

di Paola Boffo -

*In queste ore l'Eurogruppo si riunisce per discutere delle questioni sulle quali si è aperto un ampio dibattito, sia in sede istituzionale che sui media. In quest'articolo cerchiamo di riepilogare gli elementi essenziali della vicenda per come si sono sviluppati nelle ultime settimane, ma soprattutto diamo conto del programma delle discussioni e decisioni in seno all'Eurogruppo e al Consiglio dell'UE nelle sue diverse composizioni, e del loro funzionamento. Con la solita avvertenza: il tema è complesso (e ne abbiamo già scritto abbondantemente qui), e "caotico", come dice qualcuno.*

Interrogato da Lucia Annunziata come persona a conoscenza dei fatti, Giovanni Tria ha affermato "se le mine presenti nel MES sono state disinnescate a giugno 2019, bisogna fare molta attenzione alle mine presenti negli altri strumenti che stanno sul tavolo, come per l'unione bancaria".

Ha inoltre detto che nel corso del primo semestre di quest'anno il "negoziato per eliminare le questioni peggiorative del Trattato attuale (che erano state promosse da altri Stati membri) ha avuto successo, poiché ha eliminato i punti più critici" su cui Salvini, e la Lega, che era al governo e ha partecipato alle riunioni sul tema, non era d'accordo. Il suo interlocutore Tremonti, nello studio di "Mezz'ora in più" domenica 1° dicembre, da parte sua invita a non firmare la riforma, ma invece a: "Sospendere il tutto, discutere sul futuro dell'Europa, rinviare la discussione sul futuro delle banche. L'Europa è una casa comune, non una banca comune". Secondo lui l'Italia ha pagato più degli altri e parla del MES come "galleria di orrori fabbricata da élite di tecnici e da gente interessata".

Lunedì 2 dicembre il presidente del Consiglio Conte è andato alle Camere per rendere, prima alla Camera e poi al Senato, un' informativa urgente sulle modifiche al Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità, soffermandosi, nella prima parte dell'intervento, sulla ricostruzione dei suoi interventi in Parlamento, del dibattito e delle risoluzioni adottate, e ha inoltre accennato a tutte le discussioni avutesi nelle Commissioni parlamentari, dove il ministro Tria aveva affermato "che nei prossimi mesi si dovrà seguire un approccio complessivo in una logica di pacchetto, con riferimento ai tre ambiti delineati a dicembre scorso: revisione del trattato MES, introduzione dello strumento di bilancio per la competitività e la convergenza e unione bancaria, incluso l'EDIS". Conte ha anche fatto riferimento all'audizione dall'allora Ministro degli Esteri Moavero Milanesi presso le Commissioni riunite e congiunte 3a e 14a Senato e III e XIV Camera il 27 giugno 2019 sugli esiti dell'ultimo Euro-summit.

Alcuni dei documenti menzionati nell' informativa del Presidente del Consiglio sui diversi passaggi parlamentari li avevamo già resi disponibili qui, qui e qui, e anche qui.

Conte ha inoltre richiamato la “logica di pacchetto, ... che il Governo ritiene essere elemento imprescindibile del negoziato, ritengo che, accanto al MES, debbano coesistere strumenti di bilancio comune con fondi superiori e scopo più ampio. Il BICC è un passo nella giusta direzione ma dobbiamo fare di più e di meglio, a partire dall’assicurazione europea contro la disoccupazione.

Inoltre, è essenziale che si definisca compiutamente un sistema di assicurazione comune dei depositi (EDIS), che possa portare ad una vera mutualizzazione dei rischi.

La valutazione del Governo con riguardo alle riforme in discussione al prossimo Eurogruppo, fissato per il 4 dicembre, non può prescindere dalla consapevolezza che ci sia ancora molta strada da percorrere in questa direzione e che la logica del pacchetto sia la modalità migliore per procedere oltre, con riguardo al completamento del Mes, allo strumento di bilancio per la competitività e la convergenza e alla definizione della roadmap sull’Unione bancaria.”

### **L’andamento dei negoziati in sede europea**

Quello che ci interessa di più in questa sede è la frase di Tria, riportata all’inizio di questa nota, che era ministro dell’Economia e delle Finanze nel precedente governo gialloverde ed ha partecipato al negoziato sulla riforma del meccanismo europeo di stabilità e alle riunioni dell’Eurogruppo, dove si discute fra ministri dell’economia e si forma il consenso sulla posizione che qualche giorno dopo assume il Vertice euro.

