

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

Rivista
di Diritto Bancario

dottrina
e giurisprudenza
commentata

OTTOBRE/DICEMBRE

2023

rivista.dirittobancario.it

DIREZIONE

DANNY BUSCH, GUIDO CALABRESI, PIERRE-HENRI CONAC,
RAFFAELE DI RAIMO, ALDO ANGELO DOLMETTA, GIUSEPPE FERRI
JR., RAFFAELE LENER, UDO REIFNER, FILIPPO SARTORI,
ANTONELLA SCIARRONE ALIBRANDI, THOMAS ULEN

COMITATO DI DIREZIONE

FILIPPO ANNUNZIATA, PAOLOEFISIO CORRIAS, MATTEO DE POLI,
ALBERTO LUPOI, ROBERTO NATOLI, MADDALENA RABITTI,
MADDALENA SEMERARO, ANDREA TUCCI

COMITATO SCIENTIFICO

STEFANO AMBROSINI, SANDRO AMOROSINO, SIDO BONFATTI,
FRANCESCO CAPRIGLIONE, FULVIO CORTESE, AURELIO GENTILI,
GIUSEPPE GUIZZI, BRUNO INZITARI, MARCO LAMANDINI, DANIELE
MAFFEIS, RAINER MASERA, UGO MATTEI, ALESSANDRO
MELCHIONDA, UGO PATRONI GRIFFI, GIUSEPPE SANTONI,
FRANCESCO TESAURO+

COMITATO ESECUTIVO

ROBERTO NATOLI, FILIPPO SARTORI, MADDALENA SEMERARO

COMITATO EDITORIALE

GIOVANNI BERTI DE MARINIS, ANDREA CARRISI, ALESSANDRA
CAMEDDA, GABRIELLA CAZZETTA, PAOLA DASSISTI, ALBERTO
GALLARATI, EDOARDO GROSSULE, LUCA SERAFINO LENTINI
(SEGRETARIO DI REDAZIONE), PAOLA LUCANTONI, EUGENIA
MACCHIAVELLO, UGO MALVAGNA, ALBERTO MACER, MASSIMO
MAZZOLA, EMANUELA MIGLIACCIO, FRANCESCO PETROSINO,
ELISABETTA PIRAS, CHIARA PRESCIANI, FRANCESCO QUARTA,
CARMELA ROBUSTELLA, GIULIA TERRANOVA

COORDINAMENTO EDITORIALE

UGO MALVAGNA

DIRETTORE RESPONSABILE

FILIPPO SARTORI

NORME PER LA VALUTAZIONE E LA PUBBLICAZIONE

LA RIVISTA DI DIRITTO BANCARIO SELEZIONA I CONTRIBUTI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE SULLA BASE DELLE NORME SEGUENTI.

I CONTRIBUTI PROPOSTI ALLA RIVISTA PER LA PUBBLICAZIONE VENGONO ASSEGNATI DAL SISTEMA INFORMATICO A DUE VALUTATORI, SORTEGGIATI ALL'INTERNO DI UN ELENCO DI ORDINARI, ASSOCIATI E RICERCATORI IN MATERIE GIURIDICHE, ESTRATTI DA UNA LISTA PERIODICAMENTE SOGGETTA A RINNOVAMENTO.

I CONTRIBUTI SONO ANONIMIZZATI PRIMA DELL'INVIO AI VALUTATORI.

LE SCHEDE DI VALUTAZIONE SONO INVIATE AGLI AUTORI PREVIA ANONIMIZZAZIONE.

QUALORA UNO O ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO UN PARERE FAVOREVOLE ALLA PUBBLICAZIONE SUBORDINATO ALL'INTRODUZIONE DI MODIFICHE AGGIUNTE E CORREZIONI, LA DIREZIONE ESECUTIVA VERIFICA CHE L'AUTORE ABBA APPORTATO LE MODIFICHE RICHIESTE.

QUALORA ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO VIENE RIFIUTATO. QUALORA SOLO UNO DEI VALUTATORI ESPRIMA PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO È SOTTOPOSTO AL COMITATO ESECUTIVO, IL QUALE ASSUME LA DECISIONE FINALE IN ORDINE ALLA PUBBLICAZIONE PREVIO PARERE DI UN COMPONENTE DELLA DIREZIONE SCELTO RATIONE MATERIAE.

Rivista | dottrina
di Diritto Bancario | e giurisprudenza
commentata

SEDE DELLA REDAZIONE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, VIA VERDI 53,
(38122) TRENTO – TEL. 0461 283836

Una strana vicenda: la mancata ratifica del *Mes*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Origini e inquadramento logico sistematico del *Mes*... - 3. *Segue*: ...operatività e processo evolutivo. - 4. La riforma del Trattato istitutivo del *Mes* ...- 5. *Segue*: ... critiche alla sua portata disciplinare. - 6. Quali prospettive?

1. Premessa

Il voto contrario alla ratifica del *Mes*, espresso nei giorni scorsi dal Parlamento italiano, ha sorpreso in primo luogo la maggioranza della popolazione italiana la quale è stata messa di fronte ad una realtà che esprime i rigurgiti di un non sopito euroscetticismo¹. Di fondo emergono un sostanziale disaccordo all'interno della maggioranza - confermato dall'astensione di una sua componente -, nonché la decisione di un partito di opposizione, assunta contraddicendo una sua pregressa linea comportamentale che lo aveva visto tra i sostenitori della riforma del *Mes*².

A nulla è valso in senso contrario il monito del Commissario UE Gentiloni «il Parlamento è sovrano, ma i patti si rispettano»³; né ha costituito una remora all'adozione del provvedimento in parola l'ipotizzabile disagio del Ministro Giorgetti di fronte ad un voto che di certo non sarebbe stato compreso dai suoi colleghi europei.

Al riguardo, rileva l'affermazione dello stesso Ministro Giorgetti secondo cui «sarebbe stato suo interesse che il *Mes* fosse approvato per motivazioni di tipo economico e finanziario»⁴, implicitamente ammettendo che la bocciatura del *Meccanismo europeo di stabilità* era avvenuta essenzialmente per ragioni di natura politica, quasi a certificare una sostanziale delusione in ordine ai risultati dell'intesa

¹ Cfr. l'editoriale intitolato *Un Mes senza l'Italia*, in *La Repubblica* del 23 dicembre 2023, nel quale si fa riferimento ad un sondaggio che vede il 52% degli elettori favorevoli a tale riforma.

² Cfr. *infra* paragr. 4, in particolare nota 33.

³ Cfr. l'intervista a Gentiloni di FUBINI intitolata *I trattati si rispettano*, in *Corriere della sera* del 23 dicembre 2023.

⁴ Cfr. l'editoriale pubblicato su *www.ansa.it* intitolato *Giorgetti: 'era mio interesse approvare il Mes, ma non era l'aria'*.

raggiunta col nuovo «patto di stabilità»⁵. Significative, in tale contesto, sono talune indicazioni della stampa specializzata, secondo cui detto voto «mette in dubbio la credibilità dell'Italia»; affermazione che sembrerebbe determinata dalla «delusione» di un «esponente europeo» che si è interrogato «sulle conseguenze per la reputazione del Paese»⁶.

E' evidente come a fondamento dell'opzione politica in parola sia prevalsa la logica partitica volta ad acquisire il favore di una parte dell'elettorato che definisce le proprie scelte raccordandone i contenuti a orientamenti ideologici; elettorato che, tutt'oggi, non sembra disposto ad accettare l'affermazione di uno spirito di unitarietà all'interno dell'UE, in vista della costruzione di una «casa comune». Può dirsi, quindi, di essere in presenza di un 'ritorno di fiamma' per la visione di un'Europa a struttura *confederata*, circoscritta in un insieme di nazioni, ora non più in guerra tra loro come nel passato, ma di certo prive di quel 'collante' che si basa sulla coesione e su un'effettiva solidarietà, ineludibili presupposti di un'Unione realizzabile anche in sede *politica*.

Al fine di chiarire le ragioni che sono a fondamento di questa *strana* vicenda che sembra introduca elementi di discontinuità nelle relazioni del nostro Paese con gli altri Stati dell'UE necessita rivisitare le tappe del processo evolutivo dell'*European Stability Mechanism*. Come tenterò di evidenziare qui di seguito, sembra che non sussistono dubbi a ritenere che - al di là di ogni ipotizzabile polemica politica - l'ESM deve essere inquadrato tra gli strumenti istituiti dai vertici dell'Unione al fine di assicurare la «convergenza economica» che è al centro della visione federalista costituente, delineata da Ernesto Rossi ed Altiero Spinelli, nonché del criterio metodologico seguito da Jean Monnet per la realizzazione della Comunità europea, ispirato al funzionalismo di Mitrany⁷ ed al neo funzionalismo di Haas e Lindberg⁸.

⁵ E' il caso di far presente che tale voto è stato formulato all'indomani dell'approvazione delle regole concernenti il nuovo «patto di stabilità», che nella logica della politica, come si tenterà di evidenziare nel presente scritto, con tutta probabilità, condizionava la ratifica del *Mes*.

⁶ Cfr. l'editoriale intitolato *La Camera bocchia il nuovo Mes. Dalla UE «rammarico» per il no*, in *IlSole24Ore* del 22 dicembre 2023.

⁷ Cfr. D. MITRANY, *A working peace system*, London, 1943.

⁸ Cfr. E.B. HAAS, *The Uniting of Europe – Political, Social and economic Forces, 1950-1957*, London, 1958; ID. *Beyond the Nation State*, London, 1964; L.N. LINDBERG, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, London 1963.

L'identificazione della *ratio* a base del *Mes* e delle riforme che ne hanno caratterizzato l'*iter* evolutivo - oltre ad evidenziare le ragioni del raccordo della sua recente modifica ai mutamenti disciplinari che si sono verificati in ambito UE - consente, infatti, di valutare criticamente le argomentazioni che, secondo le indicazioni dei *mass media*, sono state adottate a supporto della tesi che legittimerebbe il rifiuto della ratifica. Mi riferisco, in particolare, all'assunto proveniente da Palazzo Chigi secondo cui la riforma è di «limitato interesse» per l'Italia che può vantare «un sistema bancario tra i più solidi in Europa»⁹; parole che non tengono in alcun conto «la gravità del commento arrivato dal presidente dell'Eurogruppo, Paschal Donohoe: *deplorable aver bocciato il Mes*»¹⁰.

