



N. 33 - giugno 2014

Il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nei programmi ESM (assistenza ai Paesi in crisi)

Introduzione

Lo **European Stability Mechanisms (ESM)** è lo strumento permanente di risoluzione delle crisi dei Paesi dell'area dell'euro.

Istituito nel dicembre 2010, con decisione del Consiglio Europeo, l'ESM è il soggetto che, indebitandosi sul mercato finanziario, finanzia prestiti o altre forme di assistenza finanziaria ai Paesi dell'area dell'euro in crisi.¹

La natura intergovernativa dell'ESM, da un lato, la molteplicità di partecipanti alle decisioni (ministri dell'economia, capi di Stato, governi e parlamenti nazionali), dall'altro, contraddistinguono il profilo politico dei processi decisionali.

Se tutti i Parlamenti dell'area dell'euro sono stati coinvolti nella ratifica dell'ESM (istituito con un Trattato²) ogni Paese ha poi definito nelle rispettive leggi di ratifica o in altri atti secondari, la propria "preferenza" per un maggior o minor coinvolgimento parlamentare nelle diverse fasi di operatività del Fondo.

La presente nota mira a fornire un'analisi comparata delle soluzioni adottate nei diversi Paesi dell'area euro, inquadrandole - nei limiti del possibile - in modelli omogenei di riferimento.

Si rende necessario premettere un *caveat*. Nel proporre modelli omogenei, la nota non intende associare un giudizio di valore. In ipotesi, un interventismo parlamentare che si configuri in contraddizione con gli impegni assunti dal Governo non rappresenterebbe in assoluto un assetto istituzionale migliore rispetto ad un sistema connotato da minore coinvolgimento del parlamento nazionale.

Nella prassi di tutti i programmi europei finora attuati, il ruolo dei parlamenti nazionali è rimasto comunque marginale anche in quei sistemi che prevedono un maggior coinvolgimento delle assemblee legislative.

Il modello "ordinario": leggi di ratifica e diritto di informazione

A questo modello sono ricondotti i Paesi in cui il coinvolgimento del parlamento nazionale nelle decisioni relative alle misure ESM avviene nelle forme ordinarie del rapporto tra Esecutivo e Legislatore in assenza di specifiche disposizioni applicabili al Trattato in questione.

Nella generalità dei casi è prevista la ratifica del Trattato con legge o comunque con un passaggio di "approvazione" da parte del parlamento: ciò sembrerebbe implicare che la modifica di una parte del Trattato debba essere parimenti ratificata dal parlamento e che questo debba applicarsi, in particolare, alle modifiche dello *stock* di capitale autorizzato, puntualmente definito, per ciascun Paese membro, dall'allegato II al Trattato. In tali sistemi viene inoltre generalmente attribuita al parlamento l'approvazione del bilancio statale, da cui segue la necessità di approvazione delle maggiori spese o di nuovo ricorso al debito.

All'interno del modello qui sopra succintamente delineato, sembra potersi individuare qualche caso in cui viene previsto, mediante specifiche disposizione della legge di ratifica, un indebolimento delle forme ordinarie di coinvolgimento parlamentare: l'articolo 3 della legge di ratifica del **Belgio** - [Loi 20 juin 2012](#) - attribuisce "pieno e completo effetto" (*plein et entier effet*) alle decisioni del Consiglio dei governatori in applicazione di talune disposizioni del Trattato³. Durante la discussione sul disegno di legge di ratifica svoltasi presso la Camera dei rappresentanti belga il [14 giugno 2012](#), sono stati ribaditi i doveri, in capo al Governo, di carattere informativo nei confronti del Parlamento.

¹ Per ulteriori informazioni sulla *governance*, gli strumenti dell'ESM si rinvia alla Nota di lettura n. 125 del Servizio del bilancio del Senato (XVI legislatura) disponibile sul sito: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00737490.pdf>

² Si tratta del Trattato internazionale che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità del 2 febbraio 2012.

