

# MES: IL SUPERSTATO DI POLIZIA ECONOMICA di Alessandro Somma



Un Superstato di polizia economica

Nel corso degli anni l'Europa unita è divenuta un catalizzatore di riforme che elevano il principio di concorrenza a paradigma dello stare insieme come società, e impediscono a principi alternativi di persistere o eventualmente di riemergere. I Paesi membri sono chiamati a tradurre le leggi del mercato in leggi dello Stato, riducendo così l'inclusione sociale a inclusione in un ordine incentrato sul libero incontro di domanda e offerta.

Il tutto presidiato da uno "Stato forte e indipendente" cui attribuire compiti di "severa polizia del mercato": come sintetizzato anni or sono da un padre del neoliberalismo [1].

Spicca tra questi compiti il contrasto delle concentrazioni di potere economico, ovvero l'isolamento dell'individuo di fronte al mercato, al fine di condannarlo a tenere i soli comportamenti che costituiscono reazioni automatiche agli stimoli della libera concorrenza. E lo stesso deve valere per gli Stati, che si devono rendere incapaci di operare in senso difforme rispetto a quanto corrisponde alle aspettative dei mercati. Anche per questo i Trattati europei codificano il "principio del non salvataggio finanziario", per cui "l'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle

amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro” (art. 125 Trattato sul funzionamento Ue).

Il divieto di bail out non costituisce un presidio contro l'indebitamento pubblico, o almeno questa non costituisce la sua principale ragion d'essere. Prevale infatti una diversa finalità: costringere gli Stati a reperire risorse presso i mercati, a cui si conferisce così la funzione di disciplinare i comportamenti degli Stati.

Se vorranno evitare interessi elevati, dovranno infatti comportarsi secondo i loro dettami, primi fra tutti quelli che attengono al controllo della spesa. Gli Stati dovranno cioè astenersi dall'assecondare le richieste di redistribuire ricchezza con modalità alternative a quelle suggerite dal mercato, ovvero dovranno neutralizzare il conflitto sociale e in tal senso spoliticizzare il mercato. Il che è un effetto dichiaratamente voluto: come rivendicato dalla Corte di giustizia Dell'Unione europea, il contrarre debiti essendo “soggetti alla logica del mercato” induce a “mantenere una disciplina di bilancio”[2].

Di qui l'idea di una “logica della disciplina” contrapposta alla logica della democrazia, esemplificata dall'indipendenza delle Banche centrali dagli esecutivi[3], come fondamento del principio del non salvataggio finanziario. Di qui lo sviluppo dell'Europa unita come Superstato di polizia economica, vero e proprio dispositivo chiamato a presidiare il radicamento dell'ortodossia neoliberale: finalità perseguita anche dal Meccanismo europeo di stabilità (Mes), confermato in occasione dei recenti propositi di riforma.

### **Il mercato delle riforme**

La logica della disciplina trova fondamento nei Trattati, ma anche e soprattutto in alcune pratiche costitutive della costruzione europea, prima fra tutte quella che possiamo definire in termini di “mercato delle riforme”[4]. A ben

vedere questa pratica si delinea in tempi precedenti l'avvio del processo di unificazione europea, che non a caso trova il suo fondamento nelle misure adottate per attuare il Piano Marshall: un programma realizzato per favorire la ricostruzione dei Paesi devastati dal conflitto mondiale, ma anche e soprattutto un catalizzatore di riforme incentrate sul tema delle libertà economiche attraverso cui ancorare saldamente i partecipanti all'occidente capitalista. Per questa specifica finalità spicca il ruolo dell'Organizzazione per la cooperazione economica europea, che avrebbe semplicemente dovuto monitorare l'andamento del Piano, ma che divenne invece un vero e proprio strumento di coordinamento delle politiche economiche dei Paesi europei coinvolti. I quali venivano tra l'altro indotti a risanare le loro economie perseguendo il pareggio di bilancio e dunque contraendo la spesa pubblica, e nel contempo creando un ambiente favorevole agli investitori, a beneficio dei quali occorreva per un verso comprimere i salari e ridurre la pressione fiscale, e per un altro adottare una politica di privatizzazioni e liberalizzazioni. Il tutto presidiato da un efficace sistema sanzionatorio, comprendente la sospensione degli aiuti nel caso non si fossero seguite le indicazioni dell'amministrazione statunitense[5]. Lo stesso schema è stato impiegato per i principali allargamenti dell'Europa unita, ovvero quello verso sud che ha fatto seguito al crollo dei fascismi, e quello verso est succeduto all'implosione del blocco socialista. Entrambi sono stati sostenuti dalla retorica per cui la costruzione europea era stata concepita come baluardo contro i totalitarismi, e tuttavia la preoccupazione principale concerneva l'edificazione di un ordine economico in linea con l'ortodossia neoliberale. Quanto all'allargamento verso sud, sono emblematiche le vicende che hanno interessato il Portogallo, liberatosi dalla dittatura fascista attraverso una rivoluzione pacifica ma ispirata da idealità anticapitaliste: come esemplificato nella disposizione di apertura della Costituzione in cui si precisava che la Repubblica è "fondata sulla dignità della

persona umana e sulla volontà popolare, e impegnata nella sua trasformazione in una società senza classi" (art. 1). A preparare il Portogallo per l'adesione ci pensò il Fondo monetario internazionale, che per l'occasione ricevette dalle autorità europee una sorta di incarico neppure tanto tacito a farsi carico della questione. Di qui la concessione di due prestiti: il primo nel 1976, in concomitanza con la richiesta di adesione alla costruzione europea, e il secondo tra il 1983 e il 1985, ovvero nel triennio immediatamente precedente l'ingresso nell'allora Comunità economica europea. Soprattutto in questa seconda occasione le condizioni per l'assistenza finanziaria sono state particolarmente efficaci perché imposero un contenimento della spesa pubblica nei settori della previdenza e dell'assistenza sociale, della sanità e dell'educazione, oltre a riforme in materia lavoristica finalizzate per un verso a ostacolare gli aumenti salariali, e per un altro a produrre una marcata "flessibilità nell'utilizzo della manodopera"[6]. Tanto che la vicenda è stata considerata il banco di prova per mettere a punto quanto si è poi definito in termini di Washington consensus[7].

Da questo punto di vista furono se possibile più esplicite le condizioni imposte ai Paesi candidati a realizzare l'allargamento dell'Europa unita verso l'est, che si volle sostenere attraverso prestiti erogati dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo. L'accordo costitutivo di quest'ultimo ente contiene nel merito indicazioni precise: la Banca deve promuovere l'economia di mercato, quindi "l'iniziativa privata", lo "spirito imprenditoriale" e le "riforme strutturali" necessarie "allo smantellamento dei monopoli, al decentramento e alla privatizzazione". Il Preambolo dell'accordo contiene anche riferimenti alla democrazia e ai diritti umani, che tuttavia devono essere letti alla luce di una precisazione da cui si ricava la funzione attribuita al ripristino delle libertà politiche, ovvero il loro essere connesse alla promozione delle libertà economiche così come concepite dal credo neoliberale: "il nesso tra aspetti politici ed economici" implica

“un’attenzione primaria per i diritti civili”, sicché i diritti sociali semplicemente “possono essere presi in considerazione”, non però “nella valutazione dei progressi” fatti dal Paese assistito[8].