2. Origini e inquadramento logico sistematico del MES...

Nella ricerca di soluzioni al problema riguardante la stabilità del mercato dei titoli di debito sovrano dell'Eurosistema hanno svolto un ruolo significativo gli interventi effettuati dal *Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria* (EFSM), istituito nel maggio del 2010 dal Consiglio Ecofin con un 'accordo quadro' in esecuzione del quale successivamente si diede luogo alla creazione del *Fondo europeo di stabilità finanziaria* (EFSF)¹¹. Tali meccanismi - entrambi con carattere temporaneo - avevano il compito di fornire sostegno ai paesi UME che versavano in «difficoltà eccezionali», offrendo prestiti, comprando debito sovrano e ricapitalizzando le banche. Si è, dunque, al di fuori dell'area di gestione delle situazioni economico finanziarie patologiche ordinarie, le quali a quel tempo erano regolate da disposizioni di carattere generale dell'ordinamento UE¹².

⁹ Cfr. l'editoriale intitolato *La Camera boccia il nuovo Mes. Dalla UE «rammarico» per il no*, cit.

¹⁰ Cfr. L'editoriale intitolato *Le battaglie di Borghi. L'ex broker che stregò Salvini: adesso si torna alla lira*, in *Corriere della sera* del 23 dicembre 2023, nel quale si fa anche riferimento «alla stupore e allo sdegno degli alleati francesi e tedeschi e all'irritazione di chi governa i mercati».

¹¹ Cfr. il regolamento Ue n. 407/2010.

¹² Tra queste rilevano in particolare, oltre all'art. 126 Tfu, il Protocollo n. 12 sulla procedura dei disavanzi eccessivi allegato ai Trattati, il regolamento (Ce) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche,

E' evidente come la finalità, perseguita dagli organi di vertice dell'Unione attraverso l'operatività delle nominate istituzioni, sia stata quella di dar corso ad un'azione di carattere straordinario allo scopo di assicurare, in situazioni di bisogno, una adeguata assistenza finanziaria. In altri termini, si è voluto introdurre una forma d'intervento preordinata all'attivazione di misure di entità superiore a quelle fornite dagli organi governativi nazionali; ciò al fine di rendere possibile il miglioramento delle condizioni economiche reali (deteriorate dalla crisi) degli Stati che ne avessero fatto richiesta¹³. Di ciò è conferma l'apposito impegno assunto dalla Commissione europea per la gestione di detta attività; donde l'imposizione a carico del bilancio dell'Unione di un importo complessivo di 60 miliardi, restando ferma la possibilità di ricorrere ad eventuali finanziamenti di provenienza esterna all'Unione, quali - ad esempio - quelli erogabili dal FMI.

E' evidente come nel predisporre tale forma di intervento le autorità di vertice europee abbiano assunto un ruolo primario nell'azione di contenimento delle ripercussioni negative delle turbolenze finanziarie conseguenti alla crisi del 2008, le quali - oltre a causare un rallentamento della crescita e una significativa destabilizzazione del sistema economico - si erano gradualmente estese fino a compromettere la stabilità di taluni Stati europei (influenzando i *deficit* di bilancio ed i relativi livelli di indebitamento).

Ne consegue che l'attivazione del *Mes* fa seguito alla acquisita consapevolezza che le criticità causate dagli eventi patologici all'epoca presenti in alcuni Stati, diffondendosi nell'eurozona, avrebbero determinato situazioni di gravità molto rilevante, tali da non poter essere ricondotte a preesistenti fattispecie di disfunzione operativa e gestionale di portata strettamente nazionale. Sicchè, l'istituzione di tale

come modificato dal regolamento (Ue) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, e il regolamento (Ce) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, modificato dal regolamento (Ue) n. 1177/2011 del Consiglio.

¹³ Cfr. S. DIECKMANN, *The Announcement Effect of the Efsf*, Afa 2013 *San Diego Meetings Paper*, visionabile su www.ssrn.com/abstract=2022750 o su www.dx.doi.org/10.2139/ssrn.2022750, nel quale l'A. sottolinea l'effetto positivo netto di tali interventi sulla situazione debitoria dei paesi aderenti all'UME, nonostante il differente impatto che i medesimi hanno avuto; cfr. M. MESSORI, *Can the Eurozone Countries Still Live Together Happily Ever after?*, *Ceps Policy Briefs*, visionabile su ssrn.com/abstract=1797585.

organismo appare strettamente correlata alla necessità di dover rinvenire, a fronte della nominata crisi finanziaria, rimedi di natura *diversa* da quella delle misure solitamente praticate per evitare che potessero essere minati alle basi gli equilibri economici ed istituzionali dei paesi dell'Unione.

Volendo risalire alle origini di tale istituzione deve aversi riguardo al divieto, disposto dagli articoli da 123 a 125 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), per la BCE e le banche centrali di concedere “qualsiasi forma di facilitazione creditizia” agli Stati in difficoltà. Per superare tale divieto la straordinarietà della situazione indusse a promuovere la creazione di una organizzazione volta a fornire assistenza finanziaria agli Stati richiedenti qualora la loro instabilità avesse potuto riflettersi sull'intera area euro; si addivenne così alla istituzione dell'ESM consentita da una modifica all'articolo 136 del TFUE nel quale l'aggiunta di un apposito paragrafo prevede che «gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità»¹⁴.

L'Italia (rappresentata dall'allora Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi) svolse un ruolo determinante nella definizione delle *condizionalità* cui venne sottoposta la erogazione dei finanziamenti, procedendo di conseguenza ad approvare nelle sedute del marzo 2011 del Consiglio Europeo l'istituzione del *Mes*, provvedimento poi confermato a livello nazionale con l'approvazione di un apposito d.l. da parte del Consiglio dei Ministri del 3 agosto 2011, successivamente ratificato dal Parlamento nel 2012 con la legge 23 luglio 2012, n. 116, con cui è stata data esecuzione al Trattato istitutivo del *Mes* (riportato per intero nell'accluso allegato).

Detto meccanismo denota, peraltro, una limitata capacità d'intervento ove si faccia riferimento alle esigenze di fondi indotte dalla gravità della crisi; limite operativo, del resto, confermato vuoi dalla circoscritta area dei paesi beneficiari degli interventi (Irlanda,

¹⁴ Tale modifica approvata dal Consiglio europeo nelle tornate del 24-25 marzo 2011 è entrata in vigore il 1° marzo 2013 a seguito della ratifica degli (allora) 27 Stati membri dell'UE; v. Parl. it., Cam. dep. XVII legis. Trattato ESM, visionabile su https://www.camera.it/leg17/465?tema=trattato_esm.

Portogallo, Grecia, Cipro e Spagna)¹⁵, vuoi dalla esclusione (da questi ultimi) dei paesi le cui difficoltà «*cannot be considered as fully provoked by external events*»¹⁶.

E' bene, inoltre, sottolineare che all'epoca venne puntualizzato in letteratura che non si era in presenza di «uno strumento ... solidaristico», in quanto la sua *ratio* appariva riconducibile al «condivisibile presupposto dell'esistenza di un interesse proprio dell'UE a soccorrere i Membri in difficoltà finanziarie»¹⁷.

Siffatta precisazione aiuta a comprendere che nella fase iniziale di applicazione del Mes è particolarmente tenue lo spartiacque esistente tra le sue modalità d'intervento e quelle dell'EFSM. Per converso, come si avrà modo di evidenziare nelle pagine che seguono, il successivo ampliamento della capacità di prestito dell'Unione a sostegno dei paesi in difficoltà assume un ruolo che sembra andare oltre la finalità di preservare la stabilità finanziaria dell'UE, in quanto il processo evolutivo che caratterizza la funzione del Mes presenta un crescente radicamento in chiave solidaristica. Tale linea interpretativa, a mio avviso, trova il proprio epicentro nella riforma, varata a fine 2020 dall'Eurogruppo, che ha introdotto il cd. *backstop* del *Fondo unico di risoluzione* delle banche, per sovvenire ai bisogni degli enti creditizi in crisi¹⁸.

¹⁵ Cfr. relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 9 agosto 2011, 6 Com(2011)485 def., 8 e 9, nella quale sono, tra l'altro, specificate le somme erogate all'Irlanda ed al Portogallo.

¹⁶ Cfr. così G. BIANCO, *The new financial stability mechanisms and their (poor) consistency with eu law*, Eui Working Papers, Rscas 2012/44, 2, ove si riporta l'orientamento della Commissione secondo cui “the situation can only be corrected by decisive action of the Greek government [...otherwise] the reliability of Greek deficit and debt data will remain in question” (cfr. *Report by the Commission of 8 January 2010 on Greek government deficit and debt statistics* (Com (2010)1 final, 4).

¹⁷ Cfr. G.M. RUOTOLO, *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, 448 ss.

¹⁸ Cfr. *infra* parag. n. 4. Si veda, altresì, BANCA D'ITALIA, *Il Meccanismo europeo di stabilità (MES - European Stability Mechanism, ESM) e la sua riforma: domande frequenti e risposte*, visionabile su: https://www.bancaditalia.it/media/fact/2019/mes_riforma/index.html?dotcache=refresh.

In tale documento viene puntualmente descritta la funzione fondamentale del Mes di «concedere, sotto precise condizioni, assistenza finanziaria ai paesi membri che - pur avendo un debito pubblico sostenibile - trovino temporanee difficoltà nel finanziarsi sul mercato»; si precisano, inoltre i contenuti della riforma menzionata nel

Pertanto, può dirsi che gli interventi dell'istituzione in esame assolvono ad una funzione assicurativa di ultima istanza assai utile, in quanto - a seguito della riforma - il sostegno fornito dal *Mes* ad un organismo di rilevanza centrale nella risoluzione delle crisi degli enti creditizi garantisce la stabilità dell'intero sistema finanziario europeo. Va da sé che tali interventi - caratterizzati da una vettorialità volta all'obiettivo di preservare nel *continuum* l'interesse alla conservazione dell'integrità dell'UE nel suo divenire storico e nella sua vigenza - si connotano per il carattere valoriale che ne qualifica l'essenza; quest'ultimo è sorretto dal dettato della normativa dell'ordinamento dell'Unione europea e trova, dunque, idonea declinazione nelle regole che danno concretezza disciplinare alle istanze di convergenza a fondamento del diritto comunitario.

