

Luiss

School of European Political Economy

I motivi per approvare la modifica del MES, dopo la sentenza di Karlsruhe

Carlo Bastasin

Policy Brief 24/2022

LUISS



14 dicembre 2022

I motivi per approvare la modifica del MES, dopo la sentenza di Karlsruhe

Carlo Bastasin

L'approvazione delle modifiche al Trattato del Meccanismo europeo di Stabilità (MES) da parte del Parlamento italiano è stata condizionata alla decisione, giunta la settimana scorsa, della Corte costituzionale tedesca. Questo atteggiamento di attesa non è stato ingiustificato, non aveva infatti solo un carattere prudenziale, ma di acquisizione di informazioni sulla posizione degli organi istituzionali tedeschi nel quadro di un Trattato intergovernativo. Vediamo in queste brevi note quali sono le considerazioni che si possono trarre dalla lettura del documento della Corte tedesca e per quali ragioni esse dovrebbero indurre il governo e il Parlamento italiani ad approvare subito le modifiche del Trattato.

Dal dispositivo della sentenza di Karlsruhe emergono, nel suo complesso, alcuni aspetti rilevanti che in modo informale possono così essere elencati: 1) il MES resterà uno strumento di limitata efficacia nel prevenire le crisi fiscali di maggiore dimensione, essendo le linee precauzionali di credito non tarate sui paesi che hanno condizioni fiscali e macroeconomiche più fragili; 2) tali condizioni tuttavia, potrebbero cambiare nel tempo, in vista della ridefinizione delle regole di governance già avanzata dalla Commissione europea e prevista entrare nel pieno del confronto istituzionale nel corso del 2023; 3) il MES potrà comunque svolgere un compito decisivo nel rifinanziamento o ricapitalizzazione delle banche a rischio di insolvenza e di assicurazione di ultima istanza per i sistemi finanziari e questa seconda caratteristica è particolarmente rilevante per evitare l'avvitamento del circolo vizioso tra crisi sovrane e crisi bancarie; 4) la Corte tedesca ha escluso, in conclusione del dispositivo e con logica apparentemente non correlata al resto della sentenza, che la Banca centrale europea possa fungere da finanziatore diretto del Fondo di Risoluzione Bancario, un meccanismo che lo stesso FRB aveva invece sollecitato; 5) le modifiche del Trattato del MES soggette ad approvazione da parte di tutti i parlamenti nazionali, sono di entità tale da non modificare nessuno dei caratteri rilevanti del Trattato originario e quindi non giustificerebbero un'opposizione di principio all'adesione dei paesi che hanno già ratificato il Trattato originario; 6) i requisiti per l'accesso alle linee di finanziamento precauzionale sono definite con più nettezza e in alcuni casi in senso restrittivo e questo aspetto dovrà essere riconsiderato "dall'interno", cioè aggiustando il rulebook che presiede alle regole amministrative degli interventi, e non potrà quindi essere migliorato senza partecipazione al MES del paese interessato; 7) la linea precauzionale è stata applicata nel caso della crisi pandemica in assenza di condizioni, questo richiede che il MES e i suoi stretti interlocutori - Commissione e BCE - siano messi in grado di distinguere l'origine degli squilibri potenziali e di agire di conseguenza, questa modifica può intervenire in sede di ridiscussione delle regole di governance; 8) infine, e più rilevante, come ha dimostrato l'attivazione presso il MES di una linea di credito speciale e priva di condizioni in occasione della crisi pandemica, il MES rappresenta un veicolo potenziale nel complesso processo che dovrà portare allo sviluppo di una capacità fiscale comune al servizio dell'euro area della quale beneficerebbero i paesi che hanno debiti più alti e minori margini di manovra fiscali.

Sulla base informale di queste interpretazioni, il desiderio di migliorare la funzionalità di assistenza d'emergenza da parte del MES resta pienamente giustificato, ma l'ipotesi che, rinunciando al MES, un'istituzione diversa possa intervenire secondo criteri più concessivi è da escludere. In primo luogo, è da escludere che tale funzione possa essere assunta dalla BCE a cui la posizione tedesca esclude anche una funzione – in teoria non compromessa con la politica fiscale – di finanziamento del Fondo di risoluzione bancaria. Non sussiste dunque alcun motivo per il quale il Parlamento italiano non dovrebbe procedere all'approvazione della modifica del Trattato, mentre esistono solidi motivi per una rapida adesione e a un successivo impegno a favore di una ridefinizione “dall'interno” degli interventi d'emergenza già evidenziati all'inizio della crisi pandemica.

