



Emanuela Pistoia*

La scelta di Meseberg. Brevi note sulla rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione

SOMMARIO: 1. La strada verso Meseberg. – 2. Da una procedura di adozione sbilanciata verso il metodo intergovernativo a una procedura puramente intergovernativa. – 3. La rinuncia ad affermare il principio di responsabilità democratica del meccanismo di stabilità. – 4. La rinuncia alla tutela giurisdizionale piena della Corte di giustizia. – 5. Un bilancio conclusivo.

1. Nelle ultime settimane, i riflettori sono stati puntati sulla conclusione del negoziato relativo al nuovo accordo istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES). La chiusura era stata concordata per il Consiglio europeo del 13 dicembre; la firma era quindi programmata per il mese di gennaio, con le ratifiche a seguire. Le inquietudini sorte in seno al governo italiano (unitamente, forse, ad altri elementi) hanno reso opportuno un rinvio: con la consueta laconicità, all'approssimarsi della data concordata il presidente dell'Eurogruppo ha informato il presidente del Vertice Euro dell'avvenuto raggiungimento di un accordo di massima e della previsione circa la finalizzazione nel 2020 dell'accordo politico sull'aspetto più controverso del

* Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo.

negoziato¹. Il Vertice Euro ha preso atto, programmando di tornare sul *dossier* «al più tardi nel giugno del 2020»².

Come ben si sa, l'accordo in questione è una modifica al Trattato (TMES) che, a riempimento dello spazio appositamente delineato nell'art. 136, par. 3 TFUE, fu firmato il 2 febbraio 2012 per entrare in vigore il successivo 27 settembre, con parti contraenti i soli Stati dell'Eurozona³. Grazie alla modifica apportata nel 2011 con procedura semplificata, l'art. 136, par. 3 TFUE riconosce infatti la possibilità degli Stati membri la cui moneta è l'Euro di istituire un meccanismo di stabilità preposto alla salvaguardia della zona Euro nel suo insieme. La nuova disposizione stabilisce il vincolo di ancorare l'assistenza finanziaria prestata dal suddetto meccanismo «a una rigorosa condizionalità». La modifica suddetta fu deliberata nel pieno della crisi del debito sovrano diffusasi in Europa in quel periodo. Dinanzi alla necessità impellente di dotare l'Eurozona di una cassaforte capace di sostenere gli Stati in difficoltà, a tutela della moneta comune, fu scelto di lasciare tale onere agli Stati membri e di fissare al riguardo alcuni paletti. Il nuovo art. 136, par. 3 TFUE non costituisce infatti evidentemente una base giuridica, né d'altronde si sarebbe potuto procedere all'istituzione della medesima con la procedura semplificata ex art. 48, par. 6 TUE.

La riforma del MES era nell'aria da tempo, quale parte del progetto di sviluppare ulteriormente l'Unione economica e monetaria. In particolare, modifiche al MES erano prospettate già nel *Reflection Paper* pubblicato dalla Commissione nella primavera del 2017⁴, come seguito del Libro bianco sul futuro dell'Europa⁵. L'individuazione di questa priorità risulta pienamente coerente con la collocazione dell'Unione economica e monetaria in tutti e

¹ Lettera del Presidente dell'Eurogruppo, sig. Mario Centeno, al Presidente del Vertice Euro, sig. Charles Michel, del 5 dicembre 2019: [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu).

² Dichiarazione del Vertice Euro, del 13 dicembre 2019: <https://www.consilium.europa.eu>.

³ Sugli aspetti giuridici di questo Trattato, si vedano senza pretese di esaustività; C. OHLER, *The European Stability Mechanism: The Long Road to Financial Stability in the Euro Area*, in *German Yearbook of International Law*, 2011, pp. 47-74; A. GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance*, in *Common Market Law Review*, 2012, pp. 1621-1623; J. V. LOUIS, *The Unexpected Revision of the Lisbon Treaty and the Establishment of a European Stability Mechanism*, in D. ASHAGBOR ET AL. (eds.), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge, 2012, pp. 297-314; L. S. ROSSI, "Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, pp. 293-309; L. F. PACE, *Il regime giuridico dell'Euro. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Bari, 2018, pp. 68-75.

⁴ COM(2017) 291 fin., del 31 maggio 2017, Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria.

⁵ Commissione europea, Libro bianco sul futuro dell'Europa, Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025, 1° marzo 2017.

quattro gli scenari in cui secondo il Libro Bianco l'integrazione europea avrebbe potuto proseguire il suo sviluppo, sia pure con modalità molto diverse per strumenti formali e selezione dei temi; inoltre, nell'unico scenario – il secondo – caratterizzato dal congelamento di ogni prospettiva di ulteriore integrazione ad eccezione dello zoccolo duro del mercato interno, l'integrità della moneta unica veniva considerata a rischio. In questo quadro, del MES il citato *Reflection Paper* lamentava la frettolosa istituzione su base intergovernativa e il carattere asimmetrico che la sua configurazione attuale conferisce alla *governance* dell'Eurozona⁶. Tra le modifiche all'UEM che interessano il MES, il *Reflection Paper* caldeggiava il suo utilizzo come rete di salvataggio del sistema bancario in caso di insufficienza del Fondo di Risoluzione Unico⁷ e, nella prospettiva dell'ulteriore sviluppo del quadro istituzionale dell'UEM, la piena integrazione del Meccanismo nell'ordinamento dell'Unione attraverso la sua confluenza nel Ministero del Tesoro UE e il suo utilizzo come fondamento del futuro Fondo Monetario europeo (FME)⁸.

Le idee esposte nel *Reflection Paper* sono quindi confluite nella *Roadmap* pubblicata dalla Commissione nel dicembre dello stesso anno. Riguardo al MES, questo documento prospettava precisamente l'utilizzo della sua consolidata struttura come base del FME, che avrebbe dovuto essere costituito nel quadro giuridico dell'integrazione europea. Ciò comportava pertanto l'assorbimento del MES nell'ordinamento UE, dovendosi il FME istituire attraverso un regolamento con base giuridica nell'art. 352 TFUE. La relativa proposta è stata presentata in modo contestuale⁹. Riguardo ai compiti, oltre a quelli già propri del MES il FME avrebbe dovuto operare da rete di salvataggio comune del Fondo di risoluzione unico, cioè a dire assumere un ruolo chiave nell'Unione bancaria, segnatamente nel suo secondo pilastro.

Il nuovo Trattato MES tralascia, come ben si evince dal *nomen*, l'istituzione del FME, ma recepisce appieno la scelta di attribuire al Meccanismo quel ruolo chiave nell'Unione bancaria ideato già un paio di anni prima. Sulla definizione di tale ruolo si è lavorato alacremente per oltre un anno e mezzo, come testimonia la considerazione dei progressi conseguiti in proposito dai Vertici Euro di giugno e dicembre 2018 e giugno 2019. Tutto ciò non costituisce una modifica agli orientamenti espressi nella *Roadmap* di dicembre 2017. Ne è piuttosto l'attuazione, attraverso la definizione di dettagli

⁶ In particolare, il grafico di p. 18 del *Documento di riflessione*.

