

SOVRANITÀ DEI TECNOCRATI, MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ E L'EMERGENZA DA COVID-19

SOBERANIA DOS TECNOCRATAS, MECANISMO EUROPEU DE ESTABILIDADE E A EMERGÊNCIA DA COVID-19

SOVERIEGNTY OF THE TECHNOCRATS, EUROPEAN MECHANISM OF STABILITY AND THE EMERGENCY OF COVID-19

SOBERANÍA DE LOS TECNÓCRATAS, MECANISMO EUROPEO DE ESTABILIDAD Y LA EMERGENCIA COVID-19

Fiammetta Salmoni¹

Licença CC BY:

Artigo distribuído sob os termos Creative Commons, permite uso e distribuição irrestrita em qualquer meio desde que o autor credite a fonte original.



Riassunto: Il 9 aprile 2020, a Bruxelles, l'Eurogruppo ha raggiunto l'accordo sintetizzato nel Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic, nel quale si dichiara che "è necessaria una strategia coordinata e globale per far fronte alle esigenze dell'emergenza sanitaria, sostenere le attività economiche e preparare il terreno per la ripresa", una strategia che "dovrebbe combinare iniziative a breve, medio e lungo termine, tenendo conto delle ricadute e delle interconnessioni" tra le diverse economie degli Stati dell'Eurozona, considerando altresì la "necessità di preservare la fiducia e la stabilità". Tra queste iniziative, si distingue, per la sua rilevanza, ma anche per la sua problematicità e la conflittualità che ha scatenato tra le forze politiche nazionali e finanche all'interno della stessa maggioranza di governo, il ricorso al Meccanismo europeo di stabilità (MES) sotto la forma di una speciale linea di credito, denominata Pandemic Crisis Support (PCS), che dovrebbe basarsi sull'esistente Enhanced Conditions Credit Line (ECCL) e "adjusted in light of this specific challenge, as a relevant safeguard for euro area Member States affected by this external shock".

Parole-chavi: Sovranità; COVID-19; Tecnocrazia.

Resumo: No dia 9 de abril de 2020, em Bruxelas, o Eurogrupo chegou ao acordo resumido no relatório sobre a resposta global da política econômica à pandemia Covid-19, no qual se declara que "é necessária uma estratégia coordenada e global para responder às necessidades da emergência sanitária, apoiando as atividades econômicas e preparando o terreno para a recuperação", estratégia que "deve combinar iniciativas de curto, médio e longo prazo, tendo em conta as repercussões e interligações" entre as várias

¹ Professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi Guglielmo Marconi, Roma, Italia.
E-mail: f.salmoni@unimarconi.it

economias dos Estados da Zona Euro, considerando também a “necessidade de preservar a confiança e a estabilidade”. Entre estas iniciativas, destaca-se a utilização do Mecanismo Europeu de Estabilidade (ESM) pela sua relevância, mas também pelo seu carácter problemático e pelo conflito que se desencadeou entre as forças políticas nacionais e mesmo no seio da própria maioria governamental sob a forma de uma linha de crédito especial, denominada *Pandemic Crisis Support* (PCS), que deve ser baseada na Linha de Crédito de Condições Reforçadas (ECCL) existente e “ajustada à luz deste desafio específico, como uma salvaguarda relevante para os Estados-Membros da área do euro afetados por este choque externo”.

Palavras-chave: Soberania; Covid-19; Tecnocracia.

Abstract: On April 9, 2020, in Brussels, the Eurogroup reached an agreement that is summarized in the report on the global response of the economic policy to the Covid-19 pandemic, in which it is declared that “a coordinated and comprehensive strategy is necessary to deal with health emergency needs, to support economic activity and to prepare the ground for recovery”, a strategy that “should combine short, medium and long-term initiatives, taking account of the spill overs and interlinkages” between the various economies of the States of the Euro Zone, and the “need to preserve confidence and stability”. Among these initiatives, the use of the European Stability Mechanism (ESM) is highlighted for its importance, but also for its problematic nature and for the conflict that was unleashed between the national political powers and even in the heart of the majority government itself, in the form of a special credit line called the Pandemic Crisis Support (PCS), which should be based on the existing Enhanced Conditions Credit Line (ECCL) and “adjusted in light of this specific challenge, as a relevant safeguard for euro areas Member States affected by this external shock”.

keywords: Sovereignty; Covid-19; Technocracy.