Il mercato delle riforme caratterizza anche uno strumento inizialmente estraneo a questa pratica, come i fondi strutturali e di investimento europei. Al varo dell’Unione economica e monetaria introdotta con l’attuazione della libera circolazione dei capitali, si pensò di utilizzarli per risarcire le aree non beneficiate dall’affluenza di capitali e dunque per contrastare in funzione perequativa un “esacerbarsi delle disparità esistenti”[9]. Nel tempo fu peraltro chiarito che i fondi non sarebbero stati strumenti di redistribuzione della ricchezza dalle aree ricche alle aree povere. È ora esplicita l’indicazione per cui devono essere erogati tenendo conto della necessità di “stabilire un legame più stretto tra politica di coesione e governance economica dell’Unione onde garantire che l’efficacia della spesa nell’ambito dei fondi strutturali e di investimento europei si fondi su politiche economiche sane”. Il tutto collegato a un sistema sanzionatorio: “se uno Stato membro non dovesse adottare provvedimenti efficaci nel quadro del processo di governance economica, la Commissione dovrebbe presentare una proposta al Consiglio intesa a sospendere, in parte o in tutto, gli impegni o i pagamenti destinati ai programmi in detto Stato membro”[10].

### **Il Meccanismo europeo di stabilità**

Il divieto di bail out non rappresenta un impedimento assoluto all’assistenza finanziaria degli Stati europei. Se infatti il loro dissesto si traduce in un rischio per la costruzione nel suo complesso, allora il sostegno economico trova una giustificazione. Questa è però condizionata, nel solco dello schema appena descritto e riassunto nella formula del mercato delle riforme.

Per gli Stati membri con deroga, ovvero che non sono tenuti ad adottare la moneta unica o che non soddisfano ancora le

condizioni per aderirvi, l'assistenza finanziaria è stata disciplinata con il Trattato di Maastricht a partire da una disposizione contenuta nel Trattato di Roma del 1957 (art. 108). Lì si stabilisce che "in caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti" pregiudizievole per "il funzionamento del mercato interno o l'attuazione della politica commerciale comune", la Commissione può raccomandare il "concorso reciproco" (art. 143 Trattato sul funzionamento Ue). Un regolamento ha poi stabilito che il concorso consiste in un "meccanismo di sostegno finanziario a medio termine" da subordinare all'adozione "di misure di politica economica". Lo Stato assistito deve cioè concordare un "programma di riassetto o di accompagnamento" o altre "condizioni di politica economica", con la precisazione che il "versamento o prelievo sarà effettuato in linea di principio in quote successive", e che "la liberazione di ogni quota è subordinata alla verifica dei risultati ottenuti nell'attuazione del programma rispetto agli obiettivi prefissi"[11].

A Maastricht nulla è stato invece previsto per gli Stati partecipanti all'Eurozona, per i quali mancava dunque una base legale certa a fondamento dell'assistenza finanziaria. Anche per questo il Fondo monetario internazionale è stato coinvolto nella definizione delle condizionalità cui si sono vincolati i prestiti accordati dalle prime istituzioni create per fronteggiare l'ultima crisi economica e finanziaria: il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria e il Fondo europeo di stabilità finanziaria. La lacuna è stata colmata successivamente con una decisione del Consiglio europeo che ha promosso una modifica dei Trattati[12]. Lì si è prevista l'istituzione di "un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della Zona Euro nel suo insieme", e precisato che la concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo "sarà soggetta a una rigorosa condizionalità" (art. 136 Trattato sul funzionamento Ue).

Il Meccanismo europeo di stabilità è stato istituito con un

accordo intergovernativo, ed è pertanto rimasto formalmente fuori dal diritto europeo (Trattato del 2 febbraio 2010). Il suo organo principale è il Consiglio dei governatori, composto dai Ministri delle finanze dei Paesi membri, tra i quali viene eletto il Presidente: di norma il Presidente dell'Eurogruppo (art. 5), l'organismo che riunisce i Ministri delle finanze dell'Eurozona. Vi sono poi un Consiglio di amministrazione, incaricato di eseguire le decisioni adottate dal Consiglio dei governatori (art. 6), e un Direttore generale, che presiede le riunioni del Consiglio di amministrazione e opera come rappresentante legale del Mes (art. 7). Non è irrilevante notare che l'attuale Direttore è il tedesco Klaus Regling, un finanziere ed economista tedesco di solida fede neoliberale che ricopre la carica fin dall'istituzione del Meccanismo[13]. Il Mes fornisce "sostegno alla stabilità sulla base di condizioni rigorose" su richiesta rivolta al Presidente del Consiglio dei governatori, il quale affida alla Commissione europea e alla Banca centrale europea il compito di valutare il "rischio per la stabilità finanziaria della Zona Euro" riconducibile al dissesto dello Stato richiedente, così come "la sostenibilità del debito pubblico" di quest'ultimo. Sulla base di questa valutazione il Consiglio dei governatori decide di concedere il sostegno, affidando nel contempo alla Commissione europea il compito di negoziare con lo Stato assistito "un protocollo d'intesa" (memorandum of understanding) in cui precisare "le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziaria". Il tutto con il coinvolgimento della Banca centrale europea e del Fondo monetario internazionale, che continua a giocare un ruolo di primo piano nonostante vi sia oramai una base giuridica per l'assistenza finanziaria, con ciò consentendo di istituzionalizzare la mitica Troika: l'entità incaricata tra l'altro di "monitorare il rispetto delle condizioni cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria" (art. 13).

Il Mes non riveste alcun ruolo nella negoziazione, così come nella sorveglianza circa il rispetto delle condizionalità

collegate all'assistenza finanziaria. Un regolamento concernente la sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri in difficoltà finanziaria si limita a dire che il Meccanismo dovrebbe "avere l'opportunità di discutere dell'esito di negoziati"[14], ma nulla di più: una soluzione che la riforma del Mes mira a mutare in modo sostanziale assieme al ruolo di questo in tutte le fasi successive alla richiesta di assistenza da parte dello Stato in difficoltà.

Sei sono le forme di assistenza finanziaria condizionata che possono essere accordate dal Mes, e tra queste solo una ha carattere preventivo: la "assistenza finanziaria precauzionale", possibile sotto forma di "linea di credito condizionale precauzionale" o di "linea di credito soggetta a condizioni rafforzate" (art. 14). La prima linea è riservata ai Paesi con "una situazione economica e finanziaria fondamentalmente sana", in particolare dal punto di vista di quanto stabilito nel Patto di stabilità e crescita: un insieme di atti concernenti il rispetto dei cosiddetti parametri di Maastricht e dunque dei limiti al debito e deficit pubblico. La seconda linea è riservata ai Paesi che non rispettano simili criteri sebbene la loro "situazione economica generale rimane sana"[15]. La disciplina di entrambe le forme di assistenza, finora mai utilizzate, è oggetto di revisione nell'ambito della proposta di riforma del Mes.

