

## Q&A sul MES

di Alessandro Cascavilla e Giampaolo Galli

30 aprile 2020

*Il 23 aprile scorso il Consiglio Europeo (ossia i Capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea) ha approvato la proposta formulata il precedente 9 aprile dall'Eurogruppo (Ministri dell'Economia dell'Eurozona) di istituire una nuova linea di credito del MES chiamata "Pandemic Crisis Support". Tale linea di credito può essere attivata fino al 2 per cento del Pil 2019, ovvero circa 240 miliardi di euro per l'UE (36 miliardi per l'Italia), alla sola condizione che il paese richiedente si impegni a spendere le somme erogate per spese sanitarie dirette e indirette. Il testo approvato è piuttosto chiaro e dovrebbe fugare tanti dubbi. Si dice infatti che "L'unica condizione per accedere alla linea di credito è che lo Stato richiedente si impegni ad usare il credito per sostenere il finanziamento dei costi diretti e indiretti sostenuti per la sanità, la cura e la prevenzione in conseguenza della crisi Covid-19".<sup>1</sup> Se questo non bastasse, si precisa che la linea di credito verrebbe resa disponibile sulla base di "condizioni standardizzate concordate in anticipo dagli organi di governo del MES". Malgrado questo testo sia molto chiaro, in Italia sono stati sollevati molti dubbi e critiche.<sup>2</sup>*

\* \* \*

### 1. Il MES può erogare aiuti senza condizionalità macroeconomica?

Questa è la prima critica che è stata sollevata. Si è detto che le solenni dichiarazioni dei Capi di Stato non possono modificare i Trattati. In particolare l'art. 136 del TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) afferma che, per i paesi dell'Eurozona che richiedono aiuto al meccanismo di stabilità, "La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del

<sup>1</sup> Comunicato stampa dell'Eurogruppo: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>.

<sup>2</sup> Per una risposta a tali critiche, si veda l'articolo di Carlo Cottarelli e Enzo Moavero pubblicato su La Repubblica del 27 aprile, disponibile qui: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-stampa-europa-le-tre-verita-sul-mes>.

*meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità*".<sup>3</sup> La risposta a questa critica, formulata sulla base dei pareri legali dello stesso MES e del Consiglio Europeo, consiste nella considerazione che il Consiglio Europeo ha stabilito che l'unica condizione da rispettare al fine di essere in linea con l'articolo 136 del TFUE è l'impegno del paese ad utilizzare i fondi ricevuti per spese sanitarie, dirette o indirette. Va inoltre osservato che l'art. 136 non richiede che le condizioni siano di tipo macroeconomico (che è ciò che si teme, avendo in mente il caso della Grecia); come è specificato nell'art. 12 del Trattato MES, le condizioni possono "spaziare da un aggiustamento macroeconomico al solo rispetto di condizioni di ammissibilità predefinite".<sup>4</sup> In questo caso, le condizioni di ammissibilità predefinite sono rappresentate dal fatto che il credito deve essere utilizzato per le spese sanitarie dirette e indirette. Il carattere "rigoroso" delle condizioni non riguarda necessariamente l'oggetto delle stesse, ma può essere realizzato in altri modi, ad esempio attraverso controlli stringenti sul rispetto delle condizioni pattuite.

## **2. È mai successo che il MES erogasse crediti senza condizionalità macroeconomica?**

La risposta è sì, nel caso della Spagna nel 2012, quando il MES erogò un prestito volto a rafforzare il sistema bancario. In quel caso era assente qualunque forma di condizionalità macroeconomica. Dunque, esiste un precedente che renderebbe impervio il tentativo di qualcuno di ricorrere alla Corte di Giustizia per argomentare che la nuova linea di credito viola i Trattati.