³ Si tratta di: articolo 5, par. 6, lett. m) (delega di compiti al consiglio di amministrazione); articolo 11 par. 6 (modifica dell'Allegato I relativo al "Modello di contribuzione del MES"); articolo 19 (revisione dell'elenco degli strumenti di assistenza finanziaria) e articolo 44 (approvazione di nuove adesioni e delle conseguenti modifiche al Trattato).

In **Irlanda** la legge di ratifica ([ESM Act 2012](#)) reca l'ammontare del capitale autorizzato. La legge (*section 2*) autorizza il Ministro delle Finanze ad effettuare tutti i pagamenti ponendo in capo allo stesso Ministro doveri di informazione nei confronti del Parlamento (*section 8*). Il caso irlandese assume un maggior interesse laddove si consideri che ogni modifica ai Trattati, implicante una cessione di sovranità nazionale, dal 1987 è stata sottoposta a *referendum*. Il Governo irlandese in carica al momento della stipula del Trattato ha ritenuto che l'adesione al Trattato ESM e la connessa modifica dell'articolo 136 TFUE non dovesse richiedere una modifica costituzionale e il conseguente vaglio referendario (ritenuto invece necessario per la ratifica del *Fiscal Compact*, per il quale si è svolto il referendum il 31 maggio 2012). Tale decisione è stata successivamente confermata dalla Corte costituzionale irlandese.

In **Italia** la legge di ratifica ([legge n. 116/2012](#)) prevede che la partecipazione al Fondo sia finanziata tramite emissioni di titoli di Stato a medio-lungo termine e che "Tali importi non sono computati nel limite massimo di emissione di titoli di Stato stabilito dalla legge di approvazione del bilancio e nel livello massimo del ricorso al mercato stabilito dalla legge di stabilità" (art. 3).

In **Francia**, il parlamento si è pronunciato sulla creazione del Meccanismo europeo di stabilità approvando due leggi che hanno ratificato gli strumenti adottati in sede europea per istituire tale meccanismo⁴. Entrambe le leggi sono state approvate con una procedura abbreviata per consentire in tempi rapidi la modifica del Trattato europeo e l'operatività del meccanismo finanziario ESM.

Il quadro normativo francese prevede che il Parlamento - una volta ratificato il Trattato istitutivo del ESM nel quale è anche fissato l'ammontare della quota di partecipazione della Francia - resti titolare della competenza ad approvare anno per anno, nel corso dell'esame degli annuali progetti di legge finanziaria, gli impegni da autorizzare e la modulazione degli stanziamenti per ciascun anno finanziario di riferimento. Qualunque variazione del volume del capitale sottoscritto nel ESM dovrà dunque essere oggetto di ratifica da parte del parlamento nazionale, poiché rappresenta una modifica del Trattato.

Per il resto il Parlamento esercita un ruolo di controllo dell'operato del governo, cui può chiedere rendiconti sulle operazioni messe in atto nell'ambito del ESM e altre informazioni periodiche, quali i conti tri-

⁴ Si tratta della [Loi 2012-323 del 7 marzo 2012](#) (*Autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro*) e della [Loi 2012-324 del 7 marzo 2012](#), (*Autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité*).

mestrali, il conto dei profitti e delle perdite, ecc. Ciò è stabilito esplicitamente [nell'articolo 33 della legge 2012-354](#) (*Loi de finances rectificative pour 2012*) che fissa l'obbligo per il Governo di informare sempre il Parlamento (specificamente le commissioni finanze dell' *Assemblée Nationale* e del Senato) nei casi in cui gli organi di governo del ESM adottino taluni tipi di decisione⁵.

