



Audizione informale in videoconferenza del Ministro dell'economia e delle Finanze, Roberto Gualtieri, in merito alla riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) e all'introduzione del dispositivo di sostegno al Fondo di risoluzione unico (Common Backstop), in vista dell'Eurogruppo in formato inclusivo previsto per il prossimo 30 novembre

La riunione dell'Eurogruppo (in formato inclusivo) del prossimo [30 novembre](#), prevede quali punti all'ordine del giorno:

- a) l'ulteriore **rafforzamento dell'Unione bancaria** e, in particolare, l'**esame della relazione intermedia del gruppo di lavoro ad alto livello sulla proposta che prevede l'introduzione di uno schema europeo di assicurazione dei depositi** (*European deposit insurance scheme - EDIS*);
- b) la **riforma del Trattato del MES** che prevede l'introduzione di un **sostegno finanziario comune al Fondo di risoluzione unico** (*Single Resolution Fund*), con valutazione della riduzione del rischio che potrebbe essere determinata dall'introduzione anticipata del citato sostegno;
- c) la preparazione del Vertice euro (che si terrà a margine del Consiglio europeo).

Quanto al primo punto, esso riguarda un progetto, a suo tempo avanzato dalla Commissione europea, per istituire un **sistema comune di assicurazione dei depositi bancari** e sul quale continua a perdurare una fase di **stallo nei negoziati**, avendo, tra l'altro, alcuni Stati membri richiesto che l'approvazione dell'EDIS sia subordinata alla previa adozione di misure di riduzione del rischio, ulteriori rispetto a quelle già adottate, ad esempio per ridurre i crediti deteriorati, tra cui l'introduzione di requisiti prudenziali sui titoli di Stato detenuti dalle banche.

La **relazione intermedia del gruppo di lavoro ad alto livello** dovrebbe affrontare alcuni temi chiave per il negoziato sull'EDIS, in particolare con riferimento alla metodologia di calcolo dei contributi al fondo comune basata sul rischio. Inoltre, la relazione dovrebbe fornire elementi di valutazione sulla proposta di un modello "ibrido" di assicurazione dei depositi, in cui il fondo europeo potrebbe integrare piuttosto che sostituire la previsione di schemi nazionali.

Per quanto riguarda la posizione del Parlamento italiano in merito al completamento dell'Unione bancaria, si segnala che nelle sedute dell'11 dicembre 2019, dedicate alle Comunicazioni del Presidente del Consiglio in vista del Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno approvato, con il parere favorevole del Governo, rispettivamente la [risoluzione 6-00091](#) Delrio, Francesco Silvestri, Boschi, Fornaro e la [risoluzione 6-00087](#) Perilli, Marcucci, Faraone e De Petris, di identico contenuto, con le quali si impegna il Governo a:

- escludere interventi di carattere restrittivo sulla detenzione di titoli sovrani da parte di banche ed istituti finanziari e comunque la ponderazione dei rischi dei titoli di Stato attraverso la revisione del loro trattamento prudenziale, ed escludendo le disposizioni che

prevedono una contribuzione degli istituti finanziari all'EDIS in base al rischio di portafoglio dei titoli di Stato;

- a proporre nelle prossime tappe del negoziato sull'Unione bancaria l'introduzione (a) dello schema di assicurazione comune dei depositi (EDIS), (b) di un **titolo obbligazionario europeo sicuro** (cosiddetto common safe asset – ad esempio eurobond) e (c) di una **maggior ponderazione di rischio delle attività di livello 2 e livello 3** (strumenti maggiormente illiquidi), che sia legata al loro grado di concentrazione sul totale degli attivi del singolo istituto di credito.

LA RIFORMA DEL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ (MES)

IL REGIME ATTUALE

Il **Meccanismo europeo di stabilità** (MES) è una **organizzazione** istituita nel 2012, sulla base di un **Trattato intergovernativo**, sottoscritto da tutti i 19 Paesi dell'Eurozona, e si configura come uno **strumento di difesa dalle crisi finanziarie in grado di compromettere la stabilità della zona euro, residuale** rispetto ai presidi stabiliti dal quadro integrato di sorveglianza fiscale e macroeconomica. Il **capitale sottoscritto totale** ammonta a circa **704 miliardi di euro** mentre è di circa **80 miliardi di euro** il **capitale effettivamente versato** dagli **Stati membri**. Con **125,3 miliardi di euro** (17,7%) l'**Italia** è **terza** per contributo al capitale del MES, dopo la Germania (190 miliardi - 26,9%) e la Francia (142 miliardi - 20,2%); è terza (**14,3 miliardi di euro**), dopo Germania (21,7 miliardi) e la Francia (16,3 miliardi), anche con riferimento a **quanto effettivamente versato finora**.

