

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2467

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CESTARI, MOLINARI**

Abrogazione della legge 23 luglio 2012, n. 116, recante ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 febbraio 2012

*Presentata il 10 aprile 2020*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge 23 luglio 2012, n. 116, ha autorizzato il Presidente della Repubblica a ratificare il Trattato, fatto a Bruxelles il 2 febbraio 2012, che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (Trattato MES) e ne ha conseguentemente ordinato la piena ed intera esecuzione, dalla data della sua entrata in vigore stabilita secondo quanto previsto dall'articolo 48 del Trattato stesso, subordinatamente all'osservanza delle disposizioni degli articoli 80 e 87 della Costituzione.

Appare dunque superflua la previsione contenuta nell'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che concede a Stati sovrani la possibilità di istituire « un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro », non già perché tale compito dovrebbe spettare prio-

ritariamente alla Banca centrale, in raccordo con la rappresentanza politica democraticamente legittimata, ma piuttosto perché tale istituzione è avvenuta, nel caso del Meccanismo europeo di stabilità (MES), fuori dell'ordinamento euro-unitario utilizzando gli strumenti del diritto internazionale.

La *ratio* di tale previsione risulterebbe rilevante solo se si intendesse cercare di disciplinare, successivamente e surrettiziamente, « la concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo » vincolandola « a una rigorosa condizionalità », prospettando così l'impiego di un assurdo ircocervo giuridico che determinerebbe una riduzione della sovranità nazionale profonda e lesiva.

*Il Meccanismo europeo di stabilità*

Il MES è un'istituzione finanziaria internazionale costituita nel 2012 sulla base di un trattato intergovernativo sottoscritto dai Paesi dell'area dell'euro (Belgio, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Slovenia, Slovacchia e Finlandia).

Lo Stato italiano ha contribuito agli 80 miliardi di euro di capitale versato del MES (su un capitale sottoscritto totale di 700 miliardi) con 14,33 miliardi e 960.000 euro.

La richiesta di assistenza finanziaria al MES, oltre alle inevitabili conseguenze sui mercati finanziari, innescherebbe un pericoloso corto circuito giuridico, miscelando diritto internazionale e diritto dell'Unione europea, costringendo l'Italia, laddove ne chiedesse l'aiuto, ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 472/2013, all'elaborazione di un programma di aggiustamento macroeconomico che imporrebbe, *de facto*, l'intervento della cosiddetta « Troika » (Commissione europea, Banca centrale europea e Fondo monetario internazionale). Tale programma, nel caso di scostamenti significativi tra le previsioni macroeconomiche e i dati effettivi, sarebbe modificato dal Consiglio dell'Unione europea, a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione europea, così esautorando il nostro Paese da ogni potenziale decisione in merito, pur potendo avere riserve o contrarietà sulla stessa, e pregiudicando, di fatto, le condizioni di parità con gli altri Stati.

Nel corso di questa legislatura, peraltro, le Commissioni riunite V (Bilancio, tesoro e programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea) sono state autorizzate a svolgere un ciclo di audizioni sul funzionamento del MES e sulle sue prospettive di riforma, approfondendo, anche grazie ai numerosi contributi provenienti da autorevoli esponenti istituzionali e accademici, un compiuto esame dei ruoli, delle funzioni e dell'operatività di tale Meccanismo.

Dalle audizioni è emerso un preoccupantissimo quadro di pericolosità costituzionale di tale strumento, subordinata esclu-

sivamente all'altrettanto preminente pericolosità sociale che non già l'attuazione, ma il mero utilizzo di tale Meccanismo causerebbe, senza tener conto delle gravissime ripercussioni economico-finanziarie e politiche.

*I presupposti, le modalità e le ragioni dell'intervento abrogativo*

La dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica (PHEIC) dell'Organizzazione mondiale della sanità del 30 gennaio 2020 e la deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 concernente la dichiarazione dello stato di emergenza relativamente all'epidemia di COVID-19 pongono il nostro Paese in una difficile situazione, prima di tutto sanitaria e, in secondo luogo, anche economica e sociale, in considerazione delle misure repressi necessarie per affrontare tale circostanza.

Un tale contesto di emergente difficoltà economica globale può bene configurarsi come un « fondamentale mutamento delle circostanze », integrante i requisiti previsti per il recesso da un trattato o la sospensione della sua applicazione dall'articolo 62, paragrafo 1, lettera *b*), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, fatta il 23 maggio 1969, resa esecutiva con legge 12 febbraio 1974, n. 112, in quanto è suscettibile di « trasformare radicalmente il peso degli obblighi che restano da eseguire » in base al Trattato MES.

La possibile richiesta, ai sensi dell'articolo 9 del Trattato MES, di ingentissime risorse economiche, nell'ordine di decine di miliardi di euro, da versare entro il brevissimo lasso di tempo di sette giorni (come stabilito dal paragrafo 3, ultimo periodo, del citato articolo 9), è oggettivamente incompatibile con le attuali circostanze emergenziali, tanto da costituire quanto meno motivo di sospensione del Trattato, se non di formale recesso unilaterale dallo stesso.