3. Segue: *operatività e processo evolutivo.*

Il *Mes* presenta fin dalle origini un più ampio orizzonte operativo del meccanismo di sostegno finanziario che lo aveva preceduto. Esso si avvale, infatti, di una provvista fondi reperita attraverso l'emissione di obbligazioni e altri titoli di debito sui mercati dei capitali. Significativo, al riguardo, è il disposto dell'art. 3 del Trattato nel quale si prevede che l'istituzione in parola ha il potere di raccogliere fondi con l'emissione di strumenti finanziari, nonché di concludere intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi; vale a dire con le modalità utilizzate per le *Medium-Term Financing*

testo, sottolineando che essa «inoltre, attribuirebbe al *Mes* una nuova funzione, quella di fornire una rete di sicurezza finanziaria (*backstop*) al Fondo di risoluzione unico (*Single Resolution Fund*, SRF) nell'ambito del sistema di gestione delle crisi bancarie».

*Facility*¹⁹, interagendo quindi direttamente col mercato primario e secondario dei titoli di debito sovrano²⁰.

Tale Meccanismo - finalizzato al reperimento delle disponibilità monetarie necessarie per l'attuazione dei compiti istituzionali del *Mes* - si caratterizza per il fatto che i titoli emessi non sono inquadrabili come 'debito comune' degli Stati membri²¹ in quanto assumono una configurazione simile a quella ascrivibile alla concessione di «prestiti bilaterali», effettuata dagli Stati nell'ambito di un piano concordato e soggetto a continua verifica degli adempimenti (o “*conditionality*”)²². Si è, quindi, in presenza di un apparato organizzativo idoneo a fornire l'assistenza finanziaria agli Stati che ne facciano richiesta per evitare che la stabilità dell'intera area euro possa essere messa a rischio.

Va fatto presente che nonostante le emissioni effettuate dal Fondo fossero sostenute da impegni di garanzia degli Stati membri²³, tale misura organizzativa, non è stata in grado di interagire in modalità significative sulla consistenza complessiva dei mezzi finanziari utilizzabili²⁴. Ciò nonostante, come si è anticipato, esso ha consentito

¹⁹ Si vedano le indicazioni formulate dalla COMMISSIONE EUROPEA nel documento *Balance of Payments*, visionabile su http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/balance_of_payments/index_en, ove si precisa: “the possibility of granting mutual assistance to a Member State with difficulties as regards its balance of payments is laid down in article 143 of the Treaty. The facility to provide *medium-term financial assistance* has been established by Council Regulation (Ec) No 332/2002”.

²⁰ Cfr. COUNCIL OF EUROPEAN Union, Brussels, 21.7.2011, *Statements by the Heads of State or Government of the Euro Area and Eu Institutions*, reperibile su *Government of the Euro Area and Eu Institutions*, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/123978.pdf.

²¹ Significativo, al riguardo, è il dibattito attualmente sollevato dalla dottrina in ordine alla possibilità di configurare quale 'debito comune' i titoli emessi per finanziare il *Nex Generation EU*; cfr. per tutti M. SEPE, *COVID: un significativo acronimo. Come ovviare virtuosamente all'innalzamento del debito?*, in *Nuova giur. comm.*, 2020, 18 ss.

²² Si veda al riguardo EUROSTAT, *The statistical recording of operations undertaken by the European Financial Stability Facility*, News release of 27 January 2011, reperibile su www.epp.eurostat.ec.europa.eu.

²³ Sul punto cfr. F. BASSAN – C.D. MOTTURA, *Le garanzie statali nel sistema europeo di assistenza finanziaria agli Stati*, in *Merc. conc. reg.*, 2013, 571 ss

²⁴ Come è stato puntualizzato da M. MESSORI, *op.cit.*, 3, nota 3, «in principle, the Efsf can issue up to €440 billion of liabilities, covered by a guarantee of the same amount allocated pro rata among all the Emu countries. But since only some member

ad alcuni paesi di usufruire di finanziamenti *ad hoc*²⁵, la cui accettazione è avvenuta previa adesione (da parte dei medesimi) ad un programma di riequilibrio delle proprie condizioni finanziarie (*i.e.* la elaborazione di un piano di *aggiustamento macroeconomico*, in grado di ripristinare la fiducia del mercato nello *standing* creditizio e nella competitività di lungo termine dei paesi beneficiari dell'assistenza)²⁶.

Si è, dunque, in presenza di un programma che, nella sua prima fase di attuazione, si è esaurito nel circoscritto ambito di interventi che rispondevano all'obiettivo primario di salvaguardare gli Stati beneficiari da potenziali situazioni di dissesto, per cui la tutela dell'interesse generale dell'Unione alla stabilità costituiva solo un riflesso indiretto della loro efficacia. Ciò ha contribuito ad accendere un dibattito critico nei confronti del *Mes*, soprattutto nel riferimento alla sottoposizione dei paesi beneficiari all'intervento della cd. *troika* (*i.e.* i rappresentanti della BCE, della Commissione europea e del Fondo monetario internazionale) che esso ha comportato²⁷, la quale nel caso

countries have Aaa ratings and Greece and Ireland are excluded as direct or indirect beneficiaries of European financial support, reliable estimates put the Efsf's effective lending capacity at under €300 billion».

²⁵ Cfr. www.efsf.europa.eu/about/index.htm, ove si puntualizzano la direzione degli interventi e le modalità operative del Fondo («financial assistance to Ireland, Portugal and Greece. The assistance was financed by the Efsf through the issuance of bonds and other debt instruments on capital markets»).

²⁶ Significative al riguardo sono le precisazioni fornite dall'EUROPEAN STABILITY MECHANISM: «to fulfill its mission, Efsf issues bonds or other debt instruments on the capital markets. The proceeds of these issues are then lent to countries under a programme. The Efsf may also intervene in the primary and secondary bond markets, act on the basis of a precautionary programme and finance recapitalisations of financial institutions through loans to governments», visionabili su <http://www.bankpedia.org/index.php/en/98-english/e/23668-european-financial-stabilityfacility>.

²⁷ Con il termine *troika* ci si riferisce al Comitato di controllo informale costituito nelle modalità indicate nel testo. Essa è finalizzata alla supervisione della procedura di salvataggio adottata dall'Unione europea nei confronti degli Stati membri a rischio di *default* mediante l'imposizione di misure economiche di austerità, tali da consentire a questi ultimi di intraprendere un cammino di riequilibrio per la ricostituzione della relativa situazione economica e finanziaria. La valutazione degli effetti dell'operato di tale Comitato è tuttora al centro di un ampio dibattito istituzionale; per approfondimenti, si veda l'Indagine del Parlamento europeo «sul ruolo e le attività della *troika* (Bce, Commissione e Fmi) relativamente ai paesi dell'area dell'euro oggetto di programmi (2013/2277(Ini))», reperibile su www.europarl.europa.eu.

della Grecia ha imposto una ‘cura’ particolarmente drastica che ha avuto come conseguenza miseria e disoccupazione²⁸.

Non può trascurarsi di osservare, peraltro, che di fronte alla emergenza generata dal diffondersi del Covid-19 i ministri delle finanze dell’Eurozona hanno incluso tra le misure adottate per contrastare detta calamità anche l’intervento del *Mes*. Si addivene in detta sede all’esclusione delle spese sanitarie dirette e indirette legate al Covid-19 dai vincoli del *Mes*, nonché alla previsione della possibilità per i paesi dell’Eurozona di ottenere liquidità entro un massimo del 2% del Pil fino alla fine dell’emergenza²⁹. L’assunzione di tale orientamento decisionale da parte delle autorità di vertice dell’UE segna un “cambio di passo” nel processo evolutivo del *Mes*, coerente con il mutamento in atto delle relazioni tra i paesi membri.

La crisi pandemica ha evidenziato come la rigidità e il rigore dei parametri del Trattato di Maastricht, ribaditi dal cd. patto di stabilità, recando un forte vincolo allo sviluppo, sarebbero stati di ostacolo alla ripresa economica necessaria dopo la stasi operativa causata dal *lockdown*; i vertici dell’Unione, in linea con le indicazioni di noti economisti e premi Nobel³⁰, si sono resi conto che era divenuto indispensabile abbandonare (almeno in via temporanea) la via del rigore per promuovere, tra l’altro, l’obiettivo di un maggior livello occupazionale.

²⁸ Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Grecia: una tragedia del nuovo millennio*, visionabile su www.apertacon-trada.it/2015/07/23/grecia-una-tragedia-del-nuovo-millennio-i, saggio nel quale si evidenzia la situazione di criticità conseguente alla ricerca da parte della Grecia di rimedi di vario genere che spaziavano da misure minimaliste (quali, ad esempio, la definizione di prestiti bilaterali), a interventi di ampio respiro riconducibili al PSI (*Private Sector Involvement*), alla fruizione degli interventi *non convenzionali* della BCE, alla gestione dell’emergenza attraverso il ricorso al *Fondo salva Stati* europeo, all’accettazione del cd. *Programma di protezione* (con ovvia sottoposizione alle prescrizioni della *troika*, costituita, come si è detto, dal FMI, dalla BCE e dalla Commissione UE).

²⁹ Cfr. l’editoriale intitolato *Cos’è il Mes e cosa può fare contro il Covid-19*, visionabile su www.orizzontipolitici.it/cose-il-mes-e-cosa-puo-fare-contro-il-covid-19.

³⁰ Ci si riferisce ai suggerimenti di Franco Modigliani, Paul Samuelson, Robert Solow e altri importanti studiosi, quali Olivier Blanchard, richiamati nel noto saggio di G. DI TARANTO, *Politicamente corretto ed economicamente falso*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2021, numero speciale, 42 ss, che offre una preziosa critica costruttiva avverso l’adozione delle politiche del rigore nell’eurozona.

