



Commissione  
europea

## COMPLETAMENTO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

Contributo della Commissione all'agenda dei leader

#FutureofEurope #EURoad2Sibiu

### IL RUOLO DELLA "CLAUSOLA DI FLESSIBILITÀ": ARTICOLO 352

La cosiddetta "clausola di flessibilità" (cfr. riquadro 1) stabilita all'articolo 352 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>1</sup> ha rivestito un ruolo cruciale nella storia dell'Unione economica e monetaria.

#### L'Unione economica e monetaria: breve storia giuridica

|      |   |      |   |
|------|---|------|---|
| 1957 | Firma dei trattati di Roma che istituiscono una Comunità economica europea fondata su un mercato unico.   | 1988 | I capi di Stato o di governo istituiscono un comitato per studiare l'Unione economica e monetaria presieduto dal presidente della Commissione europea Jacques Delors.                         |
| 1969 | I capi di Stato o di governo definiscono l'Unione economica e monetaria un obiettivo dell'integrazione europea.   |      | Il rapporto Delors sull'Unione economica e monetaria propone misure concrete per introdurla in tre fasi.  |
| 1970 | Il gruppo Werner, gruppo di lavoro presieduto dal primo ministro del Lussemburgo Pierre Werner, presenta la relazione conclusiva che prospetta il completamento, per tappe progressive, di una piena Unione economica e monetaria entro dieci anni. | 1989 | I capi di Stato o di governo decidono di avviare la prima fase dell'Unione economica e monetaria con la totale liberalizzazione dei movimenti di capitali entro il 1° luglio 1990.            |
| 1971 | Gli (allora sei) Stati membri approvano la graduale introduzione dell'Unione economica e monetaria, che contempla margini di fluttuazione valutaria più ridotti.  | 1992 | Il trattato di Maastricht prevede la graduale introduzione dell'euro come moneta unica degli Stati membri e l'attuazione di una politica monetaria comune mediante la Banca centrale europea. |
| 1972 | I sei Stati membri creano il cosiddetto meccanismo del "serpente nel tunnel", meccanismo per gestire la fluttuazione delle valute rispetto al dollaro.  | 1999 | Introduzione dell'euro e trasferimento della competenza esclusiva della politica monetaria alla Banca centrale europea.   |
| 1979 | Creazione del Sistema monetario europeo fondato sul concetto di tassi di cambio fissi ma aggiustabili rispetto all'unità monetaria europea.   | 2002 | L'euro entra in circolazione.   |

L'evoluzione della storia giuridica dell'Unione economica e monetaria e l'applicazione dell'articolo 352 TFUE vanno di pari passo (tabella 1).

La gestione dei primi meccanismi di sostegno delle bilance dei pagamenti, l'istituzione del Fondo europeo di cooperazione monetaria e l'unità monetaria europea sono tutte basate sulla clausola di flessibilità<sup>2</sup>.

Anche se la storia del meccanismo europeo di stabilità affonda le sue radici in un trattato intergovernativo tra i membri della zona euro, la sua creazione è legata all'articolo 352 TFUE. Ciò è parso evidente quando la Corte di giustizia europea si è espressa sulla legalità del meccanismo europeo di stabilità nella famosa sentenza "Pringle". La Corte ha

contemplato la possibilità che l'articolo 352 TFUE conferisse all'UE i poteri necessari per stabilire un meccanismo permanente atto a fornire un sostegno finanziario ai membri della zona euro sotto pressione, pur non avendo ritenuto obbligatorio il ricorso alla clausola di flessibilità invece che ad un trattato internazionale tra gli Stati membri<sup>3</sup>.

Ciononostante, l'attuale articolo 352 TFUE era già stato utilizzato per la creazione del meccanismo di sostegno delle bilance dei pagamenti, meccanismo di prestito volto ad assistere gli Stati membri in caso di difficoltà con la bilancia dei pagamenti. L'aver utilizzato l'articolo 352 TFUE nelle prime fasi dell'Unione economica e monetaria indica che vi era già una visione comune sulla possibilità di ricorrere a questo articolo per istituire strumenti simili.

