

1391



IL PIANO TEDESCO PER LA CREAZIONE DEL FONDO MONETARIO EUROPEO

31 Agosto 2017

**a cura del Gruppo Parlamentare della Camera dei Deputati
Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente – Forza Italia**

EXECUTIVE SUMMARY

- Recentemente, il ministro delle finanze tedesco, Wolfgang Schauble, ha proposto, con l'avallo della cancelliera tedesca Angela Merkel e in parte del presidente francese Emmanuel Macron, di trasformare il Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM) in un Fondo Monetario Europeo, basato sul modello del Fondo Monetario Internazionale.
- L'obiettivo della Germania è quello di affidare al nuovo ESM il **controllo delle finanze pubbliche dei paesi membri e i programmi di aiuto agli stati in difficoltà**, sottraendo così la competenza alla Commissione Europea, reputata da Berlino un organismo troppo politicizzato, sulla quale i tedeschi riescono ad avere uno scarso potere di influenza.

EXECUTIVE SUMMARY

- Il Governo italiano non ha espresso alcuna posizione a riguardo di questa proposta, che, se si concretizzasse, rappresenterebbe un passo ulteriore verso il processo di integrazione dei bilanci nazionali e della creazione del ministro delle finanze europeo.
- Non avendo una grossa rappresentanza all'interno dell'ESM, l'Italia rischia seriamente di essere lasciata al di fuori dal dibattito, mettendosi nella posizione di subire passivamente le scelte dell'asse franco-tedesco.

INDICE

- Il Fondo Monetario Europeo di Schauble
 - ▣ Il «Si» di Angela Merkel
 - ▣ L'asse con Emmanuel Macron
 - ▣ La risposta della Commissione Europea
- L'ESM attuale
- Il nuovo ESM
- Intervista ad Alessandro Mangia

IL FONDO MONETARIO EUROPEO DI SCHAUBLE

- Secondo la tedesca *Bild*, il ministro delle finanze tedesco **Wolfgang Schauble** starebbe lavorando alla riforma dell'*European Stability Mechanism (ESM)*, meglio noto come «fondo Salva-stati», al fine di utilizzarlo per risolvere situazioni di crisi economica nei quali versano numerosi paesi europei, in particolare quelli del Sud Europa, Italia compresa.
 - ▣ la novità, rispetto al meccanismo di funzionamento attuale dell'ESM, è che gli Stati in crisi attingerebbero al fondo non solo in caso di fallimento, ma anche, più semplicemente, per migliorare le congiunture in periodi negativi e in casi di catastrofi naturali.

IL FONDO MONETARIO EUROPEO DI SCHAUBLE

- In cambio, il nuovo ESM acquisirebbe maggiore influenza nelle politiche di bilancio degli Stati dell'Eurozona.
- In pratica, il ministro Schauble ha in mente la creazione di un **vero e proprio Fondo Monetario Europeo**, impostato sul modello del **Fondo Monetario Internazionale**.
- L'**obiettivo politico** della Germania, perseguito in passato anche dalla Bundesbank, oltre che dallo stesso Schauble, è quello di sottrarre alla Commissione europea, considerata una istituzione troppo politicizzata, il controllo dei conti pubblici degli Stati membri e relative sanzioni, ed affidarlo al nuovo ESM.

IL «SI» DI ANGELA MERKEL

- Come riportato da **La Stampa** lo scorso 29 Agosto, la proposta di Schauble è stata avallata direttamente dalla cancelliera tedesca **Angela Merkel**.
 - ▣ oltre a questo, la leader della Cdu si è espressa anche a favore di un nuovo bilancio europeo di «piccola entità».
 - ▣ *«Non si tratterebbe di un bilancio contenente centinaia e centinaia di milioni, bensì di una piccola somma»*, riporta sempre La Stampa. Una somma che, secondo la Merkel, *«sarebbe in grado di sostenere i governi della zona euro maggiormente colpiti dalla crisi. Ovvero quelli che non dispongono delle risorse finanziarie per affrontare da soli gli investimenti necessari per rilanciare le loro economie in quanto sono già alle prese con le riforme e la limitazione delle spese per ridurre deficit pubblici e rispettare il Patto di stabilità»*.

