

## III

(Atti preparatori)

## BANCA CENTRALE EUROPEA

## Parere della Banca centrale europea

dell'11 aprile 2018

relativo a una proposta di regolamento sull'istituzione del Fondo monetario europeo

(CON/2018/20)

(2018/C 220/02)

## INTRODUZIONE E BASE GIURIDICA

In data 1° febbraio 2018, la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Consiglio dell'Unione europea una richiesta di parere in merito a una proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo <sup>(1)</sup> (di seguito la «proposta di regolamento»).

La BCE è competente a formulare un parere in virtù degli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea in quanto la proposta di regolamento pertiene all'obiettivo primario del Sistema europeo di banche centrali di mantenere la stabilità dei prezzi di cui all'articolo 127, paragrafo 1, e 282, paragrafo 2, del trattato, e dell'articolo 2 dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (di seguito lo «statuto del SEBC»).

In conformità al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

## Osservazioni di carattere generale

La BCE appoggia l'iniziativa della Commissione europea di incorporare il Meccanismo europeo di stabilità (MES) nel diritto dell'Unione <sup>(2)</sup>. Come rilevato nella relazione dei cinque presidenti «Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa» <sup>(3)</sup> predisposto dai Presidenti della Commissione europea, del Consiglio europeo, del Parlamento europeo, dell'Eurogruppo e della BCE, tale iniziativa è un passo importante verso il completamento dell'unione economica e monetaria dell'Europa. L'istituzione del MES come organo dell'Unione consentirebbe di conseguire meglio il suo obiettivo di contribuire alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area dell'euro, così come quella degli Stati membri partecipanti all'Unione bancaria. Al fine di conseguire tale obiettivo, il MES può stanziare finanziamenti ed erogare sostegno alla stabilità a beneficio degli Stati membri che sono colpiti o minacciati da gravi problemi di finanziamento.

La BCE rileva altresì che, se il MES dovesse rimanere al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'Unione quale organo intergovernativo, ogni futura discussione in merito ai compiti da attribuire al MES in materia di governance economica dovrebbe rispettare le attuali attribuzioni conferite all'Unione e alle sue istituzioni in base al diritto dell'Unione <sup>(4)</sup>.

La BCE sottolinea che la proposta di regolamento rappresenta un primo importante passo e che ulteriori riforme del MES saranno essenziali. In primo luogo, al MES dovrebbero essere forniti gli strumenti finanziari necessari per il raggiungimento dei propri obiettivi e l'espletamento dei suoi compiti. La BCE raccomanda che tali strumenti finanziari siano ulteriormente rivisti per assicurare la loro adeguatezza ad affrontare efficacemente le cause di instabilità finanziaria e il contagio in situazioni di grave instabilità finanziaria <sup>(5)</sup> nonché a supportare l'Unione bancaria. In particolare, gli strumenti di assistenza finanziaria precauzionale, con un'adeguata condizionalità, dovrebbero essere migliorati al fine di contribuire meglio alla prevenzione delle crisi. In secondo luogo, per applicare efficacemente tali strumenti è importante migliorare i meccanismi di governance del MES, al fine di pervenire a processi decisionali rapidi e credibili.

<sup>(1)</sup> COM(2017) 827 final.

<sup>(2)</sup> Cfr. il paragrafo 8 del parere CON/2011/24. Tutti i pareri della BCE sono pubblicati sul sito Internet della BCE all'indirizzo [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

<sup>(3)</sup> Cfr. Commissione europea, «Completare l'unione economica e monetaria dell'Europa», relazione di Jean-Claude Juncker, in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, del 22 giugno 2015, disponibile sul sito Internet della Commissione all'indirizzo [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>(4)</sup> Cfr. Commissione delle Comunità europee/Repubblica francese, 7-71, ECLI:EU:C:1971:121, punto 20; parere 1/92, Parere della Corte del 10 aprile 1992, ECLI:EU:C:1992:189, punto 41; Thomas Pringle/Gouvernement of Ireland e altri, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, punto 158.

<sup>(5)</sup> Cfr. il paragrafo 6 del parere CON/2011/24.