## BOX 1: WHAT IS THE 'FLEXIBILITY CLAUSE'?

The flexibility clause was included by the fathers of the Treaties in recognition of the fact that it would be impossible to provide for all contingencies that may arise throughout the integration process. It allows the EU to act in areas where EU competences have not been explicitly granted in the Treaties but are necessary to the attainment of the objectives set out in the Treaty. It thus represents a means of adapting to new challenges.

The former flexibility clause – found in ex Article 235 of the Treaty establishing the European Economic Community (EEC Treaty) and ex Article 308 of the Treaty establishing

the European Community (EC Treaty) – was retained in the Treaty of Lisbon in Article 352 TFEU despite the broadening of competences of the EU.

It requires unanimity in the Council and, since the Lisbon reform, also the consent of the European Parliament. The Commission is obliged to draw the attention of national Parliaments to the use of this legal basis. The ex-ante review procedure for subsidiarity applies to all legislative proposals.

The application of the clause has been particularly visible in the history of European Monetary System.

Un ragionamento analogo potrebbe quindi essere applicato all'evoluzione naturale dell'Unione economica e monetaria: un Fondo monetario europeo nel quadro dei trattati, realizzato mediante il recepimento dell'attuale meccanismo europeo di stabilità nel diritto dell'UE.

L'integrazione del meccanismo europeo di stabilità nel quadro dell'Unione è quindi possibile con un regolamento basato sull'articolo 352 TFUE. Per assicurare la regolare prosecuzione delle attività, gli Stati membri dovrebbero accordarsi per trasferire il capitale del meccanismo europeo di stabilità al Fondo monetario europeo, attraverso impegni individuali o con un atto multilaterale semplificato. Tuttavia, per potersi avvalere dell'articolo 352 TFUE è necessario che siano soddisfatte diverse condizioni.

Come già rilevato dalla Corte di giustizia europea nella sentenza "Pringle"<sup>4</sup>, non vi è alcuna base giuridica specifica nei trattati per l'istituzione di un meccanismo come il meccanismo europeo di stabilità. Inoltre la Corte ha stabilito che il meccanismo europeo di stabilità è materia di politica economica<sup>5</sup>. Poiché quest'ultima, a norma dell'articolo 3, paragrafo 4, TUE, è uno degli obiettivi dell'Unione europea, la creazione di un Fondo monetario europeo sulla base del meccanismo europeo di stabilità rientra nel quadro delle politiche definite nei trattati. La necessità di disporre di un organismo come il meccanismo europeo di stabilità si basa su elementi fattuali ed è confermata dall'articolo 136, paragrafo 3, TFUE e dal secondo considerando del trattato sul meccanismo europeo di stabilità. Entrambi fanno riferimento al vigente meccanismo europeo di stabilità come meccanismo "da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme".

## BOX 2: WHAT ARTICLE 352 TFEU SAYS

1. If action by the Union should **prove necessary, within the framework of the policies defined in the Treaties**, to attain one of the **objectives set out in the Treaties**, and the Treaties have **not provided the necessary powers**, the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after obtaining the consent of the European Parliament, shall adopt the appropriate measures. Where the measures in question are adopted by the Council in accordance with a special legislative procedure, it shall also act unanimously on a proposal from the Commission and after obtaining the consent of the European Parliament.
2. Using the procedure for monitoring the subsidiarity principle referred to in Article 5(3) of the Treaty on European Union, the Commission **shall draw national Parliaments' attention** to proposals based on this Article.
3. Measures based on this Article shall not entail harmonisation of Member States' laws or regulations in cases where the Treaties exclude such harmonisation.

Un regolamento basato sull'articolo 352 TFUE non costituisce una forma di elusione della procedura di revisione dei trattati. Come suffragato dall'articolo 136, paragrafo 3, TFUE, l'integrazione del meccanismo europeo di stabilità nel diritto dell'UE non amplia la sfera dei poteri dell'Unione, bensì colma una lacuna nelle sue competenze specifiche senza ampliarne gli obiettivi, le funzioni e le attività.