Il programma di lavoro dell’Eurogruppo per il secondo semestre del 2019 prevede l’impegno nella sorveglianza post-programma a Cipro, Irlanda, Portogallo e Spagna e del miglioramento trimestrale nei rapporti di sorveglianza della Commissione sulla Grecia. Ciò include, tra l’altro, “una valutazione dello stato di avanzamento degli impegni post-programma allegati alla dichiarazione dell’Eurogruppo di giugno 2018 e della continua attuazione delle principali riforme concordate nell’ambito del programma MES”.

L’Eurogruppo continuerà inoltre a svolgere il proprio ruolo nella preparazione delle riunioni del vertice euro (cioè del Consiglio dei capi di Stato e di governo dei paesi appartenenti all’eurozona). Infine, l’Eurogruppo è pronto a contribuire a ulteriori lavori sull’approfondimento dell’Unione Economica e Monetaria, in seguito ai risultati raggiunti a giugno 2019, tra cui: il trattato sul MES, lo strumento di bilancio per la competitività e la convergenza (BICC), l’EDIS (un Sistema comune di garanzia dei depositi che ha l’obiettivo di creare un sistema più europeo, scollegato dalle risorse finanziarie dei singoli paesi) e l’Unione bancaria (tutte le banche dell’Unione europea sono soggette a vigilanza secondo le medesime norme e le banche più importanti della zona euro sono sottoposte centralmente alla vigilanza della Banca centrale europea (BCE), che agisce nella veste di autorità di

vigilanza nel quadro del meccanismo di vigilanza unico (SSM). In caso di dissesto le banche possono essere risolte centralmente, secondo le medesime norme, nel quadro del meccanismo di risoluzione unico (SRM) sostenuto da un Fondo di risoluzione unico (SRF). Come è noto il progetto dell'Unione bancaria ha preso le mosse nel 2012, con una Comunicazione della Commissione Europea denominata "Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo".

Il programma di lavoro dell'Eurogruppo dovrebbe essere considerato indicativo, poiché "una sufficiente flessibilità è la chiave per garantire reazioni rapide a sviluppi futuri e inaspettati".

Vale la pena di soffermarsi sul fatto che l'Eurogruppo è un organo informale e pertanto non adotta alcuna conclusione formale. A seguito di ciascuna riunione, il presidente scrive una lettera a tutti i Membri dell'Eurogruppo per sintetizzare il dibattito, trasmettere la propria interpretazione dell'incontro, proporre come procedere oltre e suggerire argomenti su cui concentrarsi in seguito.

Al fine di presentare chiaramente l'analisi e le conclusioni della politica comune, l'Eurogruppo può utilizzare "termini di riferimento" o "intese comuni" per riassumere posizioni comuni e linee d'azione comuni.

Le procedure dell'Eurogruppo sono riservate. I risultati devono essere comunicati sistematicamente e visibilmente, prendendo posizione sulla politica economica dell'area dell'euro e inviando messaggi chiari e supportando in tal modo il sostegno a politiche e riforme, con una sola voce negli Stati membri, aumentando così la loro legittimità. In particolare, solo il presidente dell'Eurogruppo è incaricato di comunicare i risultati dell'Eurogruppo, insieme al Commissario per gli Affari economici e monetari, ed eventualmente al presidente della BCE, ad esempio sui messaggi relativi al tasso di cambio.

I lavori dell'Eurogruppo sono preparati dal gruppo di lavoro "Eurogruppo", un organo preparatorio composto dai rappresentanti degli Stati membri della zona euro del comitato economico e finanziario, della Commissione europea e della Banca centrale europea. Il Gruppo assiste sia l'Eurogruppo che il suo presidente nella preparazione delle discussioni dei ministri. Il gruppo di solito si riunisce una volta al mese prima delle riunioni dell'Eurogruppo. I membri del gruppo di lavoro "Eurogruppo" fanno anche parte del consiglio di amministrazione del Meccanismo europeo di stabilità. Ci si aspetta che nella riunione del 5 dicembre 2019 venga confermato alla presidenza Hans Vijlbrief, in carica dal febbraio 2018 che è anche presidente del comitato economico e finanziario del Consiglio, costituito ai sensi dell'articolo 134 del Trattato sul funzionamento dell'UE.

Riportiamo di seguito le conclusioni degli ultimi Vertici euro, preparati dai lavori

dell'Eurogruppo.

