

L'UNIONE EUROPEA LUOGO DI BENEFICI E TERRA DI RISCHI LA SOVEREIGNITY DEL TRATTATO M.E.S.

di Adabella Gratani

1. Inquadramento.

I 17 Stati membri dell'Eurozona, hanno proceduto alla conclusione e alla ratifica¹ del Trattato che istituisce il MES (Meccanismo europeo di stabilità)², il 2 febbraio 2012, dopo che il 25 marzo 2011, il Consiglio europeo adottava la decisione n.2011/1991/UE³, che prevedeva l'aggiunta al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) di una nuova disposizione (paragrafo 3 dell'articolo 136 TFUE) in base alla quale gli Stati membri, la cui moneta comune è l'euro, istituiscono un meccanismo di stabilità che sarà attivato, ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo complesso.

Questa modifica del Trattato, entrata in vigore il 24 settembre 2012⁴, era sottoposta al vaglio della High Court irlandese, in quanto tacciata di illegittimità, con la conseguenza che una sua ratifica e/o approvazione, avrebbe portato l'Irlanda –al pari degli altri Stati UE- ad assumere obblighi incompatibili con i Trattati sui quali è fondata l'Unione europea.

¹ Nella riunione del Consiglio europeo del 28 e 29 ottobre 2010, i capi di Stato o di governo convenivano sulla necessità che gli Stati membri istituissero un meccanismo permanente di gestione delle crisi per salvaguardare la stabilità finanziaria della Zona Euro nel suo insieme, invitando il presidente del Consiglio europeo ad avviare consultazioni con i membri del Consiglio europeo su una modifica limitata del trattato necessaria a tal fine. Il 16 dicembre 2010 il governo belga presentava, nel rispetto dell'articolo 48, paragrafo 6, primo comma, TUE, un progetto di modifica dell'articolo 136 TFUE, sottoposto al parere favorevole del Parlamento e della Commissione. Interveniva l'approvazione del PE il 23 marzo 2011 e ratifica del Consiglio europeo nei due giorni successivi.

² Il Trattato MES (art. 48) entra in vigore alla data di deposito degli strumenti di ratifica, approvazione o accettazione da parte dei firmatari presso il Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea allorché le sottoscrizioni rappresentino almeno il 90% delle sottoscrizioni totali di cui all'allegato II dello stesso. L'Italia ha proceduto con legge del 23 luglio 2012, n. 116 alla Ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 febbraio 2012. (GURI n.175 del 28 luglio 2012 - Suppl. Ordinario n. 160), con entrata in vigore il 29 luglio 2012 e deposito il 25 settembre 2012. Francia promulga l'8 marzo e deposita il 2 aprile 2012, la Grecia rispettivamente il 28 marzo e deposita il 10 maggio 2012, la Slovenia il 30 aprile deposita il 30 maggio 2012, il Belgio il 20 giugno e deposita il 26 giugno 2012, Cipro il 15 giugno e deposita il 28 giugno 2012, la Finlandia il 25 maggio e deposita il 29 giugno 2012, la Slovacchia il 9 luglio e deposita il 29 giugno 2012, la Spagna il 21 giugno e deposita il 2 luglio 2012, il Portogallo il 22 giugno e deposita il 4 luglio 2012, i Paesi Bassi il 5 luglio e deposita il 13 luglio 2012, Malta il 6 luglio e deposita il 19 luglio 2012, l'Austria il 17 luglio e deposita il 30 luglio 2012, Lussemburgo il 5 luglio e deposita il 31 luglio 2012, l'Irlanda il 9 luglio e deposita l'1 agosto 2012, la Germania il 13 settembre e deposita il 27 settembre 2012, l'Estonia l'11 settembre 2012, dep. 3 ottobre 2012. (dati estratti dalla tabella del sito wikipedia.org/wiki/Meccanismo_europeo_di_stabilit%C3%A0#cite_ref-1

³ Decisione n. 2011/199/UE del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (GUUE L 91, del 6 aprile 2011, pag. 1).