Per quanto riguarda la procedura, l'articolo 352 TFUE prevede che la Commissione presenti una proposta, a cui si applicherà una procedura legislativa speciale: un voto all'unanimità in sede di Consiglio (con tutti gli Stati membri, in linea di principio anche quelli la cui moneta non è l'euro) e l'approvazione del Parlamento europeo. L'articolo 352, paragrafo 2, TFUE stabilisce inoltre che la Commissione richiami l'attenzione dei parlamenti nazionali su tali proposte e si applica la procedura di controllo ex ante della sussidiarietà (protocollo n. 2 dei trattati).

### RIQUADRO 3: ARTICOLO 352 TFUE E MODIFICA DEL TRATTATO

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito che l'articolo 352 TFUE, "costituendo parte integrante di un ordinamento istituzionale basato sul principio dei poteri attribuiti, non può costituire il fondamento per ampliare la sfera dei poteri [dell'Unione] al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni del Trattato, ed in particolare di quelle che definiscono i compiti e le azioni [dell'Unione]. Detto articolo non può essere in ogni caso utilizzato quale base per l'adozione di disposizioni che condurrebbero sostanzialmente, con riguardo alle loro conseguenze, a una modifica dei trattati che sfugga alla procedura all'uopo prevista nei trattati medesimi"<sup>6</sup>. Questa giurisprudenza è ripresa nella dichiarazione n. 42 allegata ai trattati.

A differenza di una modifica del trattato sul meccanismo europeo di stabilità o di una revisione del trattato, il ricorso all'articolo 352 TFUE non richiede la ratifica da parte di tutti i parlamenti nazionali. Tuttavia le leggi costituzionali di alcuni Stati membri<sup>7</sup> subordinano il voto positivo del rappresentante in seno al Consiglio alla previa approvazione del Parlamento. Per questi Stati membri le misure nazionali necessarie per la modifica del trattato sul meccanismo europeo di stabilità potrebbero pertanto essere altrettanto gravose di quelle previste in generale per il ricorso all'articolo 352 TFUE. Per altri, ratifica nazionale non è obbligatoria.

### RIQUADRO 4: IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NELL'ARTICOLO 352 TFUE

La Corte costituzionale tedesca ha stabilito, nella sentenza sul trattato di Lisbona, che è necessario l'accordo formale del Bundestag e del Bundesrat perché il rappresentante tedesco in seno al Consiglio possa esprimere il suo accordo all'adozione di un atto sulla base dell'articolo 352 TFUE<sup>8</sup>. Lo stesso principio si applica anche al Regno Unito conformemente allo European Union Act (Legge sull'Unione europea) del 2011.

Anche la legge polacca sulla cooperazione prevede garanzie specifiche riguardo all'articolo 352 TFUE, come ha stabilito la Corte costituzionale della Polonia nella sentenza sul trattato di Lisbona<sup>9</sup>.

La Corte costituzionale ceca e quella francese hanno invece ritenuto che la clausola di flessibilità fosse già coperta dallo strumento originario di ratifica<sup>10</sup>. Altri Stati membri, come la Danimarca, la Svezia, la Finlandia, l'Austria o la Spagna, hanno disposizioni — generali e non specifiche per l'articolo 352 TFUE — che consentono ai loro parlamenti di chiedere ai ministri di discutere le posizioni che assumeranno prima delle sessioni del Consiglio<sup>11</sup>.