Da qui l'adozione di una serie di interventi che affondano le loro radici nella situazione di bisogno determinata dalla crisi pandemica: mi riferisco, nello specifico, alla sospensione del Patto di stabilità (e con essa a quella dei parametri deficit/Pil al 3% e debito/Pil al 60%), all'introduzione della possibilità di concedere 'aiuti di Stato' e, da ultimo, al superamento del "tabù dell'emissione degli eurobond" attuata col *Recovery Fund*³¹.

Si individuano i presupposti di una realtà che induce a ipotizzare che forse, all'epoca, sono stati ritenuti maturi i tempi per sostituire all'Europa delle *regole* quella della *solidarietà*, predisponendo i necessari presidi volti ad evitare che l'emergenza sociale si tramutasse in rabbia (alimentando una contestazione i cui esiti apparivano imprevedibili³²). Lo scenario che appare all'osservatore si dischiude alla speranza di un futuro diverso, nel quale le incognite e le incertezze che tuttora si riscontrano potranno essere attenuate ove l'intento di aprire al nuovo si traduca in una concreta volontà di introdurre adeguate modifiche ai Trattati europei, sì da sottrarre i cittadini dell'UE alle intemperie di una rinnovata *austerità*.

4. *La riforma del Trattato istitutivo del Mes ...*

Rilevante, nel delineato contesto della crisi economica successiva all'evento pandemico, è la riflessione che l'autorità governativa italiana conduce, a livello internazionale, in ordine alla possibilità di utilizzare strumenti che il regolatore europeo ha creato con la finalità di dare un supporto a paesi in difficoltà economiche.

Viene, infatti, dalla medesima prospettata la possibilità di richiedere all'Unione di fruire del *Mes* per l'attivazione di un adeguato sostegno ai sistemi economici all'epoca in crisi; richiesta motivata dal fatto che quest'ultimo, grazie alla sua notevole disponibilità finanziaria, era in grado di aiutare l'economia del continente a superare «uno choc globale

³¹ Così G. DI TARANTO, *Politicamente corretto ed economicamente falso*, cit., 44.

³² Cfr. l'editoriale intitolato *Coronavirus e rabbia sociale*, gruppo su Fb: "Rompiamo tutti i supermercati" visionabile su www.lasicilia.it/news/palermo/332926/coronavirus-e-rabbia-sociale-gruppo-su-fb-rompia-mo-tutti-i-supermercati.htm.

senza precedenti»³³. Si era in presenza di una proposta che voleva adattare il Fondo «alle nuove circostanze in modo da poter usare tutta la sua potenza di fuoco»³⁴; ciò in una logica che ne prospettava l'apertura a «tutti gli Stati membri, in modo da aiutarli a combattere le conseguenze dell'epidemia di Covid»³⁵.

Tale innovativa ipotesi di fruizione del *Mes* suscitò ampie perplessità, a livello interno, sulla base della considerazione che in passato l'Italia – anche nella fase più acuta della crisi finanziaria (*i.e.* gli anni 2011-2012) – non aveva mai aderito all'invito dei maggiori paesi creditori e di alcune istituzioni di richiedere l'assistenza di tale Fondo³⁶. E' evidente che si voleva in tal modo evitare l'automatico assoggettamento del nostro Paese al regime di sorveglianza rafforzata, che nella sostanza avrebbe comportato una sorta di “commissariamento” della politica economica italiana. A ben considerare, tuttavia, la proposta del *Premier* italiano sottolineava l'esigenza di ammodernamento del *Mes* che, come venne da lui precisato, era stato «stabilito avendo in mente un diverso tipo di crisi», ragion per cui si rendeva necessario adattarlo «alle nuove circostanze»,

³³ Cfr. l'editoriale intitolato *Coronavirus, Conte al Ft: "Attivare Mes contro shock globale senza precedenti"*, visionabile su https://www.adnkronos.com/fatti/politica/2020/03/20/coronavirus-conteattivare-mes-contro-shock-globale-senza-precedenti_jEL5m3NI2jVucXI9yBOWTM.html?refresh_ce, ove si riportano i contenuti della intervista rilasciata dal *Premier* Conte al *Financial Times* il 20 marzo 2020, dalla quale peraltro si evince con chiarezza che non era sua intenzione accedere al *Mes* alle condizioni che all'epoca ne regolavano il funzionamento,

³⁴ Cfr. l'editoriale intitolato *Ue al lavoro per far fronte alla crisi. Conte: usare il Mes per prestiti ai governi*, visionabile su www.ilsole24ore.com/art/conte-ue-usi-500-miliardi-mes-prestiti-tutti-governi-ADK99gE, ove sono riportate le parole pronunciate nella menzionata intervista del *Premier* Conte al *Financial Times* del 20 marzo 2020.

³⁵ Così le parole del *Premier* Conte nella intervista al *Financial Times* citata nella nota n. 33.

³⁶ Cfr. PERRONE - TROVATI, *Mes, Cinque Stelle contro Conte Il premier insiste: più strumenti*, in *IlSole24Ore* del 21 marzo 2020, ove si riportano le parole del capo politico del movimento 5S «A un Mes senza condizioni non credo». Di certo poteva suscitare preoccupazione il timore che i mercati rispondessero negativamente in presenza di un ricorso *tout court* al *Mes*, potendo tale forma di intervento essere interpretato come una dichiarazione di prefallimento, cosa da escludere nel caso in cui si fosse stato dato a seguito alla proposta formulata da Giuseppe Conte nell'intervista al *Financial Times*, in considerazione dei chiarimenti ivi rappresentati.

consentendo all'UE di dare «una risposta coraggiosa... e non soltanto di un'azione coordinata... (si da)... mostrare unità e solidarietà»³⁷.

L'orientamento contrario alla utilizzazione del *Mes*, con tutta probabilità, fu influenzato dalle tormentate vicende da cui era stata caratterizzata la vita della Grecia (in un crescendo dai toni drammatici), per quanto imputabili a palesi disfunzioni di quest'ultima³⁸; di certo le criticità che hanno investito tale Paese hanno anche influenzato in chiave negativa la disponibilità di alcuni Stati membri (tra cui l'Italia) ad accettare l'intervento del *Mes*, forse sopravvalutando i pericoli (talora ricondotti anche a rischi di natura reputazionale) che ne sarebbero potuti derivare.

Ciò ha portato, sul piano delle concretezze, ad una svalutazione della validità di tale strumento interventistico, trascurando i benefici rivenienti dalla sua azione ove fossero state disposte modifiche al suo regime operativo, si da introdurre opportuni criteri di *flessibilità* nell'azione da esso svolta. Ne consegue che il *Mes*, nel tempo, ha continuato ad essere considerato da molti un rimedio penalizzante, destinato a tradursi nell'imposizione di un regime di rigore, volto ad incrementare la «*politica di austerità*» di matrice europea. Ciò trascurando di tener conto che, comunque, si versa in presenza di interventi che sono praticati dal Fondo solo su *richiesta* dei paesi che intendano avvalersene; ragion per cui gli Stati membri - nonostante abbiano sottoscritto il capitale del *Mes* (nella doverosa logica di

³⁷ Si veda al riguardo, l'editoriale intitolato *Conte sul Financial Times: «L'Europa usi il Mes per l'emergenza coronavirus»*. Gentiloni: «Proposta condivisibile, risposta Ue ancora non adeguata» visionabile su <https://www.open.online/2020/03/20/giuseppe-conte-sul-financial-times-ue-usi-il-fondo-salva-stati-per-emergenza-corona-virus>.

³⁸ La complessa situazione di instabilità finanziaria in cui versava la Grecia dopo il primo decennio di questo secolo - attestata, tra l'altro, dall'inadempienza di tale Paese nei confronti del FMI, stante la mancata restituzione di 1,5 miliardi di euro alla scadenza del 30 giugno 2015) - è originata da una disinvolta gestione delle politiche fiscali (disancorata dai vincoli imposti dal c.d. *patto di stabilità*), condotta con gravi occultamenti delle reali condizioni economico finanziarie; cfr. tra i tanti l'editoriale «*Incredibile: Prodi accusa la Grecia di avere truccato i conti per entrare nell'euro*», visionabile su www.italiaoggi.it/giornali/dettaglio_giornali.asp?preview=false&accessMode=FA&id=2000531&codiciTestate=1; in letteratura v. G. DI TARANTO, *Il salvataggio temporaneo di Atene? Vantaggioso solo per Berlino*, in *Milano finanza* del 16 marzo 2012.

unitarietà e spirito solidaristico che deve supportare i rapporti tra gli Stati UE)³⁹ - sono liberi di non utilizzare i relativi servizi finanziari.

Il clima di diffidenza in ordine alla efficacia (*rectius*: ai benefici) della funzione svolta dall'organismo in parola si è tradotto in una sorta di resistenza (attuata soprattutto dal nostro Paese) ad accettare la logica riformatrice della operatività del Fondo che ha trovato espressione nell'*Accordo*, recante modifiche al Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità, stipulato a Bruxelles il 27 gennaio e l'8 febbraio 2021⁴⁰.

La previsione di una riforma riguardante tale organismo risale alla fine del 2017 allorché la Commissione europea presentò alcune proposte di modifica del *Mes*, poi seguite nel 2018 dalla decisione del Consiglio europeo di assegnare al meccanismo in parola “nuove funzioni per il sostegno comune al Fondo di risoluzione unico per le banche”⁴¹; donde la predisposizione di una bozza di revisione del Trattato suddetto. Sarà necessario, tuttavia, che trascorra un altro anno prima che l'Eurogruppo raggiunga un consenso di massima sulla riforma, sospeso poi a causa della pandemia per giungere infine ad un accordo conclusivo nella riunione del 30 novembre 2020. Come ho dianzi precisato, agli inizi dell'anno 2021 i rappresentanti degli Stati membri hanno firmato l'*Accordo* che modifica il *Mes*, prevedendone il collegamento al *Fondo di risoluzione unico*; ad eccezione dell'Italia, tutti i Paesi che lo hanno sottoscritto hanno provveduto alla relativa ratifica, approvazione o accettazione. Significativa al riguardo è la dichiarazione, pronunciata nell'occasione dal presidente dell'Eurogruppo, Paschal Donohoe, nella quale si rimarcava che erano stati assegnati al *Mes* nuovi compiti e responsabilità correlati al

³⁹ Si fa presente che il *Mes* ha un capitale sottoscritto pari a 704,8 miliardi, di cui 80,5 sono stati versati; la sua capacità di prestito ammonta a 500 miliardi. L'Italia ha sottoscritto il capitale del *Mes* per 125,3 miliardi, versandone oltre 14.

