

XIX legislatura

La riforma del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità

Versione aggiornata del Dossier del
Servizio studi n. 104 (dicembre 2020)

marzo 2023
n. 70



Servizio studi del Senato



SERVIZIO STUDI
TEL. 066706-2451
studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XIX legislatura

La riforma del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità

Versione aggiornata del Dossier del Servizio
studi n. 104 (dicembre 2020)

marzo 2023
n. 70

a cura di: D. Zaottini
ha collaborato: L. Lo Prato

Classificazione Teseo: Unione europea; Politica economica;
Moneta europea o euro; Trattati ed accordi internazionali.

INDICE

1.	INTRODUZIONE.....	9
	1.1 Il Meccanismo europeo di stabilità.....	9
	1.2. Il processo decisionale.....	10
	1.3. Obiettivi e strumenti	12
	1.4. Gli interventi effettuati	13
2.	LA REVISIONE DEL TRATTATO ISTITUTIVO	14
	2.1. Il dispositivo di sostegno al Fondo di risoluzione unico	18
	2.2. La procedura semplificata per la linea di credito condizionale precauzionale.....	19
	2.3. Il riparto di competenze fra i soggetti chiamati a garantire l'attuazione del Trattato.....	21
	2.4. La valutazione della situazione macroeconomica e finanziaria degli Stati membri.....	22
	2.5. L'introduzione delle clausole d'azione collettiva con approvazione a maggioranza unica.....	23
3.	IL MES NEL PARLAMENTO ITALIANO E NEL PARLAMENTO EUROPEO ...	23

1. INTRODUZIONE

1.1 Il Meccanismo europeo di stabilità

Il **Meccanismo europeo di stabilità (MES)** è una **organizzazione** istituita nel 2012, sulla base di un **Trattato intergovernativo**, per fornire **assistenza finanziaria ai Paesi dell'eurozona**, nel caso in cui tale intervento risultasse indispensabile per salvaguardarne la stabilità finanziaria dell'area valutaria complessivamente considerata e dei suoi Stati membri. Il MES ha affiancato e poi sostituito due strumenti transitori di stabilizzazione finanziaria: il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF).

Secondo l'approccio esposto nel Trattato istitutivo (considerando 4 e 5), **la prima linea di difesa dalle crisi di fiducia in grado di compromettere la stabilità della zona euro** dovrebbe essere rappresentata dal **rigoroso rispetto del quadro giuridico dell'Unione europea**, del quadro integrato di sorveglianza di bilancio e macroeconomica, con particolare riguardo al patto di stabilità e crescita, del quadro per gli squilibri macroeconomici, delle regole di *governance* economica dell'Unione europea e del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria (cosiddetto *Fiscal Compact*). Il MES si configura dunque come uno **strumento residuale** rispetto a tali presidi e può **fornire un sostegno** alla stabilità articolato in una **serie di azioni, alle quali sono associate condizioni rigorose** (principio della "rigorosa condizionalità"), proporzionate alla tipologia di assistenza finanziaria cui si intende fare ricorso.

Nel dicembre 2017, la Commissione europea ha presentato una **proposta di regolamento** volta a **integrare il MES nell'ordinamento istituzionale dell'UE**, trasformandolo in un Fondo monetario europeo (FME). L'istituzione di un meccanismo permanente di stabilità dell'area euro è infatti esplicitamente prevista dall'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), secondo cui gli Stati membri che hanno adottato l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità dell'area monetaria nel suo insieme. Il medesimo articolo specifica, inoltre, che la concessione di assistenza finanziaria necessaria nell'ambito di tale meccanismo deve prevedere una "rigorosa condizionalità".

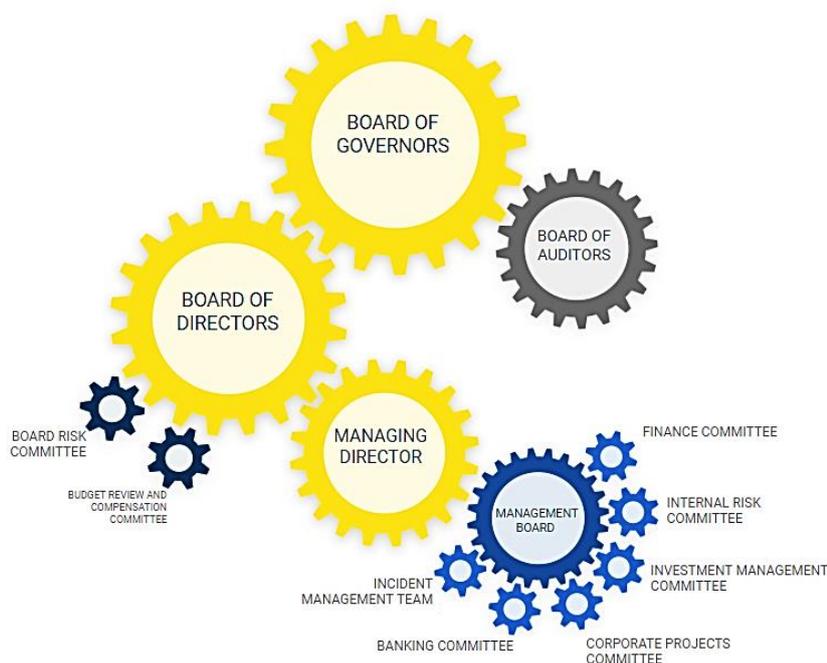
La proposta della Commissione **non ha**, tuttavia, **generato un accordo** sulla trasformazione dell'organismo. L'Eurogruppo del 13 giugno 2019 e, successivamente, il Vertice euro del 21 giugno hanno portato a una diversa soluzione che prevede una revisione del Trattato istitutivo del MES.

