



La *pandemic crisis support*: la nuova linea di credito del MES

Anna Pitrone

Professore Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina

Dopo un lungo negoziato diplomatico durato oltre un mese, i Ministri delle finanze dei Paesi della zona euro hanno trovato un accordo su una nuova linea di credito del MES, la *Pandemic crisis support*, approvata definitivamente dal Consiglio dei governatori il 15 maggio 2020. Si tratta di una linea di credito basata a sua volta su una linea di credito esistente, la *Enhanced Conditions Credit Line* (ECCL), disciplinata all'art. 14 del Trattato istitutivo del MES (TMES), che rimanda alle condizioni previste all'art. 12, secondo cui: «Ove indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri, il MES può fornire a un proprio membro un sostegno alla stabilità, sulla base di condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto. Tali condizioni possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite».

È proprio la condizionalità, tipica del ricorso al MES, che ha alimentato un acceso dibattito politico avverso tale strumento, non solo in Italia, ma in generale nell'ambito dei cosiddetti "paesi membri del Sud".

Quanto alle caratteristiche della *Pandemic crisis support*, l'accesso alla linea di credito sarà disponibile fino alla fine del 2022 (termine eventualmente adeguato all'evoluzione della situazione di crisi), per tutti gli Stati della zona euro, come da [valutazioni preliminari della Commissione europea](#), con condizioni standardizzate, che riflettono le sfide attuali.

Anzitutto l'importo concesso sarà il 2% del prodotto interno lordo dei rispettivi Stati membri alla fine del 2019, ne deriva che se tutti i 19 Paesi dell'area dell'euro dovessero attingere dalla linea di credito, ciò comporterebbe un volume di circa 240 miliardi di euro.

L'unico requisito per accedere alla linea di credito consiste nell'impegno da parte degli Stati che richiedono assistenza ad utilizzarla per sostenere il finanziamento interno delle spese sanitarie dirette ed indirette, oltre i costi relativi alla cura e alla prevenzione del COVID-19.

La durata dell'intervento è di 12 mesi, prorogabile due volte per sei mesi, mentre i prestiti avranno una durata media massima di 10 anni. Lo Stato beneficiario dovrà pagare, oltre al costo del finanziamento MES, un margine di 10 punti base (0,1%) ogni anno, una commissione di servizio *una tantum* di 25 punti base (0,25%) e un servizio annuale commissione di 0,5 punti base (0,005%).

La richiesta di accesso alla linea di credito presuppone una richiesta dello Stato al Presidente del Consiglio dei governatori del MES, organo che dovrà approvare all'unanimità il sostegno.

Come detto, durante il lungo negoziato svoltosi nell'ambito dell'Eurogruppo e del Consiglio europeo, non sono mancate aspre critiche al ricorso al MES, considerato da alcuni Paesi, fra i quali il nostro, inadeguato e pericoloso; l'inadeguatezza di tale strumento atterrebbe alla sua natura correttiva, in quanto istituito al fine di fornire «un sostegno alla stabilità (...) a beneficio dei membri del MES che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri» (art. 3 TMES); in altre parole il ricorso al MES serve a prevenire il rischio di contagio finanziario. Tuttavia, l'attuale crisi non solo non era assolutamente prevedibile, ma soprattutto non è imputabile ai singoli Stati e/o alle loro politiche economiche, e costituisce, a differenza di crisi passate, uno *shock* simmetrico, nella misura in cui riguarda tutti gli Stati europei (e non solo).

Quanto alla condizionalità insita nel ricorso al MES, essa non è prevista solo dal Trattato istitutivo; anche l'art. 136, par. 3, TFUE, introdotto nel 2011, nel prevedere la possibilità, per gli Stati membri della zona euro, di istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme, subordina la concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo ad una "rigorosa condizionalità".

Ancora, il [Regolamento \(UE\) n. 472/2013](#) sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria prevede espressamente che lo Stato beneficiario dell'assistenza finanziaria MES venga automaticamente sottoposto alla sorveglianza rafforzata prevista dal Regolamento.

Tuttavia, nel tentativo di rispondere alle critiche mosse all'utilizzo del MES, bisogna anzitutto far riferimento all'obiettivo generale del Meccanismo che, a norma del citato art. 3 del suo Trattato istitutivo, è, come visto, la «stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri»; non convince dunque la tesi dell'inadeguatezza dello strumento, nella misura in cui l'aumento del debito di uno o più Stati della zona euro, quale che sia la ragione che lo ha determinato, a fronte della generalizzata e inevitabile decrescita del PIL, cui stiamo assistendo, compromette necessariamente la stabilità finanziaria dell'intera zona.

Quanto alla pericolosità per gli Stati insita nella condizionalità del MES, occorre analizzare nel dettaglio i documenti che hanno condotto prima [all'accordo dell'8 maggio](#), quindi all'approvazione del nuovo strumento da parte del Consiglio dei governatori il 15 maggio.

Anzitutto, sulla base del [Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic](#) dell'Eurogruppo del 9 aprile, approvato dal Consiglio europeo del 23 aprile, la Commissione europea si è messa a lavoro conducendo, in collaborazione con il personale della BCE e del MES, in linea con il [Protocollo di intesa sulle relazioni fra Commissione e MES](#), le necessarie valutazioni preliminari sull'ammissibilità degli Stati membri della zona euro alla nuova linea di credito. Valutando fondamentalmente

solida la situazione economica degli Stati membri della zona euro, la Commissione ha concluso, come detto, sull'ammissibilità di tutti gli Stati alla linea di credito.