⁷ *Reflection Paper*, cit., p. 23.

⁸ *Reflection Paper*, cit., pp. 32 e 34.

⁹ COM(2017) 827 final, del 6 dicembre 2017, Proposta di Regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo

strategici per il corretto svolgimento del nuovo ruolo del MES/FME. Invece, rispetto a quella *Roadmap* lo strumento che finalmente si porta ora all'approvazione definitiva è radicalmente diverso nella forma, e di una diversità che contraddice addirittura quanto prospettato nella *Roadmap*: lo strumento in questione è infatti un nuovo Trattato, con l'effetto di trattenere il meccanismo fuori dal quadro istituzionale dell'Unione. Tutto ciò senza una parola di spiegazione, a tacere di eventuali giustificazioni.

La scelta di cambiare la veste formale delle modifiche al MES va rintracciata nella Dichiarazione franco-tedesca di Meseberg, del 19 giugno 2018. Tramite questa Dichiarazione, Francia e Germania si sono proposte come promotrici di un cambio di passo dell'andamento del processo di integrazione europea all'insegna dei valori originari, al fine di superare lo stallo in cui tale processo versa da alcuni anni. Tra le misure protese al rafforzamento dell'Unione economica e monetaria, quella Dichiarazione delinea alcune modifiche al MES, che sono precisamente quelle già individuate dalla Commissione nei documenti ricordati e già oggetto della proposta legislativa avanzata appena sei mesi e mezzo prima. La novità è per l'appunto la veste formale, che viene delineata nei termini seguenti:

«As a first step, we need to change the intergovernmental Treaty of the ESM [...]. And in a second step, we can then ensure the incorporation of the ESM into EU law [...]».

Le brevi note che seguono sono una riflessione intorno a questa scelta, con l'obiettivo di valutarne alcune implicazioni in chiave tecnico-giuridica. Si comincerà con considerazioni sulla procedura di adozione, doverose per la completezza del quadro d'insieme. I profili di maggiore interesse riguardano però le conseguenze prodotte dalla rinuncia alla *repatriation* del meccanismo sulla sua organizzazione e sul suo funzionamento. Queste sono molteplici. Quella cui si dedicherà più attenzione è la rinuncia completa a qualsivoglia forma di responsabilità verso il Parlamento europeo. Infatti, la costituzione di una tale responsabilità costituiva una delle tre motivazioni addotte dalla Commissione a favore dell'assorbimento del MES nel tessuto giuridico-istituzionale dell'Unione. Seguiranno alcune sintetiche considerazioni sulle implicazioni relative alla tutela giurisdizionale e, infine, un bilancio conclusivo della scelta commentata. Non sarà invece oggetto di riflessione né la *repatriation* di per sé, segnatamente l'adeguatezza della clausola di flessibilità come base giuridica del regolamento proposto (questione al momento apparentemente superata), né le soluzioni pensate per attuarla, inclusa la compatibilità del nuovo accordo con i Trattati sull'Unione.

2. La scelta dell'art. 352 TFUE come base giuridica avrebbe richiesto il voto unanime del Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo. Come si sa, la procedura legislativa speciale collegata alla clausola di flessibilità è infatti sbilanciata a favore dei governi degli Stati membri, e per giunta soggetta al veto di ciascuno, ma pur sempre avrebbe richiesto il concorso del Parlamento europeo attraverso un necessario voto positivo. Peraltro, sul filo dell'equilibrio istituzionale, il Parlamento europeo ha la tendenza a cercare di influenzare la definizione del contenuto degli atti legislativi per cui si richiederà la sua approvazione attraverso apposite risoluzioni adottate quando ancora l'esame preliminare del Consiglio sia in corso. Si veda, ad esempio, la prassi seguita riguardo all'istituzione della Procura europea¹⁰. Il peso, in questa procedura, della componente democratica dell'architettura istituzionale UE è insomma di tutto rilievo.

A seguito della scelta di Meseberg, invece, il Parlamento europeo è stato completamente esautorato dalla procedura di adozione del nuovo Trattato MES.

Il Parlamento aveva già intrapreso iniziative volte a valorizzare al massimo il suo ruolo di approvazione. Per esempio, il Presidente della Commissione per il controllo dei bilanci aveva chiesto alla Corte dei conti dell'Unione un parere sulla proposta di regolamento, con particolare riguardo a certi aspetti ritenuti di particolare importanza. Inoltre, coerentemente con la linea di tendenza appena ricordata, dopo la scelta di Meseberg e l'avvio dei seguiti della stessa nel quadro del Vertice Euro e dell'Eurogruppo nei termini visti, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione intitolata "Establishment of the European Monetary Fund" avente ad oggetto l'ormai inequivocabilmente accantonata proposta della Commissione¹¹. Si tratta di una risoluzione fatta di singolari equilibrismi: da un lato guarda con favore alla proposta «to integrate the ESM into the EU legal order», peraltro a dispetto della data del tutto improbabile (14 marzo 2019); dall'altro lato, esprime giudizi costruttivi sui contenuti del nuovo Trattato formulando altresì proposte. Il Parlamento europeo ha così inviato ai governi un segnale di

¹⁰ La base giuridica (art. 86 TFUE) prevede al riguardo una procedura legislativa speciale caratterizzata dalla delibera del Consiglio all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo. Anticipando il momento dell'approvazione, il 12 marzo 2014 il Parlamento europeo ha adottato la Risoluzione sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, in cui ha preso posizione su tutte le questioni cruciali della proposta formulando altresì raccomandazioni su molti punti.

¹¹ Establishment of the European Monetary Fund – European Parliament Resolution of 14 March 2019 on the Proposal for a Council Regulation on the Establishment of the European Monetary Fund.

indisponibilità riguardo a farsi mettere nell'angolo nel processo decisionale finalizzato alla modifica delle regole di funzionamento del MES nonché, come si vedrà, in quello concernente l'esercizio delle sue competenze. Si tratta tuttavia di un segnale di segno squisitamente politico.

L'uso della clausola di flessibilità come base giuridica avrebbe anche comportato una valorizzazione del controllo dei Parlamenti nazionali riguardo al rispetto del principio di sussidiarietà (art. 352, par. 2 TFUE). Le spinte sovraniste che emergono in tanti Paesi sarebbero così state convogliate in un dialogo volto a verificare la maggior efficienza di misure comuni rispetto a eventuali misure nazionali, senza che i Parlamenti nazionali potessero rivendicare la statalità delle scelte in termini assoluti. La modifica al MES attraverso un nuovo trattato internazionale chiama invece (di regola) i Parlamenti nazionali a esprimersi riguardo alla partecipazione dei relativi Stati allo strumento normativo *de quo*, eventualmente in concorso con altri organi statali. Ciò sulla carta consente alle spinte sovraniste di esprimersi in una direzione disgregatrice dell'Unione.