⁴ Tutti i 17 Stati hanno ratificato il Trattato MES entro il 3 ottobre 2012. Esso è entrato in vigore il 27 settembre 2012. Vedere nota 2 *supra*. Vd anche [http://www.eurozone.europa.eu/documents/the-european-stability-mechanism-\(esm\)-inaugurated](http://www.eurozone.europa.eu/documents/the-european-stability-mechanism-(esm)-inaugurated). Vd. Fabio Giambi, *MES, presto al via il nuovo Fondo Salva Stati*, del 25 giugno 2012, in <http://www.leggioggi.it/>; Paul Gallagher SC, *The Euro Crisis: Challenges to the ESM Treaty and the Fiscal Compact Treaty before the German Constitutional Court*, by, August 30, 2012; James Kanter, *New Report Opposes Shared Debt In Europe*, December 7, 2012, p. B3 of the New York edition; David Jolly, *Spending Data Points to Continuing Woes in Euro Zone*, December 6, 2012, in *The International Herald Tribune*; Landon Thomas Jr, *Terms of Greece's Plan to Buy Back Bonds Are Better Than Expected*, December 4, 2012, p. B2 of the New York edition; Jack Ewing, *Optimism From European Central Bank Head on the Financial Health of the Regio*, October 5, 2012, on page B3 of the New York edition; By Sven Böll, Martin Hesse and Christian Reiermann, *ESM Permanent Bailout Fund Prepares for Prime Time*, May 9, 2012 in *Der Spiegel*; *Klaus Schwab*, *The Re- emergence of Europe*, *Founder and Executive Chairman of the World Economic Forum* -, Published: December 14, 2012, in http://www3.weforum.org/docs/WEF_KSC_Re-emergenceEurope_2012.pdf ; Wolfgang Münchau, *Eurozone crisis will last for 20 years*, 8 July 2012, on *Financial Times*; Gunnar Beck, *A Threat to democracy: The European Stability Mechanism*, September 6, 2012, in <http://www.faiobserver.com/article/threat-democracy-european-stability-mechanism>.

Più in dettaglio, il parlamentare irlandese, sosteneva che la modifica del TFUE, da parte di una decisione del Consiglio, senza ricorrere alla apposita Convenzione, quale la procedura di revisione semplificata azionata, risultasse illegittima, perché diretta a comportare, non solo, una modifica delle competenze dell'Unione ma, vioppiù, una incompatibilità con alcune disposizioni dei trattati, relative all'Unione economica e monetaria, nonché con i principi generali del diritto dell'Unione.

Adita sulla questione, la Corte di Giustizia UE, al fine di dissipare rapidamente l'incertezza che tali questioni suscitate di ampia portata, il Presidente della Corte decideva di accogliere la richiesta della Suprema Corte irlandese e di trattare la domanda, depositata alla Corte il 3 agosto 2012, secondo il procedimento accelerato⁵. Inoltre, ritenendo che la causa rivestisse un'importanza eccezionale, la Corte decideva di esaminarla in seduta plenaria, composta da tutti i 27 giudici.

Con la pronuncia finale del 29 novembre 2012, nella causa C 370/12⁶, la Corte ha constatato che la decisione n. 2011/199/UE non è in grado di apportare alcuna lesività ai Trattati UE e violazione agli obblighi contratti dai singoli Stati della zona euro. Al pari, neppure le disposizioni del TUE e del TFUE nonché il principio generale di tutela giurisdizionale effettiva mostrano impedimenti di sorta alla conclusione e alla ratifica del Trattato MES.

La Corte di giustizia UE ha precisato che il diritto di uno Stato membro di concludere e di ratificare il Trattato MES non è subordinato all'entrata in vigore della decisione n.2011/199/UE, con il quale il Consiglio ha utilizzato la possibilità di modificare il TFUE con una procedura semplificata.