In base al vigente Trattato istitutivo, siglato il 2 febbraio 2012 ed entrato in vigore l'8 ottobre 2012, a seguito della ratifica dei 17 Stati membri dell'Eurozona (a cui si sono aggiunti in seguito la Lettonia e la Lituania), il MES è costituito quale organizzazione intergovernativa nel quadro del diritto pubblico internazionale con sede in Lussemburgo. Ne sono membri tutti i 20 Paesi dell'Eurozona (Austria, Belgio, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda,

Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna) e l'adesione è aperta agli altri Stati membri dell'UE. Il **capitale sottoscritto** totale è di circa **704 miliardi di euro**, di cui circa **80 miliardi sono stati effettivamente versati dagli Stati membri aderenti** (articoli 8, 9 e 10 del Trattato). La ripartizione delle quote (articolo 11) è basata sulla partecipazione al capitale versato della Banca centrale europea (BCE). Con 125,3 miliardi di euro sottoscritti (di cui 14,3 effettivamente versati), **l'Italia è il terzo Paese per numero di quote del capitale del MES (17,7%)**, dopo la **Germania**, che ha sottoscritto quote per 190 miliardi di euro, di cui 21,7 effettivamente versati (**26,9% del totale**), e la **Francia**, che ha sottoscritto quote per 142 miliardi di euro, di cui 16,3 effettivamente versati (**20,2% del totale**). Tra gli altri principali sottoscrittori vi sono la Spagna, con 83 miliardi di euro (pari all'11,8% delle quote) e i Paesi Bassi con 40 miliardi di euro (pari al 5,6% delle quote).

1.2. Il processo decisionale

L'organo al quale spettano le **decisioni principali** del MES è il **Consiglio dei governatori** (*Board of Governors*, di cui all'articolo 5 del Trattato) composto dai **Ministri responsabili delle finanze degli Stati membri della zona euro** e presieduto dal Presidente dell'Eurogruppo. Il Trattato individua un ulteriore organo al quale, direttamente o su delega del Consiglio dei governatori, vengono attribuiti poteri decisionali: il **Consiglio di amministrazione** (*Board of Directors*, disciplinato dall'articolo 6), composto da 20 funzionari esperti (*senior civil service officials*), **nominati dai governatori** tra persone di elevata competenza in materia economica e finanziaria. Nel Consiglio di amministrazione l'Italia è rappresentata dal Direttore generale del tesoro. Alle riunioni di tale organo possono prendere parte in qualità di osservatori la Commissione europea e la BCE. Il vertice amministrativo dell'organismo, infine, è affidato a un **Direttore generale** (articolo 7) che partecipa alle riunioni del Consiglio dei governatori, presiede quelle del Consiglio di amministrazione, è il rappresentante legale del MES, oltreché il capo del personale, e ne gestisce gli affari correnti sotto la direzione del Consiglio di amministrazione.



Fonte: <https://www.esm.europa.eu/>

Le decisioni relative alla **concessione di assistenza finanziaria agli Stati aderenti** sono adottate dal Consiglio dei governatori secondo la **regola del comune accordo** e, dunque, con l'**unanimità** dei membri partecipanti alla votazione, senza contare le eventuali astensioni (articolo 4). Al fine di rendere più flessibile il sistema decisionale in circostanze straordinarie in cui appare minacciata la stabilità finanziaria ed economica della zona euro, è previsto il voto a **maggioranza qualificata dell'85% del capitale**, qualora la Commissione e la BCE evidenzino la necessità di **decisioni urgenti**. In tali casi, in cui viene meno la regola del comune accordo, ai fini della decisione diviene rilevante il numero di diritti di voto di ciascun Stato aderente, proporzionale alla quota di partecipazione al capitale versato. Pertanto, in base all'attuale distribuzione dei diritti di voto Germania, Francia e Italia mantengono la possibilità di determinare, con la propria scelta individuale, l'esito delle votazioni a maggioranza qualificata previste nei casi d'urgenza. Il voto a **maggioranza qualificata dell'80% del capitale** è invece previsto per la **nomina del Direttore generale**: in tale caso, alla luce dell'assetto proprietario del MES, Germania e Francia conservano la possibilità di determinare il risultato della votazione con il proprio voto individuale, mentre l'Italia non ha questa possibilità.

1.3. Obiettivi e strumenti

L'assistenza finanziaria del MES può essere offerta, **previa domanda** da parte di uno Stato aderente, nel caso in cui una situazione critica dal punto di vista nazionale **minacci la stabilità finanziaria dell'intera zona euro** e degli Stati membri che ne fanno parte. La fornitura di assistenza finanziaria ha, come conseguenza, la **definizione di condizioni** che lo Stato debitore è chiamato a rispettare, più o meno rigorose in ragione dello strumento di assistenza finanziaria scelto. Tali condizioni possono fare riferimento ad azioni e programmi da attuare per ottenere un miglioramento del bilancio dello Stato, o a parametri per i quali viene fissato un obiettivo quantitativo da rispettare, lasciando allo Stato la definizione degli strumenti da utilizzare a tal fine.

L'**obiettivo** del MES è, dunque, quello di **salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri** (articoli 3 e 12 del Trattato). A tal fine, il meccanismo può **intervenire per fornire un sostegno alla stabilità dei Paesi aderenti** che si trovino in gravi difficoltà finanziarie o ne siano minacciati, sulla base di **condizioni rigorose, commisurate allo specifico strumento di sostegno utilizzato**. In particolare, il MES può:

- fornire **assistenza finanziaria precauzionale** a uno Stato membro sotto forma di **linea di credito condizionale precauzionale** o sotto forma di **linea di credito soggetta a condizioni rafforzate** (articolo 14 del Trattato). Le **linee di credito precauzionale**, in base alle [linee guida del MES](#) è accessibile a condizioni prestabilite e per i Paesi aderenti caratterizzati da una situazione economica e finanziaria ancora fondamentalmente solida. I criteri di ammissibilità fanno riferimento al rispetto degli impegni derivanti dal Patto di stabilità e crescita e dalla Procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi, alla generale sostenibilità del debito e della posizione verso l'estero, alla capacità di accesso ai mercati finanziari e all'assenza di problemi di solvibilità bancaria con potenziali ricadute sistemiche. Per i membri che non dovessero rispettare alcuni di questi criteri, ma che fossero comunque caratterizzati da una situazione economica e finanziaria generalmente solida, è prevista la possibilità di accesso alla **linea di credito soggetta a condizioni rafforzate**;
- concedere assistenza finanziaria a un membro ricorrendo a **prestiti con l'obiettivo specifico di sottoscrivere titoli rappresentativi del capitale di istituzioni finanziarie** dello stesso Paese membro (articolo 15);
- concedere assistenza finanziaria a un membro ricorrendo a **prestiti non connessi a uno specifico obiettivo** (articolo 16);
- **acquistare titoli di debito degli Stati membri** in sede di emissione (articolo 17) e sul mercato secondario (articolo 18).