Tutte le altre cinque forme di assistenza condizionata intervengono dopo il dissesto cui intendono far fronte. La prima forma sono i "prestiti per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie", pensati per i casi in cui non si reputa di dover intervenire sulle politiche di bilancio (art. 15), già utilizzati in Spagna tra il 2012 e il 2013 nell'ambito di un finanziamento di circa quaranta miliardi di Euro[16]. Sono già stati impiegati anche i "prestiti" per il supporto alla stabilità, concepiti per i Paesi con difficoltà a reperire risorse sul mercato e dunque condizionati a un ampio "programma di aggiustamento macroeconomico" (art. 16): come quelli che hanno interessato Cipro tra il 2013 e il 2016 e la Grecia tra il 2015 e il 2018, con un esborso,



rispettivamente, di circa sei e sessanta miliardi di Euro[17]. Le rimanenti forme di assistenza condizionata non sono invece mai state utilizzate. È il caso del “meccanismo di sostegno al mercato primario” (art. 17) e del “meccanismo di sostegno al mercato secondario” (art. 18), concernenti l’acquisto di titoli che nel primo caso è impedito alla Banca centrale europea: solo il Mes può operare come un vero e proprio acquirente di ultima istanza dei titoli del debito pubblico. È infine il caso del “meccanismo di ricapitalizzazione diretta” destinato all’assistenza alle istituzioni finanziarie: uno strumento introdotto nel 2014[18], che la riforma del Mes intende riformare.

### **Il non paper di Schäuble**

In occasione dell’ultima riunione dell’Eurogruppo a cui ha partecipato, prima di assumere il ruolo di Presidente del Bundestag, il Ministro delle finanze tedesco ha distribuito un documento informale in cui disegna il futuro dell’Unione economica e monetaria europea[19]. Complessivamente si tratta di un inno alla sua spoliticizzazione, ovvero di un stimolo a strutturarla in forma di dispositivo impermeabile a scelte diverse da quelle dettate dall’azione di automatismi. Il tutto anche per impedire la nascita di qualsiasi embrione di solidarietà tra Paesi europei, ovvero per escludere forme di assistenza finanziaria non subordinate all’adozione di riforme strutturali di matrice neoliberale.

Schäuble eleva il Mes a punto di riferimento per attuare simili propositi, dal momento che la sua azione si è ispirata allo schema del mercato delle riforme: ha dato prova di saper “procurare solidarietà come contropartita di finanze pubbliche sane”. Di qui la proposta di trasformarlo in un “Fondo monetario europeo”, così chiamato per sottolinearne il carattere tecnocratico, la sua ispirazione di ente la cui azione viene messa al riparo dalla politica. Al Mes riformato si dovrebbero affidare nuove competenze, in particolare svolgere compiti di sorveglianza fiscale per prevenire le crisi economiche e finanziarie, a ben vedere confliggenti con

quelli attribuiti alla Commissione europea in particolare nell'ambito del semestre europeo: il ciclo di coordinamento delle politiche di bilancio nazionali destinate a confluire nella legge di stabilità. Il tutto avendo come modello quanto previsto con riferimento alle politiche nazionali di cambio dallo Statuto del Fondo monetario internazionale, chiamato a una loro "ferma sorveglianza" e ad adottare nel merito "principi specifici per guidare gli Stati membri": compito assolto attraverso la previsione per cui "ogni Stato membro fornisce al Fondo le informazioni necessarie a questa sorveglianza e, su richiesta del Fondo, conduce consultazioni con il Fondo stesso riguardo a queste politiche" (art. iv). Con la precisazione che la sorveglianza del Mes dovrebbe avere come punto di riferimento quanto previsto nel Patto di stabilità e crescita e nel Fiscal compact, e con ciò il rispetto rigoroso dei parametri di Maastricht in particolare quanto ai limiti al deficit e al debito pubblico.

La riforma del Mes dovrebbe poi accompagnarsi alla definizione di "un prevedibile meccanismo di ristrutturazione del debito" nel quale sia previsto e disciplinato anche il ruolo dei creditori privati. Nel merito Schäuble intende evitare il rischio che una minoranza di loro possa impedire un taglio del debito facendo leva sulla disciplina delle clausole di azione collettive (collective action clauses), che il Trattato istitutivo del Mes aveva imposto di includere in tutti i titoli del debito pubblico emessi dal 1. gennaio 2013 (art. 12). Queste clausole consentono di modificare le condizioni di pagamento di un titolo con il consenso dei creditori, prevedendo nel merito una doppia maggioranza: del totale dei creditori e di singole categorie di creditori, di norma corrispondenti ai detentori delle diverse serie di titoli (double limb aggregation). Ciò pone ostacoli alla ristrutturazione del debito, che può essere impedita da una cosiddetta minoranza di blocco: esito che si intende impedire consentendo ai creditori di esprimersi con la maggioranza singola, ovvero unicamente quella del totale dei creditori (single limb aggregation).

L'ex Ministro delle finanze tedesco propone poi di utilizzare il Mes nell'ambito del Meccanismo di risoluzione unico (Single resolution mechanism), il sistema europeo di risoluzione ordinata delle banche concepito come secondo pilastro dell'Unione bancaria europea[20]. In particolare il Mes dovrebbe assolvere al ruolo di backstop, ovvero divenire la fonte ultima di finanziamento del Fondo di risoluzione unico (Single resolution fund). Il tutto in sostituzione del "meccanismo di ricapitalizzazione diretta", e in alternativa alla proposta avanzata dall'allora Presidente della Commissione europea di utilizzare a questi fini il bilancio dell'Unione, suscettibile di chiamare in causa criteri politici nel governo delle insolvenze bancarie o comunque di impedire l'operare di automatismi.

Va da sé che la riforma del Mes nel senso auspicato da Schäuble dovrebbe avvenire ricorrendo a un accordo intergovernativo, ovvero evitando di ricondurre la materia al diritto europeo. Si dice nel merito che mancherebbe il necessario consenso politico alla modifica dei Trattati, e di certo questo rappresenta un problema difficilmente sormontabile. L'opzione intergovernativa è però anche e soprattutto l'espedito utile a evitare l'applicazione dei principi che pure sono contenuti nei Trattati e che attengono al rispetto da parte delle istituzioni europee del meccanismo democratico così come dei diritti fondamentali. Intendiamoci, si tratta in massima parte di principi aggirabili e di norma aggirati, e tuttavia è significativo che si voglia anche in questo modo assecondare la spoliticizzazione dell'Unione economica e monetaria e la sua implementazione attraverso criteri tecnocratici.

### **Il Fondo monetario europeo**

Il non paper di Schäuble vede la luce mentre la Commissione europea è impegnata a formulare proposte per lo sviluppo dell'Unione economia e monetaria e in particolare a incrementare il ruolo della politica nella sua implementazione: tanto da invocare nel merito "una maggiore

responsabilità politica e una trasparenza maggiore su chi decide che cosa ai vari livelli”, ovvero un maggiore “responsabilità democratica”[21]. Queste e altre formule utilizzate non sono certo nuove nel linguaggio delle istituzioni europee, che le fanno poi seguire a riforme decisamente poco incisive dal punto di vista dei propositi enunciati. È tuttavia significativo che tra le proposte per lo sviluppo dell’Unione economica e monetaria vi siano la richiesta di creare la figura del “Ministro europeo dell’economia e delle finanze”[22], che prelude a ulteriori cessioni di sovranità nazionale in materia economica ma anche alla rivendicazione del carattere politico della materia, così come di istituire un Fondo monetario europeo da ricondurre al diritto europeo (Fme)[23]. Anche in quest’ultimo caso si consolidano le cessioni di sovranità in materia economica e di bilancio consentite dal Trattato sul Mes, e tuttavia si creano le condizioni per un “ancoraggio istituzionale” almeno formalmente idoneo a produrre effetti positivi “in termini di trasparenza” nella misura in cui si incentiva “la cooperazione con la Commissione e la responsabilità nei confronti del Parlamento europeo”[24].