Tornando alle istituzioni dell'Unione, dall'accantonamento della procedura legislativa speciale è ancora derivata la rinuncia al contributo della Banca centrale europea (BCE). A norma degli articoli 127, par. 4 (in tema di politica monetaria) e 282, par. 5 TFUE, questa viene infatti consultata riguardo alle proposte di atti dell'Unione che rientrino nelle sue competenze. Prima della dichiarazione di Meseberg, la Banca aveva già adottato un parere sulla proposta della Commissione¹². Peraltro, il testo del nuovo accordo risulta almeno parzialmente in linea con esso, anche se di tale allineamento non sono emerse le motivazioni.

Fin dalle prime battute che hanno seguito la scelta di Meseberg è infine emersa l'estromissione della Commissione dai lavori, perlomeno come istituzione *in nomine proprio*. La messa a punto del testo è infatti passata sotto il controllo del Vertice Euro (che comprende il Presidente della Commissione) e dell'Eurogruppo (alle cui riunioni la Commissione partecipa, essendo peraltro preparate dai suoi rappresentanti unitamente ai rappresentanti dei ministri responsabili delle finanze degli Stati membri dell'Eurozona¹³). In particolare, pochi giorni dopo l'incontro di Meseberg il Presidente dell'Eurogruppo ha indirizzato una lettera al Presidente del Vertice Euro al fine di impostare i lavori dei mesi successivi all'insegna di «the roadmap for

¹² Opinion of the European Central Bank of 11 April 2018 on a Proposal for a Regulation on the Establishment of the European Monetary Fund, (CON/2018/20).

¹³ Si veda il Protocollo n. 14 sull'Eurogruppo, art. 1.

the euro area presented by France and Germany»¹⁴. Come ricordato in precedenza, la Commissione aveva presentato una propria *Roadmap* appena sei mesi e mezzo prima. Nella lettera, riguardo al MES si annunciano i contenuti della riforma che lo riguarda con la specificazione che «[i]n a second step, and following agreement at political level, we [cioè l'Eurogruppo] will prepare the necessary changes to the ESM Treaty and guidelines»¹⁵.

Come riscontro immediato, il Vertice Euro del 29 giugno 2018 accoglieva «con favore i contributi nazionali, compreso quello presentato da Francia e Germania», approvando i contenuti della riforma del MES indicati nella lettera. Il Vertice dava quindi mandato all'Eurogruppo di preparare i termini di riferimento per il sostegno comune, nonché la lista di condizioni per l'ulteriore sviluppo del MES, entro il mese di dicembre 2018. Fosse proseguito l'*iter* di approvazione del regolamento proposto il precedente 6 dicembre, di tali termini di riferimento e di tale lista di condizioni si sarebbe ragionevolmente occupata la Commissione. A fronte della puntuale preparazione dei contenuti richiesti¹⁶, nella riunione del 14 dicembre 2018 il Vertice Euro ha quindi dato mandato all'Eurogruppo di preparare le necessarie modifiche al Trattato MES entro giugno 2019¹⁷. Con lettera del 15 giugno 2019, il Presidente Centeno ha informato il Presidente Tusk dell'adempimento di tali compiti, il cui esaurimento è stato previsto per dicembre dello stesso anno. Del prosieguo dei negoziati invece deciso nei giorni scorsi si è dato conto in apertura.

Il delicato lavoro di messa a punto del testo normativo riformato è stato così guidato dai ministri delle Finanze e dai Capi di Stato e di governo dell'Eurozona, che compongono rispettivamente l'Eurogruppo e il Vertice Euro. Inoltre, mentre l'Eurogruppo è notoriamente previsto nei Trattati istitutivi, segnatamente nell'art. 137 TFUE e nel Protocollo n. 14, del Vertice Euro si dice nel Trattato c.d. *Fiscal Compact*¹⁸. L'art. 12, par. 2 di quest'ultimo gli affida il mandato di discutere «questioni connesse alle competenze specifiche che le parti contraenti la cui moneta è l'Euro condividono in relazione alla moneta unica, altre questioni concernenti la *governance* della

¹⁴ Lettera del Presidente dell'Eurogruppo, sig. Mario Centeno, al Presidente del Vertice Euro, sig. Donald Tusk, del 25 giugno 2018: consilium.europa.eu.

¹⁵ Enfasi aggiunta.

¹⁶ Il documento intitolato "Term Sheet on the European Stability Mechanism Reform" è datato 4 dicembre 2018.

¹⁷ I passaggi ricordati (lettera di Centeno a Tusk del 25 giugno 2018, Dichiarazione del Vertice Euro del 29 giugno 2018 e ulteriore Dichiarazione di quest'ultimo, in data 14 dicembre 2018) sono richiamati nel par. 5A del nuovo Trattato MES.

¹⁸ Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*, firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri tranne la Repubblica Ceca e il Regno Unito, e in vigore dal 1° gennaio 2013.

zona euro e le relative regole, e orientamenti strategici per la condotta delle politiche economiche per aumentare la convergenza nella zona euro». La predisposizione delle nuove regole è stata così, in un sol colpo, trasferita al metodo intergovernativo, “verticizzata” ed esternalizzata.

Vale la pena osservare che, ove fosse proseguito l’*iter* di approvazione del regolamento proposto dalla Commissione, i ministri delle Finanze dei Paesi dell’Eurozona avrebbero comunque svolto un ruolo chiave: nel prendere la decisione finale *ex art.* 352, par. 1 TFUE, il Consiglio avrebbe certamente operato nella formazione “ECOFIN”, senza contare le discussioni che si sarebbero svolte nel quadro dell’Eurogruppo stesso come previsto nel relativo Protocollo (art. 1). Peraltro, la Commissione aveva impostato il processo decisionale in modo che l’unanimità necessaria all’approvazione del Consiglio avrebbe dovuto interessare i soli Stati la cui moneta è l’Euro, dando così vita a una forma atipica di integrazione differenziata¹⁹. Neppure è possibile registrare, quindi, che la trattazione del “*dossier* MES” da parte dei Ministri delle Finanze riuniti *qua* ECOFIN avrebbe avuto l’effetto di coinvolgere anche Stati non aventi l’Euro come moneta. Quanto ai Capi di Stato o di governo, che hanno guidato i negoziati *qua* Vertice Euro, il rilievo del MES/FME per il rafforzamento dell’Unione economica e monetaria è tale che il Consiglio europeo se ne sarebbe certamente occupato attraverso l’approvazione dei suoi caratteri essenziali: in fin dei conti, cioè, i Capi di Stato e di governo dell’Eurozona avrebbero comunque pilotato il processo decisionale. Il *côté* intergovernativo della procedura di approvazione del Trattato MES modificato è dunque dato non tanto dal ruolo preminente dell’Eurogruppo, del Vertice Euro e del Consiglio europeo, che comunque si avrebbe avuto, quanto dalla marginalizzazione della Commissione e dunque dell’interesse comunitario che alla Commissione è demandato perseguire, nonché dall’esautorazione del Parlamento europeo.