La decisione italiana di attendere il pronunciamento della Corte costituzionale tedesca sull'istanza presentata da sei deputati della 19° legislatura del Bundestag contro l'approvazione della riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) non era ingiustificata. Già in passato, infatti, i pronunciamenti della Corte tedesca non solo hanno esplicitato le interpretazioni delle condizioni di funzionamento del MES che il Parlamento tedesco era chiamato a far rispettare, ma hanno reso pubbliche le osservazioni che il governo tedesco stesso aveva contrapposto preliminarmente in sede giudiziale a fronte delle richieste di dichiarazione di incostituzionalità da parte di chi si era rivolto alla Corte. Si tratta di indicazioni di carattere politico che hanno rilevanza nel funzionamento di un'istituzione intergovernativa e delle quali ora il governo e il Parlamento italiano possono fare uso.

Il MES fu istituito attraverso un apposito Trattato intergovernativo tra i paesi membri dell'Unione monetaria europea, definito il 2 febbraio del 2012 e poi ratificato tra settembre e ottobre di quell'anno. La finalità del nuovo istituto era quella di mobilitare risorse finanziarie per disporre aiuti a favore di paesi che si trovassero – o rischiassero di trovarsi – in condizioni di difficoltà nel finanziamento del proprio bilancio. Tali aiuti sarebbero stati concessi a condizioni severe ma adeguate alla situazione di difficoltà del paese beneficiario con l'obiettivo di assicurarne la stabilità, quando quest'ultima fosse indispensabile per la stabilità sia dell'euro-area nel suo insieme, sia del paese interessato.

Il 4 dicembre 2019 l'Eurogruppo ha concordato in linea di principio, fatte salve le procedure nazionali, gli elementi relativi a una riforma del MES. Questi includono l'ulteriore sviluppo degli strumenti del MES, il rafforzamento del ruolo del MES e la creazione di un sostegno comune per il Fondo di risoluzione unico (SRF). Il trattato MES è stato rivisto per fornire una base giuridica per una serie di nuovi compiti. Questi compiti facevano parte di un più ampio pacchetto di misure approvato dai capi di Stato o di governo nel dicembre 2018 per completare l'Unione bancaria e rafforzare ulteriormente l'Unione economica e monetaria (UEM) e il MES. Ciò ha incluso l'introduzione del sostegno comune per il Fondo di risoluzione unico (SRF), che deve essere fornito dal MES per conto dell'area dell'euro, nonché l'ulteriore sviluppo degli strumenti di assistenza finanziaria e del ruolo del MES.

All'inizio del 2021, i paesi hanno concordato di procedere alla modifica del Trattato del MES indicando come obiettivi della riforma: 1) accrescere l'effettività del MES negli interventi preventivi di stabilizzazione; 2) rendere più ordinato il rapporto tra il MES e la Commissione europea, definendo le competenze del MES; 3) disporre

di risorse di assicurazione di ultima istanza per il fondo di risoluzione bancario che già dispone di funzioni di ricapitalizzazione diretta.

Il Fondo di risoluzione unico (SRF) è un fondo istituito dall'UE per risolvere le banche in dissesto nel contesto dell'Unione bancaria. È finanziato dai contributi del settore bancario, non dai soldi dei contribuenti. Nel caso in cui l'SRF si esaurisca, il MES può fungere da backstop e prestare i fondi necessari all'SRF per finanziare una risoluzione. A tal fine, il MES fornirà una linea di credito revolving. Il limite nominale per i prestiti del MES all'SRF è fissato a 68 miliardi di euro. Questa cifra dovrebbe essere superiore al livello obiettivo dell'SRF (1% dei depositi coperti nell'unione bancaria) quando verrà introdotto il backstop. Se la linea di credito viene utilizzata, l'SRF rimborserà il prestito ESM con denaro dai contributi bancari entro tre anni, anche se questo periodo può essere esteso in modo che la scadenza totale sia fino a cinque anni. Di conseguenza, dovrà essere fiscalmente neutrale nel medio termine.