⁴⁰ Il testo dell'*Accordo* è visionabile su *esm-treaty-amending-agreement-21_it*

⁴¹ In tale *Accordo* la Commissione europea e il *Mes* condividono obiettivi comuni e si impegnano a svolgere funzioni specifiche collegate alla gestione delle crisi per la zona euro in conformità del diritto dell'Unione europea e delle regole convenute nell'*Accordo*. In particolare dette istituzioni dovranno collaborare strettamente nelle misure di gestione delle crisi del *Mes*, nel quadro di una governance efficace, così da assicurare la stabilità finanziaria, combinando le rispettive competenze; cfr. COMMISSIONE EUROPEA, Bruxelles, 6.12.2017 COM(2017) 827 final; ID., Bruxelles, 6.12.2017 COM(2017) 827 final ANNEX.

conferimento di un incisivo ruolo «nei programmi di assistenza finanziaria e nella prevenzione delle crisi»⁴².

Per vero, il *Mes* “riformato” a servizio del *Fondo di risoluzione* è preordinato - come è stato correttamente sottolineato in letteratura - a fornire una «garanzia ... alla risoluzione di crisi bancarie sistemiche, un rischio potenzialmente serio anche in Europa data la rapida crescita di tassi di interesse e le spinte recessive»⁴³. E' evidente come la sperimentazione di nuove tipologie di rischi in grado di minare la compattezza del sistema economico finanziario dell'UE ha fatto ritenere opportuno rinvenire nuovi mezzi di prevenzione orientati alla salvaguardia della stabilità dell'ordinamento bancario europeo, già sottoposto nel decennio precedente ad una innovativa regolazione con la realizzazione dell'UBE⁴⁴. Sicchè, deve ritenersi inequivoco l'intento del legislatore europeo di introdurre, attraverso la riforma del *Mes*, una indispensabile integrazione all'apparato salvifico delle crisi bancarie rappresentato dal *Meccanismo di risoluzione delle crisi*, introdotta dalla direttiva n. 2014/59/UE (cd. BRRD) e del regolamento n. UE/806/2014 (cd. SRM).

Al riguardo, va fatto presente che ampia parte della dottrina ha valutato positivamente il disegno disciplinare a fondamento dell'Unione bancaria europea⁴⁵; esso, infatti, appare correlato alla necessità di superare le asimmetrie che, di fronte all'erompere di possibili crisi, costituiscono un fattore disaggregante dell'equilibrio sistemico. Va ricordato, peraltro, che sono stati giudicati in modalità

⁴² Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Comunicato stampa del 27 gennaio 2021, visionabile su www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/01/27/statement-by-the-eurogroup-president-pa-schal-donohoe.

⁴³ Così M. BORDIGNON – F. SCINETTI – N. SCUTIFERO, *Il meccanismo europeo di stabilità*, visionabile su <https://osservatorio-cpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-il-meccanismo-europeo-di-stabilita>.

⁴⁴ Significative, in proposito, sono le parole pronunciate dal Governatore Visco (cfr. *Intervento* all'Assemblea ordinaria dell'ABI, Roma, 11 luglio, 2012) con riguardo alla prospettiva dei vertici UE di definire con l'UBE un 'disegno compiuto', nel quale a fianco alla «supervisione bancaria unitaria» si rinvengano «i necessari presupposti di condivisione fiscale, fondi e meccanismi europei per la garanzia dei depositanti e per la risoluzione delle crisi».

⁴⁵ Cfr., tra gli altri, E. WYMEERSCH, *The European Banking Union. A first Analysis*, Universiteit Gent, Financial Law Institute, Wp, ottobre 2012, 1; F. CAPRIGLIONE, *L'unione bancaria europea*, Torino, 2013, capitoli IV e V; M. SARCINELLI, *L'unione bancaria europea*, in *Banca imp. soc.*, 2012, 333 e seguenti.

critiche i principi ordinatori della menzionata direttiva fondati sull'utilizzo della tecnica del cd. *haircut*⁴⁶, principi che in sede applicativa hanno dato luogo a molteplici problematiche⁴⁷. In particolare, oltre alla riconosciuta difficoltà di dare attuazione all'intento normativo di evitare l'impiego di danaro pubblico per l'interesse satisfattivo del ceto creditorio (cui si ricollega il ridottissimo numero di risoluzioni, con annessa pratica del *bail-in*, poste in essere nell'ultimo decennio), è stata rilevata l'intrinseca limitazione operativa del *Meccanismo* in parola riveniente dalla contenuta disponibilità di mezzi finanziari a disposizione del *Fondo di risoluzione*⁴⁸.

Per vero, come è stato sottolineato nella proposta riguardante il menzionato SRM⁴⁹ l'applicazione di un *corpus* unico di norme alla risoluzione delle crisi è «combinata all'accesso a un fondo unico europeo», il cui apporto deve ritenersi fondamentale ai fini del corretto ripristino di un ordinato funzionamento dei mercati bancari dell'Unione. Si spiega, quindi, lo stretto collegamento del *Single Resolution Mechanism* alle misure preordinate allo scopo di consentire che la relativa funzione possa essere esercitata proficuamente.

E' evidente, pertanto, la centralità che il *Fondo di risoluzione* presenta nel contesto complessivo del secondo pilastro dell'UBE. Infatti, esso - in conformità alle direttive impartite dal *Comitato di risoluzione unico*, organo decisionale della procedura che qui ci occupa - svolge un'attività finalizzata a consentire la risoluzione delle banche in dissesto, intervenendo quando sono state già sperimentate, senza

⁴⁶ In base al disposto dell'art. 13 del citato regolamento le prime perdite dell'ente in crisi sono sostenute dagli azionisti; i creditori intervengono, altresì, in ragione dell'ordine di priorità stabilito tra i diversi crediti, laddove nessuna classe creditoria è tenuta a sostenere perdite superiori a quelle potenzialmente derivanti dall'applicazione dell'ordinaria procedura di liquidazione bancaria.

⁴⁷ Cfr. *ex multis* D. ROSSANO, *La nuova regolazione delle crisi bancarie. Risoluzione e tecniche di intervento*, Milano, 2017, 95 ss. e 166 ss; V. TROIANO, *La Bank Recovery and Resolution Directive e la problematica dei piani di risanamento*, relazione svolta nel convegno *Vigilanza europea e funzione dell'impresa bancaria tra autonomia, stabilità e utilità sociale*, Università di Bergamo, 26 maggio, 2017.

⁴⁸ Cfr. CONSIGLIO EUROPEO, *Meccanismo di risoluzione unico*, visionabile su <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-resolution-mechanism>, ove si precisa che «l'importo aggregato massimo concordato delle linee di credito degli Stati membri della zona euro è fissato a 55 miliardi di EUR».

⁴⁹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di regolamento* del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2013) 520 final, 6.

conseguire risultati utili, le altre opzioni previste dalla normativa per evitare il *default* degli enti creditizi che versano in situazione di patologia aziendale.

L'SRF trae origine dalla definizione di un trattato (*Intergovernmental Agreement*, cd. IGA) fra i paesi partecipanti; accordo che si caratterizza per la sua rilevanza tecnica connessa alla specificità della disciplina riguardante i cd. comparti nazionali, destinati ad essere unificati mediante graduale trasferimento in un 'Fondo centrale europeo'. Il Fondo viene alimentato con i contributi finanziari del settore bancario, avendo di mira il raggiungimento (nell'arco di 8 anni) di un ammontare complessivo di almeno l'1% dell'importo dei depositi protetti di tutti gli enti creditizi autorizzati in tutti gli Stati membri dell'UBE, vale a dire circa 55 miliardi di euro⁵⁰. Ne consegue che le menzionate modalità di finanziamento del Fondo escludono che l'aiuto offerto agli appartenenti al settore del credito avvenga utilizzando le disponibilità monetarie dei cittadini europei.

Ciò posto, e tralasciando di soffermarmi in questa sede sulle modalità operative di tale Fondo, mi sembra inequivoca la circostanza che la funzione assegnata al medesimo costituisca una condizione necessaria per garantire il rispetto di uno dei principi fondanti dell'UBE: porre a carico degli appartenenti al settore del credito il costo dei dissesti bancari, evitando che la loro soluzione dia luogo a forme di *socializzazione delle perdite*⁵¹.

Va da sé che, nel delineato contesto, la riforma del *Mes* in esame risponda all'esigenza di ottimizzare l'apparato tecnico strutturale dell'Unione e, più in particolare, di assicurare livelli di stabilità

⁵⁰ Cfr. *supra* nota 44. Vedi, altresì, COMMISSIONE EUROPEA, *Finalising the Banking Union: European Parliament backs Commission's proposals (Single Resolution Mechanism, Bank Recovery and Resolution Directive, and Deposit Guarantee Schemes Directive)*, Statement/14/119, 3, ove si sottolinea che «the Single Resolution Fund will be constituted from contributions from all banks in the participating Member States. It will be administrated by the Board. The Fund has a target level of P 55 billion and can borrow from the markets if decided by the Board. It will reach the target level over 8 years».

⁵¹ Ci si riferisce al meccanismo praticato dai vertici dell'ordinamento del credito così definito dalla dottrina in quanto poneva a carico della collettività gli interventi finanziari preordinati al salvataggio delle banche in crisi; cfr. F. CAPRIGLIONE, *Regolazione europea post-crisi e prospettive di ricerca del diritto dell'economia: il difficile equilibrio tra politica e finanza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016, 537 ss.

maggiori rispetto a quelli garantiti dalle procedure (applicabili nei casi di insolvenza) vigenti negli Stati membri. In altri termini, si è voluto rimediare, per tal via, agli ipotizzabili impedimenti che le insufficienti disponibilità monetarie del *Fondo di risoluzione* potrebbero causare al recupero di adeguati livelli di efficienza del mercato, compromessi dall'impatto negativo della situazione di dissesto in cui versa un appartenente al settore bancario; a ciò si aggiunga il beneficio riveniente dal fatto che essendo gli *asset* del *Fondo di risoluzione* costituiti da impegni delle banche partecipanti, il *Mes* potrà fruire di una pronta liquidità per attivare eventuali interventi.