Quindi la Commissione ha predisposto un [Draft Template for the Response Plan](#), vale a dire una bozza dell'accordo che lo Stato che richiede di accedere alla *Pandemic crisis support* deve sottoscrivere con la Commissione, e che sostituisce il *memorandum d'intesa*, previsto nel caso di accesso alle normali linee di credito disciplinate dal TMES; è formato da tre paragrafi che riprendono quanto deciso in sede di Eurogruppo.

A tali documenti, si aggiunge [la lettera del 7 maggio 2020](#), del vicepresidente esecutivo della Commissione, Valdis Dombrovskis, e del Commissario per l'economia, Paolo Gentiloni, indirizzata al Presidente dell'Eurogruppo, che risulta particolarmente importante nella valutazione di eventuali condizioni all'utilizzazione della nuova linea di credito. Infatti, nella lettera i due commissari, sottolineando come alla base della *Pandemic crisis support* vi sia uno *shock* esogeno e asimmetrico, e considerato lo scopo assolutamente circoscritto dello strumento, limitato alle spese legate alla crisi sanitaria, propongono un monitoraggio semplificato che si concentri sull'uso effettivo dei fondi eventualmente richiesti per coprire i costi sanitari. Dunque, viene chiarito come non sia necessario che vengano applicate le previsioni contenute all'art. 3 del citato Regolamento 472/2013, relativamente a informazioni e rapporti supplementari (paragrafi 2 e 3), nonché ad eventuali raccomandazioni allo Stato di adottare misure correttive precauzionali o di predisporre programmi di aggiustamento macroeconomico (par. 7); per le stesse ragioni, i due commissari ritengono che non debba trovare applicazione neanche l'art. 7 del Regolamento 472/2013 relativo a tali programmi di aggiustamento. Infine, anche la sorveglianza post-programma prevista dall'art. 14 del Regolamento 472/2013 andrà applicata con le limitazioni sopra descritte. Quindi, la Commissione, attraverso i suoi rappresentanti, chiarisce che non svolgerà missioni *ad hoc*, diverse da quelle standard che si svolgono nell'ambito del semestre europeo, e riferirà ogni trimestre al Consiglio di amministrazione del MES.

Anche le indicazioni contenute nella lettera sono state recepite dal Consiglio dei governatori del MES, che tuttavia nel suo [comunicato stampa](#) a termine della riunione del 15 maggio scorso chiarisce come il MES attuerà il suo *Early Warning System*, previsto al par. 6 dell'art. 13 del TMES, per garantire il tempestivo rimborso degli eventuali importi dovuti dallo Stato nell'ambito del sostegno alla stabilità, seppur *in coordination with the Commission's surveillance*. L'obiettivo di tale sistema è determinare, analogamente ad altri creditori, la capacità del Paese di rimborsare i propri prestiti. Il MES dovrà dunque analizzare la capacità di rimborso dello Stato per i successivi 12 mesi, effettuando una valutazione della liquidità e dell'accesso al mercato del Paese. Nonostante le rassicurazioni circa il fatto che tale valutazione terrà conto e integrerà l'analisi economica e fiscale effettuata dalla Commissione europea, tuttavia tale precisazione potrebbe costituire un importante deterrente per gli Stati.

Non meno importante risulta in tal senso la previsione contenuta nel citato *Report* dell'Eurogruppo del 9 aprile e ripreso nella [proposta](#) presentata al Consiglio dei governatori dal Direttore Generale del MES, secondo cui superata l'emergenza, gli Stati della zona euro rimarrebbero impegnati a rafforzare i fondamenti economici e finanziari,

coerentemente con i quadri di coordinamento e sorveglianza economica e fiscale dell'UE, compresa l'eventuale flessibilità applicata dalle competenti istituzioni dell'Unione. Vero è che tale previsione risulta ovvia, nella misura in cui, al termine della crisi sanitaria, la Commissione potrà certamente decidere di attivare la sorveglianza rafforzata prevista dal Regolamento 472/2013, anche in assenza di un'assistenza finanziaria del MES, nel caso in cui, come previsto all'art. 1, par. 1, lett. a), del Regolamento, gli Stati membri della zona euro «si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria o la sostenibilità delle loro finanze pubbliche, con potenziali ripercussioni negative su altri Stati membri nella zona euro».

Quali Stati chiederanno di usufruire della nuova linea di finanziamento è troppo presto per dirlo. Durante la conferenza stampa di presentazione della nuova linea di credito approvata nell'ambito del Consiglio dei governatori, lo stesso Presidente dell'Eurogruppo, Mario Centeno, ha dichiarato che nessun Paese al momento ha espresso l'intenzione o un potenziale interesse ad avvalersene.

Quanto all'Italia, che dalla nuova linea di credito potrebbe ottenere fino a circa 36 miliardi di euro, sarà eventualmente il Parlamento a doversi esprimere, e molto dipenderà dalle decisioni degli altri Stati membri, in particolare i c.d. "Stati del Sud".