- 
1. Gli articoli precedenti equivalenti all'articolo 352 TFUE sono l'articolo 235 del trattato istitutivo della Comunità economica europea (trattato CEE) e l'articolo 308 del trattato istitutivo della Comunità europea (trattato CE).
  2. L'articolo effettivamente utilizzato nel caso di specie è stato il predecessore dell'articolo 352 TFUE, vale a dire l'articolo 235 del trattato istitutivo della Comunità economica europea.
  3. Causa C-370/12, Pringle, UE:C:2012:756, punto 67.
  4. *Ibidem*, punto 64.
  5. *Ibidem*, punto 60.
  6. Parere 2/94, del 28 marzo 1996, UE:C:1996:140, punto 30.
  7. È la situazione della Germania -: Cfr. la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 30 giugno 2009 sul trattato di Lisbona, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, punto 417: "Per quanto concerne il ricorso alla clausola di flessibilità di cui all'articolo 352 TFUE, esso richiede sempre una legge ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, seconda frase, della Legge fondamentale". Ciò è stato codificato nell'articolo 8 dell'*Integrationsverantwortungsgesetz* del 22 settembre 2009. In questi casi la Costituzione tedesca prevede, sia per il Bundestag che per il Bundesrat, una maggioranza di due terzi.
  8. Cfr. la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 30 giugno 2009 sul trattato di Lisbona, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, punto 417: "Per quanto concerne il ricorso alla clausola di flessibilità di cui all'articolo 352 TFUE, esso richiede sempre una legge ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, seconda frase, della Legge fondamentale". Ciò è stato codificato nell'articolo 8 dell'*Integrationsverantwortungsgesetz* del 22 settembre 2009.
  9. A norma degli articoli 7 e 11 della legge polacca sulla cooperazione, il Consiglio dei ministri deve presentare i progetti di atto al Sejm e al Senato prima dell'adozione della posizione e vige l'obbligo di consultazione con l'autorità competente del Sejm e del Senato. Cfr. la sentenza del 24 novembre 2010 — rif. n. K 32/09, disponibile in versione inglese in "*Selected Rulings of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Law of the European Union (2003-2014)*", Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Varsavia, 2014, pag. 237 (disponibile all'indirizzo [http://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM\\_LI\\_EN\\_calosc.pdf](http://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM_LI_EN_calosc.pdf)).
  10. P. Kiiver, "*German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures*", (2009) *10 German Law Journal*, 1287-1296, pag. 1296.
  11. *Ibidem*, pag. 1295; articolo 8 della legge spagnola 8/1994, del 19 maggio, che disciplina il comitato misto per l'Unione europea, quale introdotto dall'articolo 2 della legge n. 38/2010, del 20 dicembre.