## Osservazioni specifiche

### 1. Il ruolo della BCE

- 1.1. Il trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (di seguito il «trattato MES») rimette l'assolvimento di vari compiti del MES alla Commissione europea di concerto con la BCE. In particolare, alla Commissione europea sono assegnati i compiti, da assolvere di concerto con la BCE, di valutare le richieste di sostegno alla stabilità, negoziare il protocollo d'intesa che precisi le condizioni dell'assistenza finanziaria accordata, e monitorare il rispetto delle condizioni cui è subordinata l'assistenza finanziaria. Più specificamente, nell'ambito della valutazione della domanda di sostegno alla stabilità, il presidente del consiglio dei governatori è tenuto ad affidare alla Commissione europea il compito di valutare, di concerto con la BCE, l'esistenza di un rischio per la stabilità finanziaria dell'area dell'euro nel suo insieme o dei suoi Stati membri; di valutare la sostenibilità del debito pubblico; e di valutare le esigenze finanziarie effettive o potenziali dello Stato membro interessato. Inoltre, sia alla Commissione europea che alla BCE sono assegnate la funzione di valutare l'urgenza delle domande di sostegno alla stabilità e quella di partecipare, in qualità di osservatori, alle riunioni del consiglio dei governatori e del consiglio di amministrazione.
- 1.2. La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha statuito nella causa *Pringle* <sup>(1)</sup> che le funzioni affidate alla Commissione e alla BCE dal trattato MES, per quanto importanti, non implicano alcun potere decisionale proprio. Peraltro, le attività svolte da queste due istituzioni nell'ambito del trattato MES impegnano il solo MES <sup>(2)</sup>. La CGUE ha inoltre statuito che «[q]uanto alle funzioni assegnate alla BCE dal trattato MES, esse si conformano ai diversi compiti che il trattato FUE e lo statuto del SEBC [e della BCE] conferiscono a tale istituzione» <sup>(3)</sup>.
- 1.3. Il ruolo della BCE ai sensi della proposta di regolamento rimane in gran parte lo stesso previsto dal trattato MES. Al riguardo, la BCE ritiene importante sottolineare che qualsiasi contributo ai sensi del trattato MES o della proposta di regolamento si concentrerebbe su questioni specifiche che riguardano il compito fondamentale del SEBC di definizione e attuazione della politica monetaria nonché il contributo del SEBC alla buona conduzione delle politiche perseguite dalle competenti autorità per quanto riguarda la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e la stabilità del sistema. Il coinvolgimento della BCE dovrebbe garantire che quest'ultima si trovi nella posizione non solo di valutare le implicazioni dei propri compiti, ma altresì di mettere a disposizione le proprie competenze a beneficio del MES, della Commissione europea e dello Stato membro interessato. L'attuale formulazione, secondo la quale la Commissione europea assolve i suoi compiti «di concerto con» la BCE, è stata elaborata nel pieno della crisi finanziaria. La BCE raccomanda che, alla luce dell'ulteriore evoluzione e rafforzamento del quadro permanente di gestione delle crisi dell'Unione in un contesto successivo alla crisi, qualsiasi ruolo della BCE in termini di contributo dovrebbe essere chiarito ulteriormente per meglio rispecchiare i compiti della BCE e la sua indipendenza ai sensi dei trattati nonché la chiara ripartizione delle responsabilità e competenze tecniche nel futuro quadro del MES. In futuro, la BCE potrebbe affrontare, in modo appropriato e ove necessario, in conformità alle proprie attribuzioni, le politiche per il settore finanziario e le questioni macroeconomiche essenziali, quali i principali obiettivi di bilancio, la sostenibilità e le esigenze finanziarie.
- 1.4. Infine, la BCE raccomanda che nella proposta di regolamento siano introdotti dei chiarimenti per rispecchiare il ruolo della BCE ai sensi di altri provvedimenti legislativi, compreso, in particolare, il ruolo della BCE nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico (MVU), istituito nel 2013 dopo l'entrata in vigore del trattato MES <sup>(4)</sup>. Gli strumenti di assistenza finanziaria diretti al settore bancario dovrebbero tenere conto delle responsabilità della BCE in materia di vigilanza sugli enti creditizi nell'ambito dell'MVU <sup>(5)</sup>. A tale riguardo, la proposta di regolamento dovrebbe garantire il coinvolgimento tempestivo e adeguato della BCE o l'informazione della stessa, secondo i casi, in preparazione della fornitura di sostegno in base a tali strumenti.