Inoltre, nel dicembre 2012 è stata approvata una legge organica relativa alla programmazione e alla gestione delle finanze pubbliche ([Loi organique n° 2012-1403](#)) che modifica alcuni aspetti delle procedure di approvazione del bilancio allo scopo - tra l'altro - di mettere a disposizione di Governo e Parlamento un insieme di strumenti che ne tutelassero le prerogative di sovranità in tema di legislazione finanziaria, pur nell'ambito delle nuove misure fissate dal Trattato di stabilità europeo. Il Consiglio costituzionale, con la pronuncia del 9 agosto 2012 aveva già dichiarato che il Trattato di stabilità non era lesivo delle condizioni essenziali di esercizio della sovranità nazionale e non modificava la natura delle norme di finanza pubblica. In questo contesto la citata legge organica è stata intesa ad una 'modernizzazione' e ad una revisione delle regole di bilancio⁶.

In **Spagna** l'articolo 94 della [Costituzione](#) prevede la ratifica⁷, da parte delle due Camere del Parlamento, dei trattati internazionali che implicino oneri finanziari per lo Stato: tale disposizione richiede un passaggio parlamentare "bicamerale" in quanto il procedimento legislativo di ratifica rientra tra quelli che vedono una maggiore partecipazione della Camera alta (*Senado*) al procedimento legislativo, sebbene sia comunque prevista la prevalenza della Camera bassa (*Congreso*) all'esito negativo di una procedura di conciliazione. Non vi sono però disposizioni specifiche sulla partecipazione all'ESM: conseguentemente anche nel caso spagnolo è richiesta solamente l'approvazione parlamentare della legge di bilancio o dell'autorizzazione all'emissione di debito pubblico, nulla essendo previsto in maniera in merito alle singole misure di attuazione del meccanismo di stabilità.

⁵ Si tratta delle decisioni riguardanti: - le modifiche dello *stock* del capitale versato al fine di adeguare il volume della capacità massima di finanziamento del ESM; - la concessione del sostegno alla stabilità da parte del ESM, incluse le condizioni di politica economica enunciate nel protocollo d'intesa di cui all'articolo 13, paragrafo 3, e la definizione della scelta degli strumenti nonché delle modalità finanziarie e delle condizioni; - la modifica della politica e delle linee direttrici per la fissazione dei tassi di interesse dovuti per l'assistenza finanziaria; - la modifica dell'elenco degli strumenti di assistenza finanziaria utilizzabili da parte del ESM. (Articolo 5, comma 6, lettere d), f), h) e i) del Trattato)

⁶ Si veda, al riguardo, la *terza parte del rapporto della Commissione affari europei dell'Assemblea nazionale sulla legge di ratifica del Trattato*, [Rapporto 202-2012](#).

⁷ *Instrumento de ratificación* n. 12378 del 21 giugno 2012 (BOE n. 239 del 4 ottobre 2012)

Anche in **Grecia** è stato ratificato il Trattato con legge n. 4063/2012, secondo quanto previsto dagli articoli 28 e 36 della [Costituzione](#) sulla ratifica dei trattati e delle convenzioni internazionali. Modifiche alla sottoscrizione del capitale autorizzato devono pertanto essere parimenti approvate con legge implicando modifiche al bilancio statale o nuovo ricorso al debito. Non sono previste ulteriori specifiche disposizioni relative alla partecipazione della Grecia all'ESM.

Analogamente è accaduto in **Slovacchia**, dove il Trattato ESM è stato ratificato con una legge.

Anche il **Lussemburgo** non prevede una specifica regolamentazione sulle misure di attuazione. Il Parlamento lussemburghese, però, ha approvato, oltre alla legge di ratifica, la *Loi du 3 juillet 2012 - relative (1) à la participation de l'État au mécanisme européen de stabilité [...]* - che autorizza la partecipazione del Lussemburgo al capitale del fondo fissandone l'ammontare massimo. Ne consegue che la variazione alla partecipazione del capitale autorizzato da parte del Lussemburgo deve essere approvata mediante la modifica di tale legge⁸. Si può segnalare infine che la mozione approvata in occasione della ratifica ([Motion 1 - Seance 34, mardi, 26 juin 2012](#)) dispone che il Governo riferisca sistematicamente alla commissione finanze e bilancio della Camera in vista delle decisioni da prendere in ambito ESM e sulle ricadute delle decisioni adottate.