La firma del trattato rivisto all'inizio del prossimo anno aprirà la strada al processo di ratifica del trattato rivisto nei 19 Stati membri del MES. Tutti i paesi hanno già approvato la modifica del Trattato e ora che la Corte tedesca ha escluso impedimenti di natura giuridica, anche il Parlamento tedesco farà avere il voto favorevole della Germania. Resta dunque solo l'Italia. L'argomento dell'isolamento dell'Italia, ultimo paese ad eventualmente ratificare la modifica del Trattato, non ha di per sé valenza politica. È dunque opportuno concentrarsi solamente sulle innovazioni di sostanza.

La Corte ha preso atto del fatto che la riforma non modifica la quantità di risorse finanziarie che fanno capo ai singoli paesi. Nel complesso questo significa che le dimensioni del MES non sono tali da condizionare i margini fiscali dei bilanci nazionali e quindi non sono soggetti a obiezioni di natura costituzionale. Qualora dovesse essere necessario un aumento di capitale del MES, questo non avverrebbe senza il preliminare accordo dei Parlamenti. Nel caso tedesco questo dovrebbe avvenire tramite maggioranza semplice e in seduta plenaria, a seguito di un voto degli organi direttivi e di governo del MES. Nel complesso, la natura del MES non viene modificata dalla riforma del Trattato. Avendo l'Italia già ratificato il Trattato del MES, non sembrano sussistere motivi politico-giuridici per declinare l'adesione alla riforma del Trattato.

Per quanto riguarda la collaborazione tra il MES e la Commissione, il testo innovativo del Trattato prevede una ripartizione dei compiti in ragione delle diverse competenze tecniche. Mentre la Commissione ha cura per la salvaguardia giuridica della procedura di aiuto finanziario, nel quadro del coordinamento delle politiche economiche, il MES contribuisce con la propria capacità d'analisi dal punto di vista del prestatore di fondi.

Come "creditore", il MES deve avere riguardo alla solvibilità del debitore. Non a caso, la Corte tedesca sottolinea come, dopo la riforma, il MES debba essere in grado, su richiesta del paese membro interessato, di monitorare le condizioni macroeconomiche e finanziarie del paese stesso, inclusa la sostenibilità del debito pubblico, in modo indipendente e trovando accesso ai dati e alle informazioni rilevanti. Come è noto l'Unione europea dispone già di un servizio di analisi e di valutazione della sostenibilità del debito che produce un numero rilevante di indicatori (mentre tiene, come è prassi, riservata la funzione nella quale gli indicatori vengono impiegati). Il giudizio finale sulla sostenibilità è pubblico e già specificato per ogni stato membro. Il ruolo della Commissione assicura che l'analisi sulla sostenibilità dei debiti venga inserito nelle pratiche di coordinamento economico e non con funzioni diverse da esse o con applicazioni discrezionali da parte degli organi direttivi del MES.

La valutazione sulla sostenibilità del debito è rilevante per l'accesso alle linee di credito precauzionali (PCCL) che può essere garantito solo a paesi con economia salda e debiti sostenibili colpiti da shock esterni. La modifica del Trattato interviene su questo aspetto che era stato considerato troppo esposto a valutazioni discrezionali da parte degli organi direttivi del MES. Sono stati quindi specificati i criteri di ammissibilità alla linea di credito prudenziale: il fatto che il paese interessato non sia oggetto di una procedura di deficit eccessivo; che il disavanzo non superi comunque la soglia del 3%; un saldo strutturale di bilancio in linea con il raggiungimento dell'obiettivo di medio-termine; un debito pubblico che non superi il 60% o che nei due anni precedenti abbia ottenuto una riduzione della quota eccedente tale soglia mediamente di un ventesimo; nessuno squilibrio macroeconomico eccessivo; accesso ai mercati internazionali dei capitali; una posizione netta esterna sostenibile; nessuna marcata debolezza nel sistema finanziario tale da poter mettere in pericolo la stabilità finanziaria del MES. È probabile che l'Italia non potrà aver accesso a questa linea precauzionale perché non sarà in grado di rispettare il criterio del debito.

Nel caso del PCCL, non sarà necessario che il paese richiedente firmi un memorandum d'intesa (MoU). Invece, il paese specificherà le sue intenzioni politiche in una lettera di intenti (LoI), una formulazione che appare meno impositiva rispetto al MoU che fu fatto sottoscrivere ai paesi che entrarono in un "programma di assistenza" durante la crisi del 2010-2012. Attraverso la LoI, il paese si impegna a rispettare costantemente i criteri di ammissibilità. Il rispetto continuo dei criteri di ammissibilità sarà valutato almeno semestralmente. Il Membro ESM ha il diritto di richiedere fondi in qualsiasi momento durante il periodo di disponibilità secondo i termini concordati.