## **3. Un paese che accede al MES può finire sotto sorveglianza rafforzata?**

Un'altra critica si riferisce al fatto che, in base all'articolo 2 comma 3 del cosiddetto "Two Pack" (Regolamento 472 del 2013), un paese che fa richiesta di accesso agli strumenti di assistenza precauzionale MES, viene messo sotto sorveglianza rafforzata.<sup>5</sup> Qui la risposta è semplice. Qualunque paese, in qualunque momento, può essere sottoposto a sorveglianza rafforzata, anche senza aver fatto richiesta o aver ricevuto aiuti dal MES. In base all'art. 2 del Two Pack la Commissione Europea può decidere (unilateralmente) di sottoporre a vigilanza rafforzata i paesi che "si trovano o rischiano di trovarsi in gravi

<sup>3</sup>TFUE: [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Trattato\\_sull\\_unione\\_europea.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Trattato_sull_unione_europea.pdf).

<sup>4</sup> Trattato MES: [https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203\\_-\\_esm\\_treaty\\_-\\_it.pdf](https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_it.pdf).

<sup>5</sup> Reg. 472/2013:

<https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0001:0010:IT:PDF>.

*difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria o la sostenibilità delle loro finanze pubbliche, con potenziali ripercussioni negative su altri Stati membri nella zona euro” oltre a quelli che richiedono o ricevono assistenza da altri paesi o da organismi internazionali come il MES. Quindi, si può essere sottoposti a sorveglianza rafforzata anche se non si è chiesto l’accesso agli strumenti di aiuto MES. Questa è una risposta a coloro che pensano che tutto questo sia una sorta di diabolica macchinazione per mettere sotto controllo l’Italia: se vogliono farlo, non hanno bisogno del MES.*

## **4. Rimane il fatto che finiremmo sotto “sorveglianza rafforzata”. In sostanza verremmo commissariati.**

Questo è un errore perché per il MES, come per il Fondo Monetario Internazionale, la sorveglianza è una cosa del tutto diversa e molto meno cogente di un prestito soggetto all’attuazione di un programma di aggiustamento macroeconomico. In base all’art. 3 del regolamento Two Pack, gli effetti per lo Stato della “sorveglianza rafforzata” sono: una più attenta indagine sulla situazione delle sue finanze, con l’obbligo di fornire a livello UE le medesime informazioni previste da una procedura d’infrazione per disavanzi eccessivi; le “missioni di verifica periodiche” della Commissione, della Banca Centrale Europea e, “se del caso, con l’FMI”; poi, sulla base di tali missioni, il Consiglio UE – questo è il punto nodale – può *raccomandare* allo Stato “misure correttive” o “di predisporre un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico”. Dunque, la procedura non può andare oltre alla *raccomandazione*, che certo può avere un peso non indifferente nel caso in cui i mercati dubitino della solidità di un paese, ma è cosa del tutto diversa da un programma di condizionalità, definito sulla base di un *MoU* (Memorandum of Understanding) vincolante. Né potrebbe essere altrimenti dato che i regolamenti, in quanto fonte secondaria, non possono derogare alle norme primarie dei Trattati che agli articoli 121, 126 e 136 del TFUE prevedono misure di coordinamento e sorveglianza che non vanno al di là dal rendere pubbliche le raccomandazioni non ottemperate. Peraltro lo Stato soggetto a sorveglianza rafforzata *deve tener conto* di ogni raccomandazione rivoltagli nel quadro del PSC. *Tener conto* non significa obbligo di porre in essere le condotte raccomandate; e d’altra parte è noto che le *raccomandazioni* non hanno efficacia giuridica vincolante. Questo trova conferma anche nei considerando del regolamento, che parlano sempre di “dovrebbe”.

## **5. Non saremmo commissariati, ma potremmo essere oggetto di raccomandazioni e questo può destabilizzare i mercati.**

La Commissione è tenuta ad attivare la sorveglianza rafforzata, ma c'è un margine di discrezionalità nelle modalità di tale sorveglianza (per esempio nella frequenza delle visite) e non è affatto tenuta a darvi seguito con "raccomandazioni" e tantomeno con "raccomandazioni pubbliche"; allo stato attuale, data la comune consapevolezza della gravità della crisi e del suo carattere esogeno, questo sembra essere uno sviluppo molto probabile. E, in ogni caso, come già ricordato, se Commissione e Consiglio volessero "raccomandarci" un programma di aggiustamento macroeconomico potrebbero comunque farlo dopo averci messo, per decisione unilaterale della Commissione, in sorveglianza rafforzata.