In alcuni casi specifiche disposizioni regolano i rispettivi ruoli di Governo e Parlamento negli affari europei che risultano essere talvolta applicabili anche alla partecipazione all'ESM.

In **Portogallo** esistono disposizioni specifiche sul coinvolgimento del Parlamento negli affari europei o, secondo l'espressione usata nella [legge n. 43/2006](#) dedicata a tale materia, nella partecipazione del Portogallo "alla costruzione dell'Unione europea". Tali norme trovano la loro base nella [Costituzione portoghese](#) (artt. 161n, 163f, 164p e 197(1)i). La stessa Costituzione (art. 182) individua nel Governo - in linea generale e non con solo riferimento all'appartenenza all'Unione europea - l'organo competente per la definizione della politica del Paese. All'interno di tale quadro costituzionale il sistema delineato dalla legge n. 43 assicura il controllo costante dell'azione di Governo da parte dell'*Assembleia da Republica*, senza ad essa riservare specifici poteri vincolanti per l'azione del Governo in materia. Gli atti di ratifica dell'ESM - l'approvazione del Parlamento e l'emanazione del [decreto del Presidente della Repubblica n. 93/2012](#), che costituisce la ratifica formale del Trattato - nulla aggiungono in merito alla partecipazione al meccanismo di stabilità: il Parlamento è quindi chiamato so-

lamente ad approvare con le leggi di bilancio l'ammontare dello *stock* di capitale autorizzato.

In **Slovenia** specifiche disposizioni sembrano configurare doveri informativi del Governo nei confronti del Parlamento. Su tale base il Governo è stato chiamato ad esporre al Parlamento la propria posizione in occasione delle riunioni ESM del marzo 2013 sulle misure da adottare nei confronti di Cipro, in ottemperanza ad un dovere informativo anche in vista di singole di misure di attuazione del Trattato.

Il modello "rafforzato": quadro costituzionale e disposizioni specifiche.

In **Finlandia**, dove pure si prevede il ricorso alla ratifica del Trattato, sono rinvenibili anche specifiche disposizioni costituzionali sul ruolo del Parlamento in relazione alle questioni europee, che si applicano anche rispetto alla partecipazione all'ESM e che sembrano distinguersi - rispetto a quanto finora esaminato - circa il livello di coinvolgimento parlamentare.

Tali disposizioni sono dettate dagli articoli 96 e 97 della [Costituzione finlandese](#). L'articolo 96 citato stabilisce che il Parlamento discute tutte le proposte, accordi e ogni altra decisione che deve essere presa a livello europeo e che ricade nelle competenze del Parlamento. A tal fine il Governo informa tempestivamente il Parlamento, notificando anche la propria posizione sull'argomento da dibattere. L'argomento è posto all'ordine del giorno della Grande Commissione che può richiedere il parere delle commissioni competenti per materia.⁹ Con particolare riferimento alle misure relative al ESM, il *plenum* del Parlamento è coinvolto quando si deve deliberare su una variazione della sottoscrizione del capitale autorizzato per il Fondo, implicando tale decisione una variazione al bilancio ovvero il ricorso al debito. Negli altri casi, la Grande Commissione approva un parere su tutte le questioni concernenti la partecipazione finlandese al meccanismo di stabilità e su tutte le decisioni assunte dal ESM stesso che non abbiano carattere meramente tecnico. Si tratta di un modello rafforzato nella misura in cui **tale parere risulta essere in effetti vincolante** per il Governo.

In **Germania** la disciplina sull'ESM si è svolta in un quadro contrassegnato da una stringente attenzione alla disciplina costituzionale sia specifica - a cominciare dal noto *Europa-Artikel* (art. 23GG) - che generale (la giurisprudenza del giudice di Karlsruhe in tema di ESM si è riferita più volte¹⁰ all'articolo 38GG, sul principio di rappresentanza). In tale quadro la leg-

⁸ Per i testi della ratifica e della legge citata, si veda [Journal Officiel N° 135, 5 juillet 2012](#).