Resumen: El día 9 de Abril de 2020, en Bruselas, el Eurogrupo llegó al acuerdo resumido en el relatório sobre la respuesta global de la política económica a la pandemia Covid-19, en la cual se declara que “es necesaria una estrategia coordinada y global para responder a las necesidades de la emergencia sanitaria, apoyando las actividades económicas y preparando el terreno para la recuperación”, estrategia que “debe combinar iniciativas de corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta las repercusiones e interconexiones” entre las varias economías de los Estados de la Zona del Euro, considerando también la “necesidad de preservar la confianza y la estabilidad”. Entre estas iniciativas, se destaca la utilización del Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM) por su relevancia, pero también por su carácter problemático y por el conflicto que se desencadenó entre las fuerzas políticas nacionales e incluso dentro de la propia mayoría gubernamental en forma de una línea de crédito especial, denominada *Pandemic Crisis Support* (PCS), que debe estar basada en la Línea de Crédito de Condiciones Reforzadas (ECCL) existente y “ajustada a la luz de este desafío específico, como un salvaguarda relevante para los Estados Miembros del área del euro afectados por este choque externo”.

Palabras clave: Soberanía; Covid-19; Tecnocracia.

INTRODUZIONE

Il 14 aprile 2020 è stata pubblicata una lettera-appello al Governo italiano, sottoscritta da 101 economisti dal titolo *“Non firmate quell'accordo”*. In essa, con un inusitato *idem sentire* tra studiosi aderenti ai più diversi orientamenti e provenienti da diverse scuole di pensiero, si legge che “l'accordo raggiunto dall'Eurogruppo il 9 aprile scorso sugli interventi europei per fronteggiare la pandemia e le sue gravissime conseguenze economiche è insufficiente, prefigura strumenti inadatti e segna

una continuità preoccupante con le scelte politiche che hanno fatto dell'eurozona l'area avanzata a più bassa crescita nel mondo", perché "non prende atto dell'eccezionalità della situazione, senza precedenti almeno nell'ultimo secolo, né del fatto che questo sconvolge i paradigmi che hanno guidato la politica economica negli ultimi decenni". Tale circostanza, proseguono i 101 economisti, dovrebbe far prendere in esame "provvedimenti eccezionali, che dovrebbero avere almeno due caratteristiche essenziali: 1) essere attivabili in tempi il più possibile brevi; 2) *ridurre al minimo possibile l'aumento dell'indebitamento degli Stati, già destinato inevitabilmente a crescere per finanziare gli interventi indifferibili per ridurre i danni della crisi*".

In effetti, lo scorso 9 aprile, a Bruxelles, l'Eurogruppo ha raggiunto l'accordo sintetizzato nel *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, nel quale si dichiara che "è necessaria una strategia coordinata e globale per far fronte alle esigenze dell'emergenza sanitaria, sostenere le attività economiche e preparare il terreno per la ripresa", una strategia che "dovrebbe combinare iniziative a breve, medio e lungo termine, tenendo conto delle ricadute e delle interconnessioni" tra le diverse economie degli Stati dell'Eurozona, considerando altresì la "necessità di preservare la fiducia e la stabilità".

Tra queste iniziative, si distingue, per la sua rilevanza, ma anche per la sua problematicità e la conflittualità che ha scatenato tra le forze politiche nazionali e finanche all'interno della stessa maggioranza di governo, il ricorso al Meccanismo europeo di stabilità (MES) sotto la forma di una *speciale linea di credito*, denominata *Pandemic Crisis Support (PCS)*, che dovrebbe basarsi sull'esistente *Enhanced Conditions Credit Line (ECCL)* e "adjusted in light of this specific challenge, as a relevant safeguard for euro area Member States affected by this external shock".

Questa linea di credito sarebbe attivabile da parte di tutti gli Stati dell'Eurozona "with standardised terms" decisi *ex ante* dal MES, che riflettano le attuali sfide, sulla base di valutazioni *preliminari* effettuate dalle Istituzioni europee. L'unico requisito richiesto per accedervi consisterebbe nel fatto che lo Stato membro che ne fa richiesta dovrà obbligatoriamente utilizzarla per sostenere il finanziamento dei costi connessi all'assistenza sanitaria diretta e indiretta, alla cura e alla prevenzione correlati alla crisi provocata dal *virus COVID 19*. In questo contesto, continua il *Report*, da una parte, *saranno comunque rispettate le disposizioni del Trattato istitutivo del MES*; dall'altra, il credito sarà concesso in una misura pari al 2% del PIL dello Stato membro richiedente, utilizzando, come parametro di riferimento, la fine 2019.