Nella relazione che accompagna la proposta di istituire il Fme si sottolineano i risvolti di una riconduzione dell’ente al diritto europeo, in particolare dal punto di vista del “rispetto dei diritti fondamentali” e della “responsabilità democratica”. Nella proposta di regolamento istitutivo del Fondo si riconosce come questo possa adottare decisioni “che si riferiscono alla politica economica e comportano un considerevole grado di discrezionalità” e si formula pertanto il principio per cui questo deve avvenire “con l’approvazione e sotto la responsabilità delle istituzioni dell’Unione” (considerando 34). Inoltre il Fme “risponde al Parlamento europeo e al Consiglio dell’esercizio delle sue funzioni” (art. 5) ed è in qualche modo tenuto a rapportarsi anche con i Parlamenti nazionali (art. 6).

Difficilmente il nuovo assetto potrà però bilanciare la spoliticizzazione dell’assistenza finanziaria che emerge

dall'erosione di poteri finora riconosciuti alla Commissione, così come ridefiniti nella proposta di statuto del Fondo. Alla Commissione spetta sempre valutare se la situazione dello Stato richiedente comporti un rischio per l'Eurozona, considerare la sostenibilità del suo debito e monitorare il rispetto delle condizioni cui viene subordinata l'assistenza. Si attribuisce però al Fme la competenza a negoziare le "condizioni politiche cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria (art. 13), anche "per contribuire a garantire il rimborso dell'assistenza finanziaria": ovvero per rappresentare quanto si potrebbe definire in termini di punto di vista del creditore (considerando 42). Il che rende una mera clausola di stile l'affermazione per cui "una valutazione d'impatto sociale dovrebbe ispirare la negoziazione del protocollo d'intesa e orientare il seguito dato all'attuazione e il suo monitoraggio" (considerando 26).

Ma non è tutto. La trasparenza che dovrebbe essere incentivata dalla riconduzione del Mes al diritto europeo risulta ampiamente frustrata da quanto si dice nella proposta di regolamento a tutela della "riservatezza dei lavori del Fme", per la quale "è opportuno vincolare all'obbligo di rispetto del segreto professionale, anche dopo la cessazione delle funzioni, i membri dei suoi organi direttivi e il suo personale" (considerando 67), così come gli "osservatori invitati a partecipare alle riunioni del Consiglio dei governatori". Da notare anche i limiti all'applicazione della normativa europea in materia di accesso pubblico ai documenti riconducibili alla volontà di tutelare la riservatezza, nel cui nome si può rifiutare un simile accesso (considerando 70)[25].

Insomma, la proposta di istituire il Fme non accoglie la richiesta di Schäuble di mantenere il carattere intergovernativo dell'ente, e tuttavia i vantaggi di una sua riconduzione al diritto europeo attengono in massima parte a mere dichiarazioni di principio: il carattere tecnico del Fondo lo rende radicalmente inadatto ad assumere compiti politici. Viene invece accolta la proposta formulata dal

tedesco di affidare al Fondo il compito di fornire sostegno al Fondo di risoluzione unico, una soluzione che il Parlamento europeo teme possa condurre a trasformare il Fme “in uno strumento esclusivamente destinato alle banche”[26]. Nulla si dice a proposito di regime delle clausole di azione collettiva, ma la lacuna verrà colmata con la riforma del Mes attualmente in discussione

### **La riforma del Meccanismo europeo di stabilità**

La riforma del Mes prende corpo sulla base di linee direttive in parte diverse da quelle cui rinvia la proposta di istituire un Fondo monetario europeo. In primo luogo perché si abbandona l'idea di ricondurlo al diritto europeo, nonostante questo resti formalmente un obiettivo cui mira la Commissione[27]. E poi perché si punta a una maggiore spoliticizzazione del percorso verso la concessione dell'assistenza finanziaria: i poteri nel merito riconosciuti alla Commissione sono ulteriormente circoscritti a favore del Mes, mentre per quest'ultimo si disegna un statuto ancora più opaco e impermeabile al controllo.

Questi aspetti sono stati affrontati dall'Eurogruppo a partire dalle indicazioni fornite dal suo Presidente in una lettera del 25 giugno 2018 indirizzata al Presidente del Vertice Euro, dove siedono i Capi di Stato e di governo dell'Eurozona. Lì si è anche auspicato il coinvolgimento del Mes nel Meccanismo di risoluzione unico, concepito come un rimpiazzo del menzionato meccanismo di ricapitalizzazione diretta. Si è poi chiesto di meglio articolare le forme di assistenza finanziaria condizionata di carattere preventivo, anche per esplicitare il loro carattere di misure concepite per soccorrere i soli Paesi rispettosi dei parametri di Maastricht[28].

Da menzionare anche la riunione del Vertice Euro del 14 dicembre 2018, nel corso della quale si è avallato quanto contenuto in un documento confezionato da Commissione e Mes relativo a un maggiore coinvolgimento di quest'ultimo in quanto organismo le cui valutazioni sono compiute “dal punto di vista del creditore”[29]. Il tutto sulla base di un

documento di poco precedente, nel quale Commissione e Mes esprimono l'intenzione di "collaborare nel disegnare e negoziare le condizionalità", così come nel "monitoraggio del rispetto delle condizionalità"[30].

Ma procediamo con ordine e consideriamo innanzi tutto lo svuotamento dei poteri attualmente assicurati alla Commissione, che ricordiamo essere attualmente incaricata di verificare se la condizione in cui versa lo Stato richiedente assistenza rappresenta un rischio per la stabilità finanziaria dell'Eurozona, quindi di valutare la sostenibilità del suo debito pubblico, di negoziare le condizioni cui viene subordinata l'assistenza e infine di monitorarne il rispetto. La proposta di istituire il Fondo monetario europeo amplia le prerogative del Mes perché lo coinvolge nella negoziazione delle condizionalità. Ora si intende andare decisamente oltre: il Mes, e più precisamente il suo Direttore generale, viene coinvolto nella valutazione del rischio per l'Eurozona e della sostenibilità del debito del Paese richiedente assistenza, del quale occorre altresì ponderare "la capacità del rimborso del sostegno" (art. 13)[31]: attività per la quale il Mes farà valere un punto di vista allineato alla "prospettiva del prestatore" (considerando 5ter), ovvero il punto di vista del creditore interessato alla restituzione delle somme date a prestito piuttosto che alle sorti del debitore. Lo stesso vale per il monitoraggio circa il rispetto delle condizionalità, il tutto confermando ovviamente il coinvolgimento degli altri soggetti il cui apporto alimenta la spoliticizzazione dell'assistenza finanziaria: il Fondo monetario internazionale e la Banca centrale europea (art. 13).

### **Ristrutturazione del debito e ruolo del settore privato**

Novità particolarmente dirompenti riguardano una tra le forme di assistenza finanziaria condizionata: quella di tipo precauzionale pensata per gli Stati "con fondamentali economici solidi che potrebbero subire gli effetti negativi di shock al di fuori del loro controllo" (art. 14). La riforma punta a stabilire una connessione più stretta tra la

disciplina dell'assistenza finanziaria condizionata e il rispetto dei parametri di Maastricht così come promossa dal Fiscal compact. Quest'ultimo è stato del resto varato come accordo intergovernativo collegato al Trattato istitutivo del Mes, che non a caso sottolinea la comune vocazione a "promuovere la responsabilità e la solidarietà di bilancio all'interno dell'Unione economica e monetaria" (considerando 5).