⁹ La Grande Commissione consta di 25 membri, più 13 supplenti. La proporzione tra i gruppi parlamentari presenti nella Commissione rispecchia quella del *plenum*.

¹⁰

<https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg12-067en.html>

ge che regola le relazioni tra Governo federale e Parlamento su tutti gli atti concernenti l'Unione Europea è la *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union* - [EUZBBG](#). Questo atto - che è del 1993 ed è stato successivamente modificato più volte - detta le regole generali sulla cooperazione tra governo e parlamento in materia di partecipazione della Germania alle attività dell'Unione europea, regole che si applicano anche nel caso dell'ESM. Più specificamente per quanto riguarda il Meccanismo europeo di stabilità (ratificato in Germania con una legge del 29 giugno 2012), è stata introdotta una norma apposita che disciplina nel dettaglio le modalità di partecipazione al ESM (*ESMFinG*¹¹, settembre 2012).

Questo atto prevede che la generale competenza del Parlamento sulle decisioni riguardanti le materie di bilancio e fiscali, in quanto organo che rappresenta la sovranità popolare, resti impregiudicata anche per quanto riguarda il funzionamento dell'ESM.

Sulla **legittimità costituzionale** del Trattato ESM era stata chiamata a pronunciarsi la Corte Costituzionale tedesca, essendo stati presentati taluni ricorsi basati sull'obiezione che i meccanismi finanziari così istituiti avrebbero esautorato il Parlamento privandolo della sua competenza più significativa, quella sulle finanze statali.

L'articolo 4 del *ESMFinG* dispone che sia sempre necessario il consenso dell'Assemblea del *Bundestag* perché i rappresentanti del governo tedesco in seno agli organi di governo del ESM possano aderire ad una decisione sulla variazione delle quote di capitale del Fondo, sulla concessione del sostegno finanziario ad uno Stato membro o sulla sottoscrizione di un accordo di assistenza finanziaria. In pratica, su una serie di decisioni che comporterebbero significative conseguenze sul bilancio statale il rappresentante del Governo in sede ESM può solo conformarsi alla decisione previamente assunte dall'Assemblea parlamentare e pertanto esprimere nell'ambito del meccanismo europeo di stabilità la posizione del parlamento tedesco.

Su altre questioni (ad esempio la creazione di ulteriori strumenti finanziari senza variazione della quota complessiva di capitale sottoscritta dallo Stato) o nelle fasi preparatorie di atti è sempre coinvolta la Commissione bilancio del Bundestag, che deve adottare decisioni vincolanti per il Governo o esprimere pareri. In mancanza di una esplicita autorizzazione da parte della Commissione bilancio il Governo non può appoggiare nessuna proposta di decisione in seno agli organi ESM. (Art. 5 del *ESMFinG*).

Inoltre l' *ESMFinG* - all'articolo 7 - prevede l'obbligo per il Governo di tenere informato il Parlamento (in questo caso non solo il *Bundestag* ma anche il *Bundesrat*) sulle decisioni adottate in sede ESM fornendo relazioni e documenti. Questa prerogativa parlamen-

tare è fondata in primo luogo sulla legge generale sulla cooperazione tra parlamento e governo circa le materie europee, e in secondo luogo sulle disposizioni più specifiche della normativa di dettaglio. Ad esempio, se uno Stato membro fa richiesta di intervento di supporto finanziario al ESM, il Governo tedesco deve trasmettere al *Bundestag* e al *Bundesrat* una prima, generale valutazione del contenuto e della portata di tale intervento entro sette giorni dall'avvio della procedura. Se la posizione del Governo tedesco è orientata ad appoggiare tale richiesta esso deve informare il Parlamento in modo più completo anche sulla valutazione che ne è stata data da parte della Commissione europea e sulla stima complessiva della portata finanziaria dell'operazione. La commissione bilancio del *Bundestag* deve ricevere inoltre relazioni scritte periodiche sulla gestione finanziaria del Fondo e i conti trimestrali dei profitti e perdite.