L'ASSE CON EMMANUEL MACRON

- Come riporta **Il Sole 24 Ore**, *«Il piano, che potrebbe concretizzarsi dopo le elezioni tedesche del 24 settembre, sarebbe stato concepito per andare incontro anche alle richieste del presidente francese Emmanuel Macron, scrive ancora la Bild. Il tabloid tedesco riferisce, in tono allarmato, che in questo modo «la Germania, attraverso la porta di servizio, metterebbe a disposizione soldi dei contribuenti, per sostenere una maggiore crescita di Italia, Francia and co.». E aggiunge che «non è chiaro se e quando gli Stati sarebbero tenuti a restituire questi soldi». Le ultime considerazioni risentono del clima elettorale del Paese che va al voto il 24 settembre, ma in realtà Schauble sta pensando da tempo di dare più potere all'Esm a danno della Commissione europea considerata troppo debole e sensibile alle richieste dei paesi membri. La proposta quindi è molto più complessa di quanto appaia a prima vista.»*

IL NUOVO ESM

- L'ESM ha attualmente una dotazione di **80 miliardi** di euro, dei quali più di 1/4 versati dalla Germania (**21,7 miliardi**).
 - ▣ l'Italia è la terza contribuyente con un capitale versato di **14,4 miliardi** (seconda è la Francia con **16,3 miliardi**).
- Nel caso riuscisse ad elevare l'ESM a guardiano delle politiche di bilancio, la Germania avrebbe di fatto **un vero e proprio potere di veto sugli altri Stati membri**, sia perché dell'ESM è il maggior azionista, sia perché a capo del Fondo c'è un tedesco, **Klaus Regling**.
 - ▣ attualmente, nel *Management Board* dell'ESM, composto da 6 membri, siedono 2 tedeschi e 2 francesi. Neanche un italiano.

LA RISPOSTA DELLA COMMISSIONE EUROPEA

- La Commissione ha risposto che l'ESM è attualmente solo uno «*strumento centrale per la gestione delle crisi potenziali nella zona euro*», non il guardiano dei conti degli Stati membri, anche se potrebbe eventualmente diventare «*il futuro sostegno comune di ultima istanza dell'Unione bancaria*».
- Passo non facile se si pensa, per esempio, che l'unione bancaria europea manca ancora di un sistema comune di garanzia dei depositi perché non c'è la fiducia necessaria tra gli Stati partner, in particolare proprio della Germania.

L'ESM ATTUALE

- L'ESM è regolato dalla legislazione internazionale e ha sede a Lussemburgo.
- Il fondo emette prestiti a tassi fissi o variabili per assicurare assistenza finanziaria ai paesi in difficoltà e acquista titoli sul mercato primario ma a condizioni molto severe, che *«possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite»* (art. 12). Possono essere attuati, inoltre, interventi sanzionatori per gli stati che non rispettano le scadenze di restituzione i cui proventi andranno ad aggiungersi allo stesso ESM.
- È previsto, tra le altre cose, che *«in caso di mancato pagamento, da parte di un membro dell'Esm, di una qualsiasi parte dell'importo da esso dovuto a titolo degli obblighi contratti in relazione a quote da versare [...] detto membro dell'Esm non potrà esercitare i propri diritti di voto per l'intera durata di tale inadempienza»* (art. 4, c. 8).

L'ESM ATTUALE

- L'ESM è gestito dal *Consiglio dei governatori*, formato dai ministri finanziari dell'Eurozona, da un CdA, nominato dal Consiglio dei governatori, e da un direttore generale, con diritto di voto, nonché dal commissario europeo agli Affari economico-monetari e dal presidente della BCE, entrambi nel ruolo di osservatori.
- Le decisioni del Consiglio sono prese a maggioranza qualificata o semplice (art. 4, c. 2).

L'ESM ATTUALE

- L'ESM emette strumenti finanziari e titoli, simili a quelli che il FESF emise per erogare gli aiuti a Irlanda, Portogallo e Grecia, garantiti dai paesi dell'Eurozona, in proporzione alle rispettive quote di capitale nella BCE, e può acquistare titoli di stati dell'Eurozona sui mercati primari e secondari.
- Può concludere intese o accordi finanziari anche con istituzioni finanziarie e istituti privati, anche con l'appoggio di banche private nel fornire aiuto agli stati in difficoltà. In caso di insolvenza di uno Stato finanziato dall'ESM, quest'ultimo avrà diritto a essere rimborsato prima dei creditori privati.

IL NUOVO ESM

- Sempre secondo **Il Sole 24 Ore** *«l'evoluzione dell'Esm potrebbe facilitare il rafforzamento della governance economica e dell'integrazione delle politiche di bilancio. Non a caso il presidente francese Macron punta a un bilancio dell'Eurozona e a un ministro delle Finanze comune. Nella visione tedesca presupposto di questa prospettiva sono il rispetto delle regole di bilancio, non certo l'allontanamento dal quadro di misure di austerità e bilanci in pareggio garantite dal Patto di stabilità e dal Fiscal compact.»*
- Nessun allentamento delle politiche di pareggio di bilancio, quindi, nel progetto tedesco.
 - queste rimarrebbero sempre una condizione necessaria per poter passare al secondo stadio dell'integrazione delle finanze pubbliche europee, attraverso la ridefinizione del ruolo dell'ESM.