Sono direttamente mutuati dal Fiscal compact, e in tal senso spoliticizzati e affidati all'azione di automatismi, i principali parametri attraverso cui verificare se il Paese richiedente vanta "fondamentali economici solidi": presentare un deficit contenuto entro il 3% del pil e un rapporto tra debito pubblico e pil inferiore al 60 % "o a una riduzione del differenziale rispetto al 60% nei due anni precedenti a un tasso medio di un ventesimo l'anno", il tutto "nei due anni precedenti l'assistenza finanziaria" (allegato iii). Tra le condizioni si menziona anche "l'assenza di squilibri eccessivi", ma si tratta di un "richiamo nettamente sottodimensionato rispetto all'attenzione prestata agli indicatori di finanza pubblica"[32]. Il tutto in linea con la sensibilità europea per questi ultimi e l'accondiscendenza nei confronti dei Paesi che difatti sfuggono a una procedura di infrazione per squilibri macroeconomici eccessivi: come in particolare la Germania, il cui mercantilismo ha prodotto da anni intollerabili surplus commerciali e dunque un notevole danno per le altre economie nazionali.

Quanto detto concerne l'accesso alla linea di credito condizionale precauzionale ordinaria, per la quale la riforma del Mes prevede che il Paese richiedente non debba più negoziare un protocollo d'intesa (memorandum of understanding), bensì solo impegnarsi unilateralmente attraverso la sottoscrizione di una lettera d'intenti: documento che spetta alla Commissione europea valutare al fine di verificare "se le intenzioni politiche ivi indicate sono pienamente coerenti con le misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal Trattato" (art. 14). Il



protocollo d'intesa resta invece per la linea di credito condizionale rafforzata, dedicata ai Paesi che non rispettano i parametri indicati nel Fiscal compact e che tuttavia "presentano una situazione economica e finanziaria generale comunque solida e un debito pubblico sostenibile" (allegato iii). Si delinea così una netta distinzione tra "Paesi di serie A e Paesi di serie B": i primi posti nelle condizioni di ottenere assistenza finanziaria precauzionale senza aderire a programmi di aggiustamento macroeconomico, i secondi costretti invece a farlo, magari sulla base di un protocollo comprendente la richiesta di ristrutturazione del debito[33]. Se così stanno le cose, sono decisamente dirompenti le previsioni concernenti l'inserimento di clausole di azione collettiva per l'emissione di titoli del debito, per le quali si accoglie quanto suggerito nel non paper di Schäuble: "a partire dal 1. gennaio 2022 si applicano clausole di azione collettiva con votazione a maggioranza singola" (art. 12). Il tutto, a ben vedere, nel solco di quanto stabilito nell'attuale versione del Trattato Maastricht: lì si anticipa che occorre "prendere in considerazione una forma adeguata e proporzionata di partecipazione del settore privato" al "programma di aggiustamento macroeconomico", sebbene "in casi eccezionali" e "in linea con la prassi del Fmi" (considerando 12).

La possibilità di impedire alle minoranze di blocco di impedire una ristrutturazione del debito può avere effetti positivi per i Paesi in default, in procinto di ridurre il valore dei loro titoli come unica via di uscita da un dissesto finanziario irrecuperabile[34]. I Paesi che non si trovano in questa situazione, pur essendo in sofferenza quanto al rispetto dei parametri di Maastricht, si troveranno prima o poi costretti a ristrutturare il loro debito come condizione per l'assistenza finanziaria. Questo almeno verrà ritenuto un esito probabile dai loro creditori, i quali si riterranno così esposti al rischio molto concreto di un taglio potenzialmente consistente del valore dei titoli in loro possesso. Rischio a cui faranno fronte cessando di acquistare titoli del debito, o

peggio vendendo quelli in loro possesso[35], o in alternativa incrementando i tassi di interesse e alimentando così una perversa spirale di crescente indebitamento.

Certo, la ristrutturazione del debito non viene formalmente prevista dal Trattato come condizione per ottenere l'assistenza finanziaria, ma essa rileverà come una sorta di condizione implicita perché questo saranno indotti a ritenere i mitici mercati[36]. Il tutto stigmatizzato anche dal Governatore della Banca d'Italia, che pure sottolinea non esservi alcun "automatismo nelle decisioni circa la sostenibilità dei debiti pubblici" e "un eventuale meccanismo per la loro ristrutturazione"[37], e che tuttavia evoca "l'enorme rischio che si correrebbe introducendolo: il semplice annuncio di una tale misura potrebbe innescare una spirale perversa di aspettative di insolvenza suscettibili di autoavverarsi". E che nel merito ricorda "le terribili conseguenze che fecero seguito all'annuncio del coinvolgimento del settore privato nella soluzione della crisi greca dopo l'incontro di Deauville alla fine del 2010"[38]: quando la Cancelliera tedesca e il Presidente francese evocarono per la prima volta la possibilità di un coinvolgimento del settore privato nella ristrutturazione del debito greco, rendendo con ciò più acuta la sua crisi[39].

Viene poi mutuata alle proposte dell'allora Ministro delle finanze tedesco anche la previsione per cui il Mes interverrà nell'ambito del Meccanismo di risoluzione unico "per tutti gli impegni del Fondo di risoluzione unico consentiti in base al diritto dell'Unione europea fatte salve adeguate garanzie" (art. 18bis)". Si tratta di un intervento "in ultima istanza e purché sia assicurata la neutralità fiscale nel medio periodo" (allegato iv), avallato in particolare in occasione del Vertice Euro del 29 giugno 2018[40]. Un intervento da valutare alla luce dello sviluppo dell'Unione bancaria europea, che oltre al Meccanismo di risoluzione unico comprende il Meccanismo di vigilanza unica, e che attende ancora di essere completata da un Sistema di garanzia dei depositi notoriamente al centro di vivaci dibattiti.

## **Una tecnocrazia opaca e irresponsabile ma non per tutti**

Il non paper di Schäuble ha infine ispirato la possibilità che il Mes assuma compiti di sorveglianza fiscale per prevenire le crisi economiche e finanziarie, così come si ricava dalla previsione per cui, al fine di “svolgere adeguatamente e con tempestività i compiti attribuitigli”, il Meccanismo “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”. Certo, si aggiunge che nel merito occorre coinvolgere la Commissione “per assicurare totale coerenza con il quadro di coordinamento delle politiche economiche” (art. 3). E tuttavia si alimenta anche così il ridimensionamento delle prerogative della Commissione, e dunque la spoliticizzazione dell’ordine economico europeo, vanificando quanto si reputa un principio formalmente non intaccato dalla riforma: quello per cui spetta in esclusiva a quest’ultima la “valutazione complessiva della situazione economica dei Paesi e della loro posizione rispetto alle regole del Patto di stabilità e crescita”[41].

