enti privati e pubblici.

Tra le principali iniziative promosse va segnalata l'organizzazione di seminari, convegni e di una **Lecture** annuale, intitolata ad Altiero Spinelli, su argomenti di attualità europea. Il Centro inoltre pubblica **Research e Discussion Paper**, una propria "**Collana Studi**", la rivista **The Federalist Debate** (anche online), il **Bibliographical Bulletin on Federalism**, la rivista on-line **Perspectives on Federalism** e l'**International Democracy Watch**. È possibile inoltre consultare sul sito web del Centro l'**Osservatorio sul Federalismo Fiscale**, quello sulle **Missioni PESD** e il **Fondo Altiero Spinelli**.

La **Biblioteca del Centro Studi** è dotata di un cospicuo patrimonio di libri e riviste specializzati sui temi del federalismo, dell'integrazione europea e delle organizzazioni internazionali.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (Torino)
Telefono 011 670 5024
Fax 011 670 5081
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it