Da qui la particolare valenza ascrivibile alla mancata ratifica dell'*Accordo* intergovernativo volto a modificare il trattato istitutivo del *Mes* in una logica che ne innova le finalità, ora riconducibili non più al salvataggio di uno o più Stati membri bensì a finanziare un organismo UE, sì da rendere possibile la realizzazione di un obiettivo primario, sotteso alla realizzazione dell'UBE (identificato nella prevenzione delle crisi bancarie e, più in generale, nella salvaguardia degli equilibri del mercato).

Sotto altro profilo, può dirsi che detta riforma consegue al mutato orientamento politico culturale che sembra affermarsi nell'Unione a seguito di alcuni eventi che hanno caratterizzato gli inizi del terzo decennio di questo secolo (crisi pandemica, lotta al cambiamento climatico ed alle turbative dell'ecosistema, guerra russo ucraina). Come ho avuto modo di sottolineare in altra sede, tali eventi hanno determinato un significativo affievolimento della intransigenza reattiva (ispirata alla conservazione di interessi individualistici e decisamente negatoria di uno spirito solidaristico) che a lungo ha imperversato nell'UE, impedendo che si sviluppassero le condizioni per la riferibilità ad un modello operativo orientato ad una 'flessibilità programmatica', volta a promuovere l'adozione di soluzioni mirate a perseguire forme di più concreta integrazione tra gli Stati membri⁵².

⁵² Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Clima energia finanza. Una difficile convergenza*, Milano, 2023, *passim*, ove sono richiamati i numerosi interventi disposti in sede europea al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile sotto il profilo socio economico ed ambientale, evidenziandosi la riferibilità dei provvedimenti assunti al 'piano d'azione' per il supporto della crescita dei paesi UE e all'adozione del *Green Deal* europeo, interventi che danno contenuto al quadro normativo 'sulla finanza sostenibile'.

Ciò induce a pensare che l'attuazione dell'*iter* di rinnovamento del *Mes* faccia parte del programma europeo volto a rinvenire soluzioni adeguate per la costruzione di una «casa comune»; donde la necessità di non opporre ad esso resistenze fondate su convinzioni di natura ideologica che allontanano la fruizione di un'opportunità che i vertici europei intendono offrire ai paesi dell'Unione per favorirne la crescita.

5. Segue: ... *critiche alla sua portata disciplinare.*

Un attento riferimento alle indicazioni della maggioranza politica del nostro Paese evidenzia - come si evince da un intervento, svolto nel giugno 2023 dal Presidente del Consiglio in sede parlamentare - uno scarso interesse per la approvazione della ratifica del *Mes*, reputando «non... utile all'Italia alimentare ...una polemica su tale strumento finanziario...(essendo prioritario l'obiettivo di)... affrontare il negoziato sulla nuova *governance* europea con un approccio *a pacchetto*, nel quale le regole del Patto di Stabilità, il completamento dell'unione bancaria e i meccanismi di salvaguardia finanziaria si discutano nel loro complesso»⁵³.

Consegue l'assunzione di una linea che potremmo definire *attendista* destinata a risolversi in un sostanziale rinvio del provvedimento in parola. Di ciò v'è conferma nelle parole dianzi menzionate della Premier Meloni, nelle quali si lega indissolubilmente (richiamando l'esigenza di '*un approccio a pacchetto* ') la accettazione del *Mes* agli esiti della riforma del «patto di stabilità e crescita»; linea poi ripresa nella conferenza stampa di fine anno 2023: «il *Mes* è uno strumento obsoleto... penso...(che)... nella reazione dei mercati alla mancata ratifica si legga una consapevolezza rispetto al fatto che è uno strumento obsoleto»⁵⁴.

In tale ordine d'idee si potrebbe ipotizzare la riferibilità ad uno stretto nesso tra la ratifica del *Mes* ed il completamento dell'UBE, ove venga raccordata la funzione dello strumento in parola alla realizzazione del cd. terzo pilastro (relativo alla istituzione di un fondo comune per la «tutela dei depositi»). Per converso, a ben considerare,

⁵³ Cfr. *Atti Parlamentari*, Cam. Dep. XIX legisl., discussioni, seduta di mercoledì 28 giugno 2023, resoc. stenograf.

⁵⁴Cfr. <https://www.tgcom24.mediaset.it/2024/video/meloni-in-conferenza-stampa-difende-la-linea-sul-mes-su-pozzolo-irresponsab>.

sottesa a tale orientamento si individua una decisa contrarietà da parte della politica all'adozione della misura interventistica di cui trattasi ove non siano apportate alla stessa adeguate modifiche⁵⁵.

Consegue un inevitabile rallentamento del processo di attivazione del menzionato terzo pilastro dell'UBE, fino ad oggi inattuato a causa della mancanza di volontà da parte dei vertici dell'Unione di dar corso ad una *mutualizzazione* del rischio degli Stati membri⁵⁶. Ne deriva un mancato rafforzamento dell'Unione come «entità comunitaria», situazione ascrivibile alla contrarietà di alcuni paesi europei ad accettare una qualsivoglia forma di condivisione degli obblighi di natura finanziaria. Con riguardo specifico al nostro Paese, sulla determinazione della decisione parlamentare di rifiuto della ratifica in parola ha influito anche l'implicito riferimento agli insoddisfacenti esiti della riforma del Patto di Stabilità, di cui si è detto, la cui definizione è avvenuta, com'è noto, in data antecedente alla assunzione della nominata decisione; esiti ai quali evidentemente è stato subordinato il gradimento dei contenuti della riforma del *Mes*.

Sono, altresì, note le motivazioni formulate in sede politica per esprimere la contrarietà alla riforma del *Mes*, alle quali i *mass media* e la stampa specializzata hanno dato ampio rilievo. In esse vengono evidenziati i supposti limiti della riforma, come è dato evincere dalle opinioni (di cui si è detto in premessa) espresse da taluni parlamentari a sostegno della 'bocciatura' della ratifica⁵⁷; alle medesime, peraltro, fanno riscontro le tesi di tecnici accreditati in ambito finanziario i quali hanno contrapposto una visione fondata su considerazioni che

⁵⁵ Significative, in proposito, devono ritenersi le parole della Premier Meloni "Conte ha dato ok a riforma Fondo salva stati (*Mes*) senza coinvolgere il Parlamento, che entro Dicembre sarà chiamato a ratificare questa nuova *eurofolia*: una super Troika onnipotente. FDI farà barricate contro ennesimo tradimento verso il popolo", parole visionabili su https://twitter.com/GiorgiaMeloni/status/1196383713128407041?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetem-bed7.

⁵⁶ Come è noto l'Unione Bancaria Europea non è mai stata completata, ma il motivo non è perché manchi un organismo tecnico. La ragione di tale evenienza risiede nella volontà di un gruppo di paesi i quali ritengono si debba provvedere a una riduzione del rischio prima di realizzare il cd. terzo pilastro; ciò ravvisando l'esigenza di una preventiva riduzione (da parte delle banche) della quantità rilevante di titoli sovrani dei paesi ad alto debito, detenuta nel loro portafoglio titoli. E' implicito in tale atteggiamento il riferimento all'Italia ed alle sue banche.

⁵⁷ Cfr. *supra* note nn. 8 e 9.

postulano la necessità di far riferimento alla *concretezza* dei fatti nel valutare la realtà di cui trattasi, anziché dar spazio ad orientamenti ideologici ⁵⁸.

Come si è dianzi evidenziato, si è in presenza di valutazioni nelle quali le ragioni politiche hanno prevalso su quelle di carattere economico giuridico, per cui sono state rappresentate da parte di alcuni politici motivazioni critiche che appaiono comprensibili soltanto in una logica che tiene conto dell'esigenza di dover tener ferma l'adesione a posizioni di principio consolidate nel tempo.

Nello specifico si individua un orientamento popolar-sovrano che, nel tacito riferimento alla tradizionale avversione di ampia parte della nostra politica al *Mes*, ha voluto sancire un chiaro rifiuto della possibilità di far ricorso a tale istituzione; ciò, ovviamente, in uno spirito incurante del fatto che gli interventi di quest'ultima possano essere richiesti da un altro Stato UE, che intenda beneficiare del supporto finanziario che essa è in grado di offrire. Da qui le sorprendenti affermazioni con cui è stata giustificata la linea decisionale adottata dal Parlamento italiano, delle quali si rinviene una chiara sintesi nelle parole pronunciate dal vice Premier Salvini il 23 dicembre 2023: "il Mes è uno strumento ... inutile, superato, non utilizzato, dannoso ... il Parlamento ha esercitato il suo diritto democratico di bocciare uno strumento inutile e dannoso"⁵⁹.

E' difficile commentare queste parole! Di certo esse contrastano con la storia di un Europa che, a fatica, tenta di darsi un regime disciplinare improntato alla solidarietà. Ed invero, non viene consentito alla finanza di svolgere un ruolo consono ad una comunità integrata, la quale percepisce oggi, più che nel passato, l'esigenza di coesione tra le popolazioni dell'Unione (le quali avvertono in modalità crescente il bisogno di un'interazione che renda possibile la coesistenza delle diversità nella molteplicità). Si è impedita la possibilità alle banche dell'EU di fruire del paracadute rappresentato dagli interventi del *Fondo di risoluzione unico* il quale al presente, come si è detto in precedenza, ha limitate disponibilità che circoscrivono in maniera significativa la sua capacità d'azione, per cui si è reso necessario

⁵⁸ Cfr. C. COTTARELLI, *Le tre partite perse*, in *La Repubblica* del 22 dicembre 2023.