A ben vedere la spoliticizzazione dell’ordine economico europeo non passa solo dal ridimensionamento del ruolo della Commissione nella gestione dell’assistenza finanziaria condizionata. Questo esito viene incrementato da alcune misure destinate a consolidare la messa al riparo del Mes da un ordine politico peraltro già attrezzato a impedire alla partecipazione democratica, e a monte al conflitto democratico, di condizionare le scelte di sua competenza: misure volte a rendere il Meccanismo un’entità tecnocratica immune, opaca e irresponsabile[42].

Le immunità sono previste per “i beni, le disponibilità e le proprietà del Mes, ovunque si trovino e da chiunque siano detenute”: immunità “da ogni forma di giurisdizione”, dalla possibilità di costituire “oggetto di perquisizione, sequestro, confisca, esproprio e di qualsiasi altra forma di sequestro o pignoramento derivanti da azioni esecutive, giudiziarie, amministrative o normative”, e dalle

“restrizioni, regolamentazioni, controlli e moratorie di ogni genere”. Il tutto completato dalla precisazione che “gli archivi del Mes e tutti i documenti appartenenti al Mes o da esso detenuti sono inviolabili”, esattamente come i suoi “locali” (art. 32). L’opacità è quella assicurata dalla previsione per cui i vertici del Meccanismo e il suo personale “sono tenuti a non rivelare le informazioni protette dal segreto professionale” anche “dopo la cessazione delle loro funzioni” (art. 34). Gli stessi vertici e il personale sono poi irresponsabili perché beneficiano anch’essi “dell’immunità di giurisdizione per gli atti da loro compiuti nell’esercizio ufficiale delle loro funzioni e godono dell’invioabilità per tutti gli atti scritti e documenti ufficiali redatti” (art. 35).

Un simile quadro normativo è stato criticato dal Parlamento europeo, che ha formulato richieste in buona sostanza incentrate sulle ricadute di una riconduzione del Mes al diritto europeo, sebbene integrate dall’invito a considerare “le prerogative dei parlamenti nazionali in materia di controllo fiscale e democratico”[43]. Di ciò non si trova traccia nella proposta di riforma, dove non si innova rispetto all’originaria innocua indicazione per cui il Consiglio dei governatori mette a disposizione dei parlamenti nazionali la relazione annuale contenente i conti sottoposti a revisione (art. 30).

Davvero poco se raffrontato con quanto ottenuto dalla Germania in sede di ratifica del Trattato Mes, in ottemperanza a quanto stabilito dalla sua Corte costituzionale. Questa aveva già avuto modo di affermare in termini generali che l’appartenenza alla costruzione europea non doveva in alcun modo menomare il potere del parlamento tedesco di esercitare un “controllo sulle scelte fondamentali in materia di politica fiscale e di bilancio”[44]. Con specifico riferimento al Trattato istitutivo del Mes ha poi precisato che le sottoscrizioni di capitale ulteriori rispetto a quelle individuate nel testo potevano essere avallate solo dietro “consenso del rappresentante tedesco”. Ha poi sostenuto che l’invioabilità

degli archivi e dei documenti del Mes e l'immunità dei suoi vertici e del suo personale non possono costituire un impedimento a una informativa completa al parlamento tedesco relativa alla sua attività[45]. Il tutto recepito dal legislatore nazionale, che in sede di ratifica del Trattato ha fornito una ricca e dettagliata elencazione di prerogative del parlamento che non possono in alcun modo essere frustrate dall'attività del Mes[46].

L'opportunità di riconoscere alla Germania specifici diritti di partecipazione parlamentare è stata ribadita in sede di valutazione della riforma del Mes[47]. Se non altro perché questa è stata criticata per non aver disciplinato l'assistenza precauzionale con automatismi tali da impedire forzature da parte dei Paesi "con deficit strutturale e politiche fiscali deboli"[48]. Va peraltro detto che diritti di partecipazione parlamentare sono stati assicurati anche ad altri Paesi capaci di vantare un sostanziale rispetto dei parametri di Maastricht: Austria, Estonia, Finlandia e Paesi Bassi. Nessuno tra i Paesi in difficoltà con quei parametri ha ottenuto simili privilegi, e anzi l'emarginazione dei loro parlamenti è direttamente proporzionale al peso di quelle difficoltà[49].

### **Stati disciplinati dai mercati**

Abbiamo ricordato che tra le forme di assistenza finanziaria assicurate dal Mes rientra il meccanismo di sostegno al mercato primario, ovvero l'acquisto di titoli direttamente dallo Stato emittente. Si tratta come è noto di una possibilità sottratta alla Banca centrale europea, che può tutt'al più acquistare quei titoli sul mercato secondario, ovvero dai soggetti che li hanno a loro volta acquistati dagli Stati emittenti. Si può pertanto concludere che l'esistenza del Mes è per molti aspetti motivata dalla scelta di dotarsi di una Banca centrale europea priva della possibilità di operare come acquirente di ultima istanza. Per quanto sia finanziato, il Meccanismo ha però una capacità di spesa contenuta rispetto a una Banca centrale, che formalmente può

creare moneta senza limiti e dunque assolvere davvero alla funzione primaria riconosciuta all'acquisto di ultima istanza: assicurare i mercati circa la stabilità del valore dei titoli del debito e dunque prevenire manovre speculative.

Di più. Il Mes non è pensato per prevenire manovre speculative e dunque per assicurare all'Unione economia e monetaria europea la stabilità di cui ha bisogno. Esso fornisce assistenza finanziaria solamente ai Paesi in ordine con i parametri di Maastricht: è insomma una sorta di "pseudo Banca centrale europea" plasmata a immagine e somiglianza del modo tedesco di concepire l'ordine economico[50]. E questo, come abbiamo visto, aggrava ulteriormente il rischio di manovre speculative ai danni dei Paesi in sofferenza con i parametri di Maastricht, e con ciò il rischio di una complessiva destabilizzazione dell'Unione economica e monetaria.

Tutto ciò costituisce il riflesso della volontà di attribuire all'ordine economico il potere di disciplinare il comportamento degli Stati, ovvero di spoliticizzare la loro azione nella misura in cui sono costretti a reagire in modo automatico agli stimoli dei mercati elevati al ruolo di "gendarmi" [51]: a compiere le sole scelte che non si tradurranno in aggravii di spesa in occasione del reperimento di liquidità. Il che viene esplicitamente riconosciuto e rivendicato dalle istituzioni europee con le affermazioni di principio riferite in apertura, e da ultimo con quelle incentrate sul coinvolgimento del settore privato nell'assistenza finanziaria preventiva, celebrato in quanto "rafforzamento della disciplina di mercato"[52].

A ben vedere la volontà di attribuire ai mercati il potere di disciplinamento degli Stati è coerente con la scelta dello strumento impiegato per promuovere riforme in tal senso: con il loro essere richieste come contropartite per l'assistenza finanziaria, ovvero con quanto si è sintetizzato in termini di mercato delle riforme. In entrambi i casi si alimenta lo sviluppo e il consolidamento dell'Unione europea come dispositivo neoliberale, sterilizzando la possibilità che essa possa aprirsi a evoluzioni di altro segno e in particolare a

forme di redistribuzione della ricchezza motivate da meccanismi solidaristici tra Paesi membri.