La **procedura** per l'attivazione degli strumenti di sostegno è disciplinata dall'articolo 13 del Trattato. Le disposizioni in vigore prevedono che ciascuna delle azioni suddette sia associata alla definizione di condizioni proporzionate all'impegno richiesto, elaborate attraverso un percorso negoziale che coinvolge lo **Stato interessato e la Commissione europea nella stipula di un protocollo d'intesa (memorandum of understanding, MoU)**. Prima di definire il protocollo, la Commissione europea, di concerto con la BCE, valuta anche la sostenibilità del debito pubblico dello Stato interessato. È prevista anche la possibilità di integrare la capacità di prestito del MES attraverso la **partecipazione del Fondo monetario internazionale (FMI)** alle operazioni di assistenza finanziaria. Inoltre, gli Stati membri dell'UE non facenti parte dell'Eurozona possono affiancare il MES, caso per caso, in un'operazione di sostegno alla stabilità prevista a favore di Stati membri dell'eurozona. Al termine del programma di assistenza finanziaria, la Commissione europea e la BCE eseguono missioni di **controllo ex-post**, alle quali partecipa anche il FMI se ha contribuito finanziariamente al programma medesimo, per valutare se lo Stato che ha beneficiato dell'assistenza finanziaria continui ad attuare politiche di bilancio sostenibili e se sussista il rischio che non sia in grado di rimborsare i prestiti ricevuti.

Gli strumenti di sostegno vengono utilizzati dal MES "**nella prospettiva del creditore**", valutando quindi la capacità di rimborso del debitore e gli altri rischi connessi all'operazione di finanziamento. I prestiti del MES fruiscono dello *status* di creditore privilegiato in modo analogo a quelli del Fondo monetario internazionale (FMI), e sono caratterizzati da un'adeguata remunerazione che, seppur inferiore rispetto a quella che il Paese in difficoltà potrebbe dover offrire ad altri prestatori, deve garantire la **completa copertura dei costi operativi e di finanziamento e includere un margine adeguato**. Gli eventuali profitti realizzati dalla gestione finanziaria possono essere distribuiti in forma di dividendi, in proporzione alla quota di partecipazione al capitale.

Sul piano delle risorse a disposizione, **oltre al capitale sottoscritto dagli Stati aderenti** (704 miliardi di euro, di cui circa **80** effettivamente versati), **il meccanismo ha la possibilità di raccogliere fondi emettendo strumenti** del mercato monetario, nonché strumenti finanziari di debito a medio e lungo termine, con scadenze fino a un massimo di 30 anni.

La **capacità di prestito del MES** è pari a **413,8 miliardi di euro** (dato aggiornato a dicembre 2022), pari alla differenza fra la capacità massima di prestito (500 miliardi) e gli impegni di credito (86,2 miliardi).

1.4. Gli interventi effettuati

La nascita del Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e, successivamente, del MES, trova il suo presupposto logico nella **grande crisi finanziaria** che ha avuto inizio nel biennio 2007-2008.

Il sostegno offerto da molti governi ai bilanci delle istituzioni finanziarie colpite dalla crisi, realizzato in un contesto di crisi economica che ha determinato la contemporanea contrazione delle entrate, ha contribuito a **trasferire le tensioni in atto sui mercati finanziari verso i mercati dei titoli di Stato**, per cui diversi Paesi hanno incontrato difficoltà nel rifinanziare il proprio debito sovrano. In tale contesto, sono divenute sempre più rilevanti le differenti valutazioni dei prestatori di denaro rispetto alla sostenibilità del debito pubblico degli Stati colpiti dalla crisi. Nel luglio del 2012, la BCE ha dichiarato che avrebbe difeso la stabilità della moneta unica europea a qualsiasi costo. Contemporaneamente, **gli Stati membri della zona euro avviavano un meccanismo di stabilità europeo in seguito diventato noto come fondo "salva-Stati"**, che è intervenuto per finanziare alcuni bilanci nazionali in grave difficoltà. Le attività del FESF e del MESF sono in seguito confluite nel MES e, nel complesso, hanno determinato interventi di sostegno per un ammontare che sfiora i 300 miliardi di euro, con il quale sono stati finanziati i bilanci pubblici di Irlanda (17,7 miliardi di euro), Portogallo (26 miliardi di euro), Grecia (202,7 miliardi di euro), Spagna (41,3 miliardi di euro) e Cipro (6,3 miliardi di euro). Si è trattato di una **quantità di risorse** che nessun altro investitore, operando secondo le ordinarie leggi di mercato, avrebbe messo a disposizione di coloro che ne hanno usufruito, in particolare alla luce dei tassi di interessi contenuti con cui i prestiti sono stati remunerati. D'altra parte, l'erogazione dei fondi è stata **subordinata a clausole di "condizionalità"** riguardanti le politiche economiche intraprese dagli Stati finanziati, che si sono impegnati a realizzare programmi di risanamento delle loro finanze per ristabilire il loro equilibrio finanziario.

In base al [Report](#) **annuale del MES per il 2021**, risultano in essere prestiti non connessi a uno specifico obiettivo (per Irlanda, Portogallo, Grecia e Cipro) e prestiti finalizzati alla ricapitalizzazione di istituti bancari (Spagna) che i Paesi destinatari stanno regolarmente rimborsando.