⁵⁹ Cfr. https://www.ansa.it/lombardia/notizie/2023/12/23/salvini-sul-mes-nessun-caso-italia-in-europa_dba7e22b-3b9a-4242-a869-6fe05589d3ec.html.

l'intervento correttivo disposto dal legislatore europeo con la modifica del trattato istitutivo del *Mes*.

D'altronde, deve ritenersi priva di fondamento scientifico la considerazione che - muovendo dal presupposto: «l'economia italiana è solida... (e)... cresciamo di più dei francesi e dei tedeschi» - perviene alla conclusione secondo cui «un pensionato o un operaio italiano avrebbero dovuto pagare per salvare una banca tedesca»⁶⁰; affermazione che non tiene alcun conto della interdipendenza economico finanziaria esistente tra i paesi UE, per cui un'eventuale situazione di dissesto di una banca francese o tedesca si propagherebbe, senza indugi, alle istituzioni creditizie degli altri Stati membri⁶¹. Ciò a prescindere dalla corretta considerazione, di recente rappresentata, che nel «rapporto tra *Mes* e le banche la riforma introduce... una novità... (che dovrebbe tranquillizzare)... le banche italiane»; ciò in quanto «il Fondo di Risoluzione.. è finanziato con i contributi delle banche europee ed ha lo scopo di aiutare le banche in difficoltà usando i soldi delle altre banche e non quelli del contribuente europeo»⁶².

Sul punto va fatto presente che, dopo la crisi finanziaria del 2008, a seguito delle modifiche dell'apparato di vertice dell'Unione⁶³, quest'ultima dispone di un modello di *governance* economica particolarmente efficace, fondato su un coordinamento economico e di bilancio che consente una convergenza finalizzata all'obiettivo di

⁶⁰ Così M. SALVINI, nel video su <https://stream24.ilsole24ore.com/video/italia/salvini-mes-e-strumento-inutile-dannoso-e-superato/AFKoXDAC>

⁶¹ Significative, al riguardo, sono le considerazioni formulate nell'editoriale intitolato *Buoni motivi per ripensare alla scelta sul Mes, che rischia di nuocere solo a noi*, apparso su *IlSole24Ore* del 4 gennaio 2024.

In esso, infatti, si sottolinea che la critica secondo cui «il Mes non serve all'Italia, serve alla Germania in quanto le nostre banche sono solide... ipotizza che le banche tedesche siano sull'orlo del fallimento»; tesi da considerare infondata atteso che dimostra come «non si siano compresi gli insegnamenti della grande crisi finanziaria» perché essa sembra escludere che «una crisi eventuale delle banche tedesche non si ripercuoterebbe sul sistema finanziario italiano».

⁶² Cfr. l'articolo di T. BOERI-R. PEROTTI, *Legati al vecchio Mes*, in *la Repubblica* dell'11 gennaio 2024.

⁶³ Cfr. *ex multis* M. PELLEGRINI, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2012, 54 ss; V. TROIANO, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo*, in *AA.VV., Corso di diritto pubblico dell'economia*, a cura di M. Pellegrini, Milano, 2023, 505 ss.

garantire un'analisi ed una valutazione congiunta di tutte le politiche, anche con riguardo ad «ambiti che in passato non erano sistematicamente sottoposti a sorveglianza economica, come gli squilibri macroeconomici e le questioni attinenti al settore finanziario»⁶⁴.

Peraltro, non si può omettere di considerare, in tale contesto, la piena contrarietà al *Mes* manifestata da alcuni studiosi, i quali in una 'lettera aperta' hanno ribadito che «la sola riforma sensata del *Mes* sarebbe la sua abolizione», per cui viene invitato il Parlamento italiano «a non cedere alle pressioni e a mantenersi su questa linea»⁶⁵. Tale assunto - formulato da studiosi che individuano la causa del mancato completamento dell'UBE nell'«atteggiamento sbagliato e pericoloso di alcuni paesi» - non giustifica il giudizio negativo espresso sul *Mes* e, in particolare, il dubbio sulla validità dell'affidamento del compito di *backstop* per l'Unione Bancaria «a un organismo al di fuori delle istituzioni comunitarie.... che per statuto è tenuto a perseguire il solo interesse dei creditori e dunque a non prendere in considerazione...gli interessi politici generali»⁶⁶.

Questo argomentare trascura che l'originario intento del regolatore europeo nel creare l'EFSF è stato quello di dar vita ad uno strumento alternativo alla operatività non convenzionale della BCE, donde l'assegnazione dell'attività di sostegno finanziario ad un soggetto, giuridicamente distinto da quest'ultima, di diritto lussemburghese⁶⁷. Inoltre, in tali affermazioni non si tiene conto che il supporto dato dal

⁶⁴ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Governance economica*, visionabile su <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/87/governance-economica-finanziario>.

⁶⁵ Ci si riferisce all'editoriale intitolato *L'unica riforma necessaria per il Mes* firmato da numerosi accademici tra cui Nicola Acocella, Rorita Canale, Fiammetta Salmoni, Paolo Borioni, Roberto Ciccone Giovanni Dosi ed altri ancora, visionabile su <https://www.micromega.net /lunica-riforma-necessaria-per-il-mes>.

⁶⁶ Così il testo dell'editoriale citato nella nota precedente.

⁶⁷ Cfr. sul punto F. CAPRIGLIONE - A. SACCO GINEVRI, *Politica e finanza nell'Unione Europea. Le ragioni di un difficile incontro*, Milano, 2015, 148, ove si sottolinea come in siffatta logica all'EFSF è stato riconosciuto lo *status* di una "Socyté anonyme" di diritto lussemburghese (operante sotto il diretto controllo dei ministri dell'Eurogruppo, i quali hanno potere di veto su tutte le scelte rilevanti), la quale - in ragione di tale sua qualificazione - si colloca al di fuori del bilancio della Banca centrale europea.

Mes al Fondo di risoluzione unico individua una modalità ottimale per consentire un rifinanziamento delle banche in crisi senza gravare sul debito pubblico degli Stati membri e rispettando, nel contempo, le regole sugli ‘aiuti di Stato’⁶⁸. A conferma di tale assunto si richiamano le considerazioni in precedenza formulate in ordine ai contenuti delle disposizioni da 123 a 125 del TFUE, ove si prevede il divieto di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie europee; provvedimenti cui si aggiunge la c.d. *no-bail out clause*, che impone all’UE e agli altri Stati membri di non farsi carico degli impegni assunti dagli enti del settore pubblico degli Stati membri⁶⁹.

6. Quali prospettive?

Volendo trarre qualche conclusione in ordine agli avvenimenti oggetto della presente disamina è evidente l’esigenza di superare il momento di *impasse* in cui versa il nostro Paese dopo la *bocciatura* della ratifica del *Mes*. E’ questa una linea comportamentale richiesta dall’esigenza di evitare discredito per l’Italia all’interno dell’UE, dimostrando agli altri suoi membri di non voler essere di ostacolo alla possibilità di consentire la fruizione degli interventi finanziari di tale Meccanismo qualora vi siano Stati disposti ad accettare le condizioni cui i medesimi vengono subordinati.

Valutazioni di vario genere inducono a ravvisare l’opportunità di un ‘cambio di rotta’: dal mantenimento dell’elevato livello reputazionale, conquistato in sede europea dal vertice della nostra autorità governativa, alle carenti motivazioni addotte da alcuni politici a giustificazione di un orientamento che contraddice vuoi il principio della ‘non interferenza’ sulle scelte dei componenti dell’Unione, vuoi le regole economiche che la quasi totalità di questi ultimi ha deciso di assumere per facilitare (*rectius*: rendere possibile) la risoluzione delle crisi bancarie. A tacer d’altro, l’opzione parlamentare in parola appare contraria al rispetto del quadro giuridico dell’Unione europea - e,

⁶⁸ Cfr. ampiamente sul punto L. SCIPIONE, *La riforma del MES ai tempi della pandemia da Covid-19. Le principali ricadute sul processo di ridefinizione della governance economica e monetaria europea*, in *InnovazioneDiritto*, 2021, 26 ss.

⁶⁹ Per un commento di tale complesso disciplinare cfr. R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell’Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, in *CommentidUE*, n. 1/2015, 58.

dunque, al processo di integrazione delle regole di sorveglianza fiscale e macroeconomica -, atteso che il rifiuto di fornire un dispositivo di sostegno comune al *Fondo di risoluzione unico* (SRF) si configura ostativo rispetto ai principi di solidarietà e coesione, posti a presidio dell'UE.

Su un piano generale, si delinea un clima di incertezze costituito dalla acquisita consapevolezza di incorrere nel rischio di veder depotenziata la posizione di prestigio che l'Italia sta faticosamente raggiungendo e l'esigenza di dover in qualche modo recuperare la perdita di credibilità riveniente dalla mancata ratifica delle modifiche introdotte al trattato istitutivo del *Mes*. Resta fermo, infatti, il primario obiettivo della politica di evitare un ipotizzabile collegamento della recente decisione parlamentare ad una presumibile reazione alle insoddisfacenti risultanze dei «giochi» di recente attuati da Germania, Francia e Spagna nella gestione dell'accordo sul nuovo 'patto di stabilità', giochi che rivelerebbero inevitabilmente un *isolamento* del nostro Paese, cui fa riferimento la stampa specializzata⁷⁰.

Peraltro, appare peregrina l'ipotesi, rappresentata da alcuni corrispondenti esteri secondo i quali - dopo il «no del Parlamento italiano» alla ratifica della riforma del *Meccanismo di stabilità* - non deve escludersi l'eventualità che alcuni Paesi dell'Eurozona (cui la recente posizione assunta dall'Italia preclude la fruizione dei benefici del *Mes*) stipulino un *nuovo accordo* finalizzato a creare un qualche strumento che possa sostituire il Meccanismo in parola⁷¹. E' ben vero che, ai sensi dell'art. 20 del TUE e delle disposizioni degli articoli da 326 a 334 del TFUE, potrebbe essere attivata una procedura che consente ad un minimo di nove Stati membri di porre in essere una «cooperazione rafforzata» in un ambito specifico all'interno dell'Unione europea⁷²; non sfugge, tuttavia, la problematicità connessa

⁷⁰ Cfr. l'editoriale di G. TROVATI intitolato *L'Italia boccia il nuovo MES dalla UE rammarico per il no*, in *IlSole24Ore* del 22 dicembre 2023.