Tutto ciò trae conferma dalla proposta di istituire un non meglio definito "strumento di convergenza e competitività" destinato a "fornire sostegno all'attuazione tempestiva delle riforme strutturali", in particolare delle "riforme difficili" da realizzare "nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici"[53]. Con l'occasione si sottolinea infatti che lo strumento, sebbene si traduca in una spesa a favore di un singolo Stato membro, non mira immediatamente a produrre benefici per quest'ultimo: è concepito, come l'assistenza finanziaria condizionata, per "sostenere riforme importanti con potenziali ripercussioni su altri Stati membri, sulla Zona Euro e sull'Ue considerata nel suo insieme"[54].

Il tutto mentre l'impiego dello strumento di convergenza e competitività resta oramai l'unica modalità attraverso cui alla Commissione europea è dato incidere sull'equilibrio dell'ordine economico, dal momento che la cessione al Mes di poteri in materia di assistenza finanziaria condizionata l'ha oramai "ridotta a ufficio studi e strumento meramente esecutivo"[55]. E dal momento che il bilancio europeo è "finalizzato principalmente a sostenere le politiche e gli obiettivi comuni dell'Ue" e per il resto risulta "troppo limitato per una vera stabilizzazione economica anticiclica e per una redistribuzione sostanziale": come recentemente riconosciuto persino dal Gruppo di alto livello sulle risorse proprie dell'Unione[56].

Sarebbe però un errore ritenere tutto questo il risvolto di una costruzione dell'Unione economica e monetaria ancora in itinere, suscettibile di essere completata in un futuro prossimo in forme idonee a prevenire quanto si reputa ora una patologia. La costruzione europea costituisce un dispositivo neoliberale, e da questo punto di vista la sua incompletezza non deve ritenersi tale: rappresenta un esito voluto, rispecchia cioè il corretto e fisiologico funzionamento di una struttura pensata per catalizzare il mercato delle riforme.

Insomma, siamo ancora prigionieri della logica del vincolo

esterno illustrata in modo esemplare nella sua filosofia di fondo da Guido Carli, il Ministro del tesoro che rappresentò l'Italia nei negoziati per la definizione dei contenuti del Trattato di Maastricht. Il banchiere era consapevole che avrebbe condotto ad “allargare all'Europa la Costituzione monetaria della Repubblica federale di Germania”. E lo apprezzava proprio per questo, perché avrebbe implicato “la concezione dello Stato minimo” e dunque un “mutamento di carattere costituzionale” concepito per consolidare e rendere irreversibile un ordine economico neoliberale: un ordine votato a “una redistribuzione delle responsabilità che restringa il potere delle assemblee parlamentari ed aumenti quelle dei governi”, e a determinare così un ripensamento complessivo delle “leggi con le quali si è realizzato in Italia il cosiddetto Stato sociale”[57].

La riforma del Mes costituisce un ennesimo riscontro dell'attualità di un simile programma. Anche per questo occorre rigettarlo e considerare con sospetto i tentativi di ottenere meri ritocchi, inevitabilmente incapaci di intaccare la complessiva ispirazione neoliberale del mercato delle riforme.

\* Professore ordinario di Diritto comparato, Sapienza Università di Roma – Dipartimento di Scienze giuridiche

\*\* Fonte: *Politica e Economia*

## NOTE

[1] A. Rüstow (1938), in S. Audier, *Le Colloque Walter Lippman: Aux origines du néo-libéralisme*, Lormont, Bord de l'eau, 2012, p. 469 s.

[2] Sent. Pringle c. Government of Ireland del 27 novembre 2012, Causa 370-12.

[3] Cfr. A. Roberts, *The Logic of Discipline. Global Capitalism and the Architecture of Government*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

[4] A. Somma, *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia*



critica dell'Unione europea, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2018, p. 167 ss.

[5] Cfr. M. Patrono, *Diritto dell'integrazione europea*, vol. 1 (*Initium Europae*), Torino, Giappichelli, 2013, p. 72.

[6] Cfr. la Carta de Intenções dirigida ao Fundo Monetário Internacional, in *Boletim Trimestral – Banco de Portugal*, 1983, 3, p. 5 ss. e la Carta de Intenções dirigida ao Fundo Monetário Internacional, *ivi*, 1984, 3, p. 5 ss.

[7] A.B. Nunes, *The International Monetary Fund's Standby Arrangements with Portugal*, Gabinete de História Económica e Social – Documentos de Trabalho 44/2011.

[8] *Political Aspects of the Mandate of the European Bank for Reconstruction and Development* (versione 2013), [www.ebrd.com/downloads/research/guides/aspects.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/research/guides/aspects.pdf).

[9] Il completamento del mercato interno: libro bianco della commissione per il Consiglio europeo del 14 giugno 1985, Com/85/310 def.

[10] Regolamento 17 dicembre 2013 n. 1303.

[11] Regolamento 18 febbraio 2002 n. 332.

[12] Decisione del Consiglio europeo 25 marzo 2011 n. 199.

[13] I membri del Consiglio di amministrazione sono l'irlandese David Eatough, il tedesco Rolf Strauch, il francese Christophe Frankel, l'olandese Kalin Anev Janse, la belga Sofie De Beule-Roloff e la francese Françoise Blondeel.

[14] Considerando 12 Regolamento 21 maggio 2013 n. 472.

[15] *Guideline on Precautionary Financial Assistance* del 9 ottobre 2012, [www.esm.europa.eu/sites/default/files/esm\\_guideline\\_on\\_precautionary\\_financial\\_assistance.pdf](http://www.esm.europa.eu/sites/default/files/esm_guideline_on_precautionary_financial_assistance.pdf).

[16] Dettagli in [www.esm.europa.eu/assistance/spain](http://www.esm.europa.eu/assistance/spain).

[17] Cfr. [www.esm.europa.eu/assistance/cyprus](http://www.esm.europa.eu/assistance/cyprus) e [www.esm.europa.eu/assistance/greece](http://www.esm.europa.eu/assistance/greece).

[18] *Guideline on Financial Assistance for the Direct Recapitalisation of Institutions* dell'8 dicembre 2014, [www.esm.europa.eu/sites/default/files/20141208\\_guideline\\_on\\_financial\\_assistance\\_for\\_the\\_direct\\_recapitalisation\\_of\\_institutions.pdf](http://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20141208_guideline_on_financial_assistance_for_the_direct_recapitalisation_of_institutions.pdf).

- [19] Non-paper for paving the way towards a Stability Union (9 ottobre 2017), <http://media2.corriere.it/corriere/pdf/2017/non-paper.pdf>.
- [20] Regolamento 15 luglio 2014 n. 806.
- [21] Comunicazione della Commissione: Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa: tabella di marcia del 6 dicembre 2017, Com/2017/0821 fin.
- [22] Comunicazione della Commissione su un Ministro europeo dell'economia e delle finanze del 6 dicembre 2017, Com/2017/0823 fin.
- [23] Proposta di Regolamento sull'istituzione del Fondo monetario europeo del 6 dicembre 2017, Com/2017/827 fin.
- [24] Comunicazione della Commissione: Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa: tabella di marcia del 6 dicembre 2017, cit. V. anche il Documento di riflessione sull'approfondimento dell'unione economica e monetaria del 31 maggio 2017, Com/2017/291 fin.
- [25] Ai sensi dell'art. 3 Direttiva 30 maggio 2001 n. 1049.
- [26] Risoluzione del 14 marzo 2019, [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0218\\_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0218_IT.pdf)
- [27] Deepening Europe's Economic Monetary Union: Taking stock four years after the Five Presidents' Report. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank European Commission's contribution to the Euro Summit on 21 June 2019, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/emu\\_communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/emu_communication_en.pdf), p. 11.
- [28] Lettera del Presidente dell'Eurogruppo Mario Centeno al Presidente del Vertice Euro Donald Tusk del 25 giugno 2018, [www.consilium.europa.eu/media/35798/2018-06-25-letter-president-centeno-to-president-tusk.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/35798/2018-06-25-letter-president-centeno-to-president-tusk.pdf).
- [29] Future cooperation between the European Commission and the European Stability Mechanism del 14 novembre 2018, [www.consilium.europa.eu/media/37324/20181203-eg-1b-20181115-esm-ec-cooperation.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/37324/20181203-eg-1b-20181115-esm-ec-cooperation.pdf).
- [30] Memorandum of Understanding on the working relations