**Dichiarazione conclusiva del Vertice euro del 14 dicembre 2018**

“A seguito del mandato conferito nel giugno 2018 all'Eurogruppo, il Vertice euro approva tutti gli elementi della relazione dell'Eurogruppo ai leader sull'approfondimento dell'UEM, che è stata preparata in formato inclusivo. Questo pacchetto globale getta le basi per un significativo rafforzamento dell'UEM. In particolare, oggi il Vertice euro ha concordato quanto segue.

1. Approviamo il mandato per il sostegno comune al Fondo di risoluzione unico (SRF), che illustra le modalità con cui tale sostegno sarà reso operativo e realizzato anticipatamente, a condizione che siano stati compiuti progressi sufficienti nella riduzione dei rischi, da valutare nel 2020.
2. Approviamo inoltre la lista di condizioni per la riforma del meccanismo europeo di stabilità (MES). Su tale base, chiediamo all'Eurogruppo di preparare le necessarie modifiche al trattato MES (compreso il sostegno comune al Fondo di risoluzione unico) entro giugno 2019.
3. Attendiamo con interesse l'adozione definitiva del pacchetto per il settore bancario e della rete di sicurezza prudenziale per i crediti deteriorati, nel rispetto dell'equilibrio dei compromessi del Consiglio. Invitiamo a proseguire i lavori sull'unione bancaria e chiediamo progressi ambiziosi entro la primavera del 2019 in merito all'Unione dei mercati dei capitali, come sottolineato nella relazione dell'Eurogruppo ai leader.
4. Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP), incarichiamo l'Eurogruppo di lavorare all'elaborazione, alle modalità di esecuzione e alle tempistiche di uno strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro e, su base volontaria, degli Stati membri dell'ERM II. Esso farà parte del bilancio dell'UE, sarà coerente con altre politiche dell'Unione e sarà assoggettato ai criteri e agli orientamenti strategici forniti dagli Stati membri della zona euro. Nell'ambito del QFP, stabiliremo la portata di tale strumento. Le caratteristiche dello strumento di bilancio saranno concordate nel giugno del 2019. Lo strumento sarà adottato in conformità della procedura legislativa prevista dai trattati, sulla base della pertinente proposta della Commissione che, se necessario, sarà modificata.
5. Il Vertice euro prende atto della comunicazione della Commissione relativa al rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro ed esorta a proseguire i lavori a tal fine.”

**Dichiarazione conclusiva del Vertice euro del 21 giugno 2019**

“Accogliamo con favore i progressi compiuti in sede di Eurogruppo sul rafforzamento dell’Unione economica e monetaria, come illustrato nella lettera inviata dal presidente dell’Eurogruppo il 15 giugno 2019, e invitiamo l’Eurogruppo in formato inclusivo a proseguire i lavori su tutti gli elementi di questo pacchetto globale. Prendiamo atto dell’ampio accordo raggiunto dall’Eurogruppo:

- sulla revisione del trattato MES. Ci attendiamo che l’Eurogruppo prosegua i lavori in modo da consentire il raggiungimento di un accordo sull’intero pacchetto nel dicembre 2019 [*ndr: è a questa parte che fa riferimento Conte quando dice che l’Italia ha ottenuto l’inserimento - nelle Dichiarazione del Vertice - dell’impegno all’“approccio di pacchetto” sui tre pilastri*];
- sullo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività (BICC) applicabile alla zona euro e, su base volontaria, agli Stati membri dell’ERM II. Al fine di assicurare l’autonomia decisionale degli Stati membri della zona euro, chiediamo all’Eurogruppo e alla Commissione di proseguire i lavori su tutte le questioni in sospeso; chiediamo all’Eurogruppo di riferire rapidamente sulle opportune soluzioni di finanziamento. Tali elementi dovrebbero essere concordati in via prioritaria in modo da consentire di stabilire l’entità del BICC nel contesto del prossimo QFP.

2. Attendiamo con interesse la prosecuzione dei lavori tecnici sull’ulteriore rafforzamento dell’unione bancaria.”

Per quanto riguarda gli appuntamenti del mese di dicembre 2019 sappiamo che:

L’Eurogruppo del 4 dicembre 2019 discute della quarta relazione sulla sorveglianza rafforzata per la Grecia, nella quale si monitorano le riforme adottate nell’ambito del MES e si verifica che gli obiettivi delle riforme adottate nell’ambito dei programmi di assistenza finanziaria sono salvaguardati. Dovrebbe inoltre esaminare se le condizioni concordate sono state soddisfatte per confermare il via libera alla seconda tranche di misure relative al debito in funzione delle politiche. Inoltre, la Commissione europea e la Banca centrale europea (BCE) informeranno l’Eurogruppo sui principali risultati delle missioni di sorveglianza post-programma a Cipro e in Spagna, che scatta automaticamente al termine dei programmi di assistenza finanziaria e continua fino a quando non è stato rimborsato almeno il 75% dell’assistenza finanziaria ricevuta.