2. LA REVISIONE DEL TRATTATO ISTITUTIVO

Come già anticipato, la **proposta della Commissione europea** volta a integrare pienamente il MES nell'ordinamento istituzionale dell'UE, trasformandolo in un Fondo monetario europeo (FME), **non ha trovato il necessario consenso**. La riforma del MES è divenuta comunque oggetto di una diversa soluzione, che prevede una **revisione del Trattato istitutivo** del meccanismo, lasciandone inalterata la natura di organizzazione intergovernativa. La proposta di riforma, in sintesi, prevede una **procedura semplificata per l'attivazione della linea di credito condizionale precauzionale**, il **sostegno del MES al Fondo di risoluzione unico**, alcune **innovazioni nel riparto di competenze fra i soggetti chiamati a garantire l'attuazione del Trattato**, anche con riferimento alla valutazione della situazione macroeconomica e finanziaria degli Stati membri, nonché **l'introduzione delle clausole d'azione collettiva con approvazione a**

maggioranza unica per i titoli di Stato della zona euro di nuova emissione con scadenza superiore a un anno.

Facendo seguito al mandato ricevuto dal Vertice euro del 14 dicembre 2018, l'Eurogruppo del 13 giugno 2019 ha **raggiunto un accordo sulla proposta di riforma**¹, includendola nell'ambito di un **più ampio pacchetto di interventi** volti a definire uno **strumento europeo di bilancio per la convergenza e la competitività e a completare l'Unione bancaria**. Il successivo Vertice euro del 21 giugno ha chiesto all'Eurogruppo di proseguire i lavori per raggiungere un accordo sull'intero pacchetto nel dicembre 2019, così da consentire prontamente l'avvio nel primo trimestre del 2020 del processo di ratifica delle modifiche al Trattato del MES da parte degli Stati membri.

Il percorso, tuttavia, **ha subito una battuta d'arresto a causa della pandemia da COVID-19**, allorché l'Eurogruppo ha **sospeso temporaneamente i negoziati per partecipare al processo di adozione di una serie di strumenti, coordinati e integrati con le politiche nazionali, volti a fronteggiare gli effetti della crisi sul piano economico e sociale**². Il 23 marzo 2020 il Consiglio ECOFIN ha convenuto con la Commissione sull'opportunità di **attivare la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita**, consentendo agli Stati membri di adottare **politiche fiscali espansive** per sostenere il sistema economico entrato in crisi a cause delle restrizioni imposte dal contrasto alla diffusione del virus. La Commissione europea ha poi istituito un **Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia** con il quale sono stati autorizzati specifici interventi di sostegno alle imprese. La Banca europea per gli investimenti (BEI) ha approvato l'istituzione di una **garanzia europea** da 25 miliardi di euro (Fondo di garanzia paneuropeo) al fine di mobilitare fino a 200 miliardi di euro a sostegno dell'economia reale e in particolare alle piccole e medie imprese. Anche la **BCE** ha adottato alcune misure straordinarie per fornire, tramite il sistema finanziario, il flusso di liquidità necessaria al sistema imprenditoriale e pubblico europeo avviando, tra l'altro, un nuovo programma temporaneo di acquisto di titoli del settore privato e pubblico denominato "**Programma di acquisto per l'emergenza pandemica**" (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP), con una dotazione finanziaria complessiva di 1.350 miliardi di euro. Inoltre, è stato istituito uno **strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza** (SURE) ed è

¹ Per un puntuale confronto tra il Trattato nella versione vigente e ciò che risulterebbe dalla proposta di riforma, si rinvia al [Testo a fronte](#) predisposto dal Servizio studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati nel marzo 2023.

² I ministri hanno discusso dello stato di avanzamento del pacchetto di riforme sul MES e dell'introduzione precoce del sostegno comune per l'ultima volta il [16 marzo 2020](#). Successivamente, a seguito dell'invito di membri del Consiglio europeo del 17 marzo, l'Eurogruppo ha avviato la discussione sulle risposte politiche alle ricadute economiche della pandemia, integrative rispetto alle politiche fiscali nazionali e alle misure coordinate a livello europeo. Dal successivo incontro del [24 marzo 2020](#), pertanto, il dibattito dei ministri si è focalizzato sull'esame di una misura di salvaguardia per la gestione della crisi pandemica, basata su uno strumento precauzionale del MES, sottolineando che lo stesso sarebbe stato strutturato sulla base del Trattato esistente, come la linea di credito soggetta a condizioni rafforzate (ECCL).

stato raggiunto un accordo politico sul **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** (*Recovery and Resilience Facility* - RRF), per effetto dei quali dovrebbe essere complessivamente messo a disposizione dell'Italia un importo vicino ai 240 miliardi di euro, di cui 81 di sovvenzioni non soggette a rimborso. Per maggiori dettagli sulla risposta alla pandemia delle istituzioni europee, si **rinvia alla Nota "L'epidemia Covid e l'Unione europea"**, pubblicata per la prima volta dal Servizio studi del Senato della Repubblica il 24 marzo ([Nota UE n. 44](#)) e successivamente aggiornata, con cadenza tendenzialmente settimanale, fino al 20 novembre 2020 ([Nota UE 44/17](#)).

Tra gli strumenti approvati vi è anche un nuovo [Strumento di sostegno alla crisi pandemica](#) (*Pandemic Crisis Support*), istituito nell'ambito del Trattato vigente del MES e volto a **finanziare i costi dell'assistenza sanitaria nazionale**. L'**unico requisito** per accedere alla linea di credito consiste nell'impegno da parte degli Stati richiedenti ad utilizzare le risorse per **sostenere il finanziamento** interno dell'**assistenza sanitaria** diretta e indiretta e i **costi** relativi alla **cura** e alla **prevenzione** causati dall'emergenza. A tal fine, gli Stati richiedenti sono tenuti a predisporre un dettagliato **Piano di risposta alla pandemia**. L'ammontare complessivo massimo delle risorse a disposizione di ciascuno Stato sarebbe pari al **2% del PIL** del rispettivo Stato alla fine del 2019 (si tratterebbe di circa 240 miliardi di euro totali; **circa 36 miliardi di euro per l'Italia**). Per ulteriori approfondimenti sul *Pandemic Crisis Support* fornito dal MES si fa rinvio alla [nota sull' Eurogruppo dell'8 maggio 2020](#).