between the European Commission and the European Stability Mechanism del 27 aprile 2018, [www.esm.europa.eu/sites/default/files/2018\\_04\\_27\\_mou\\_ec\\_esm.pdf](http://www.esm.europa.eu/sites/default/files/2018_04_27_mou_ec_esm.pdf).

[31] In caso di divergenze nella valutazione circa la sostenibilità del debito e la capacità di rimborso, la Commissione prevale sulla prima, mentre il Mes sulla seconda (considerando 12a).

[32] V. Giacché, Audizione presso le Commissioni riunite V e XIV della Camera dei Deputati (20 novembre 2019), [www.centroeuropearicerche.it/wp-content/uploads/2019/11/20191120AudizioneCER20191120\\_new.pdf](http://www.centroeuropearicerche.it/wp-content/uploads/2019/11/20191120AudizioneCER20191120_new.pdf).

[33] Cfr. quanto osservato da S. Cesaratto ed E. Brancaccio nell'intervista condotta da A. Battaglia, Riforma Mes: tutti i problemi sul tavolo spiegati da 4 economisti (11 dicembre 2019), [www.wallstreetitalia.com/riforma-mes-problemi](http://www.wallstreetitalia.com/riforma-mes-problemi).

[34] A. Bglioni e M. Bordignon, Fondo salva-Stati, cosa c'è e cosa no nella riforma (22 novembre 2019), [www.lavoce.info/archives/62313/fondo-salva-stati-cosa-ce-e-cosa-no-nella-riforma](http://www.lavoce.info/archives/62313/fondo-salva-stati-cosa-ce-e-cosa-no-nella-riforma).

[35] C. Clericetti, Riforma del Fondo salva Stati, fermate quel mostro (22 novembre 2019), <http://clericetti.blogautore.repubblica.it/2019/11/22/riforma-del-fondo-salva-stati-fermate-quel-mostro>.

[36] V. Giacché, Audizione presso le Commissioni riunite V e XIV della Camera dei Deputati, cit.

[37] I. Visco, Audizione presso le Commissioni riunite V e XIV della Camera dei Deputati (4 dicembre 2019), [www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integrov2019/visco-audizione-4122019.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integrov2019/visco-audizione-4122019.pdf)

[38] I. Visco, L'Unione economica e monetaria: è ora di superare lo stallo, intervento al Seminario OMFIF-Banca d'Italia "Future of the Euro area", Roma, 15 novembre 2019, [www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integrov2019/Visco\\_OMFIF\\_15112019.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integrov2019/Visco_OMFIF_15112019.pdf).

[39] V. anche S. Cesaratto e M. D'Antoni, Quel Gattopardo del Mes (6 dicembre 2019),

- <http://politicaeconomiablog.blogspot.com/2019/12/quel-gattopardo-del-mes.html?m=1>.
- [40] Dichiarazione concordata all'Eurosummit del 29 giugno 2018, Eurosummit 2, Tsgc 9.
- [41] I. Visco, Audizione presso le Commissioni riunite V e XIV della Camera dei Deputati, cit.
- [42] Cfr. Transparency International, From Crisis to Stability. How to Make the European Stability Mechanism Transparent and Accountable (2017), [https://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/03/ESM\\_Report\\_DIGITAL-version.pdf](https://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/03/ESM_Report_DIGITAL-version.pdf).
- [43] Risoluzione del 14 marzo 2019, [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0218\\_IT.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0218_IT.html).
- [44] Bundesverfassungsgericht, 7 settembre 2011, [www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2011/09/rs20110907\\_2bvr098710.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2011/09/rs20110907_2bvr098710.html).
- [45] Bundesverfassungsgericht, 12 settembre 2012, [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20120912\\_2bvr139012.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html)
- [46] Soprattutto parr. 4 e 5 Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz) del 13 settembre 2012.
- [47] B. van Roosebeke, Reform of the European Stability Mechanism (11 dicembre 2018), [www.cep.eu/fileadmin/user\\_upload/cep.eu/Studien/cepAdhoc\\_ESM/cepAdhoc\\_ESM\\_EN.pdf](http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepAdhoc_ESM/cepAdhoc_ESM_EN.pdf), p. 10.
- [48] Così la Corte dei conti tedesca: Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach Par. 88 Abs. 2 Bho über die Risiken einer Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus für den Bundeshaushalt (27 maggio 2019), [www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/langfassungen/langfassungen-2019/2019-bericht-risiken-einer-reform-des-europaeischen-stabilitaetsmechanismus-esm-fuer-den-bundeshaushalt-pdf](http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/langfassungen/langfassungen-2019/2019-bericht-risiken-einer-reform-des-europaeischen-stabilitaetsmechanismus-esm-fuer-den-bundeshaushalt-pdf).
- [49] Il punto è affrontato in una informata tesi di dottorato discussa presso l'Università di Colonia: O. Höing, Asymmetric

Influence: National Parliaments in the European Stability Mechanism (2015), [https://kups.ub.uni-koeln.de/6485/1/Hoeing\\_Dissertation.pdf](https://kups.ub.uni-koeln.de/6485/1/Hoeing_Dissertation.pdf).

[50] C. Clericetti, Esm, una pseudo Bce-2 ancora più tedesca (28 novembre 2019), <http://temi.repubblica.it/micromega-online/esm-una-pseudo-bce-2-ancora-piu-tesesca>.

[51] S. Cesaratto e M. D'Antoni, Quel Gattopardo del Mes (6 dicembre 2019), cit.

[52] European Parliament – Economic Governance Support Unit, The 2019 proposed amendments to the Treaty establishing the European Stability Mechanism (ottobre 2019), [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/634357/IPOL\\_IDA\(2019\)634357\\_EE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/634357/IPOL_IDA(2019)634357_EE.pdf), p. 2.

[53] Cfr. Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita del 30 novembre 2012, Com/2012/777 fin.

[54] Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività del 20 marzo 2013, Com/2013/165 fin.

[55] E. Russo, Di grande interesse il dibattito sulla proposta di modifica del Meccanismo europeo di stabilità finanziaria (22 novembre 2019), <http://enzorusso.blog/2019/11/23/di-grande-interesse-il-dibattito-sulla-proposta-di-modifica-del-meccanismo-europeo-di-stabilita-finanziaria>.

[56] Future Financing of the Eu. Final Report and Recommendations of the High Level Group on own Resources (dicembre 2016), [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report\\_20170104.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf).

[57] G. Carli, Cinquant'anni di vita italiana (1993), Roma e Bari, Laterza, 1996, p. 432 ss.