### 2. Sostegno al Comitato di risoluzione unico

- 2.1. La proposta di regolamento introduce un nuovo compito per il MES finalizzato al conseguimento del proprio obiettivo di contribuire alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area dell'euro e degli Stati membri partecipanti all'Unione bancaria. Il MES è incaricato di fornire sostegno finanziario, sotto forma di linee di credito o di garanzie, al Comitato di risoluzione unico (Single Resolution Board, SRB), che è stato istituito in conformità al regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> Cfr. C-370/12 *Pringle*.

<sup>(2)</sup> Cfr. C-370/12 *Pringle*, punto 161.

<sup>(3)</sup> Cfr. C-370/12 *Pringle*, punto 165. V. anche il punto 150 delle conclusioni dell'Avvocato generale Cruz Villalón in *Peter Gauweiler e Altri/Deutscher Bundestag*, C-62/14 ECLI:EU:C:2015:7.

<sup>(4)</sup> Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU L 287 del 29.10.2013, pag. 63).

<sup>(5)</sup> Cfr. *Landeskreditbank Baden-Württemberg-Förderbank/Banca centrale europea*, T-122/15, ECLI:EU:T:2017:337, punto 63.

<sup>(6)</sup> Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010 (GU L 225 del 30.7.2014, pag. 1).

- 2.2. Come evidenziato nella relazione dei cinque presidenti «Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa», la BCE appoggia l'iniziativa di assegnare al MES il compito di fornire un sostegno comune credibile al Fondo di risoluzione unico (Single Resolution Fund, SRF). Come precedentemente rilevato dalla BCE <sup>(1)</sup>, la BCE apprezza la proposta di istituire misure di sostegno aggiuntive, mediante il ricorso a prestiti o ad altre forme di sostegno da parte di enti finanziari o altri terzi, in circostanze eccezionali, nel caso in cui i contributi ex ante al Fondo di risoluzione unico non siano sufficienti e i contributi ex post non siano immediatamente accessibili al fine di coprire le spese. Tale sostegno dovrebbe essere messo in atto non appena possibile e al più tardi prima della fine del periodo transitorio, il 1° gennaio 2024, previsto dal regolamento (UE) n. 806/2014.
- 2.3. È molto importante che il sostegno si estenda a tutte le possibili misure dell'SRB, compresa l'erogazione del sostegno per la solvibilità e del sostegno di liquidità agli enti soggetti a risoluzione. Tale sostegno di liquidità presenta un rischio di perdite molto minore ed è, per definizione, di natura temporanea. Le misure di sostegno che facilitino l'immissione di liquidità da parte dell'SRB sono di particolare importanza in quanto il volume del sostegno di liquidità a un ente soggetto a risoluzione può essere elevato, oltrepassando così la capacità del Fondo di risoluzione unico.
- 2.4. La BCE concorda che tale sostegno debba essere fiscalmente neutro nel medio termine, garantendo che l'assistenza pubblica sia rimborsata attraverso prelievi ex post nel settore finanziario. Tale previsione è in linea con una delle principali ragioni sottese all'istituzione del Meccanismo di risoluzione unico, vale a dire l'idea che i costi della risoluzione delle crisi delle banche non devono essere posti permanentemente a carico dei contribuenti. Sarebbe importante calibrare attentamente l'orizzonte temporale per il rimborso di tali fondi ad opera del settore finanziario, al fine di evitare una prociclicità eccessiva dei prelievi <sup>(1)</sup>.
- 2.5. La BCE rileva una certa incongruenza nei processi decisionali sul sostegno al Comitato di risoluzione unico. Da un lato gli Stati membri non appartenenti all'area dell'euro partecipanti all'MVU e gli Stati membri dell'area dell'euro, attraverso il MES, forniranno congiuntamente sostegno finanziario all'SRB. Per tale ragione, le decisioni sul sostegno all'SRB saranno adottate dal consiglio dei governatori, in accordo con gli Stati membri non appartenenti all'area dell'euro partecipanti all'MVU. Tuttavia, nel caso di approvazione successiva di tali decisioni da parte del Consiglio, tutti i membri del Consiglio possono partecipare al voto <sup>(2)</sup>. Tra questi sono inclusi gli Stati membri non appartenenti all'area dell'euro che non partecipano all'MVU.
- 2.6. Infine, la BCE sottolinea la necessità di garantire che l'intera procedura relativa a tale sostegno all'SRB possa essere completata rapidamente e non ritardi l'adozione e l'esecuzione della decisione dell'SRB sul programma di risoluzione. Le decisioni in merito agli esborsi del MES dovrebbero essere il più possibile automatiche, rapide ed efficienti. Al riguardo, la BCE apprezza il fatto che la proposta di regolamento stabilisca una procedura rapida rispetto alle decisioni del MES sull'utilizzo dei fondi. Il direttore generale è autorizzato a decidere in merito all'utilizzo dei fondi e deve adottare tale decisione al più tardi entro 12 ore dal ricevimento della richiesta dell'SRB <sup>(3)</sup>.