L'organo al quale spettano le **decisioni principali** del MES è il **Consiglio dei governatori** (*Board of Governors*) composto dai **Ministri responsabili delle finanze degli Stati membri della zona euro**. 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*), composto da 19 funzionari esperti (*senior civil service officials*) **nominati dai governatori**. Il vertice amministrativo dell'organismo, infine, è affidato a un **Direttore generale**. 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. 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 ciascuno Stato aderente.

L'**obiettivo** del MES è quello di **salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri**. A tal fine, il meccanismo può **intervenire per fornire un sostegno ai 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** (principio della "rigorosa condizionalità"). 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.

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 **linea 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).

In base al [Report](#) annuale del MES per il 2019, i Paesi che negli anni scorsi si sono avvalsi dei prestiti (Irlanda, Portogallo, Grecia e Cipro prestiti non connessi a uno specifico obiettivo e Spagna prestiti finalizzati alla riacapitalizzazione di istituti bancari), li stanno rimborsando.

Con riferimento alla **procedura** per l'attivazione degli strumenti di intervento, a seguito della presentazione di una **domanda di sostegno alla stabilità** da parte di uno Stato aderente, **l'articolo 13 del Trattato in vigore** prevede 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. La capacità di prestito del MES può essere integrata attraverso la **partecipazione del Fondo monetario internazionale (FMI)** alle operazioni di assistenza finanziaria. 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 rimborsamento del debitore e gli altri rischi connessi all'operazione di finanziamento. I prestiti vengono 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 MES 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 410,1 miliardi di euro** (dato aggiornato ad agosto 2019), pari alla differenza fra la capacità massima di prestito (500 miliardi) e gli impegni di credito (89,9 miliardi).

Nel **dicembre 2017** la Commissione europea aveva presentato una proposta di regolamento per la trasformazione del Meccanismo in un **Fondo monetario europeo (FME) basato sulla struttura finanziaria e istituzionale del MES** ma ancorato all'ordinamento giuridico dell'UE;

tuttavia la proposta è stata **superata** da una **soluzione diversa**, tuttora **in corso di definizione**, i cui tratti salienti sono stati decisi in sede di **Eurogruppo** (poi confermati dai leader dell'UE a livello di **Vertice euro**) che prevede, almeno in questa fase, solamente una **revisione del Trattato** istitutivo del MES (**accordo sulla revisione del Trattato del MES** ([testo in italiano](#))). *Per approfondimenti si rinvia ai seguenti dossier pubblicati dalla Camera e del Senato.*

Tuttavia, la **finalizzazione della riforma**, che era stata prevista per il primo trimestre di quest'anno, con riserva comunque della conclusione delle procedure di ratifica nazionali, **ha subito una battuta d'arresto a causa della pandemia COVID-19**, allorché l'Eurogruppo è stato invitato dai leader dell'UE a sospendere temporaneamente i negoziati per lavorare su un insieme di strumenti da adottare per fronteggiare gli effetti della crisi sul piano economico e sociale.

All'esito di tale lavoro, tra gli strumenti approvati vi è un nuovo **Strumento di sostegno alla crisi pandemica** che, istituito nell'ambito del MES attuale, è volto a **finanziare i costi dell'assistenza sanitaria nazionale**. L'unico **requisito** per accedere alla linea di credito consisterà 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 predisporranno un dettagliato **Piano di risposta alla pandemia**. L'ammontare complessivo massimo delle risorse a disposizione di ciascuno Stato sarà **il 2% del PIL** del rispettivo Stato alla fine del 2019 (si trattrebbe di circa 240 miliardi di euro totali; **circa 35/36 miliardi di euro per l'Italia**).

LA REVISIONE DEL TRATTATO ISTITUTIVO

Le **principal modifiche concordate** consistono nelle seguenti:

- il MES, oltre a supportare la risoluzione delle crisi relative alle finanze pubbliche degli Stati membri, fornirebbe anche la **garanzia comune (backstop)** al **Fondo di risoluzione unico delle banche** (le decisioni sarebbero prese sulla base dei **criteri** elencati nell'[allegato IV del Trattato](#) revisionato ([testo in italiano](#))). 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 18° del Trattato 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. 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, potrebbe consentire **un'attuazione più rapida del percorso previsto per la piena attuazione della disciplina del Fondo** (e non entro il 1° gennaio 2024), a condizione che siano stati fatti sufficienti progressi nella riduzione dei rischi. 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;

- una **posizione comune** dovrebbe stabilire le **nuove modalità di cooperazione tra il MES e la Commissione europea** all'interno e all'esterno dei programmi di assistenza finanziaria, nel pieno **rispetto del quadro giuridico dell'UE**;

- verrebbe specificato che 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**;

- sarebbero **riformate le clausole d'azione collettiva** (le quali consentono a una maggioranza qualificata di investitori in obbligazioni di modificare i termini di pagamento di un titolo, in maniera giuridicamente vincolante per tutti i detentori del titolo stesso, in modo da facilitare una ristrutturazione ordinata del debito) con l'introduzione, a partire dal 1° gennaio 2022, anche delle clausole d'azione collettiva con approvazione a maggioranza unica (**single limb CACs**). Rispetto alle clausole d'azione collettiva a doppia maggioranza (**dual limb CACs**) attualmente previste, le single limb CACs potrebbero consentire una semplificazione della procedura per ristrutturare il debito di un Paese;