3. Si è già detto come l’istituzione di una responsabilità del meccanismo di assistenza finanziaria nei confronti del Parlamento europeo costituiva una delle tre motivazioni addotte dalla Commissione a favore del suo assorbimento nel tessuto giuridico-istituzionale dell’Unione. La proposta di regolamento istitutivo del FME dava così seguito all’appello all’unità, all’efficienza e alla responsabilità democratica lanciato dal presidente Juncker nel discorso sullo stato dell’Unione del 13 settembre 2017. Secondo la

¹⁹ Per ragioni di sintesi, ci si permette il rinvio a E. PISTOIA, *Limiti all’integrazione differenziata nell’Unione europea*, Bari, 2018, pp. 58-60 e, sull’aspetto specifico della congruità dell’uso dell’art. 352 TFUE per l’adozione di misure aventi effetti per i soli Stati la cui moneta è l’Euro, pp. 62-63.

Commissione, questo appello ha particolare urgenza riguardo all'Unione economica e monetaria²⁰.

Per quanto attiene al profilo della responsabilità democratica tale appello non può che essere condiviso. Si consideri l'andamento divergente del principio democratico, quale affermato attraverso il Parlamento europeo, nel processo di integrazione: sempre più radicato nei procedimenti legislativi, con l'elevazione della codecisione a procedura legislativa ordinaria nel Trattato di Lisbona e con l'estensione di tale procedura a un novero sempre più ampio di misure; declinato al più nel principio deliberativo, nel coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri che in termini sostanziali hanno un impatto sulle persone fisiche e giuridiche non meno intenso degli atti legislativi dell'Unione, specie per gli Stati che adottano l'Euro²¹. Peraltro, si è sostenuto come gli atti di diritto derivato che hanno potenziato tale coordinamento rispetto a quanto stabilito nel TFUE, in particolare i regolamenti pertinenti al *Six Pack*, abbiano ulteriormente indebolito il ruolo del Parlamento europeo nel processo decisionale, in quanto ne hanno lasciati inalterati i poteri a fronte del rafforzamento dei poteri delle altre istituzioni politiche²².

Negli strumenti che hanno segnato l'esternalizzazione di elementi chiave dell'Unione economica e monetaria quali appunto il Trattato sul MES e quello noto come *Fiscal Compact*, gli unici momenti di responsabilizzazione verso il Parlamento europeo sono previsti da questo secondo trattato, con riferimento al Vertice Euro. Il Trattato *Fiscal Compact* stabilisce l'obbligo del presidente del Vertice di riferire al Parlamento europeo dopo ogni riunione del Vertice medesimo. A ciò si aggiunge la possibilità che il presidente del Parlamento sia invitato dal Vertice per essere ascoltato (semberebbe, dalla pur scarna formulazione letterale della disposizione, solo per iniziativa del Vertice medesimo)²³. Come già ricordato, il Vertice Euro ha il mandato di discutere questioni relative alla moneta unica e alla sua *governance*, nonché gli orientamenti strategici relativi alla condotta delle politiche economiche al

²⁰ Proposta di regolamento, cit., pp. 2 e 3.

²¹ M. STARITA, *Democratic Principles and the Economic Branch of the Economic and Monetary Union*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham, 2017, pp. 21 e 22; M. STARITA, *Governance economica europea e principi democratici dell'UE*, in M. E. BARTOLONI, A. CALIGIURI, B. UBERTAZZI (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona Euro*, Napoli, 2013, pp. 48-50 e 53-54. Più ampiamente, e in senso duramente critico, sul ruolo del Parlamento europeo nell'Unione economica e monetaria post-riforme, C. FASONE, *The Struggle of the European Parliament to Participate in the New Economic Governance*, 2012, *Working Paper*, EUI RSCAS, 2012/45, EUDO - *European Union Democracy Observatory*, in cadmus.eui.eu.

²² M. STARITA, *Governance economica europea*, cit., pp. 53 e 54.

²³ Ambedue le disposizioni sono contenute nell'art. 12, par. 5 del Trattato *Fiscal Compact*.

fine di migliorare la loro convergenza negli Stati-euro. Ebbene, tali orientamenti strategici hanno la potenzialità di incidere anche sul funzionamento del MES, inclusi – seppure ovviamente a livello di linee direttrici applicabili alla generalità dei casi – i contenuti del protocollo d'intesa che la Commissione europea, in nome e per conto del MES, deve stipulare con lo Stato richiedente l'assistenza finanziaria ai fini della concessione della medesima (cioè a dire la condizionalità)²⁴. Infatti, la concessione dell'assistenza finanziaria del MES è subordinata alla ratifica del Trattato *Fiscal Compact* da parte del richiedente e al rispetto dei requisiti del meccanismo di correzione finalizzato alla riduzione progressiva del disavanzo, verso l'obiettivo del pareggio di bilancio²⁵. A sua volta, la condizionalità impiegata ai fini dell'assistenza finanziaria del MES deve essere pienamente conforme «alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal TFUE, in particolare a qualsiasi atto legislativo dell'Unione europea, compresi pareri, avvertimenti, raccomandazioni o decisioni indirizzate al membro del MES interessato»²⁶. Ancorché sempre al livello di orientamenti generali, anche le misure in questione possono essere discusse nel Vertice Euro, e come tali potrebbero pertanto risultare oggetto del dialogo con il Parlamento europeo nei termini stabiliti dal Trattato *Fiscal Compact*.

Considerazioni analoghe valgono per i regolamenti del c.d. *Six Pack*, i quali comportano precisamente l'adozione di quegli atti dell'Unione, variamente attinenti al coordinamento delle politiche economiche degli Stati, cui la condizionalità utilizzata per l'assistenza finanziaria del MES si deve adeguare. Anche riguardo all'attività di coordinamento disciplinata nei regolamenti suddetti il Parlamento ha un ruolo di controllo. In particolare, i regolamenti contengono clausole molto simili recanti l'intitolazione «dialogo economico»²⁷. Si tratta della previsione di momenti di confronto tra il

²⁴ Un protocollo d'intesa va stipulato qualunque strumenti di assistenza finanziaria del MES si attivi: il sostegno alla stabilità (art. 13 TMES), l'assistenza finanziaria precauzionale (art. 14 TMES), l'assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie di uno Stato membro (art. 15 TMES), i prestiti (art. 16 TMES), il meccanismo di sostegno al mercato primario (art. 17 TMES), il meccanismo di sostegno al mercato secondario (art. 18 TMES).