## **6. Una volta sotto sorveglianza rafforzata, le condizionalità possono essere modificate unilateralmente?**

Dalle considerazioni fatte sopra consegue anche che una linea precauzionale del MES, che nasce con una "condizionalità soft", non può divenire soggetta a una "condizionalità hard" per effetto del reg. 472/2013. Peraltro, anche nelle relazioni fra Stati vale l'antico principio giuridico in base al quale *pacta sunt servanda*. Il prestito viene erogato sulla base di un contratto, e questo contratto non può essere modificato in itinere. Peraltro, a maggior tutela dei debitori, il Consiglio Europeo, come si è detto sopra, ha stabilito che il contratto di cui si tratta sarebbe di tipo standardizzato e dunque uguale per tutti i paesi. Ad ulteriore chiarimento, si ricorda che, sulla base del Trattato MES del 2012, l'aggiustamento macroeconomico è previsto esclusivamente per gli interventi non precauzionali, ovvero i prestiti ex art. 16 del Trattato. Questo non accade per gli strumenti precauzionali, come nel caso della linea di credito a condizionalità ridotta "Pandemic Crisis Support". Per questo motivo, la rigorosa condizionalità su un aggiustamento macroeconomico esiste solo se c'è un prestito ex art. 16 del Trattato MES. A conferma di questo, nel comma 12 dell'articolo 7 del Two Pack si legge che l'intero articolo, relativo all'aggiustamento macroeconomico, non si applica per i prestiti precauzionali; l'aggiustamento è dunque previsto solo in caso di prestiti non precauzionali.

## 7. Il ricorso al prestito precauzionale del MES dà accesso automatico alle OMT della BCE?

No. Il ricorso a un prestito del MES è una condizione necessaria, ma non sufficiente per attivare le Outright Monetary Transactions (OMT) della BCE. Si ricorda che le OMT furono lo strumento definito dalla BCE nell'agosto del 2012, quando Mario Draghi affermò che la BCE avrebbe fatto qualunque cosa ("whatever it takes") per salvaguardare l'integrità dell'euro. Le OMT vengono attivate a discrezione della BCE. Nell'attuale regolamento della BCE si afferma che *"A necessary condition for Outright Monetary Transactions is strict and effective conditionality attached to an appropriate European Financial Stability Facility/European Stability Mechanism (EFSF/ESM) programme. Such programmes can take the form of a full EFSF/ESM macroeconomic adjustment programme or a precautionary programme (Enhanced Conditions Credit Line), provided that they include the possibility of EFSF/ESM primary market purchases"*.<sup>6</sup> Da questo passaggio, che si trova sul sito della BCE, si evince che per accedere alle OMT non è necessario un "full macroeconomic adjustment programme", ma è sufficiente un programma precauzionale, quale quello connesso dalla Enhanced Conditions Credit Line, che è la linea di credito che verrebbe usata per la "Pandemic Crisis Support". Quanto alla condizione che la linea di credito includa la possibilità per il MES di acquisti di titoli sul mercato primario, dalle informazioni in nostro possesso, risulta che questa possibilità, pur non essendo automatica, verrà attivata nel caso della linea "Pandemic Crisis Support". In ogni caso, è opportuno aggiungere che queste condizioni sono richieste da un regolamento interno della BCE che può essere modificato dal Consiglio dei Governatori, così come è accaduto pochi giorni fa a proposito del regolamento relativo alla qualità del *collateral* per le operazioni di prestito con le banche. È invece difficile che la BCE possa cambiare la condizione che a monte ci sia un prestito del MES, perché questo appare un punto rilevante nella sentenza del 2015 della Corte di Giustizia Europea, che ha stabilito che le OMT non violano i Trattati.<sup>7</sup> La possibilità di accesso alle OMT è uno dei vantaggi potenziali più rilevanti del ricorso al MES. Sarebbe in ogni caso utile un chiarimento da parte del MES e della BCE sulla possibilità che tali operazioni siano effettivamente attivate, in presenza di un ricorso alla linea "Pandemic Crisis Support" e in assenza di un programma di aggiustamento macroeconomico.

---

<sup>6</sup> Comunicato BCE:

[https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906\\_1.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html).

<sup>7</sup> European Court of Justice, Case C-62/14, 16 giugno 2015.