

L'Unione europea a rischio frammentazione

di Lucia Serena Rossi

16 maggio 2012

Il Trattato di stabilità, coordinamento e governance (Tscg noto anche come Fiscal Compact) mira a rafforzare il Patto di stabilità, il quale era già incluso nei trattati europei sin dal Trattato di Maastricht, nonché le vigenti procedure per deficit eccessivo (art.5 Tscg), introdotte successivamente.

La strada maestra per la sua adozione avrebbe dovuto dunque essere una revisione del Trattato Ue e del Trattato sul funzionamento dell'Unione (Tfue). Tuttavia, a causa del rifiuto del Regno Unito, poi seguito dalla Repubblica Ceca, non è stato possibile percorrere tale strada, la quale avrebbe richiesto la firma e ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

Cerchi concentrici

La stretta correlazione con le norme sull'euro e sul patto di stabilità contenute nei Trattati ha comunque indotto gli Stati contraenti, anche sotto la spinta del Parlamento europeo, ad agganciare il più strettamente possibile il Tscg al quadro dei Trattati dell'Ue. Ma il fatto di non aver potuto proseguire in un'integrazione differenziata "interna" al sistema dei Trattati istitutivi, dovendosi invece ricorrere alla via "esterna" del Trattato internazionale, comporta una serie di conseguenze.

Già attualmente sia l'euro che la politica economica sono realtà a geometria variabile. Per quel che concerne l'euro, accanto ai diciassette Stati dell'Eurozona e ai due con deroga (Danimarca e UK), occorre infatti considerare non solo i rimanenti otto Stati membri dell'Unione europea, ma anche quegli Stati non membri che pure utilizzano l'euro in virtù di accordi internazionali (San Marino, Vaticano e Monaco) o per loro decisione (Montenegro e Kosovo). Con riferimento alle politiche di bilancio, al c.d. "Patto Europlus", riedizione più stringente del Patto di Stabilità e crescita, adottato nel 2011 aderiscono attualmente tutti gli Stati membri dell'Unione europea salvo il Regno Unito, la Repubblica Ceca, la Svezia e l'Ungheria.

Quello che qui interessa metter in luce è l'ulteriore effetto di geometria variabile che potrà prodursi, in conseguenza del Fiscal Compact, all'interno dell'Ue, ma anche dell'Unione economica e monetaria (Uem). Per raffigurare tale situazione si può immaginare una serie di cerchi concentrici. Il più interno - e più ristretto - riguarda gli Stati che avranno ratificato il Fiscal Compact, un numero che non può essere inferiore a dodici membri della zona euro, soglia che l'art. 14 par. 2 del Tscg prescrive per l'entrata in vigore dello stesso.

Un secondo cerchio, più ampio, riguarda gli Stati dell'eurozona che non ratificheranno il Tscg; tale cerchio è solo potenziale, in quanto nulla esclude che tutti i membri dell'eurozona ratifichino quest'ultimo, ma recenti dichiarazioni di alcuni Stati fanno pensare che non si tratti di un'ipotesi del tutto irreale.

Un terzo cerchio riguarda gli Stati non membri della zona euro firmatari del Tscg che lo ratifichino; ad essi, in virtù dell'art.14 par.4 dello stesso, si applicheranno solo le parti III e IV del nuovo Trattato (vale a dire gli artt. 3-11), anche se ovviamente il Tscg sarebbe loro applicato integralmente qualora entrassero nella zona euro.

Anche a tali Stati si estende, in particolare, l'impegno di cui all'art.9 Tscg, di cercare di promuovere una posizione unitaria all'interno dell'Ue per promuovere il buon funzionamento dell'Uem e la crescita economica, attraverso una rinforzata convergenza e competitività. Almeno una volta l'anno i Capi di Stato e di governo di questi Stati parteciperanno all'Eurosummit, secondo quanto previsto dall'art.124 del Tscg.

Il quarto cerchio è rappresentato dagli Stati che, pur non ratificando il Fiscal Compact, siano invece parti del Patto Europlus. Un ultimo cerchio esterno comprende il Regno Unito e la Repubblica Ceca, ma in esso si potranno situare anche tutti quegli Stati del quarto cerchio che poi non ratifichino il Tscg.

Anche quest'ultimo cerchio non è comunque rigidamente circoscritto, in quanto l'art. 15 del Tscg apre quest'ultimo all'adesione degli Stati dell'Ue che non lo hanno firmato, sulla base di un semplice deposito dello strumento di accessione dello Stato che intende aderire.

In realtà, all'interno di questa costruzione concentrica, è immaginabile anche un sesto e ancora più ristretto cerchio. L'art. 10 del Tscg prefigura infatti la possibilità che gli Stati aderenti instaurino una cooperazione rafforzata ex artt. 20 Tue e 326 Tfue in materie che siano essenziali per il buon funzionamento dell'area euro, senza arrecare pregiudizio al mercato interno.

Quest'ultimo articolo sembra trasformare per gli Stati aderenti al Tscg in un obbligo internazionale quella che per i Trattati Ue è solo una opportunità. Tuttavia, poiché per creare una cooperazione rafforzata in seno all'Ue sono attualmente sufficienti nove Stati membri, non si può escludere che tale cooperazione avvenga in una sfera ancora più ristretta all'interno dei membri del Fiscal Compact.