²⁵ Si veda il terzo paragrafo del preambolo del Trattato *Fiscal Compact*.

²⁶ Art. 13, par. 3, co. 2 del TMES.

²⁷ Nel regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, come modificato dal regolamento (UE) n. 175/2011, si veda l'art. 2-*bis ter*; nel regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, come modificato dal regolamento (UE) n. 1177/2011, si veda l'art. 2-*bis*; nel regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, si veda l'art. 14; nel regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva

Parlamento europeo e principalmente Consiglio e Commissione, ma anche Consiglio europeo ed Eurogruppo. Il momento di confronto che costituisce la componente fondamentale del “dialogo economico” riguarda la commissione competente del Parlamento europeo e i presidenti di Consiglio e Commissione, e ove opportuno i presidenti di Consiglio europeo o Eurogruppo: la prima può invitare i secondi per discutere le decisioni prese. Talvolta la commissione del Parlamento europeo può dare la possibilità allo Stato membro interessato da tali decisioni di partecipare a uno scambio di opinioni. Questi momenti di confronto hanno una valenza diversa rispetto a quelli previsti con il Vertice Euro perché riguardano i contenuti delle specifiche misure adottate.

Sintetizzando, allo stato l'attività del MES non può dirsi del tutto estranea al dialogo economico con il Parlamento europeo. Le carenze sono però molteplici.

In primis, il MES non è direttamente coinvolto, nonostante sia il consiglio dei governatori a prendere le decisioni sulla concessione del sostegno alla stabilità da parte del Meccanismo, incluse le condizioni enunciate nel protocollo d'intesa (art. 5, par. 6, lett. f) del vigente Trattato MES), e sia il consiglio di amministrazione ad approvare gli aspetti finanziari di tale sostegno (art. 13, par. 5 del vigente Trattato MES). Tale struttura decisionale resta inalterata nel nuovo accordo²⁸.

Importanti aspetti dell'attività del MES restano poi esclusi dal dialogo in questione, con l'unica possibile eccezione della discussione generale che può avere luogo nel Vertice Euro: sembra infatti potersi ritenere che le “altre questioni concernenti la *governance* della zona Euro e le relative regole”, di cui il Vertice si può occupare, virtualmente si espandano anche alle decisioni del MES pertinenti al proprio funzionamento. In ogni caso, il collegamento tra il Parlamento europeo e la *governance* dell'Euro *lato sensu* (il Vertice Euro è estraneo all'architettura istituzionale dell'Unione) è un dialogo valutabile come blando sotto vari aspetti. Da un lato, è privo di sbocchi o esiti, sotto

esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, si veda l'art. 3; nel regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, si veda l'art. 6. Sul “dialogo economico” v. S. DE LA PARRA, *Economic Dialogue: An Effective Accountability Mechanism?*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *op. cit.*, pp. 101-119.

²⁸ Riguardo alla firma del protocollo d'intesa, è interessante notare che l'art. 13, par. 4 del nuovo Accordo MES contiene una modifica al testo attuale: mentre per l'Accordo vigente firma solo la Commissione “in nome e per conto del MES”, secondo il nuovo firmano sia la Commissione che il Direttore generale. La firma della Commissione è però sempre a nome del MES. Invece, nello Statuto del FME allegato alla proposta di regolamento, oltre alla firma della Commissione era già prevista la firma del Direttore generale, ma quella della Commissione *non* sarebbe stata in nome e per conto del Fondo: così l'art. 13, par. 4 dello Statuto.

qualsiasi forma. L'incidenza del Parlamento dipende dalla sensibilità del momento, vuoi dei governi vuoi della Commissione. Almeno per quanto riguarda il dialogo con il Vertice Euro, la trasparenza è solo parziale: l'ascolto del presidente del Parlamento europeo avviene a porte chiuse, le riunioni del Vertice Euro non essendo pubbliche. La rilevanza di questo aspetto non è trascurabile: in assenza di regole sugli esiti, la pubblicità della discussione costituisce una grande leva di pressione. Ne consegue che si fatica a descrivere il dialogo suddetto in termini di responsabilità politica delle istituzioni e degli organi che contribuiscono a definire la condizionalità del MES nei confronti del Parlamento europeo, sia pure in forma lieve²⁹.

Ancora, è esclusa la possibilità che il Parlamento europeo possa incidere sull'adozione di specifiche decisioni. Peraltro, allo stato attuale della normativa questa eventualità avrebbe per il MES rilievo solo indiretto: le decisioni aperte alla discussione *ex post* con il Parlamento non sono quelle relative all'assistenza finanziaria del MES e ai suoi termini, ma quelle che attengono al ciclo annuale di sorveglianza, al braccio preventivo degli squilibri macroeconomici e ai disavanzi eccessivi. Come già sottolineato, a queste decisioni la condizionalità del MES si deve conformare.

Si è infine sottolineata la mancanza di trasparenza dell'operato del MES: caratteristica, questa, che lo esclude non solo dal controllo indiretto del Parlamento europeo, ma della società civile tutta, organizzata o meno³⁰.

Ebbene, la proposta di regolamento presentata dalla Commissione nel dicembre 2017 segnava un cambio di passo che la scelta di Meseberg ha fatto venire meno: il nuovo Trattato MES conserverà fedelmente l'assetto esistente.

Il cambio di passo stava principalmente nel fatto che l'art. 5 del Regolamento avrebbe creato le regole di un dialogo diretto tra l'FME e il Parlamento europeo, che avrebbe avuto ad oggetto l'attività del nuovo Fondo. Lo svolgimento dei compiti di questo sarebbe stato oggetto di discussione certamente in linea generale. Nulla esclude, però, che la discussione si potesse concentrare su decisioni specifiche. L'audizione del direttore generale, che avrebbe potuto avere luogo sia su sua iniziativa che su richiesta del Parlamento, le interrogazioni con risposta scritta o orale, le discussioni orali

²⁹ Nel senso che il Parlamento europeo non può esercitare propriamente un controllo sull'attività prevista negli accordi-satellite che caratterizzano l'Unione economica e monetaria, il che solleva importanti problemi di legittimità democratica, v. J.-P. KEPPENNE, *Institutional Report*, in U. NEERGAARD, C. JACQUESON, J. HARTIG DANIELSEN (eds.), *The Economic and Monetary Union: Constitutional and Institutional Aspects of the Economic Governance within the EU. The XXVI FIDE Congress*, vol. 1, Copenhagen, 2014, p. 220.