Tra modello "ordinario" e modello "rafforzato".

Alcuni Paesi si segnalano per aver emanato disposizioni dal carattere piuttosto analitico e che regolano in dettaglio la partecipazione all'ESM e, in tale ambito, il coinvolgimento del parlamento nazionale nelle misure di attuazione, pur al di fuori di un'attenzione o di un quadro costituzionale specifici.

Cipro ha approvato una disposizione specifica sulla partecipazione all'ESM che detta doveri informativi del Governo che deve riferire almeno ogni sei mesi. La legge prevede un intervento autorevole della commissione parlamentare bilancio e finanze del Camera dei rappresentanti solamente per ciò che riguarda al scelta dei rappresentanti ciprioti negli organi del Fondo.

In **Lettonia**, la [legge 6 febbraio 2014](#) ha introdotto specifiche disposizioni relative alla partecipazione al Meccanismo Europeo di Stabilità. La legge detta disposizioni sulla nomina dei rappresentanti nazionali presso il Fondo, e sui rispettivi compiti del Governo e del Parlamento. L'articolo 3 della legge è dedicato in maniera specifica alla partecipazione del Parlamento (*Saeima*) alle decisioni relative all'ESM. Il Parlamento, oltre ad approvare la modifica del capitale autorizzato, deve autorizzare la revisione - da parte del *board* dei Governatori del Fondo - dell'elenco degli strumenti di assistenza finanziaria fissato dal Trattato. A tal fine, il Governo deve informare la commissione bilancio e finanze del *Saeima* almeno 15 giorni lavorativi prima della votazione in sede ESM sulle proposte di modifica qui sopra ricordate. In altri casi, disciplinati dall'articolo 4, la Commissione bilancio e finanze esprime il parere direttamente senza la partecipazione del *plenum*. Si tratta dei seguenti casi: richiesta - da parte del *board* - di versamento del capitale autorizzato non versato entro un certo termine (art. 9, par. 1 del Trattato); richiesta di adeguamento

¹¹ *Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMFinanzierungsgesetz)*

del modello di contribuzione per la sottoscrizione del capitale autorizzato (art. 11 del Trattato), nei casi in cui questo implichi un aumento della contribuzione da parte della Lettonia. In questi casi il Governo deve informare la Commissione bilancio e finanze entro 5 giorni dalla votazione presso l'ESM; in caso di silenzio della commissione nei cinque giorni prescritti, il parere si intende positivo.

La legge lettone specifica anche i casi in cui è sufficiente l'assenso del solo Governo: tra questi rientrano, ad esempio, la decisione sull'assistenza da prestare ad un Paese membro ovvero la modifica dell'Allegato I del Trattato relativo al modello di contribuzione. La legge contiene anche una clausola generale che attribuisce al Governo le decisioni non specificate dalla legge, a meno che il Governo stesso non decida che i rappresentanti presso l'ESM abbiano titolo a prendere una decisione di carattere tecnico a loro discrezione. L'articolo 6 della legge stabilisce, che la decisione del Governo di accelerare il versamento del capitale iniziale deve ricevere il nulla osta, entro cinque giorni dalla decisione, della Commissione bilancio e finanze del Parlamento. La legge pone infine in capo al Governo l'obbligo di presentare una relazione annuale al Parlamento.

a cura di Riccardo Ercoli

**hanno collaborato
Letizia Formosa e Simone Bonanni**

L'ultima nota breve:

[Discorso di Hollande sulla nuova struttura di Comuni e Regioni in Francia](#)

(n. 32 - giugno 2014)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità
del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

progetto grafico the washing machine

www.senato.it