IL NUOVO ESM

- Per come è stato concepito, l'ESM avrebbe già le caratteristiche per poter assolvere alla funzione pensata dai tedeschi, in quanto ha assunto la veste di organizzazione intergovernativa, proprio sul modello del Fondo Monetario Internazionale, a motivo della struttura fondata su un consiglio di governatori (formato da rappresentanti degli Stati membri) e su un consiglio di amministrazione e del potere, attribuito dal trattato istitutivo, di imporre scelte di politica macroeconomica ai paesi aderenti al fondo-organizzazione.

INTERVISTA AD ALESSANDRO MANGIA

- Sul piano di Schauble per trasformare l'ESM nel nuovo Fondo Monetario Europeo, il portale **Il Sussidiario** ha intervistato **Alessandro Mangia**, costituzionalista dell'Università Cattolica di Milano, il quale sostiene che *“i contenuti delle modifiche ancora non si sanno ma già oggi l'ESM è preoccupante”*.
- **Perché, professore?**
 - ▣ *Innanzitutto è molto costoso per i contribuenti italiani: dal 2012 l'Italia è tenuta a conferire al fondo 25 miliardi l'anno, fino al soddisfacimento dell'obbligo di conferimento di 125 miliardi sottoscritto dal Governo Monti. In secondo luogo è l'ESM a decidere cosa fare.*

INTERVISTA AD ALESSANDRO MANGIA

□ E' l'ESM a decidere? In che senso?

□ *L'ESM è un capitale personificato che ha soggettività di diritto internazionale. Più precisamente è un fondo comune di credito incaricato di andare in soccorso degli stati il cui fallimento possa destabilizzare il sistema finanziario, pubblico o privato, costruito sull'euro. Formalmente è un'organizzazione intergovernativa permanente, provvista di personalità giuridica, il cui capitale è sottoscritto dai membri della zona euro in proporzione alla rispettiva partecipazione alla Bce e gode della stessa immunità che a livello di diritto internazionale hanno gli stati sovrani. Per capirci: i funzionari dell'ESM non sono soggetti a nessuna giurisdizione, e locali e documentazione dell'ESM sono coperti da immunità diplomatica.*

INTERVISTA AD ALESSANDRO MANGIA

- ▣ *E i ministri delle finanze che ne fanno parte hanno obbligo di riservatezza anche nei confronti dei parlamenti nazionali. Insomma, ha le prerogative di uno Stato, senza essere uno Stato.*
- **Non è comandato da nessuno. Però verrebbe da pensare che al suo interno comanda il più forte.**
 - ▣ *Di fatto, è così. Come in una normale società di capitali, il soggetto che ha la maggioranza relativa riesce a dominare la situazione con enorme facilità. Fuor di metafora, comanda la Germania insieme ai suoi satelliti del Baltico e dell'Europa "core".*

INTERVISTA AD ALESSANDRO MANGIA

□ Perché è stato costituito?

- *Per ricapitalizzare tanto singoli stati in difficoltà, quanto singoli sistemi bancari in crisi. Di fatto è stato pensato per compiere quelle operazioni di rifinanziamento che i trattati vietano espressamente alla Bce. E per questo viene genericamente definito un "veicolo finanziario", ma potenzialmente è molto di più. L'idea che possa essere impiegato al di fuori dei casi previsti nel 2012 — che è poi ciò di cui si parla in questi giorni — tende a trasformare l'ESM in qualcosa di simile al Fmi. E del ruolo del Fmi in questi ultimi decenni di crisi mondiale si sa abbastanza per essere preoccupati. Guardi alla vicenda di Sudest asiatico, Russia e poi Argentina dopo la crisi del '97: ormai è chiaro che le ricette del Fmi più che risolto hanno aggravato la situazione di quei paesi.*

INTERVISTA AD ALESSANDRO MANGIA

- **Di nuovo con l'analogia tra stati e banche.**
 - ▣ *E' inevitabile. Nel momento in cui le crisi bancarie devono essere risolte dal capitale pubblico si attenua molto la differenza tra ricapitalizzare un bilancio statale in difficoltà, come può essere quello greco, e ricapitalizzare un sistema bancario in crisi come può essere quello italiano, spagnolo o francese. E come è il sistema tedesco, con la differenza che Sparkassen e Landesbanken — e cioè le banche di sviluppo locale — sono rimaste fuori dal sistema di vigilanza unificato nella Bce.*