³⁰ P. SIMONE, *Respecting the Democratic Principle in ESM Activities Related to the Context of the Economic and Financial Crisis*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *op. cit.*, pp. 205-208.

riservate a porte chiuse tra il direttore generale e il presidente e i vicepresidenti delle competenti commissioni del PE, secondo l'art. 5 della proposta del regolamento avrebbero avuto come oggetto lo svolgimento dei compiti dell'FME. Nel caso delle discussioni orali riservate a porte chiuse, l'art 5, par. 5 specificava che tali compiti potevano comprendere «la valutazione dell'impatto sociale, l'attuazione del sostegno alla stabilità finanziaria e la concessione di linee di credito o la previsione di garanzie a sostegno del Comitato di risoluzione unico». Non solo, dunque, la formulazione delle disposizioni non sarebbe stata di ostacolo alla discussione di decisioni specifiche. In presenza di una discussione generale su base annuale, da sviluppare sulla base della relazione obbligatoriamente presentata dal FME al Parlamento (nonché al Consiglio e alla Commissione), è giocoforza che le altre occasioni suddette fossero utilizzate riguardo a situazioni o decisioni determinate. Eventuali incertezze interpretative avrebbe potuto essere superate grazie all'interpretazione sistematica dell'art. 5, nonché in base al principio dell'effetto utile.

Anche la moltiplicazione delle occasioni per sviluppare una discussione, nonché delle loro modalità di attivazione, avrebbe rappresentato un cambio di passo. La discussione di tenore necessariamente generale, cui sopra si è fatto cenno, corrispondeva alla relazione annuale (art. 5, par. 1). Le altre occasioni non avrebbero invece avuto una cadenza temporale.

L'elemento più significativo del cambio di passo appare però la cornice in cui tali discussioni si sarebbero sviluppate, la quale era così tracciata dall'art. 5, par. 1: «L'FME risponde al Parlamento europeo e al Consiglio dell'esercizio delle sue funzioni».

Si tratta dell'enunciazione del principio di responsabilità, che avrebbe dovuto informare l'interpretazione delle regole specifiche prima riassunte e, più in generale, l'operato dell'FME. Non sembra azzardato affermare che, a livello di principi generali, la disposizione ricordata avrebbe costituito il perno della *repatriation* del meccanismo di stabilità già collocato al di fuori del quadro giuridico-istituzionale dell'Unione.

Nonostante la solenne enunciazione del principio di responsabilità, un elemento che non sarebbe mutato è la mancata determinazione degli esiti del dialogo suddetto. Solo riguardo alla responsabilità dell'FME verso il Consiglio la valutazione è diversa: basti pensare che, in attuazione della "dottrina *Meroni*", alcune decisioni del consiglio dei governatori e del consiglio di amministrazione sarebbero potute entrare in vigore solo previa approvazione di quest'istituzione (art. 3 della proposta di regolamento). Gli esiti della c.d. responsabilità democratica dell'FME avrebbero invece continuato a essere demandata alla sensibilità e alla fantasia degli interlocutori

del momento. In particolare, nessun rilievo avrebbe potuto avere al riguardo il ruolo consultivo che il nuovo Statuto (allegato al regolamento proposto dalla Commissione) attribuiva al Parlamento europeo nella nomina del Direttore generale.

4. La *repatriation* del meccanismo di stabilità avrebbe avuto come conseguenza il suo pieno inserimento nel circuito della tutela giurisdizionale dell'Unione.

Nel quadro di una normalità di situazioni e di rapporti, tale conseguenza sembra invero di scarso rilievo per quanto attiene ai ricorsi sugli inadempimenti degli Stati. Il Trattato MES (sia quello attuale sia quello modificato) stabiliscono infatti sanzioni a fronte dell'inadempimento di certi obblighi: tale è la sospensione dei diritti di voto, per l'intera durata dell'inadempimento, che scatta in caso di alcune condotte *ex art. 4, par. 8* (stessa numerazione nell'accordo vigente e nel nuovo). In caso di mancato adeguamento di uno Stato beneficiario dell'assistenza finanziaria al relativo protocollo d'intesa, il meccanismo preposto è invece la condizionalità, il cui rispetto regola il pagamento delle *tranches* successive alla prima. Salvo per l'appunto situazioni estreme, la tutela giurisdizionale appare addirittura inadeguata.

Di tutt'altro rilievo per la legalità e l'equilibrio del sistema sarebbe stata la possibilità di sottoporre le decisioni del meccanismo di assistenza finanziaria al controllo di legittimità della Corte di giustizia, sulla base dell'art. 263, comma 1, ultima frase³¹. L'utilità avrebbe riguardato soprattutto le decisioni in cui la Commissione non è coinvolta, poiché la prassi ha già dimostrato come la Corte possa esercitare il controllo giurisdizionale sull'attività della Commissione collegata al MES³². Infatti, per la Corte quest'istituzione è vincolata al ruolo di custode dei Trattati sull'integrazione europea da questi stessi affidatole anche quando operi al di fuori del quadro normativo dell'Unione, come è, e probabilmente continuerà ad essere, riguardo al MES. Anche nelle decisioni del MES in cui risulta coinvolta la Commissione (in particolare nella stipulazione del protocollo d'intesa necessario per l'erogazione dell'assistenza finanziaria a qualsiasi titolo),

³¹ In argomento v. F. PENNESI, *The Accountability of the European Stability Mechanism and the European Monetary Fund: Who Should Answer for Conditionality Measures?*, in *European Papers*, 2018, pp. 524-529; A. POULOU, *The Liability of the EU in the ESM Framework*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 136.

³² Sentenza della Corte di giustizia del 20 settembre 2016, cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, *Ledra Advertising*, punti 56-59. Non altrettanto la Corte ha statuito riguardo all'attività dell'Eurogruppo: sentenza della Corte di giustizia del 20 settembre 2010, cause riunite da C-105/15 P a C-109/15 P, *Mallis*.

comunque, la *repatriation* avrebbe ampliato la tutela giurisdizionale: secondo la prassi citata, nell'assetto attuale (corrispondente a quello futuro, in caso di effettiva stipulazione del nuovo accordo) il controllo di legalità non può sfociare nell'annullamento di un atto della Commissione, poiché questo è estraneo all'ordinamento dell'Unione, ma solo in un'eventuale pronuncia sul risarcimento dei danni³³. Questo limite influisce fortemente anche sulla legittimazione ad agire dinanzi alla Corte, limitata ai potenziali danneggiati.