Questa linea di credito, infine, rimarrà disponibile fino a quando non sarà terminata la crisi determinata dal COVID 19, dopo di che gli Stati membri dell'Eurozona (richiamo la citazione testuale in inglese affinché sia esplicito quanto dichiarato nel *Report*), "*would remain committed to strengthen*

economic and financial fundamentals, consistent with the EU economic and fiscal coordination and surveillance frameworks, including any flexibility applied by the competent EU institutions”.

1. IL CONSIGLIO EUROPEO DEL 23 APRILE 2020, L'INTERVENTO DEL MES NELLA CRISI PANDEMICA E L'IPOTESI DI CONDIZIONALITÀ LIGHT

Tre giorni dopo la lettera-appello dei 101 economisti, il 17 aprile 2020, il Parlamento europeo ha approvato un'importante Risoluzione, nella quale, nel suo punto 26, ha invitato “gli Stati membri della zona euro ad attivare i 410 miliardi di EUR del Meccanismo europeo di stabilità *con una linea di credito specifica*”, sottolineando che “come misura a breve termine, il Meccanismo europeo di stabilità dovrebbe immediatamente *estendere le linee di credito precauzionali ai Paesi che chiedono di accedervi per far fronte alle esigenze di finanziamento a breve termine per affrontare le conseguenze immediate della COVID-19, con scadenze a lungo termine, tassi competitivi e condizioni di rimborso connesse alla ripresa delle economie degli Stati membri*”.

In sostanza, il Parlamento europeo ha accolto le indicazioni deliberate pochi giorni prima dall'Eurogruppo, ma ha suggerito due “aggiustamenti” importanti: innanzi tutto, che l'intervento del MES non si limiti al 2% del Pil del 2019 dei Paesi membri, ma utilizzi *tutta* la sua dotazione finanziaria per sostenere le spese sanitarie degli Stati più impattati dalla pandemia; in secondo luogo, che la restituzione del prestito sia effettuata con scadenze a lungo termine, applicando tassi di interesse competitivi e che le condizioni per il rimborso siano *meno rigorose* di quelle attualmente previste dal *corpus normativo* che disciplina il MES, tenendo conto dell'andamento della ripresa delle singole economie degli Stati membri.

Ciononostante, nell'attesissima riunione del 23 aprile, il Consiglio europeo, come riferito dal suo Presidente, ha proceduto: 1) ad approvare la tabella di marcia comune per la ripresa, in cui si stabilisce che la ripresa dovrà ispirarsi ai principi di *solidarietà*, coesione e *convergenza*; 2) ad approvare le tre reti di sicurezza per i lavoratori, le imprese e gli enti sovrani, con un pacchetto del valore di 540 miliardi di EUR operativo dal 1 giugno 2020, che include, *anche* l'approvazione del MES così *come proposta dall'Eurogruppo* il 9 aprile 2020, senza tener conto della Risoluzione del Parlamento europeo; 3) ad impegnarsi a creare un *fondo per la ripresa* (il c.d. *Recovery Fund*), di entità adeguata, “mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti e destinato a far fronte a questa crisi senza precedenti”, incaricando la Commissione di analizzare le esigenze specifiche e di presentare con urgenza una proposta che chiarisca il nesso con il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 (QFP), che in ogni caso dovrà essere adeguato per affrontare l'attuale crisi e le relative conseguenze.

L'idea che ha preso forma a livello europeo, quindi, (oggetto di accese discussioni anche tra gli Stati meno afflitti dalla pandemia e più stabili dal punto di vista economico-finanziario e quelli più colpiti dal virus ed economicamente e finanziariamente più fragili), è stata quella di attivare il MES applicando *condizionalità ridotte*, ossia in una forma c.d. *light*, per finanziare gli ingentissimi costi generati dall'emergenza sanitaria. Su questa ipotesi, come accennato, le posizioni degli studiosi e della politica si sono divise. Da una parte, vi sono coloro che sostengono la necessità di attivare il MES nella convinzione che non si debba perdere questa occasione, visto che l'unica condizionalità che sarà applicata sarà quella di indirizzare i denari provenienti da questa Istituzione verso le spese sanitarie necessarie a fare fronte all'emergenza COVID 19. Dall'altra, coloro che si oppongono recisamente alla sua attivazione in considerazione del fatto che, a norme invariate, sarebbe impossibile usufruire di quei finanziamenti senza essere assoggettati anche ad altre condizionalità, ben più rigorose.