E' stato altresì chiarito, che la procedura semplificata di modifica⁷ del TFUE, in virtù della decisione del Consiglio UE⁸, senza ricorrere alla convocazione di apposita Convenzione, risulta perfettamente lecita laddove la modifica del TFUE non estenda le competenze attribuite all'Unione nei trattati. La convocazione di una Convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione trova applicazione alle sole politiche e azioni interne dell'Unione (vd. parte terza del TFUE) e non può essere reclamata nel caso di specie. Per ribadire il concetto, la Corte UE precisa che la innovazione apportata all'art. 136 non sconfinava nella competenza esclusiva riconosciuta all'Unione (vd. parte prima del TFUE) nel settore della politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

2. Obiettivi della politica monetaria UE e del Trattato MES.

Con la modifica dell'art. 136 TFUE e con l'istituzione del MES, gli Stati UE non hanno derogato ad alcuna sovranità verso l'UE, bensì hanno solo costituito un potente strumento

⁵Vedere art. 105 Regolamenti interni e di procedura - Regolamento di procedura della corte di giustizia in GUUE L265 del 29 settembre 2012 p.1 ss. Avanti alla Corte di Giustizia sono previsti quattro tipologie di procedimenti per esaminare le vertenze sottoposte (semplificato, accelerato, sommario, pregiudiziale di urgenza) e non tutti i provvedimenti conclusivi del contendere terminano con sentenza. Nel procedimento accelerato, la Corte giudica con sentenza con priorità assoluta ed in tempi celeri dopo aver vagliato che trattasi di tematiche di estrema urgenza.

⁶Vedere la sentenza in www.gratanipartners.com sezione Tutela dell'ambiente, area convegni, titolo *La Stabilità dell'Eurozona è obiettivo distinto dalla politica monetaria UE*. Trattasi di una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 267TFUE riguardante la validità della decisione n.2011/199/UE e l'interpretazione degli articoli 2 TUE, 3 TUE, 4, paragrafo 3, TUE, 13 TUE, 2, paragrafo 3, TFUE, 3, paragrafi 1, lettera c), e 2, TFUE, 119 TFUE - 123 TFUE e 125 TFUE - 127 TFUE nonché dei principi generali di tutela giurisdizionale effettiva e di certezza del diritto. L'avvocato generale, Juliane Kokott, presentava le sue conclusioni il 26 ottobre 2012.

⁷In argomento vd L. Gianniti, *Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?*, Documento preparato per l'Istituto Affari Internazionali (IAI), febbraio 2011. Secondo l'A., si è rinunciato alla possibilità di ricorrere alla clausola di flessibilità prevista dall'articolo 352 TFUE. Vd. M.P. Chiti, *Lo Spazio amministrativo europeo*, in Studi in onore di Alberto Romano, Napoli, 2011, I, pp.163 ss., 174 ss.; G. M. Ruotolo, *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in Studi sull'integrazione europea, 2012, fasc 2-3.

⁸L'articolo 48, paragrafo 6, TUE, consente al Consiglio europeo, che delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in taluni casi, della Banca centrale europea, di adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del TFUE. Tale decisione non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati e la sua entrata in vigore è subordinata alla previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

finanziario di portata incisiva nell'ambito dei patrimoni nazionali, col fine precipuo di governare la stabilità finanziaria della zona euro.

Il Trattato MES disciplina l'istituzione di un organismo finanziario internazionale, dove i 17 paesi aderenti, compresa l'Italia, procedono a negoziare, non in qualità di Stati sovrani ma di soci e di debitori, scelte di politica nazionale al fine di ottenere la liquidità necessaria per evitare il default.

Diversamente dall'obiettivo principale della politica monetaria dell'Unione che è il mantenimento della stabilità dei prezzi, il Trattato MES è nato per porre mano alla stabilità della zona euro nel suo complesso, per "trasformare l'emergenza finanziaria in fattore di costituzionalizzazione dell'Unione Europea"⁹ con finalità di sostegno economico. L'Europa da continente dei benefici, diviene *locus* di rischi¹⁰.