Circa il ricorso per annullamento degli atti dell'FME relativi alla concessione dell'assistenza finanziaria, a ben vedere uno dei più interessanti effetti della *repatriation* sarebbe stato quello di istituire la legittimazione attiva, ex art. 263 TFUE, del Parlamento europeo. Infatti, tra gli altri ricorrenti privilegiati la Commissione e il Consiglio sarebbero stati direttamente coinvolti nella decisione di erogare l'assistenza finanziaria, in particolare nell'approvazione del protocollo d'intesa³⁴, che pertanto di regola non avrebbero impugnato. In una posizione analoga si sarebbero trovati la gran parte degli Stati membri, se non la totalità, poiché il consiglio dei governatori avrebbe adottato le decisioni sull'assistenza finanziaria con maggioranza qualificata rinforzata, pari all'85% dei voti espressi (art. 5, par. 7, lett. a) dello Statuto FME, allegato alla proposta di regolamento). Il Parlamento europeo avrebbe così potuto compensare la scarsa incidenza nel processo decisionale con l'attivazione della tutela giurisdizionale.

Ancora riguardo al ricorso per annullamento, un'altra importante annotazione riguarda in verità proprio la possibile iniziativa degli Stati membri. Sarebbero infatti stati legittimati attivi anche gli Stati non-Euro, ancorché non coinvolti nelle decisioni del consiglio dei governatori.

È infine appena il caso di citare le potenzialità del rinvio pregiudiziale, tanto per invalidità quanto per interpretazione. Eventuali nuovi casi di assistenza finanziaria avrebbero potuto beneficiare del dialogo della Corte di giustizia con le corti supreme o costituzionali degli Stati interessati riguardo ai contenuti dei protocolli d'intesa rilevanti e la loro conformità con la Carta dei diritti fondamentali e con i principi generali di diritto, piuttosto che con le costituzioni nazionali. Nei casi pregressi un dialogo siffatto non ha avuto *chance* di instaurazione, e questo ha certamente servito la causa delle critiche sovraniste al MES³⁵.

³³ Sentenza *Ledra Advertising*, punto 55.

³⁴ Secondo lo Statuto dell'FME (allegato alla proposta di regolamento), la Commissione negozia e firma il protocollo; secondo l'art. 3 del regolamento il Consiglio approva la relativa decisione.

³⁵ Si veda, in particolar modo, la prassi della Corte costituzionale portoghese: v. per tutti, F. PEREIRA COUTINHO, N. PIÇARRA, *Portugal: The Impact of European Integration and the Economic Crisis on the Identity of the Constitution*, in A. ALBI, S. BARDUTZKY (eds.), *National*

5. La scelta di Meseberg tocca corde profonde perché incide sul *fil rouge* che ha caratterizzato il processo di integrazione europea fin dal suo avvio: l'impostazione della cooperazione tra gli Stati secondo il c.d. metodo comunitario, così radicalmente diverso dal metodo classico, c.d. intergovernativo, da trasformare la cooperazione internazionale in cessione di sovranità. La scelta di Meseberg rivela una predilezione per il metodo intergovernativo particolarmente significativa: in generale, perché il Trattato di Lisbona – il Trattato della “grande comunitarizzazione”! – sembrava essersela lasciata alle spalle; in particolare, perché costituisce un dietrofront rispetto alla diversa strada che già si era imboccata.

Il Trattato MES è però singolare perché, pur rappresentando la quintessenza della rinuncia al metodo comunitario, non corrisponde affatto all'accantonamento di tale metodo³⁶. Esso infatti attribuisce un ruolo di primissimo rilievo alla Commissione; affida compiti alla BCE; non sacrifica completamente la tutela giurisdizionale della Corte di giustizia e fa salvo l'*acquis* del diritto dell'Unione attraverso una clausola di aderenza che peraltro la Corte di giustizia, limitatamente all'operato della Commissione, ha in effetti esteso alla Carta dei diritti fondamentali³⁷. Proprio in questo, paradossalmente, è la sua insidia, unitamente al lasciapassare fornito ai “trattati satellite” dalla Corte di giustizia, con la sentenza *Pringle*³⁸: i vincoli che intrattiene con l'ordinamento dell'Unione inducono a sottovalutare la sua discontinuità rispetto allo stesso. Sotto questo profilo, la proposta del Parlamento europeo di istituire un protocollo «for an interim Memorandum of Cooperation (MoC) between the ESM and Parliament» appare tanto opportuna quanto, appunto, insidiosa. Essa determinerebbe infatti l'affermazione della responsabilità democratica nell'Unione economica e monetaria, ma al di fuori della cornice normativa dell'UE, con conseguenze istituzionali imprevedibili. Le conseguenze politiche sarebbero invece certamente in una direzione di disgregazione, specie se il passare del tempo facesse in effetti venir meno il carattere transitorio del protocollo.

L'analisi svolta ha dimostrato che la preferenza verso il metodo intergovernativo espressa nella scelta di Meseberg penalizza soprattutto il

Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. National Reports, The Hague, 2019, pp. 618-621.

³⁶ A proposito del TMES (nonché del Trattato *Fiscal Compact*) si è infatti parlato di “semi-intergovernmentalism”: J.-P. KEPPELNE, *op. cit.*, p. 205; K. LENAERTS, *EMU and the European Union's Constitutional Framework*, in *European Law Review*, 2014, pp. 756-759.

³⁷ *Ledra Advertising*, punto 67.

³⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Thomas Pringle (v. infra*, nota n. 42 e testo corrispondente).

principio democratico, poiché sacrifica del tutto il Parlamento europeo e relega i Parlamenti nazionali a un ruolo antagonista assai nocivo per il processo di integrazione, come la storia ha ripetutamente dimostrato. Sotto il profilo del principio democratico, infatti, il metodo comunitario avrebbe implicato la trattazione dei conflitti che oggi minacciano il progetto politico dell'integrazione europea nel quadro dell'istituzione democratica comune. Nella misura in cui tali conflitti si esprimano nei parlamenti nazionali, il metodo comunitario avrebbe implicato inoltre la loro discussione entro una dinamica istituzionale regolata dal diritto dell'Unione, e dunque tale da rendere disponibili soluzioni interne all'ordinamento di quest'ultima.

Va riconosciuto tuttavia che le conseguenze suddette sarebbero derivate non dal metodo comunitario di per sé, ma dalle regole in cui esso aveva trovato espressione nella proposta di regolamento. Come si è visto, il “dialogo economico” in cui gli atti del *Six Pack* collocano il Parlamento europeo costituisce un'espressione assai più timida del principio democratico. Eppure, anche chi considera questa “timidezza” in violazione dei Trattati non prende analoga posizione per il meccanismo di stabilizzazione finanziaria dell'Unione istituito, prima del MES, sulla base dell'art. 122 TFUE. Questa disposizione relega il Parlamento europeo a semplice destinatario di un'informativa sull'assistenza finanziaria accordata³⁹. In altre parole, il metodo comunitario avrebbe parimenti potuto condurre a soluzioni meno generose verso il principio democratico, probabilmente con pochi problemi di incompatibilità rispetto ai Trattati vigenti.