Il processo di riforma del MES, sospeso anche in ragione della significatività degli strumenti adottati in risposta alla crisi, è **tornato al centro del dibattito con particolare riferimento all'opportunità di mettere a disposizione del Fondo di risoluzione unico il sostegno del meccanismo di stabilità**, che costituisce la principale innovazione recata al Trattato dalla proposta in esame.

In particolare, nel corso della riunione del [Consiglio ECOFIN del 4 novembre 2020](#) la Commissione europea, intervenendo con riferimento al tema dei **crediti deteriorati** e, dunque, della **qualità dei bilanci delle banche europee**, ha sottolineato che, nonostante i rischi si siano ridotti, anche grazie alle misure previste dal piano d'azione del 2017, in alcuni Stati **membri persistono percentuali elevate di questi crediti e si prevedeva che la crisi sanitaria potesse portare a un aumento di tali percentuali**. La BCE avrebbe rappresentato una stima di crescita dell'incidenza dei crediti deteriorati che avrebbe potuto passare dal 3 all'8%, con una variabilità elevata, che avrebbe potuto tradursi in un dato particolarmente rilevante in alcuni Paesi. Sulla base di tali premesse, la Commissione **ha ricordato l'importanza di proseguire le discussioni sul completamento dell'Unione bancaria**, con particolare riferimento allo **schema europeo di assicurazione dei depositi** (*European deposit insurance scheme* - EDIS) e al **quadro normativo per la gestione delle crisi** (*crisis management framework*), **finalizzando la riforma del MES, che prevede l'introduzione di un supporto finanziario al Fondo di risoluzione unico** (*Single Resolution Fund*).

Nella successiva [riunione del 30 novembre 2020](#), l'**Eurogruppo ha deciso di procedere con la riforma del MES**, di sottoporre nel gennaio 2021 il trattato rivisto alla firma dei rappresentanti dei governi e di **avviare il processo di ratifica**. Contestualmente i ministri hanno anche deciso di **anticipare l'entrata in vigore del sostegno comune al Fondo di risoluzione unico entro l'inizio del 2022**, in ragione degli importanti risultati raggiunti nella riduzione del rischio relativo a nuove crisi bancarie. Tali risultati dovranno tuttavia confrontarsi con una nuova sfida legata all'impatto sui bilanci bancari derivate dalla conclusione dei regimi di flessibilità adottati per contrastare gli effetti economici della pandemia. In tale contesto, il sostegno del MES al Fondo di risoluzione unico viene considerato dall'Eurogruppo, nel quadro di un più ampio ventaglio di azioni volte a rafforzare l'Unione bancaria, uno strumento fondamentale per rafforzare la rete di sicurezza per i cittadini europei.

Il **27 gennaio e l'8 febbraio del 2021**, i **membri del MES**, rappresentati dai loro ambasciatori presso l'Unione europea, hanno **sottoscritto l'accordo di revisione del trattato. L'entrata in vigore della riforma richiede la ratifica da parte delle assemblee legislative dei firmatari**. Nel corso del 2021 e 2022, tutti i Paesi aderenti hanno ratificato la revisione del Trattato mentre il Governo italiano non ha ancora presentato il relativo disegno di legge al Parlamento.

Alla data di pubblicazione del presente Dossier non risultava presentato alcun disegno di legge di iniziativa governativa per la ratifica del MES. Per contro, nel corso della XIX Legislatura sono stati depositati i seguenti **disegni di legge di iniziativa parlamentare**:

- 1) Atto Senato n. 457, sen. Raffaella Paita ed altri;
- 2) Atto Camera n. 722, on. Luigi Marattin e altri;
- 3) Atto Camera n. 712, on. Piero De Luca ed altri.

Il 13 ottobre 2022 sette membri del Parlamento tedesco hanno sollevato, di fronte alla Corte Costituzionale federale, un ricorso di costituzionalità nei confronti degli atti interni di approvazione dell'accordo del 27 gennaio 2021 di modifica del Trattato MES. Con [ordinanza](#) resa pubblica il 9 dicembre 2022 la censura costituzionale è stata giudicata inammissibile, in quanto "i ricorrenti non hanno sufficientemente dimostrato e sostanziato la possibilità che tali atti violino il loro diritto all'autodeterminazione democratica" derivante dall'articolo 38 della Costituzione tedesca, né sono riusciti a dimostrare che l'accordo "potrebbe portare a un trasferimento di poteri sovrani al MES o all'Unione europea". Di conseguenza, la legge di ratifica è [entrata in vigore](#).

Nei paragrafi che seguono vengono dettagliatamente presentate le proposte di modifica al Trattato istitutivo su cui si è stato raggiunto un accordo.

2.1. Il dispositivo di sostegno al Fondo di risoluzione unico

Con la modifica del Trattato istitutivo, oltre a sostenere la stabilità dei Paesi aderenti, **il MES fornirebbe un dispositivo di sostegno (*backstop*) al Fondo di risoluzione unico istituito dal Regolamento (UE) n. 806/2014, sotto forma di linea di credito rotativo (nuovo articolo 18A).**

L'articolo 3 verrebbe riformulato a partire dalla rubrica, che dal singolare "obiettivo" passerebbe al **plurale "obiettivi"**. Il MES sarebbe destinato a supportare la **risoluzione delle crisi** sia con riferimento alle **finanze pubbliche degli Stati membri** che alle relative **istituzioni bancarie e finanziarie**, integrandosi nel quadro del Meccanismo di risoluzione unico delle banche e delle società di intermediazione mobiliare che prestano servizi che comportano l'assunzione di rischi in proprio (*Single Resolution Mechanism, SRM*), complementare al Meccanismo di vigilanza unico (*Single Supervisory Mechanism, SSM*).

In particolare, il nuovo articolo 18A prevedrebbe che, se il Comitato di risoluzione unico (*Single Resolution Board, SRB*) dovesse chiedere l'attivazione del dispositivo di sostegno, il Consiglio dei governatori potrebbe decidere di istituirlo sulla base di una proposta del Direttore generale. Le specifiche modalità e condizioni finanziarie del dispositivo di sostegno al Fondo di risoluzione unico dovrebbero essere specificate in un apposito accordo concluso con il Comitato di risoluzione unico, che dovrebbe essere approvato dal Consiglio di amministrazione di comune accordo e sottoscritto dal Direttore generale.