- circa l'**assistenza finanziaria precauzionale** (ovvero l'apertura di linee di credito a Paesi che ne fanno richiesta), sarebbero mantenute le due linee di credito vigenti (precauzionale e a condizioni rafforzate), ma si specificherebbe che esse potrebbero essere attivate a sostegno dei Paesi con una **situazione economica e finanziaria solida** - ma alle prese con uno **shock avverso al di fuori del loro controllo** - e con un **debito pubblico** considerato **sostenibile** e a seconda del rispetto o meno di determinati criteri specificati nell'[allegato III del Trattato](#) revisionato ([testo in italiano](#)). La **linea di credito condizionale precauzionale (PCCL)** sarebbe **limitata** ai Paesi in grado di soddisfare una serie di **criteri** che appaiono più dettagliati rispetto a quanto previsto dal regime vigente, tra cui in particolare: **non** essere soggetto alla **procedura per disavanzi eccessivi, rispettare alcuni parametri quantitativi di bilancio** nei due anni precedenti la richiesta di assistenza finanziaria (disavanzo inferiore al 3% del PIL; saldo di bilancio strutturale pari o superiore al valore di riferimento minimo specifico per Paese; rapporto debito/PIL inferiore al 60% del PIL o una riduzione di questo rapporto di 1/20 all'anno) e **l'assenza di squilibri eccessivi** nel quadro della sorveglianza macroeconomica dell'UE. Per tali Paesi, si richiederebbe la sola firma di una **lettera di intenti** (e non di un memorandum d'intesa) con la quale essi si impegnerebbero a continuare a soddisfare tali criteri (il cui rispetto dovrebbe essere valutato almeno ogni sei mesi). La **linea di credito soggetta a condizioni rafforzate (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 (ma la cui

situazione economica e finanziaria rimanga comunque forte e il cui debito pubblico sia considerato sostenibile). Il Paese richiedente dovrebbe firmare, in tal caso, un **memorandum d'intesa** (MoU) impegnandosi a intervenire con le necessarie riforme nelle proprie aree di vulnerabilità.

LO STATO DEI NEGOZIATI

Il **Governo italiano** ha sempre sostenuto la necessità di **promuovere**, in sede europea, la cosiddetta **logica di pacchetto** per l'approfondimento dell'unione economica e monetaria che prevede, oltre alla riforma del MES, anche un rafforzamento dell'unione bancaria, in particolare con l'introduzione di una garanzia comune dei depositi, secondo una logica di equilibrio complessivo.

Con riferimento alla **posizione del Parlamento italiano**, nelle sedute dell'**11 dicembre 2019**, dedicate alle Comunicazioni del Presidente del Consiglio in vista del Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno approvato, con il **parere favorevole del Governo**, rispettivamente la **risoluzione 6-00091** Delrio, Francesco Silvestri, Boschi, Fornaro e la **risoluzione** 6-00087 Perilli, Marcucci, Faraone e De Petris, di identico contenuto, con le quali si **impegna** in particolare il **Governo a**;

- **escludere** qualsiasi meccanismo che implichia una **ristrutturazione automatica del debito pubblico**;

Il Ministro dell'economia e delle finanze Gualtieri aveva escluso che la riforma del MES potesse introdurre la necessità di ristrutturare preventivamente il debito per accedere al sostegno finanziario, come invece paventato da più parti con particolare riferimento al rischio che la previsione di regimi differenti per i Paesi con un debito pubblico elevato, come l'Italia, possa innescare una spirale di aspettative negative tale da tradursi in maggiori difficoltà nel collocamento del debito e in un aggravio delle condizioni di criticità. Aveva anche ricordato che all'inizio del negoziato alcuni Paesi avevano chiesto che la ristrutturazione del debito divenisse una condizione per l'accesso all'assistenza finanziaria ma che, anche grazie alla ferma posizione assunta dall'Italia, queste posizioni sono state respinte e le regole sono rimaste identiche a quelle già in vigore.

- 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**.

Proprio con riferimento alle suddette risoluzioni parlamentari, il **Presidente del Consiglio Conte** aveva dichiarato che **l'Italia non può concedere sul fronte del MES senza ottenere anche sugli altri fronti** e che, per tale ragione aveva fatto inserire un **preciso riferimento condizionante** per quanto riguarda l'applicazione dell'intero pacchetto.

XVIII LEGISLATURA – DOSSIER EUROPEO, SENATO N. 102 - DOCUMENTAZIONE PER LE COMMISSIONI, CAMERA N. 28
27 NOVEMBRE 2020

SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI (06 6706.2451 -  studi1@senato.it -  @SR_ Studi)
CAMERA DEI DEPUTATI - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA (06 6760.2145 -  cdrue@camera.it)

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si 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.