Detto chiaro distinguo, a parere della Corte di giustizia, emerge anche osservando che il MES non è abilitato non solo a fissare i tassi di interesse ufficiali per la zona euro, ma neppure ad emettere euro: l'assistenza che esso concede deve essere finanziata totalmente mediante capitale versato o l'emissione di strumenti finanziari. La circostanza che le attività del MES possano incidere sul livello dell'inflazione, può costituire solo la conseguenza indiretta delle misure di politica economica adottate. Di conseguenza, gli strumenti per garantire assistenza finanziaria ad uno Stato membro non rientrano manifestamente nell'ambito della politica monetaria.

Il MES si pone come un elemento complementare del nuovo quadro normativo per il rafforzamento della *governance* economica dell'Unione, all'interno del quale si sviluppano sorveglianze più rigorose delle politiche economiche e di bilancio, condotte dagli Stati membri ed intese a consolidare la stabilità macroeconomica e la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Diversamente dalla politica monetaria, l'istituzione del MES mira a gestire singole crisi finanziarie che potrebbero sopravvenire malgrado le azioni preventive eventualmente intraprese.

Anche sotto tali aspetti, l'innovazione dell'art. 136 TFUE non incide sulla competenza riconosciuta all'Unione (parte prima del TFUE) nel settore del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Le disposizioni del TUE e del TFUE non conferiscono una competenza specifica all'Unione per instaurare un meccanismo di stabilità come quello previsto dalla decisione n.2011/199/UE, di conseguenza, -postula la Corte di giustizia-, gli Stati membri dell'Eurozona hanno facoltà di concludere tra loro un accordo per l'istituzione di un meccanismo di stabilità, a condizione che gli impegni con esso assunti dagli Stati membri contraenti rispettino il diritto dell'Unione.

La Corte di giustizia constata che non sussistono allo stato argomenti che possano indurre a ritenere che un accordo come il MES possa avere effetti tali da influire sulle norme comuni TFUE e TUE o modificarne la portata¹¹.

3. Il MES e le istituzioni europee.

Quando le vertenze sul MES coinvolgono la Corte di giustizia UE

⁹In argomento vd. Napolitano Giulio, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione.*, 2012; in *Giornale di diritto amministrativo* n.5/2012, pgg.461-469. L'A. assume a pag. 468 che "L'istituzione del Mes come organismo permanente segna una svolta costituzionale nel processo di integrazione europea. In termini economici, infatti, le carte costituzionali costituiscono contratti di assicurazione con cui i membri della comunità, in nome del vincolo reciproco che li lega, accettano di fare fronte comune ai futuri rischi. Per la prima volta, anche l'Unione europea accetta, con l'istituzione del Mes, seppure attraverso un tortuoso percorso giuridico-istituzionale, di dotarsi di un fondo comune che possa sostenere, volta per volta, lo Stato membro e i suoi cittadini che ne abbiano bisogno.

¹⁰Hans-Bernd Schäfer, *The Sovereign Debt Crisis in Europe, Save Banks Not States*, in *The European Journal of Comparative Economics*, Vol. 9, n. 2, pp. 179-195. Vd. anche Flavio Guella e Nargiz Shakikhanova, *La crisi finanziaria dell'Eurozona, tra diritto, politica ed economia. Prospettive multidisciplinari diversificate per una previsione pessimistica condivisa?*, in *DPCE online* 2012 n.3 pag15. Gli A. assumono che "l'errore fondamentale commesso da parte dell'Unione europea sia stato quello di avere creato una politica monetaria prima dell'enucleazione di regole affidabili per la gestione dell'euro e della finanza pubbliche connesse".

¹¹Chiti Edoardo, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione.*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 7/2012; vedere anche Rita Perez, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact - Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal compact*, in *Giornale di diritto amministrativo* n 5/2012.