⁷¹ Cfr. l'editoriale di C. TITO intitolato *Un salva Stati senza l'Italia. Il piano B delle Cancellerie europee dopo lo strappo di Meloni*, visionabile su https://www.repubblica.it/politica/2023/12/23/news/unioneuropea_italia_mes-421735190.

⁷² Cfr. UNIONE EUROPEA, *EUR Lex, Cooperazione rafforzata*, visionabile su <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/enhanced-cooperation.html>, ove si precisa che «tale procedura è concepita per il superamento dello stallo in caso una

ad un intervento siffatto che finirebbe, tra l'altro, col rendere (a causa di una inevitabile sua sovrapposizione al *Mes*) inutilizzabili, sul piano delle concretezze, gli stanziamenti a quest'ultimo già effettuati dagli Stati membri.

Tralascio, inoltre, ogni considerazione in ordine alle possibili implicazioni negative di un'eventualità siffatta sul tenore dei rapporti tra il nostro Paese - che, è bene ricordare, vanta la qualifica di fondatore della Comunità europea - e gli altri membri dell'UE; quel che mi sorprende è la volontaria rinuncia (cui la menzionata *bocciatura* ha dato luogo) alla fruizione del *salvamente* offerto alle banche italiane nell'eventualità che queste - come, purtroppo, è dato evincere da casi che si sono verificati in un recente passato⁷³ - incorrano in situazioni di crisi. Ciò trascurando di valutare gli aspetti positivi della riforma in parola che, sotto un profilo giuridico economico, per le considerazioni dianzi formulate deve ritenersi, come si è anticipato, coerente con gli obiettivi di *governance* economica prefigurati dal Parlamento europeo⁷⁴.

In particolare, desta meraviglia il fatto che i parlamentari italiani - forse mossi da una visione fortemente ideologica - non hanno tenuto conto che gli interventi riguardanti le erogazioni del *Mes* vengono presi di comune accordo dagli Stati membri, per cui sembra inverosimile l'ipotesi che un Paese possa decidere autonomamente di utilizzare i capitali messi a disposizione dal *Mes* per aiutare le proprie banche⁷⁵. Da qui gli inutili timori con riguardo alla possibilità che alcune operazioni possano avvenire a danno dell'Italia, anche perché ove si tratti di casi d'urgenza - nei quali la votazione avviene a maggioranza qualificata (85% delle quote) -, dovendo il voto essere ponderato in base al capitale sottoscritto da ogni Stato (*i.e.* per il nostro Paese il 17,8% del totale delle quote), è evidente come sussista la possibilità per l'Italia di opporsi con successo alle operazioni non condivise.

La *strana* vicenda sulla quale mi sono intrattenuto è indicativa di un inadeguato *agere* politico che ha condotto all'adozione di una linea

proposta particolare sia bloccata da uno o più Stati membri che non intendono partecipare».

⁷³ Vanno ricordati, infatti, i dissesti della Popolare di Bari, delle due popolari venete (Veneto banca e Popolare di Vicenza) e, da ultimo, Carige.

⁷⁴ Cfr. *supra* nota n. 55.

⁷⁵ Cfr. l'editoriale intitolato *Cos'è il Mes e cosa può fare contro il Covid-19*, cit.

decisionale considerata idonea ad evitare la sopraffazione degli interessi nazionali; obiettivo, questo, che riflette una logica improntata alla diffidenza nei confronti degli altri Stati membri dell'UE. A ben considerare, sembra sia prevalso un comportamento che, per alcuni versi, appare riconducibile alla posizione talora assunta anche nel passato da alcune parti politiche del nostro Paese nei confronti dell'Unione.

E' mia convinzione che il buon senso, la ponderatezza alla fine prevalgono se ci facciamo guidare dalla ragione! Nella giusta direzione sembrano orientare le indicazioni del Commissario UE per l'economia Gentiloni, il quale – valutando la specifica posizione italiana sul *Mes* dopo il rifiuto, espresso dal Parlamento, della ratifica dell'emendamento di riforma – ha rappresentato la speranza «che questo problema si possa risolvere in futuro... considerato il fatto che il governo italiano ha sottoscritto questo emendamento due o tre anni fa»⁷⁶.

Mi sembra, questa, una buona premessa per ravvisare possibile che - nonostante la «differenza del governo in carica» da quello che in passato condivise la riforma⁷⁷ - il nostro Paese tragga occasione dai recenti eventi per proporre 'miglioramenti' al testo di modifica del trattato istitutivo del *Mes* sottoposto all'esame del Parlamento, come del resto ha sottolineato il presidente del Consiglio nella conferenza di fine anno 2023. In linea con tale orientamento appaiono anche le recenti indicazioni del presidente dell'Eurogruppo, il quale - prendendo atto della incidenza negativa del voto del Parlamento italiano sugli «sforzi per costruire un'unione bancaria» - ha ribadito «l'impegno...di riflettere sulle conseguenze della decisione e tornare a questo argomento nelle prossime riunioni»⁷⁸; affermazione che apre alla

⁷⁶ Cfr. l'editoriale intitolato *Manovra, Gentiloni: "L'Italia non pienamente in linea con i requisiti UE"*, visionabile su www.tgcom24.meediaset.it/economia/manovra-Otalia-non-in-linea-requisiti-ue-gentiloni.

⁷⁷ Cfr. l'editoriale *Manovra, Gentiloni: "L'Italia non pienamente in linea con i requisiti UE"*, cit.

⁷⁸ Cfr. l'editoriale intitolato *Eurogruppo: "Il no di Roma al Mes blocca l'Unione bancaria"*, visionabile su www.tgcom24.meediaset.it.

prospettiva di ribaltare una situazione che può essere considerata carente sotto il profilo strategico!

L'evento qui esaminato offre, altresì, un utile spunto di riflessione al fine di valutare se siano ormai maturi i tempi per superare i limiti di una modalità relazionale tra i paesi europei protesa, in via prioritaria, alla affermazione dell'interesse nazionale (o, comunque, di finalità a quest'ultimo riconducibili). Si avverte l'esigenza di maggior interazione all'interno dell'Europa per affrontare le numerose sfide che si delineano all'orizzonte, andandosi ad aggiungere agli impegni dettati dalla ineludibile necessità di intensificare e migliorare gli strumenti di lotta ai cambiamenti climatici.

Il *World Economic Forum*, tenutosi a Davos nel gennaio 2024, ha segnalato una situazione geopolitica particolarmente complessa caratterizzata dalla presenza di due guerre, nonché dalla verosimile prospettiva di un arretramento della crescita economica⁷⁹, di cui costituisce un indubbio segnale il recente dato sulla recessione della Germania⁸⁰. A ciò si aggiunga il rischio di una interruzione delle tradizionali 'vie di trasporto per acqua' (a seguito dell'ampiamiento dell'area conflittuale mediorientale) alla quale è riconducibile, per un verso, una riduzione dei commerci dell'area mediterranea (legati alla fruibilità del canale di Suez) e, per altro, un ipotizzabile riavvio del processo inflazionistico che solo di recente era stato ridimensionato.

Si delinea uno scenario nel quale appaiono incrementate le incertezze alle quali si è fatto riferimento in questo scritto. L'Unione deve prendere atto che è indispensabile attivare un'economia più inclusiva, qualificata da una reale coesione e solidarietà che trovino compendio in una unione tra i popoli del vecchio continente, cui fino ad oggi, come ho anticipato, è stato di ostacolo il processo di continua mediazione degli interessi nazionali con quello dell'intera comunità. In tale ordine logico, su un piano più generale, può ipotizzarsi che è forse giunto il momento di abbandonare la linea operativa risalente al noto meccanismo *comitologico*, fondato su un riparto di poteri che vede

⁷⁹ Cfr. C. DE FELICE, *Ricostruire la fiducia*, al via il forum di Davos, visionabile su www.ansa.it/sito/notizie/economia/2024/01/15/davos-per-gli-economisti-domina-ancora-lincertezza_ad724eef-4464-4d55-82c1-f8b31ce99fa2.html.

⁸⁰ Cfr. l'editoriale intitolato *Borsa: Europa debole, Germania in recessione*, Milano -0,1%, visionabile su www.ansa.it/sito/notizie/economia/2024/01/15/borsa-europa-debole-germania-in-recessione-milano.

contrapposta alla funzione propositiva della Commissione UE e dispositiva del Consiglio quella (ispirata alle esigenze o presunte tali) delle amministrazioni nazionali⁸¹; donde le critiche di inadeguatezza a tale meccanismo in passato mosse dalla dottrina, che lo definì *retaggio* di un equilibrio «anacronisticamente sbilanciato in senso intergovernativo»⁸².

E' forse questa la modalità più congrua per assicurare i nostri *partners* europei che l'Italia non ha effettuato una scelta politica poco coerente con lo spirito di collaborazione che deve animare i comportamenti dei paesi UE, bensì nel convincimento che necessita ridefinire, perfezionandole, le modifiche del testo normativo di cui trattasi. A mio avviso è questa la via da seguire affinché i vertici politici del nostro Paese possano, a buon diritto, essere protagonisti in una Unione che sembra aprirsi ad un innovativo incontro fondato su solidarietà e condivisione, principi ordinatori che dovrebbero trovare adeguata espressione anche nella riforma del *Mes*.

⁸¹ Cfr. F. CAPRIGLIONE - A. SACCO GINEVRI, *op. cit.*, 68, ove si ricorda che la 'comitologia' nasce agli inizi degli anni sessanta del novecento, in un momento storico caratterizzato dalla mancata distinzione in ambito europeo tra ruolo legislativo ed esecutivo, fenomeno che cresce negli anni successivi a fronte del conferimento di poteri sempre più ampi alla Commissione.

Sull'evoluzione della comitologia cfr. C.F. BERGSTROM, *Comitology - Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford, 2005; M.A. POLLACK, *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the Eu*, Oxford, 2003, 114 ss.; M. SAVINO, *I comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Milano, 2005, 105 ss.

⁸² Cfr. M. SAVINO, *La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell'equilibrio perduto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 1041.