Bastone e carota

Occorre poi considerare che il Fiscal Compact è legato (in quanto in un certo senso ne costituisce il contrappeso e il contraccambio) al futuro *European Stability Mechanism* (Esm), il così detto "fondo salva Stati" che dovrebbe divenire operativo nel luglio 2012, sostituendo l'attuale Fondo europeo di stabilità finanziaria. Com'è stato deciso dal Consiglio europeo del 24/25 marzo 2011, l'Esm sarà stabilito con un Trattato internazionale fra gli Stati dell'eurozona, come un'organizzazione internazionale autonoma, che avrà sede a Lussemburgo.

Nei considerando del Tscg gli Stati contraenti sottolineano che l'accesso ai finanziamenti di tale Fondo sarà possibile solo per gli Stati che abbiano ratificato entro il primo marzo 2013 il Fiscal Compact e onorino gli impegni di quest'ultimo.

Anche se si può discutere sulla capacità di un considerando contenuto nel Tscg di condizionare giuridicamente l'applicabilità dell'Esm, è evidente il suo potere deterrente,

poiché gli azionisti di maggioranza del futuro Fondo di stabilità, non a caso tenaci promotori del Fiscal Compact, avrebbero un'ottima scusa per non ammettere uno Stato agli aiuti del Fondo salva Stati.

Come si vede, il Tscg non solo può aumentare, con riferimento all'integrazione in materia economica e monetaria, il grado di differenziazione fra gli Stati membri dell'Ue, inclusi quelli dell'eurozona, ma introduce, attorno alla zona euro, una fascia "satellitare" di Stati che pur non condividendo, almeno per il momento, la moneta comune si impegnano a rispettare i vincoli e le procedure di stabilità fissati dal Tscg.

Si noti che gli Stati non appartenenti all'eurozona non possono nemmeno beneficiare del "Fondo salva Stati". Ci si può dunque chiedere quale interesse abbiano questi Stati ad agganciarsi ai parametri rigorosi del Fiscal Compact, accettando il "bastone" senza nemmeno la prospettiva della "carota" dell'Esm. La risposta più verosimile va cercata nel desiderio di tali Stati di rassicurare i mercati sulla tenuta della propria valuta nazionale, scoraggiando la speculazione internazionale.

L'instabilità di un'integrazione così frammentata è evidente. Lo stesso Tscg prevede che dopo cinque anni dalla propria entrata in vigore le Parti contraenti adottino i passi necessari per incorporarne la sostanza nel quadro giuridico dell'Ue, nel rispetto delle norme di quest'ultima.

Si profila dunque per il Fiscal Compact un percorso simile a quello degli Accordi di Schengen, nati sul piano "esterno", internazionale, e poi incorporati con i Trattato di Amsterdam all'interno della struttura giuridica dell'Unione europea.

Occorre però ricordare che, a differenza di quanto accadeva nel 1985 (in cui fu firmato il primo degli Accordi di Schengen), il Trattato esterno non completa una zona di competenza concorrente ancora non toccata dalle norme europee, collocandosi invece a ridosso di una competenza esclusiva dell'Ue.

Tenuta del sistema

Quanto alle procedure che dovrebbero applicarsi alla futura "incorporazione", poiché le modifiche necessarie riguardano la parte III del Tfue e non comportano estensioni di competenze dell'Ue, per trasformare il Tscg in diritto dell'Ue sarà possibile seguire la procedura di revisione speciale di cui all'art 48.6 Tue, dunque senza fare ricorso né ad una Convenzione né ad una Conferenza intergovernativa.

Parimenti a quanto è già stato fatto per modificare l'art.136 Tfue, il governo di uno Stato membro, il Pe e la Commissione potranno presentare il relativo progetto al Consiglio europeo, che delibererà all'unanimità previa consultazione del Pe, della Commissione e della Banca centrale europea (Bce). La decisione potrà entrare in vigore solo quando approvata dagli Stati membri conformemente alle loro norme costituzionali.

Benché la procedura di revisione semplificata comporti rispetto alla procedura di revisione ordinaria un minor ricorso agli organi democratici e meccanismi decisionali più rapidi, l'unanimità richiesta in seno al Consiglio europeo potrebbe continuare a paralizzare l'incorporazione del Tscg. Quanto al Trattato Esm, una sua incorporazione non sembra affatto probabile, poiché, come si è detto, esso mira a stabilire, sulla falsariga del Fondo monetario internazionale (Fmi) un'organizzazione internazionale autonoma.

Il Tscg ed il Tesm sono il frutto di decisioni crescentemente invocate, ma a lungo

rimandate, e poi prese sul filo di contingenze, anche elettorali, interne agli Stati membri e di emergenze, sempre più convulse, legate ai mercati. I due trattati, diversi ma complementari, sono il frutto congiunto del compromesso, non sappiamo ancora quanto efficace, fra gli Stati che invocano il rigore e quelli che chiedono la solidarietà.

Certamente la crisi attuale è anche frutto della percezione da parte dei mercati di un'Europa troppo debole, troppo divisa, troppo tentennante. In quest'ottica l'adozione del Fiscal Compact e dell'Esm era necessaria. Ma nel lungo periodo la soluzione non può consistere in un'integrazione *à la carte* e nella frammentazione di tante regole che dovrebbero agire in sinergia e invece si applicano a diverse cerchie di Stati, con una geometria variabile e volubile, che non può che aumentare la sfiducia verso la tenuta del sistema europeo.

Fonte: <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2039>