Le disposizioni del TFUE e del TUE che obbligano gli Stati membri ad una leale cooperazione, prevedono che ciascuna istituzione agisca nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite nei trattati.

Anche se il MES si avvale delle istituzioni dell'Unione, in particolare della Commissione e della BCE, tale circostanza non è ritenuta tale da incidere sulla validità della decisione n. 2011/199/UE, la quale prevede l'istituzione di un meccanismo di stabilità da parte degli Stati membri e nulla interferisce su un qualsiasi eventuale ruolo delle istituzioni dell'Unione in tale ambito. Il Trattato MES non incide neppure sulla competenza del Consiglio dell'Unione europea ad adottare raccomandazioni nei confronti di uno Stato membro con un disavanzo eccessivo. La competenza del Consiglio ad accordare un'assistenza finanziaria dell'Unione a uno Stato membro che si trovi in difficoltà o che sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo non osta all'istituzione, da parte degli Stati membri, di un meccanismo di stabilità come il MES, sempre se nel suo funzionamento, esso rispetti il diritto dell'Unione e, segnatamente, le misure adottate da questa nel settore del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Il *plenum* dei giudici europei, constata che l'attribuzione, da parte del Trattato MES, di nuovi compiti alla Commissione, alla BCE e alla stessa Corte giustizia è compatibile con le loro attribuzioni come definite nei trattati.

La Corte UE si riconosce competente a vagliare qualsiasi controversia tra gli Stati membri in connessione con l'oggetto dei trattati, quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di una clausola compromissoria e in questo contesto il MES (vd. art. 37 co 3), non si pone come lesivo del principio generale di tutela giurisdizionale effettiva. Anche se il meccanismo di stabilità come il MES, per il quale il TUE e il TFUE non attribuiscono alcuna competenza specifica all'Unione, comporta che non trovi applicazione il diritto primario UE, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹², che garantisce a tutti una tutela giurisdizionale effettiva, non sono isolati i casi in cui (punto 174 della motivazione) “una controversia legata all'interpretazione o all'applicazione del Trattato MES può vertere altresì sull'interpretazione o sull'applicazione delle disposizioni del diritto dell'Unione”.

Così anche se l'art. 273 TFUE subordina la competenza della Corte alla presenza esclusiva di Stati membri nella controversia di cui è investita, tuttavia, poiché il MES è composto esclusivamente di Stati membri, una vertenza di cui è parte il MES può essere considerata una lite tra Stati membri ai sensi dell'articolo 273 TFUE¹³. In tale ambito, l'attribuzione di una competenza alla Corte da parte dell'articolo 37, paragrafo 3, del Trattato MES¹⁴ ad interpretare e applicare le disposizioni di tale trattato soddisfa le condizioni poste dall'articolo 273 TFUE.

4. Il Trattato MES e la clausola TFUE di “non salvataggio”

¹² L'adesione dell'UE alla CEDU è prevista dall'art. 59, par. 2, della CEDU¹, ed è resa obbligatoria dall'art. 6 del TUE, come emendato a Lisbona. I negoziati ufficiali per l'adozione di un accordo internazionale di adesione sono iniziati nel luglio del 2010 fra la Commissione europea e un Gruppo di lavoro informale dello Steering Committee for Human Rights (CDDH) del Consiglio d'Europa. Un progetto di accordo di adesione è stato adottato nel luglio del 2011 e costituisce la base di partenza dei negoziati in corso. Vd. Simone Vezzani, *L'Unione europea e i suoi Stati membri davanti ai giudici di Strasburgo: una valutazione critica del meccanismo del co-respondent*, in www.sidi-isil.org/; Fiengo Gaspare, *Verso l'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: prime riflessioni sugli aspetti problematici dell'attuale fase del negoziato, 2011*.

¹³ Vedere punti 175 e 176 della motivazione.