Va inoltre riconosciuto che, anche solo limitatamente agli aspetti giuridico-istituzionali, la “comunitarizzazione” del meccanismo di assistenza finanziaria posto a protezione dell'Eurozona e dei suoi Stati parti non costituirebbe affatto la panacea dei problemi del suddetto meccanismo, nella sua configurazione tanto attuale quanto futura, e neppure dei problemi dell'Eurozona.

Le questioni più discusse attengono ai contenuti della condizionalità. Come ripetutamente sottolineato, però, questi si fondano sui contenuti della convergenza economica, in particolare sul programma di aggiustamento macroeconomico dello Stato beneficiario dell'assistenza, e dunque in gran parte non dipendono dal MES: questo elemento era assolutamente confermato nella proposta della Commissione⁴⁰. Ebbene, volendo appunto considerare

³⁹ M. STARITA, *Governance economica europea*, cit., pp. 55-56.

⁴⁰ V. l'art. 13, par. 3, co. 2 dello Statuto allegato alla proposta di regolamento, che diversamente dalla corrispondente disposizione dell'attuale Trattato MES faceva esplicito riferimento al programma di aggiustamento macroeconomico applicabile ai membri dell'Eurozona in difficoltà, previsto nell'art. 7, par. 2, del regolamento 472/2013.

solo gli aspetti giuridico-istituzionali, si è appena ricordato che quei contenuti sono determinati con scarso riguardo per il principio democratico.

Questo dovrebbe pertanto trovare maggiore affermazione non solo e non tanto nel *modus operandi* del meccanismo di assistenza finanziaria, ma nelle procedure di convergenza economica che al momento sono appannaggio dei governi e della Commissione. Il “dialogo economico” è davvero insufficiente.

Con ulteriore riguardo al principio democratico, va infine sottolineato che il suo rafforzamento nelle decisioni relative all'Eurozona, *sub specie* dell'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo, renderebbe urgente affrontare un tema finora non emerso a livello istituzionale. Ci si riferisce alla discussa legittimazione del Parlamento europeo al riguardo, vista l'asimmetria tra la sua composizione in termini di contingenti nazionali e i destinatari della sua attività pertinente all'Eurozona, dovuta all'integrazione differenziata che caratterizza l'Unione economica e monetaria.

Da ultimo, vale ancora la pena puntualizzare che la scelta di Meseberg non è criticabile in punto di diritto *ex se*. Per quanto si possano avere idee diverse in proposito⁴¹, la Corte di giustizia ha molto chiaramente statuito che, nelle materie in cui residuano competenze rispetto all'UE, gli Stati sono liberi di operare tanto *uti singuli* quanto attraverso strumenti di cooperazione internazionale *inter se*, con i soli limiti della compatibilità con il diritto dell'Unione e del non porre ostacoli all'UE riguardo all'esercizio delle sue competenze⁴². Che l'istituzione di un meccanismo di stabilità dell'Eurozona sia rimasto alla competenza degli Stati non vi è dubbio, essendo questo “certificato” dall'art. 136, par. 3 TFUE nei termini ricordati nel paragrafo introduttivo. La Corte ha pure chiarito che la rinuncia a usare la clausola di flessibilità non è sindacabile: questo è il senso dell'affermazione contenuta nella sentenza *Pringle* riguardo all'art. 352 TFUE⁴³.

Queste statuizioni valorizzano al massimo il ruolo del principio di attribuzione quale pietra angolare della perdurante natura di organizzazione internazionale dell'Unione. Esse sottendono infatti la qualità sovrana degli Stati, che hanno nell'Unione una delle varie *possibilità* di cooperare tra loro.

Soprattutto in questa prospettiva, la scelta di Meseberg è anch'essa rivelatrice di quella crisi politica del processo di integrazione che la Dichiarazione in cui è contenuta si propone di contrastare⁴⁴.

⁴¹ Chi scrive le ha: si permetta il rinvio al mio *Limiti all'integrazione differenziata nell'Unione europea*, cit, pp. 161-164.

⁴² Sentenza *Pringle*, spec. punti 101, 106, 109, 119. Su questi aspetti, come preannunciato nel paragrafo introduttivo, non ci si sofferma.

⁴³ Sentenza *Pringle*, punto 67.

⁴⁴ Vero è che la Dichiarazione costituisce un documento politico, sul cui linguaggio sembra dunque inappropriato sviluppare un'analisi tecnico giuridica. Vistine i risvolti, sembra

ABSTRACT

The Meseberg Choice. A Few Notes on the Decision to Turn Down the “Repatriation” of the ESM into the EU’s Institutional Architecture

In December 2017, the Commission put forward a proposal for a regulation on the establishment of the European Monetary Fund, which would have accomplished the “repatriation” of the European Stability Mechanism (ESM) set out in a Treaty between the Eurozone Member States in 2012. The article comments on the decision to turn down such “repatriation” and to make amendments to the EMS Treaty instead. It first looks at the impact of the new course of action on the decision-making procedure designed to accomplish changes to the mechanism of financial assistance. It then focuses on the changed role of the European Parliament laid down in the proposed regulation, which would be entirely cancelled in the amended Treaty. It makes a few remarks on the changes in the role of the Court of Justice that would have occurred following the repatriation. The final assessment covers the actual added value of the “Community method” with regard to the mechanism of financial assistance and the overall economic and monetary union.

La scelta di Meseberg. Brevi note sulla rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione

Nel dicembre 2017, la Commissione aveva presentato la proposta di un nuovo regolamento sull’istituzione del Fondo monetario europeo, che avrebbe realizzato l’assorbimento nel sistema normativo-istituzionale dell’Unione del Meccanismo europeo di stabilità (MES), già creato nel 2012 con un trattato tra gli Stati dell’Eurozona. L’articolo sviluppa alcune riflessioni intorno alla decisione di rinunciare a tale assorbimento, a favore della modifica del Trattato MES. Considera in primo luogo l’impatto di tale decisione sulla procedura di adozione delle modifiche al meccanismo di assistenza finanziaria ritenute necessarie. Si sofferma quindi sui cambiamenti che il regolamento proposto avrebbe apportato al ruolo del Parlamento europeo, cui invece il nuovo Trattato MES rinuncia. Esamina poi brevemente il diverso ruolo che la Corte di giustizia avrebbe potuto assumere se la proposta di regolamento avesse proseguito con successo il suo iter. Il bilancio finale riguarda l’effettivo

comunque utile osservare che il brano introduttivo, in cui si elencano gli attuali ostacoli al processo di integrazione, si conclude nel modo seguente: «France and Germany share the belief that the only appropriate answer to these challenges lies in the European *cooperation*» (enfasi aggiunta). *In cauda venenum?*

Emanuela Pistoia

valore aggiunto dell'uso del "metodo comunitario" nel meccanismo di assistenza finanziaria e nell'unione economica e monetaria nel suo insieme.