Le decisioni sui prestiti e sulle erogazioni al Fondo dovrebbero essere prese dal Consiglio di amministrazione, secondo la regola del comune accordo, sulla base dei criteri identificati in sede di revisione (elencati nel nuovo allegato IV, incluso nel Trattato). Fra tali criteri, figurano il rispetto dei principi di **continuità del quadro giuridico in materia di risoluzione bancaria, neutralità di bilancio nel medio periodo e di "ultima istanza"**, per cui **al dispositivo di sostegno si può fare ricorso solo nel caso in cui risultino esauriti i mezzi del Fondo di risoluzione unico e il Comitato presenti comunque una capacità di rimborso sufficiente a ripagare integralmente a medio termine i prestiti ottenuti tramite il dispositivo di sostegno.**

Il fatto che il dispositivo nasca per essere utilizzato solo in momenti di eccezionale gravità è testimoniato anche dal nuovo considerando 15B, in base al quale, di norma, il MES dovrebbe decidere sull'impiego del dispositivo di sostegno entro 12 ore dalla domanda del Comitato, termine che il Direttore generale può eccezionalmente prorogare a 24 ore, in particolare in caso di un'operazione di risoluzione particolarmente complessa, sempre nel rispetto degli obblighi costituzionali nazionali.

Il Fondo di risoluzione unico, strumento di finanziamento dei programmi di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e di talune imprese di investimento, è alimentato dai contributi di tali società e dovrebbe raggiungere, a regime (2023),

una **capienza di 60 miliardi di euro**, in grado di coprire l'1% dei depositi dell'eurozona. Il MES potrebbe prendere una decisione a maggioranza qualificata (85% dei voti espressi in proporzione alle quote detenute) qualora la Commissione europea e la BCE concludessero che la mancata adozione urgente di una decisione potrebbe minacciare la sostenibilità economica e finanziaria dell'eurozona.

Il *backstop* potrebbe anche sostituire l'attuale strumento di ricapitalizzazione diretta delle istituzioni finanziarie. Inoltre, consentirà un'attuazione più rapida del percorso previsto per la piena attuazione della disciplina del Fondo (entro l'inizio del 2022 e non entro il 1° gennaio 2024). L'articolo 77 del Regolamento (UE) n. 806/2014 prevede, infatti, che fino al raggiungimento del livello-obiettivo, pari all'1% dei depositi, il Comitato vi faccia ricorso conformemente ai principi basati su una divisione dello stesso in comparti nazionali che corrispondono a ciascuno Stato membro partecipante.

2.2. La procedura semplificata per la linea di credito condizionale precauzionale

Con riferimento all'assistenza finanziaria precauzionale (ovvero l'apertura di linee di credito a Paesi che ne fanno richiesta), sarebbe **introdotta una procedura semplificata per i Paesi in grado di garantire il rispetto di specifici requisiti, indicati nell'allegato III del Trattato modificato.**

La linea di credito condizionale precauzionale (*Precautionary Conditioned Credit Line*, PCCL) sarebbe limitata ai Paesi in grado di soddisfare una serie di criteri che, a differenza di quanto previsto dal regime vigente, vengono individuati in dettaglio. Per i Paesi "ammissibili", **la condizionalità si tradurrebbe nella necessità di firmare una lettera di intenti** (e non di condividere un protocollo d'intesa) con la quale essi si impegnerebbero a continuare a soddisfare tali criteri (il cui rispetto dovrebbe essere valutato almeno ogni sei mesi). Alla Commissione europea sarebbe affidato il compito di valutare se le intenzioni politiche contenute nella lettera di intenti sono pienamente coerenti con il diritto dell'UE. **Per accedere alla linea di credito a "condizionalità semplificata", lo Stato richiedente dovrebbe:**

- non essere soggetto alla procedura per disavanzi eccessivi;
- rispettare i seguenti parametri quantitativi di bilancio nei due anni precedenti alla richiesta di assistenza finanziaria: un disavanzo inferiore al 3% del PIL; un saldo di bilancio strutturale pari o superiore al valore di riferimento minimo specifico per Paese; un rapporto debito/PIL inferiore al 60% del PIL o una riduzione di questo rapporto di 1/20 all'anno;
- non evidenziare squilibri eccessivi nel quadro della sorveglianza macroeconomica dell'UE;

- presentare riscontri storici di accesso ai mercati dei capitali internazionali a condizioni ragionevoli;
- presentare una posizione sull'estero sostenibile;
- non evidenziare gravi vulnerabilità del settore finanziario che mettono a rischio la stabilità finanziaria.

La **linea di credito soggetta a condizioni rafforzate** (*Enhanced Conditions Credit Line*, ECCL), invece, sarebbe aperta ai membri del MES che non sono ammissibili alla PCCL a causa della non conformità rispetto ai suddetti criteri di ammissibilità, purché la loro **situazione economica e finanziaria rimanga comunque forte e presenti un debito pubblico considerato sostenibile**. Per tali Paesi, l'accesso alla ECCL e agli altri strumenti di sostegno si tradurrebbe nella necessità di firmare un protocollo d'intesa (*memorandum of understanding*, MoU). In base alla riforma del MES (nuovi articoli 13 e 14 del Trattato), infatti, nel caso in cui un Paese membro chiedesse la concessione di un sostegno diverso dalla PCCL, il Consiglio dei governatori dovrebbe **incaricare il direttore generale del MES e la Commissione europea, di concerto con la BCE, di negoziare con il membro interessato** (insieme e ove possibile anche con il FMI) **un protocollo d'intesa che precisi le condizioni cui è associata la concessione dello strumento di sostegno**, rispecchiando la gravità delle carenze da colmare. Il direttore generale sarebbe incaricato di preparare una proposta di accordo su un dispositivo di assistenza finanziaria, comprese le modalità e condizioni finanziarie e la scelta degli strumenti, che dovrebbe essere adottata dal consiglio dei governatori. Pertanto, mentre **la PCCL si baserebbe sulla definizione sostanzialmente non discrezionale e prevedibile della condizionalità, lasciando allo Stato membro la definizione unilaterale degli interventi da porre in essere** (per garantire il mantenimento dei requisiti di ammissibilità alla linea di credito), per la risoluzione della crisi alla base della richiesta di supporto, **la ECCL e gli altri strumenti di sostegno si fonderebbero sulla negoziazione della condizionalità, da graduare in ragione dell'intensità dell'intervento, con una sostanziale partecipazione della Commissione, del MES e della BCE alla definizione degli interventi da realizzare ai fini della risoluzione della crisi**.