¹⁴ Vedere art. 37 MES rubricato *Interpretazione e composizione delle controversie*. 1. Qualsiasi questione connessa all'interpretazione o all'applicazione delle disposizioni del presente trattato e dello statuto del MES che insorga tra il MES e uno dei suoi membri, o tra i membri del MES, è sottoposta alla decisione del consiglio di amministrazione. 2. Il consiglio dei governatori decide su qualsiasi controversia tra il MES e i suoi membri, o tra i membri del MES, in relazione all'interpretazione e all'applicazione del presente trattato, compresa qualsiasi controversia sulla compatibilità delle decisioni adottate dal MES con il presente trattato. Il voto del membro o dei membri del consiglio dei governatori appartenente o appartenenti al membro o ai membri del MES coinvolti è sospeso quando il consiglio dei governatori vota su tale decisione e la soglia di voto per l'adozione della decisione è ricalcolata di conseguenza. 3. Se un membro del MES contesta la decisione di cui al paragrafo 2, la controversia è sottoposta alla Corte di giustizia dell'Unione europea. La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea è vincolante per le parti in causa, che adottano le necessarie misure per conformarvisi entro il periodo stabilito dalla Corte.

Gli Stati UE della zona euro (Il Belgio, la Germania, l'Estonia, l'Irlanda, la Grecia, la Spagna, la Francia, l'Italia, Cipro, il Lussemburgo, Malta, i Paesi Bassi, l'Austria, il Portogallo, la Slovenia, la Slovacchia e la Finlandia) concludevano il 2 febbraio 2012, il Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità (MES), detto anche Fondo salva-Stati.

Il Mes, andando a sostituire lo strumento dell'EFS¹⁵, mira a mobilitare risorse finanziarie e a fornire un sostegno alla stabilità¹⁶. È dotato di personalità giuridica, ha sede a Lussemburgo ed è soggetto alla legislazione internazionale.

Costituisce uno strumento di assistenza finanziaria scelto, per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri, così da beneficiare i suoi membri che già si trovino o rischino di trovarsi in una grave situazione finanziaria.

Il Meccanismo europeo di stabilità (MES), nasce come fondo¹⁷ finanziario europeo per la stabilità finanziaria della zona euro (art. 3). Esso ha assunto la veste di vera e propria organizzazione intergovernativa¹⁸ (sul modello dell'FMI), a motivo della struttura fondata su un consiglio di governatori¹⁹ (formato da rappresentanti degli stati membri) e su un consiglio di

¹⁵ Il MES sostituirà il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) e il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) attualmente ancora in vigore, nati per salvare dall'insolvenza gli stati di Portogallo e Irlanda, investiti dalla crisi economico-finanziaria. L'EFS cesserà di esistere a luglio 2013 per lasciare il posto al MES. La Efsf è una società di diritto lussemburghese costituita nel 2010, con lo scopo di dare temporanea assistenza finanziaria a quei paesi membri che ne avessero bisogno perché non in grado di avere accesso a finanziamenti sul mercato a tassi "accettabili". Per avere accesso al finanziamento, il governo richiedente deve presentare - in accordo con la Commissione e l'Fmi - un "*country programme*", accettato dai ministri delle Finanze dell'area euro. A seguito di un protocollo d'intesa avviene l'erogazione del prestito. L'intero processo dura circa un mese. La Efsf si finanzia sul mercato emettendo strumenti di debito garantiti in maniera irrevocabile e incondizionata dagli Stati membri partecipanti. La garanzia sul debito è data dall'ammontare di capitale già versato dagli Stati a cui deve aggiungersi quello che può essere erogato successivamente in caso di bisogno in misura proporzionale alla partecipazione di ciascuno Stato (cosiddetta *Efsf/Key*). L'emissione del debito ha la forma del prestito sindacato (che prevede la partecipazione di una banca lead manager), gli strumenti hanno una maturità che va dai sette anni e mezzo ai quindici e trenta anni e sono sottoscritti principalmente da investitori istituzionali. Se lo Stato non ripaga il debito, intervengono i garanti; se non rispetta le condizioni imposte nel piano, il prestito si interrompe ed è necessaria una revisione del protocollo di intesa. Finora la Efsf è intervenuta a sostegno di Portogallo, Grecia, Spagna e Irlanda manifestando attenzione a Cipro. Vedere in argomento Costanza Russo e Francesco Vella, *I Cardini dell'Unione Bancaria-La voce.info*, in www.paolonesta.it/attachments/article/2317/I%20CARDINI%20DELL.pdf; Paolo Guerrieri Due scenari per l'Euro, del 12 maggio 2010, in <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1452>.