Tale ragione, seppur preminente data la contingenza, è certamente accompagnata da altre che inducono a ritenere consumata una grave e massiva violazione degli obblighi derivanti dal diritto nazionale, in

relazione all'obbligo di informazione delle Camere previsto dall'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Detta violazione delle procedure informative e consultive del Parlamento ha, nel tempo, carsicamente eroso gli elementi che costituiscono la base essenziale del consenso dello Stato italiano, nella sua qualità di contraente del Trattato, alla luce della riserva interpretativa concordata il 27 settembre 2012, e certamente la potenziale operatività del MES si pone in contrasto con principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano.

La presente proposta di legge costituzionale risponde all'indefettibile convinzione dei proponenti, che gli unici limiti per il legislatore siano costituiti dai principi supremi dell'ordinamento, nel solco della forma repubblicana.

La Corte costituzionale ha sostenuto che « L'adattamento alle norme internazionali pattizie avviene (...) per ogni singolo trattato con un atto *ad hoc* consistente nell'ordine di esecuzione adottato di regola con legge ordinaria. Ne consegue che i trattati internazionali vengono ad assumere nell'ordinamento la medesima posizione dell'atto che ha dato loro esecuzione. Quando l'esecuzione è avvenuta mediante legge ordinaria, essi acquistano pertanto la forza ed il rango di legge ordinaria che può essere abrogata o modificata da una legge ordinaria successiva » (sentenza n. 323 del 1989), testimoniando non solo la legittimazione del Parlamento ad intervenire, ma l'estrinsecarsi della legittimità della propria piena e autonoma sovranità d'intervento.

Come è noto, la novellazione dell'articolo 117 della Costituzione operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, come ulteriormente chiarito dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, impone l'esercizio della potestà legislativa nel rispetto, tra gli altri, degli obblighi internazionali e sarebbe suscettibile di incidere sul rango che i trattati, fonti internazionali di natura pattizia, rivestono nel nostro ordinamento, oltre, ovviamente, a quello delle consuetudini in-

ternazionali già oggetto di richiamo nell'articolo 10 della Costituzione.

Se però tale costrizione alla potestà legislativa attribuisse alle norme di esecuzione dei trattati internazionali, *sic et simpliciter*, rango costituzionale o, meglio, una copertura costituzionale, tale da collocare tutte le norme di diritto internazionale di natura pattizia in un'inamovibile posizione intermedia tra le fonti di rango costituzionale e quelle di rango primario, assisteremmo al paradosso non solo di introdurre con legge ordinaria una norma interposta avente più alta resistenza all'abrogazione, attribuendo quindi alle leggi di autorizzazione a ratificare trattati (e al conseguente ordine di esecuzione) una forza passiva peculiare, ma all'auto-limitazione, *in perpetuum*, dell'assoluta sovranità del Parlamento poiché reo di avere ceduto, e non limitato, la propria sovranità nell'esercizio degli strumenti disponibili nel diritto domestico nella materia oggetto del Trattato e residuando quindi, in qualità di legislatore, seppur negativo, solo in capo alla Corte costituzionale la facoltà di intervenire in senso limitativo attraverso lo scrutinio di costituzionalità (si vedano le sentenze nn. 347 e 348 del 2007).

Tale impostazione non è e non può essere condivisibile.

Appare necessario riaffermare la centralità e superiorità dell'attività delle Camere sovrane ed è quindi opportuno tornare a quanto la Corte costituzionale aveva statuito nella sentenza n. 323 del 1989, secondo cui era « minoritaria in dottrina, e non è mai stata condivisa dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, né di questa Corte, la tesi secondo la quale i trattati internazionali, pur introdotti nel nostro ordinamento da legge ordinaria, assumerebbero un rango costituzionale o comunque superiore, così da non poter essere abrogati o modificati da legge ordinaria in forza del principio del rispetto dei trattati (*pacta sunt servanda*), norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta ».

Per farlo compiutamente, nell'auspicio che il dibattito parlamentare possa anche ridurre la menomazione della sovranità nazionale operata con la norma costituzio-

nale introdotta nel 2001, e al fine di limitare un futuro contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, l'abrogazione della legge 23 luglio 2012, n. 116, viene qui proposta attraverso un'iniziativa legislativa costituzionale, veicolo normativo certamente più articolato, in ossequio all'articolo 138 della Costituzione, anziché con una proposta di legge ordinaria, nella consapevolezza però che anche un progetto di legge, sia esso disegno o proposta, costituisca veicolo normativo avente idoneità costituzionale a intervenire, con volontà abrogativa, sulle leggi di autorizzazione a ratificare trattati inter-

nazionali, come la n. 116 del 2012, essendo tale materia sottratta dall'articolo 75 della Costituzione all'istituto referendario.

La necessità di recuperare la piena legalità costituzionale, nei rapporti domestici e internazionali, in una materia delicata come quella dell'esercizio della potestà statale, cardine della sovranità nazionale, impone a tutti noi l'immediata approvazione di questa proposta di legge costituzionale, poiché la sovranità parlamentare è il più importante ed effettivo controlimite, a tutela dei cittadini, verso tutte le ingerenze, interne ed esterne.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

1. La legge 23 luglio 2012, n. 116, è abrogata.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*18PDL0099020\*