L’Eurogruppo discute anche della situazione e delle prospettive di bilancio della zona euro e degli Stati membri della zona euro. La discussione si baserà sui pareri della Commissione riguardanti i documenti programmatici di bilancio (DPB) dei paesi della zona euro e sulla

comunicazione della Commissione relativa alla sua valutazione globale di tali documenti, pubblicata il 20 novembre 2019.

Nella successiva riunione del pomeriggio l'Eurogruppo in formato inclusivo, come previsto dal trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance (TSCG), preparerà una relazione per il Vertice euro del 13 dicembre, e dovrebbe prendere decisioni concrete e fornire indicazioni sulla via da seguire per l'approfondimento dell'UEM concentrandosi in particolare sui seguenti aspetti:

- il pacchetto di documenti giuridici relativi alla riforma del MES, sulla base delle disposizioni rivedute del trattato sul MES approvate nel giugno 2019
- l'ulteriore rafforzamento dell'unione bancaria, compreso il sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS)
- l'accordo su uno strumento di bilancio per la convergenza e la competitività raggiunto in ottobre.

All'Ecofin del 5 dicembre (Consiglio dei Ministri dell'economia e finanza dell'UE) sarà presentata la relazione sullo stato di avanzamento dei lavori per il Rafforzamento dell'Unione bancaria, predisposta dal Gruppo ad hoc "Rafforzamento dell'unione bancaria" del Consiglio.

Il percorso verso l'Unione bancaria al momento non è andato molto più avanti del definire, per quanto riguarda l'EDIS, il sistema di assicurazione comune dei depositi, un progetto di modello per la raccolta di dati al fine di sostenere la metodologia di calcolo dei contributi basati sul rischio e uno studio su 22 opzioni e discrezionalità nazionali (NOD), che ha la finalità di supportare il negoziato fornendo una panoramica dell'attuale uso dei NOD negli Stati membri e contribuire alla discussione sul loro trattamento nell'ambito dell'EDIS, formulando raccomandazioni politiche, anche alla luce dell'impatto sull'EDIS in termini di esposizione finanziaria e oneri amministrativi.

All'Ecofin si discute pure del piano d'azione per affrontare la questione dei crediti deteriorati in Europa, che, pur continuando complessivamente a diminuire, restano elevati in quantità in alcuni Stati membri. Sul tema la Commissione ha proposto un pacchetto di misure legislative per la copertura minima delle perdite, mentre l'ABE e la Banca centrale europea (BCE) hanno adottato provvedimenti per affrontare la questione dei crediti deteriorati, ad esempio mediante orientamenti e linee guida.

Al Consiglio Europeo del 12 e 13 dicembre i capi di Stato e di governo metteranno a punto gli orientamenti sulla strategia a lungo termine dell'UE in materia di cambiamenti climatici da presentare al segretariato della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti

climatici (UNFCCC) agli inizi del 2020. I leader dell'UE si concentreranno su come raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050.

Si discuterà inoltre del quadro finanziario pluriennale (QFP), ossia il bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027, sulla base di uno schema di negoziato completo di cifre preparato dalla presidenza di turno del Consiglio finlandese, come richiesto dai leader in ottobre.

Il Vertice euro del 13 dicembre 2019 (composto dai capi di Stato e di governo dei paesi appartenenti all'Eurozona) verterà sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria. In particolare, i leader dell'UE a 27 faranno il punto sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione del Vertice euro di giugno 2019, compresi:

- la revisione del trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità (MES)
- lo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività (BICC)
- i lavori tecnici relativi al rafforzamento dell'unione bancaria.

Lo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività (BICC) è uno dei tre pilastri nella "logica di pacchetto" auspicata al governo italiano e richiamata dal Consiglio europeo.

L'Eurogruppo dello scorso 9 ottobre ha approvato tutti gli elementi essenziali della *governance* e del finanziamento, definendone la dotazione e modulazione, del BICC della zona euro. Come si legge nella proposta di regolamento della Commissione relativo a un quadro di governance per lo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro, il BICC "contribuirebbe alla resilienza dell'Unione economica e monetaria poiché sosterrrebbe pacchetti di riforme e investimenti coerenti per affrontare le sfide in materia di competitività e convergenza degli Stati membri della zona euro." E che "la proposta di regolamento prevede che il Consiglio (a seguito di discussioni in seno all'Eurogruppo) definisca ogni anno orientamenti strategici sulle priorità di riforma e investimento per l'intera zona euro, nell'ambito della raccomandazione sulla politica economica della zona euro (di seguito "raccomandazione per la zona euro")". ... "coerente con il processo consolidato del semestre europeo per la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche dell'Unione ... in linea con il calendario del semestre europeo."