Al riguardo, si ricorda che gli ulteriori strumenti previsti dal Trattato rispetto a PCCL ed ECCL, da utilizzare in accordo con i principi dettati dall'articolo 12, come modificato dal processo di riforma in esame, sono: l'assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie di uno Stato membro (articolo 15); il prestito (non finalizzato) agli Stati membri (articolo 16); la sottoscrizione (articolo 17) o l'acquisto (articolo 18) di titoli di debito pubblico emessi da uno Stato membro.

2.3. Il riparto di competenze fra i soggetti chiamati a garantire l'attuazione del Trattato

Con la modifica del Trattato istitutivo, **verrebbe ridefinito il riparto di competenze fra i soggetti chiamati a garantire l'attuazione del Trattato.**

In particolare, una **posizione comune dovrebbe stabilire le nuove modalità di cooperazione tra il MES e la Commissione europea** nell'ambito dei programmi di assistenza finanziaria, nel pieno rispetto del quadro giuridico dell'UE. Nel novembre 2018, il MES e la Commissione europea hanno firmato una posizione comune sulla loro futura cooperazione, nella quale è stato prospettato che l'effettiva ripartizione dei compiti deriverebbe dall'esatta portata dei criteri di ammissibilità e dalla condizionalità associata alle specifiche azioni di sostegno. Commissione e MES dovrebbero procedere ad incontri periodici e scambi di informazioni in relazione alle loro specifiche competenze. Nella preparazione dell'assistenza finanziaria, **la Commissione dovrebbe assicurare la coerenza fra le misure adottate e il quadro di coordinamento della politica economica europea**, lavorando sulla base delle proprie previsioni di crescita e delle ulteriori stime effettuate, mentre **il MES dovrebbe valutare, nella prospettiva del creditore, le potenzialità di accesso al mercato da parte degli Stati membri e i relativi rischi.** Nel caso in cui la collaborazione non dovesse portare a una posizione comune, alla **Commissione europea spetterebbe la valutazione generale sulla sostenibilità del debito pubblico mentre al MES quella della capacità di rimborso del prestito** da parte dello Stato membro interessato.

Il nuovo considerando 15A precisa anche che il MES non dovrebbe essere usato per coordinare le politiche economiche tra i suoi membri, mentre il considerando 17 conferma il testo vigente per cui, in merito alle controversie fra parti contraenti, o tra dette parti e il MES, relative all'interpretazione e applicazione del Trattato, sarà competente la Corte di Giustizia dell'Unione europea. Per quanto **riguarda la negoziazione della condizionalità e il successivo monitoraggio**, che il Trattato in vigore riserva alla Commissione europea, quest'ultima e il MES dovrebbero definire la loro collaborazione in un protocollo d'intesa, preservando il ruolo e le prerogative istituzionali derivanti dai trattati.

La modifica più rilevante alla procedura di concessione del sostegno prevista dall'articolo 13 appare quella per cui **il Direttore generale dovrebbe affiancare la Commissione e la BCE nella valutazione della domanda di sostegno presentata da uno Stato membro del MES.** Sulla base di tali valutazioni, spetterebbe sempre al **Direttore generale la redazione di una proposta da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei governatori** relativa all'esito della richiesta e la preparazione di una proposta di accordo su un dispositivo di assistenza finanziaria, comprese le modalità e condizioni finanziarie e la scelta degli strumenti, che dovrà poi essere adottata dal Consiglio dei governatori. Il Direttore generale dovrebbe inoltre affiancare la Commissione europea e la BCE

nell'attività di monitoraggio delle condizioni cui è associato il dispositivo di assistenza finanziaria.

Il ruolo del Direttore e di tutto il personale del MES sarebbe anche oggetto di una specifica modifica all'articolo 7, secondo cui essi sono responsabili soltanto nei confronti di quest'ultimo ed esercitano le loro funzioni in **piena indipendenza**, pur con la precisazione, recata dal considerando 16, per cui tale indipendenza dovrebbe essere esercitata in modo tale da salvaguardare la coerenza con il diritto dell'Unione europea, sulla cui applicazione vigila la Commissione europea. Al **Consiglio di amministrazione**, infine, verrebbe assegnato il compito di **adottare specifiche linee direttrici inerenti alle modalità di applicazione dell'assistenza finanziaria precauzionale e direttive particolareggiate inerenti alle modalità di attuazione del dispositivo di sostegno** al Fondo di risoluzione unico. Il percorso di definizione degli accordi di cooperazione dovrebbe concludersi entro il dicembre del 2019 e la posizione comune dovrebbe essere aggiornata a seguito dell'adozione delle modifiche al trattato del MES.

2.4. La valutazione della situazione macroeconomica e finanziaria degli Stati membri

Con la riforma dell'articolo 3 del Trattato, **verrebbe specificato che, ove necessario per prepararsi internamente a poter svolgere adeguatamente e con tempestività i compiti attribuitigli dal Trattato, il MES può seguire e valutare la situazione macroeconomica e finanziaria dei suoi membri, compresa la sostenibilità del debito pubblico, e analizzare le informazioni e i dati pertinenti.** A tal fine, il direttore generale del MES dovrebbe collaborare con la Commissione europea e la BCE per assicurare totale coerenza con il quadro di coordinamento delle politiche economiche stabilito dal TFUE.