### 3. Modifica della denominazione del Meccanismo europeo di stabilità

- 3.1. L'iniziativa della Commissione europea di rinominare il MES potrebbe essere fuorviante, per quanto riguarda sia gli obiettivi del MES sia gli strumenti a sua disposizione. La BCE suggerisce che l'attuale denominazione del MES sia mantenuta in modo da garantire chiarezza e continuità per il pubblico. A tale riguardo, l'uso del termine «monetario» nella nuova denominazione dell'organo dell'Unione secondo la proposta di regolamento è improprio, in particolare in quanto gli obiettivi e i compiti del MES non sono di natura 'monetaria'. Conformemente ai trattati, la politica economica si basa sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, mentre i compiti fondamentali di definire e attuare la politica monetaria dell'Unione e di svolgere le operazioni sui cambi sono conferiti al SEBC, che è governato dagli organi decisionali della BCE.
- 3.2. La CGUE ha statuito nella causa *Pringle* che l'istituzione del MES ricade nell'ambito della politica economica <sup>(4)</sup>. La Corte ha rilevato che l'obiettivo perseguito dal MES, che è di salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo complesso, si distingue chiaramente dall'obiettivo di mantenere la stabilità dei prezzi, che costituisce l'obiettivo principale della politica monetaria dell'Unione. Infatti, anche se la stabilità dell'area dell'euro può avere ripercussioni sulla stabilità della moneta utilizzata in tale area, una misura di politica economica non può essere equiparata ad una misura di politica monetaria per il solo fatto che essa può avere effetti indiretti sulla stabilità dell'euro <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Cfr. il paragrafo 2.8 del parere CON/2013/76.

<sup>(2)</sup> Articolo 3, paragrafo 4, della proposta di regolamento e articoli 22 e 23 dell'allegato alla proposta di regolamento.

<sup>(3)</sup> Articolo 22, paragrafo 7, e articolo 23, paragrafo 2, lettera b), dell'allegato alla proposta di regolamento.

<sup>(4)</sup> Cfr. C-370/12 *Pringle*, punto 60.

<sup>(5)</sup> Cfr. C-370/12 *Pringle*, punto 56.

- 3.3. La BCE evince che la scelta del nuovo nome proposto si ispira al Fondo monetario internazionale (FMI). Tuttavia, l'FMI venne istituito in circostanze diverse e con obiettivi e compiti differenti. L'FMI venne istituito attraverso lo Statuto dell'FMI, adottato nel 1944, e venne incaricato di monitorare l'osservanza da parte dei suoi membri del sistema di tassi di cambio basato sul «valore di parità» - anche noto come il sistema Bretton Woods - per evitare il ripetersi delle svalutazioni concorrenziali che avevano contribuito a causare la Grande depressione negli anni '30. Tra i suoi scopi vi sono, tra gli altri, promuovere la cooperazione monetaria internazionale, facilitare l'espansione e la crescita equilibrata del commercio internazionale, promuovere la stabilità dei cambi, mantenere tra i membri dei regimi di cambio ordinati ed evitare svalutazioni competitive dei tassi di cambio, nonché assicurare ai membri, prendendo le opportune cautele, la disponibilità temporanea di risorse del Fondo, fornendo loro in tal modo la possibilità di correggere squilibri nelle loro bilance dei pagamenti <sup>(1)</sup>.

Fatto a Francoforte sul Meno, l'11 aprile 2018

*Il presidente della BCE*

Mario DRAGHI

---

<sup>(1)</sup> Cfr. l'articolo I, paragrafi (i), (ii), (iii) e (v) dello Statuto del Fondo monetario internazionale.