INTERVISTA AD ALESSANDRO MANGIA

- **Bene: il Mes ricapitalizza stati e banche. A quali condizioni?**
 - *Qui sta il punto. Lo fa “sotto stretta condizionalità”. Una formula che ormai è ricorrente nel diritto comunitario e che sottintende lo stesso schema delle amministrazioni controllate del diritto fallimentare. Nel momento in cui la banca creditrice entra nel cda della società debitrice, consente a questa di continuare ad esistere e ad operare. Ma in cambio del finanziamento il debitore rinuncia alla propria libertà e continua ad esistere fondamentalmente per ripagare i creditori. Diventa, se mi passa il termine, una vacca da mungere.*

INTERVISTA AD ALESSANDRO MANGIA

- **In questo modo la Germania capovolgerebbe a proprio vantaggio la crisi economica degli eventuali paesi che richiedessero l'aiuto del fondo.**
 - *E' corretto. Se Berlino concedesse un prestito a Spagna, Grecia, Portogallo e, perché no, Italia "per migliorare le congiunture in periodi negativi", come abbiamo letto, incasserebbe in termini di interessi una rendita sicura. Ricordiamoci che in questo momento il Bund ha un rendimento negativo. L'investitore tedesco potrebbe finalmente investire all'estero e avere un interesse positivo in quei paesi che fossero posti sotto la "stretta condizionalità" di cui parla il trattato. E in secondo luogo avrebbe il controllo sulle politiche macroeconomiche e di bilancio dello stato che viene finanziato attraverso l'ESM.*

INTERVISTA AD ALESSANDRO MANGIA

□ **Che scenario vede per noi?**

■ *Lo scenario? Preoccupante. Sono questi i veri temi su cui ci dovrebbe essere un dibattito pubblico, invece nessuno ne parla. Altro che referendum costituzionale: sono queste le vere riforme istituzionali che ci dovrebbero interessare, e cioè i cambiamenti di contesto in cui opera la Costituzione.*

INTERVISTA AD ALESSANDRO MANGIA

□ Il giocattolo terrà? O meglio: che cosa resta?

- *Il giocattolo è stato modificato a piccole dosi dal 1992 a oggi. E' questo che si intende quando si parla di "trasformazione" piuttosto che di revisione della Costituzione. Chiediamoci se la normativa sul bail-in ha avuto o no effetti sull'articolo 47 della Costituzione che prevede la tutela del risparmio e quindi del piccolo risparmiatore. Oggi l'articolo 47 è come se non ci fosse. E questa eclissi non è dovuta ad una revisione costituzionale, quanto ad una trasformazione tacita della Costituzione, un altro pezzo della quale è stato messo in soffitta senza troppe proteste e senza alcun atto formale.*

INTERVISTA AD ALESSANDRO MANGIA

- **E' la vecchia tecnica della rana bollita. Possiamo difenderci?**
 - ▣ E' il problema dei contro-limiti che dovrebbero essere attivati dalla giurisprudenza costituzionale a fronte di atti normativi dell'Unione o di atti di diritto internazionale che vadano ad incidere i principi normativi che caratterizzano il nostro ordinamento costituzionale. Persino un osservatore attento ed equilibrato di queste dinamiche, come è Massimo Luciani, ha iniziato a porsi il problema del possibile utilizzo della dottrina dei contro-limiti da parte del Parlamento.

INTERVISTA AD ALESSANDRO MANGIA

□ **Che cosa possiamo fare?**

- ▣ *Non molto nel contesto offerto da questa classe politica, che sembra preoccuparsi solo di tamponare la situazione, calciando in avanti il barattolo. E che sembra incapace di costruire una strategia di lungo respiro in cui collocare queste dinamiche. Il punto è che senza una strategia d'insieme si finisce sempre per subire le decisioni altrui, come è stato il caso della normativa sul bail-in. Ed il bello è che il trattato ESM non fa nemmeno parte del diritto dell'Unione, ma è un semplice trattato internazionale.*

INTERVISTA AD ALESSANDRO MANGIA

- **Un normalissimo trattato internazionale!**
 - ▣ *Se è per quello nemmeno il Fiscal compact fa parte del diritto comunitario. Era — ed è — solo un trattato internazionale stipulato tra gli Stati aderenti all'area euro. E pensi all'effetto che un trattato ha potuto avere sulle politiche economiche di questi ultimi anni.*