TABELLA 1: L'ARTICOLO 352 TFUE E LE TAPPE FONDAMENTALI DELLA STORIA DELL'UEM

|      | Tappa   | Base giuridica   |
|------|---|--|
| 1971 | Il Consiglio adotta la decisione 71/142/CEE con la quale attiva la possibilità del concorso reciproco sotto forma di prestiti bilaterali per le situazioni di crisi della bilancia dei pagamenti.   | Ex articolo 108 del trattato CEE (attuale articolo 142 TFUE)   |
| 1973 | Il regolamento (CEE) n. 907/73 del Consiglio istituisce un <b>Fondo europeo di cooperazione monetaria</b> a sostegno del funzionamento del meccanismo del "serpente". Esso prevede che gli Stati membri depositino riserve per costituire un insieme di risorse al fine di stabilizzare i tassi di cambio e finanziare il sostegno alle bilance dei pagamenti. Il valore dell'unità di conto è determinato sulla base del valore di un certo peso di oro fino. Il Fondo europeo di cooperazione monetaria ha cessato l'attività nel 1999, con l'introduzione dell'euro.   | Ex articolo 235 del trattato CEE (attuale articolo 352 TFUE)   |
| 1975 | La crisi petrolifera del 1973 e le difficoltà incontrate da diversi Stati membri a livello della bilancia dei pagamenti rendono il volume di credito insufficiente e la procedura per l'assistenza bilaterale troppo lenta per costituire un rimedio efficace nelle situazioni di crisi. Il Consiglio adotta quindi il <b>regolamento (CEE) n. 397/75 relativo ai prestiti comunitari</b> sulla base della clausola di flessibilità. Di conseguenza, la Comunità è autorizzata a raccogliere fondi fino a 3 miliardi di USD da paesi terzi e banche, o direttamente sui mercati dei capitali, mediante l'emissione di prestiti con una durata minima di cinque anni, e a metterli a disposizione degli Stati membri. Il ruolo della Comunità in questo caso è limitato all'organizzazione delle risorse e alla condotta dei negoziati, mentre la garanzia è fornita ancora dagli Stati membri e non dal bilancio comunitario. | Ex articolo 235 del trattato CEE (attuale articolo 352 TFUE)   |
| 1978 | <b>Regolamento (CEE) n. 3181/78 del Consiglio relativo ad un sistema monetario europeo.</b> Con questo regolamento il Fondo europeo di cooperazione monetaria è abilitato a ricevere riserve monetarie dalle autorità monetarie degli Stati membri e ad emettere ECU in cambio di tali attività. La valuta paniere denominata ECU era già prevista nel regolamento (CEE) n. 3180/78 del Consiglio che modifica il valore dell'unità di conto utilizzata dal fondo europeo di cooperazione monetaria sulla base delle disposizioni del regolamento (CEE) n. 907/73 del Consiglio. In origine la <b>risoluzione del Consiglio europeo, del 5 dicembre 1978, relativa all'istituzione del sistema monetario europeo</b> e alle questioni annesse, faceva già riferimento all'ECU come elemento centrale del Sistema monetario europeo.   | Ex articolo 235 del trattato CEE (attuale articolo 352 TFUE)   |
| 1981 | <b>Con il regolamento (CEE) n. 682/81 del Consiglio</b> , che adatta il meccanismo dei prestiti comunitari destinati al sostegno delle bilance dei pagamenti degli Stati membri, vengono riformati i meccanismi istituiti nel 1975. Questo regolamento consente alla Commissione di concludere prestiti per conto della CEE, per i quali la Comunità stessa è responsabile nei confronti dei finanziatori.  | Ex articolo 235 del trattato CEE (attuale articolo 352 TFUE)   |
| 1988 | Il Consiglio opta per la fusione del meccanismo di concorso reciproco esistente nel 1971 con il sistema dei prestiti comunitari istituito nel 1975 mediante l'adozione del <b>regolamento (CEE) n. 1969/88 che istituisce un meccanismo unico di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri</b> . Con un bilancio fino a 16 miliardi di ECU, il Consiglio riesce ad erogare agli Stati membri prestiti a sostegno delle bilance dei pagamenti.   | Ex articolo 235 del trattato CEE (attuale articolo 352 TFUE)<br>Ex articolo 108 del trattato CEE (attuale articolo 143 TFUE) |

|      | <b>Tappa</b>   | <b>Base giuridica</b>  |
|------|--|--|
| 2002 | <p>Il meccanismo istituito nel 1988 è riformato dal regolamento (CE) n. 332/2002 del Consiglio che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri. Con questo regolamento, che è tuttora in vigore e applicabile ai paesi la cui moneta non è l'euro, il Consiglio completa la configurazione di un sistema mutualistico comunitario (ora unionale). Il meccanismo ha in un primo tempo una dotazione di 12 miliardi di EUR, che sarà portata a 25 miliardi di EUR nel 2008 e a 50 miliardi di EUR nel 2009.</p>  | <p>Ex articolo 308 del trattato CE (attuale articolo 352 TFUE)</p> |
| 2012 | <p>La Commissione presenta una proposta intesa a fornire assistenza finanziaria agli Stati membri non appartenenti alla zona euro, in linea con i nuovi strumenti di assistenza creati nel contesto della crisi finanziaria, come il fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e il meccanismo europeo di stabilità (MES). L'obiettivo è consentire un rafforzamento della governance economica e un maggiore coordinamento economico e di bilancio, oltre a rendere più efficiente il processo decisionale attraverso la semplificazione della procedura di attivazione. Questa proposta, tuttavia, non è ancora stata adottata dal legislatore.</p> | <p>Articolo 352 TFUE</p>   |
| 2012 | <p>Nella causa "Pringle" la Corte di giustizia europea contempla la possibilità che l'articolo 352 TFUE possa conferire poteri sufficienti all'Unione europea per l'adozione di un sistema paragonabile al MES.</p>  |  |