In sintesi, lo strumento si propone come obiettivo la definizione di gli orientamenti strategici per le priorità di riforma e investimento dell'intera zona euro e gli orientamenti specifici per paese inerenti agli obiettivi delle riforme e degli investimenti aventi rilevanza per lo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività, che devono essere coerenti con le raccomandazioni specifiche per paese. Il BICC opererebbe nell'ambito del nell'ambito del programma di sostegno alle riforme, e sarebbe governato in base alle linee

strategiche definite dall'Eurogruppo (e dall'Eurosummit.), il cui quadro di *governance* sarebbe codificato in un atto addizionale. Il finanziamento dello strumento sarebbe definito da un (altro) Accordo intergovernativo fra gli Stati membri che partecipano, obbligatoriamente, sulla base del Regolamento in via di definizione. E' stato rilevato che il consenso degli Stati membri a essere vincolati dalle disposizioni di tale nuovo accordo intergovernativo dipende dalle rispettive norme costituzionali nazionali e non dagli obblighi posti da un atto di diritto derivato dell'UE come appunto un Regolamento.

Nel parere della Banca Centrale Europea sulla proposta di Regolamento per il BICC, Mario Draghi, in una delle sue ultime lettere da Governatore, sottolinea come lo strumento deve necessariamente essere guidato nei suoi impieghi, dalle Raccomandazioni Specifiche per Paese emanate ogni anno dal Consiglio. Considera inoltre, che proprio per le finalità del BICC sono necessari ulteriori approfondimenti su come stabilire una funzione di stabilizzazione macroeconomica, che è tuttora assente nell'area Euro, mentre esiste in tutte le unioni monetarie al fine di contrastare gli *shock* economici che non possono essere gestiti a livello nazionale. Una funzione di stabilizzazione fiscale, di dimensioni sufficienti, migliorerebbe la resilienza degli Stati membri e dell'Eurozona nel suo complesso, supportando pure la politica monetaria comune.

Da un'analisi dei documenti, delle discussioni e dei pareri delle diverse istituzioni coinvolte nel processo emerge quanto complicata sta risultando quel processo di approfondimento dell'Unione Economica e monetaria cui si era voluto dare impulso con il pacchetto di documenti e proposte legislative del 6 febbraio 2017, sul quale abbiamo preparato una scheda illustrativa che contiene rimandi ai documenti essenziali. Sappiamo anche come molte delle proposte abbiano finora avuto rallentamenti nel percorso di marcia, ma anche stop, rinvii, ripensamenti (pensiamo alla proposta per un Fondo monetario europeo o alla proposta per un Ministro delle Finanze europeo). Che si arrivi quindi a un rinvio della decisione di approvazione sul MES ci sentiamo di dire che è probabile, oltre che auspicabile.

Il fatto è che si sta determinando una superfetazione di fondi, strumenti, orientamenti, accordi, che mirano volta a volta a rimediare a una struttura istituzionale europea incompleta, dove manca una politica fiscale comune, un bilancio consistente che possa svolgere azioni anti-cicliche e anche perequazioni fra gli stati membri (come fa la FED negli Stati Uniti), la possibilità di emettere titoli europei (quei *safe asset* di cui si parla), e una Banca centrale che possa operare come prestatore di ultima istanza attraverso la sottoscrizione di titoli di stato che possa anche ridurre il debito degli Stati.

E naturalmente bisognerebbe invertire la rotta che ha condotto l'UE a concentrarsi solo sulla disciplina di bilancio e sulle politiche di austerità, che hanno contribuito all'aumento della povertà e al declino della qualità dell'istruzione, della sanità, della protezione sociale, ostacolando, con i parametri finanziari, la possibilità di mettere in atto politiche di sviluppo

dell'economia e dei redditi.

Bisognerebbe mettersi al lavoro per un MES diverso, un Meccanismo europeo di Sviluppo, fondato su politiche fiscali espansive e un governo democratico dei processi e degli strumenti, sotto il controllo delle istituzioni elettive, in un quadro effettivamente federale e solidale. Quanto ne siamo lontani ?



scheda informativa Unione Economica e Monetaria