Il MES e la Commissione europea, in collaborazione con la BCE, avrebbero il compito di monitorare e valutare il quadro macroeconomico e la situazione finanziaria dei suoi membri, compresa la sostenibilità del debito pubblico. Tale attività si svolgerebbe in via preventiva, **indipendentemente da richieste di sostegno e ad a uso esclusivamente interno**, per mettere poi il MES nelle condizioni di rispondere tempestivamente alle eventuali richieste, o comunque successivamente alla formale presentazione di una richiesta di supporto finanziario. In quest'ultimo caso, verrebbe specificato che la valutazione è effettuata **su basi metodologiche trasparenti e prevedibili**, pur consentendo un margine sufficiente di discrezionalità nel giudizio, coinvolgendo, se opportuno e possibile, il FMI.

Rispetto a tali proposte di modifica si segnala che, nella Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE per il 2019, il Governo affermava che "l'Italia sarà favorevole ad iniziative volte a migliorare l'efficacia degli strumenti esistenti, rendendone possibile l'utilizzo ed evitando l'attuale effetto "stigma", ma si opporrà all'affidamento al MES di compiti di sorveglianza macroeconomica degli Stati

membri che rappresenterebbero una duplicazione delle competenze già in capo alla Commissione europea".

2.5. L'introduzione delle clausole d'azione collettiva con approvazione a maggioranza unica

Con la riforma dell'articolo 12 del Trattato, sarebbero modificate le clausole d'azione collettiva con **l'introduzione, a partire dal 1° gennaio 2022, per i titoli di Stato della zona euro di nuova emissione con scadenza superiore a un anno, anche delle clausole d'azione collettiva con approvazione a maggioranza unica** (*single limb* CACs). In generale, le clausole d'azione collettiva consentono a una maggioranza qualificata di creditori di imporre la ristrutturazione del debito a tutti i creditori. Le clausole con approvazione a maggioranza unica consentono di prendere una decisione contestuale per tutte le serie di un dato titolo, senza la necessità di votare per ogni singola serie emessa. Per tale ragione, in presenza di un creditore in possesso della necessaria maggioranza rispetto agli altri detentori del debito pubblico di uno Stato membro, tali modifiche potrebbero consentire una semplificazione delle procedure di ristrutturazione del debito.

3. IL MES NEL PARLAMENTO ITALIANO E NEL PARLAMENTO EUROPEO

La 5^a Commissione permanente del Senato (Programmazione economica, bilancio) ha adottato una risoluzione ([Doc XVIII, n. 232](#) della XVII Legislatura del 24 gennaio 2018) sulla proposta di trasformazione del Meccanismo europeo di stabilità in un Fondo monetario europeo.

In occasione delle Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista delle riunioni del Consiglio europeo di fronte all'Assemblea del Senato, il presidente Conte ha fatto riferimento agli emendamenti al Trattato sul meccanismo europeo di stabilità nelle seguenti occasioni:

- il [19 giugno 2019](#), in occasione delle Comunicazioni rese in vista del Vertice del 20 e 21 giugno 2019. Riferimento al MES è contenuto anche nella risoluzione [6-00065](#) (sen. Patuanelli) ed altri, approvata nel corso della seduta. Si veda anche la corrispondente [seduta della Camera dei deputati](#);
- il [19 marzo 2019](#), in occasione delle Comunicazioni rese in vista del Vertice del 21 e 22 marzo 2019. Si veda anche la corrispondente seduta della [Camera dei deputati](#);
- l'[11 dicembre 2018](#), in occasione delle Comunicazioni rese in vista del Vertice del 13 e 14 dicembre 2018. Si veda anche la corrispondente [seduta della Camera dei deputati](#);

- [il 27 giugno 2018](#), in occasione delle Comunicazioni rese in vista del Vertice del 28 e 29 giugno 2018. Si veda anche la corrispondente [seduta della Camera dei deputati](#).

Il [2 dicembre 2019](#) il Presidente del Consiglio dei ministri ha svolto di fronte all'Assemblea del Senato un'informativa dedicata esplicitamente sulle modifiche al trattato, riprendendone i temi principali il successivo [11 dicembre](#), in occasione delle Comunicazioni in vista del Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre 2019. La risoluzione approvata in questa occasione ([6-00087](#), sen. Perilli ed altri) ha impegnato il Governo a "assicurare la coerenza della posizione del Governo con gli indirizzi definiti dalle Camere, e il pieno coinvolgimento del Parlamento in tutti i passaggi del negoziato sul futuro dell'Unione economica e monetaria e sulla conclusione della riforma del MES" ed a "prevedere il pieno coinvolgimento del Parlamento in una eventuale richiesta di attivazione del Meccanismo europeo di stabilità con una procedura chiara di coordinamento e di approvazione". Nella stessa data presso la Camera dei deputati è stata approvata la risoluzione [6-00091](#) (on Delrio ed altri), di identico contenuto.

Il [30 novembre 2020](#) il ministro Gualtieri ha tenuto un'informativa in videoconferenza sulla riforma del MES e sull'introduzione del dispositivo di sostegno al Fondo di risoluzione unico (*common backstop*)³. L'audizione ha avuto luogo dinnanzi alle Commissioni congiunte e riunite 5^a, 6^a e 14^a del Senato e V, VI e XIV della Camera (competenti in materia di bilancio, finanze e politiche dell'Unione europea).

Da ultimo, il 30 novembre 2022 è stata approvata presso la Camera dei deputati la **mozione [1-00034](#)** (onorevole Foti ed altri), in cui si **impegna il Governo a “non approvare il disegno di legge di ratifica della riforma del Trattato istitutivo del MES** alla luce dello stato dell'arte della procedura di ratifica in altri Stati membri e della relativa incidenza sull'evoluzione del quadro regolatorio europeo”.

Il Parlamento europeo ha, infine, approvato il 23 marzo 2011 una [risoluzione](#) sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (00033/2010 – C7-0014/2011 – 2010/0821(NLE)).

³ Per maggiori dettagli, si rinvia alla documentazione predisposta per l'occasione dal Servizio studi del Senato della Repubblica e dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati ([Dossier europei n. 102](#), novembre 2020).