Apparentemente, l'Italia potrà avere accesso solamente alla seconda linea di credito a condizionalità rafforzata, la Enhanced Conditions Credit Line (ECCL). Questa linea di credito è disponibile ai paesi membri che non soddisfano i criteri necessari alla PCCL ma le cui condizioni economiche e finanziarie sono comunque salde. Tuttavia, le condizioni espresse nel Trattato del MES sembrano dovute alla necessità di allinearsi con quanto richiesto dagli esercizi di coordinamento delle politiche economiche che la Commissione europea conduce principalmente attraverso le regole del Patto di Stabilità. Come è noto, tali regole sono attualmente soggette a revisione ed è opinione condivisa che la regola del debito sia, secondo la formulazione del rapporto dell'European Fiscal Board del 26 ottobre 2022, "politicamente impraticabile ed economicamente controproducente". Una volta revocata tale regola, l'Italia potrebbe avere accesso anche alla linea di credito precauzionale PCCL senza il rischio di dover sottoscrivere impegni di condizionalità politiche troppo onerosi.

In senso generale, la modifica del Trattato del MES non implica una modifica nell'esercizio di sovranità fiscale. Si tratta di un punto importante perché, come già osservato, non giustifica una riserva di carattere giuridico rispetto al Trattato già sottoscritto. In questo il parere del governo di Berlino è molto netto: "Il MES non esercita alcun potere sovrano e non emana alcun atto normativo con effetto vincolante per i cittadini. Nessuna delle modifiche riguarda in misura rilevante diritti interni allo stato o limita i diritti costituzionali dei cittadini." In particolare, viene sottolineata dai giudici di Karlsruhe l'irrelevanza ai fini della tutela giuridica statale da parte dell'innovazione del Trattato per il fondo di assicurazione di ultima istanza per il Fondo di risoluzione bancario.

Il governo tedesco, nel documento sottoposto alla Corte con cui ha presentato opposizione all'istanza di rigetto della modifica del Trattato, sottolinea che a differenza dell'istituzione del MES, l'accordo di modifica attualmente in discussione non rappresenta "una fondamentale modifica dell'Unione economica e monetaria"

e questo riguarda in particolare le condizioni poste a presidio della stabilità finanziaria: “Anche in futuro gli aiuti finanziari saranno soggetti a strette condizioni” e anzi si può parlare di un rafforzamento delle condizionalità richieste dalla linea di credito precauzionale. Le condizioni di accesso possono essere modificate solo con una procedura che richiede una maggioranza qualificata così elevata da consegnare alla Germania – con il 27% dei diritti di voto – un potere di veto. Il governo tedesco ritiene anche che il valore delle garanzie che la Germania potrebbe essere chiamata a prestare in caso di crisi bancaria non siano particolarmente elevate.

L'autonomia decisionale del MES va inquadrata nell'esercizio di coordinamento che vede coinvolti sia la Commissione europea, sia la Banca centrale europea. A questo allineamento funzionale hanno già aderito i governi di tutti gli stati membri così come si sono espressi nella formulazione del Trattato MES del 20 giugno 2011. Il MES e la Commissione devono partecipare, in coerenza con le valutazioni della BCE, alla trattativa con lo stato membro interessato del Memorandum of Understanding e alla sorveglianza sull'attuazione delle condizioni a cui è vincolato l'aiuto finanziario. E' la Commissione europea a sottoscrivere il MoU in nome del MES e conduce l'esercizio di vigilanza rendendo note procedure e avanzamenti al Consiglio dell'UE. Eventuali interventi sul mercato secondario dei titoli del debito pubblico vengono ammessi sulla base di valutazioni della BCE in considerazione dei potenziali rischi di contagio di instabilità finanziaria nell'euro area nel suo complesso. La Commissione deve avere cura della rispondenza di ogni intervento con le norme dei Trattati. Le procedure di allerta, monito e sanzione vengono condotte nell'ambito delle norme che presiedono alle regole di governance nelle quali la Commissione ha un ruolo primario. Nella definizione delle condizionalità per la linea di credito precauzionale non sussiste una deroga da quanto statuito dall'art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'UE. La modifica del Trattato non introduce comunque cambiamenti significativi al riguardo dell'integrazione del MES nelle pratiche di governance. Queste garanzie sul ruolo primario della Commissione escludono che il MES possa disporre di poteri che configurino un trasferimento di sovranità.