¹⁶ Il MES è attivo con una capacità di oltre 650 miliardi di euro, compresi i fondi residui dal fondo temporaneo europeo, pari a 250-300 miliardi. Il MES, diversamente dall'EFS, una "istituzione finanziaria internazionale", la quale a seguito della richiesta di aiuto da parte di uno Stato, attiva la Commissione e la Bce a valutare l'esistenza di un rischio per la stabilità finanziaria nell'area euro, la sostenibilità del debito pubblico e le effettive necessità di finanziamento, con il supporto dell'Fmi. Successivamente, negoziato un piano di aggiustamenti macroeconomici mediante la sigla di un protocollo, il *board of directors* dell'Esm approva il finanziamento.

¹⁷ Kate Connolly, *Germany's highest court approves creation of euro rescue fund*, Berlin, September 12, 2012, in <http://www.guardian.co.uk/world/2012/sep/12/german-court-euro-rescue-fund>

¹⁸ Il fondo è gestito dal Consiglio dei governatori formato dai ministri finanziari dell'area euro, da un Consiglio di amministrazione (nominato dal Consiglio dei governatori) e da un direttore generale, con diritto di voto, nonché dal commissario UE agli Affari economico-monetari e dal presidente della BCE nel ruolo di osservatori. Le decisioni del Consiglio sono prese a maggioranza qualificata o a maggioranza semplice (art. 4, c. 2).

¹⁹ Il MES è un'organizzazione governata da un rappresentante per ogni paese membro del Trattato di Stabilità e all'art. 5 del M.E.S. questo rappresentante viene definito "governatore", inoltre lo stesso è "il ministro delle Finanze del paese membro". L'art. 10 prevede che il gruppo dei governatori possa cambiare la somma da versare da parte dei singoli stati e che si debba comunque procedervi a tale modifica ogni cinque anni. Ai sensi dell'art. 27 "Il M.E.S., le sue proprietà, i suoi fondi, i suoi beni sono immuni da qualsiasi procedimento giudiziario. Gli archivi e i documenti del M.E.S. sono inviolabili, così come le sedi Il M.E.S. non ha restrizioni, obblighi alcuni, controlli, regolamenti o moratorie di nessun tipo e non ha l'obbligo di essere accreditato come istituto di credito o altri tipi di entità che necessitano autorizzazioni o licenze".

L'art. 30 prevede che "il presidente e il gruppo dei 17 governatori - ministri delle Finanze e dei loro subalterni (perché ogni ministro delle Finanze ha diritto di nominare anche dei subalterni che lo sostituiscano quando non disponibile) - sono immuni da qualsiasi procedimento giudiziario, rispettivamente agli atti perpetrati nelle loro vesti ufficiali e i loro documenti saranno inviolabili".

amministrazione e del potere, attribuito dal trattato istitutivo, di imporre scelte di politica macroeconomica ai paesi aderenti al fondo-organizzazione.

La capacità massima di concedere prestiti è fissata inizialmente in EUR 500 miliardi. Ma questo *caschè* è già oggetto di modifica. Le condizioni rigorose cui deve essere subordinato qualsiasi sostegno possono assumere la forma, in particolare, di un programma di correzioni macroeconomiche o dell'obbligo di rispettare costantemente le condizioni di ammissibilità predefinite.

Il MES è autorizzato a raccogliere fondi attraverso l'emissione di strumenti finanziari o la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi.

Il fondo emetterà prestiti (concessi a tassi fissi o variabili) per assicurare assistenza finanziaria ai paesi in difficoltà e acquisterà titoli sul mercato primario (contestualmente all'attivazione del programma *Outright Monetary Transaction*) mediante condizioni rigorose che "possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite" (art. 12).

Potranno essere attuati, inoltre, interventi sanzionatori²⁰ per gli stati che non dovessero rispettare le scadenze di restituzione i cui proventi andranno ad aggiungersi allo stesso MES. L'operato del MES, i suoi beni e patrimoni ovunque si trovino e chiunque li detenga, godono dell'immunità da ogni forma di processo giudiziario (art. 32).

Nell'interesse del MES, tutti i membri del personale sono immuni a procedimenti legali in relazione ad atti da essi compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni e godono dell'inviolabilità nei confronti dei loro atti e documenti ufficiali (art. 35). Tuttavia, un collegio di cinque revisori esterni (art. 30, comma 1 e 2), indipendente e nominato dai governatori del fondo, ha accesso ai libri contabili e alle singole transazioni del MES. La composizione del collegio è così ripartita: un membro proviene dalla Corte dei Conti Europea, e altri due a rotazione dagli organi supremi di controllo degli Stati membri.

Il MES non elude il divieto per la BCE e per le banche centrali degli Stati membri di accordare scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia alle autorità e agli organismi di diritto pubblico dell'Unione e degli Stati membri nonché di acquistare direttamente, presso questi ultimi, titoli del loro debito. Tale divieto è specificamente rivolto alla BCE e alle banche centrali degli Stati membri.

La concessione di un'assistenza finanziaria da parte di uno Stato membro o di un insieme di Stati membri ad un altro Stato membro, direttamente o attraverso il MES, non ricade nell'ambito di detto divieto.

L'articolo 125 del TFUE vieta qualsiasi aiuto a un governo che non possa far fronte ai suoi obblighi e indica che le difficoltà finanziarie di un paese devono restare un problema locale. Con la crisi greca il Patto di Stabilità ha invece dimostrato ancora una volta la sua inefficacia. Oggi, la Corte di giustizia (p.ti motivazione 129-140) assume che la clausola di «non salvataggio», secondo cui l'Unione o uno Stato membro non risponde né si fa carico degli impegni assunti da un altro Stato membro non è diretta a vietare all'Unione e agli Stati membri la concessione di qualsiasi forma di assistenza finanziaria ad un altro Stato membro. Tale clausola mira piuttosto ad assicurare che essi rispettino una politica di bilancio virtuosa garantendo che restino soggetti alla logica del mercato allorquando contraggono debiti.

Non risultando vietata dalle disposizioni dei Trattati, deve essere assentita qualsiasi concessione di assistenza finanziaria da parte di uno o più Stati membri ad uno Stato membro che resta responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori, sempre che le condizioni assistenziali siano tali da stimolarlo all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa.

Così anche nel MES, gli Stati membri che vi partecipano non rispondono, né si fanno carico, ai sensi della clausola di «non salvataggio», degli impegni di uno Stato membro beneficiario di un sostegno alla stabilità. Poiché il MES non pregiudica le disposizioni del TFUE relative alla politica economica e monetaria e contiene disposizioni che garantiscono che, nell'esercizio delle sue funzioni, rispetterà il diritto dell'Unione, esso non viola neppure il principio di leale cooperazione secondo cui gli Stati membri si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

²⁰ È previsto, ad esempio, che "in caso di mancato pagamento, da parte di un membro del MES, di una qualsiasi parte dell'importo da esso dovuto a titolo degli obblighi contratti in relazione a quote da versare [...] detto membro dell'MES non potrà esercitare i propri diritti di voto per l'intera durata di tale inadempienza" (art. 4, c. 8).