Per prendere una posizione in un senso o nell'altro, dunque, la domanda fondamentale alla quale occorre rispondere è se il MES, in base alla sua natura e così come attualmente strutturato e disciplinato, possa assumere la configurazione *light* poc'anzi descritta oppure no, ma anche, ammesso che sia consentito prevedere un'unica condizionalità legata al vincolo di spesa, se, una volta erogato il prestito, non sia poi possibile cambiare, in corso d'opera, le condizionalità e prevederne di più rigide.

2. LA NASCITA DEL MES: IN QUALE CONTESTO, PERCHÉ E QUANDO

Per esprimere un'opinione il più possibile laica, ritengo utile rammentare in quale contesto, perché e quando tale organismo sia stato istituito e tratteggiarne, altresì, molto sinteticamente, le principali caratteristiche e finalità definite dalle fonti che lo disciplinano.

Il contesto storico-economico nel quale si è fatta strada l'idea di istituire un Meccanismo europeo di stabilità permanente risale -come ampiamente noto- alla crisi del debito sovrano che travolse la Grecia nel 2009 e alle misure del tutto inadeguate e insufficienti che furono adottate, in quell'occasione, dalla c.d. *Troika* (Banca Centrale Europea, Commissione europea e Fondo Monetario Internazionale), cui, il 23 aprile del 2010, il Primo ministro Papandreou decise di chiedere supporto finanziario e che, attraverso accordi bilaterali -al di fuori del diritto dell'UE-, il 7 maggio 2010, deliberò un programma di salvataggio consistente in un prestito di 110 miliardi di euro.

Durante la crisi del debito greco, divenne subito evidente che tutti gli strumenti creati sino a quel momento non erano adeguati per fare fronte al rischio di contagio sistemico che incombeva su tutti gli Stati membri dell'UE, al rischio cioè che tutta l'architettura dell'Unione europea, fondata come era sull'Unione economica e monetaria, si sgretolasse. Ne furono ben consapevoli le stesse Istituzioni europee le quali, mentre da una parte si occupavano di negoziare l'erogazione dei prestiti alla Grecia,

dall'altra, parallelamente, si riunivano per ragionare della creazione di un sistema più solido per fronteggiare la grave situazione finanziaria che stava ormai travolgendo anche altri Stati europei. Un salvataggio, quello greco, che, come sottolineato in dottrina, non fu affatto accordato in virtù di un qualche spirito solidaristico nei confronti dei cittadini ellenici o al fine "di soccorrere la Grecia in quanto tale"², bensì per salvaguardare l'euro, preservando la stabilità finanziaria dell'Eurozona nel suo complesso e la solvibilità della Grecia stessa³, il cui eventuale *default* avrebbe rappresentato un danno ingentissimo anche per le banche tedesche e francesi e, quindi, per i debiti pubblici di quegli Stati, le cui casse erano piene di titoli del debito pubblico greco⁴. La soluzione della crisi greca, pertanto, assurse "a «paradigma» di un processo di «*constitutional deconstruction*» che l'Unione europea" impose a tale Stato membro⁵.

Il principio democratico, già molto compromesso a partire dall'istituzione dell'Unione economica e monetaria, fu messo in discussione in misura ancora maggiore da quanto accadde in questa occasione, che, non a caso, rese ancora più evidente la "contraddizione sussistente tra l'allargamento e l'approfondimento del processo di integrazione europea, specie nella sua dimensione economica, e la salvaguardia delle prerogative democratiche dei popoli dell'Europa"⁶. La crisi greca aveva "repentinamente evidenziato (...) tutti i gangli scoperti del processo di integrazione: un'unione politica senza politica, una moneta senza Stato, una forma di governo senza governo"⁷, mettendo, altresì, a nudo la stupefacente impreparazione dell'UE "di fronte a una crisi finanziaria in atto da diversi mesi" e "la difficoltà di trovare all'interno del quadro istituzionale fornito dai Trattati le soluzioni adeguate al caso"⁸. Fu chiaro, quindi, che per fare fronte a quanto stava accadendo si rendevano necessarie Istituzioni e normative che avrebbero dovuto gestire situazioni molto diverse tra di loro, ancorché strettamente interconnesse, e che l'Unione europea non era stata in grado né di gestire adeguatamente l'emergenza, né tanto meno, di prevederla. Era urgente e necessario predisporre una serie di misure anticrisi, tra cui, oltre alla modifica del Patto di stabilità e crescita (PSC) e l'adozione di normative più stringenti sulle politiche di bilancio nazionali (*Six Pack*, *Fiscal compact* e *Two pack*), spiccavano, per importanza e per complementarità sia la creazione di una struttura che avrebbe dovuto preservare la stabilità finanziaria europea e soccorrere gli Stati membri a rischio *default* nel caso di un aumento incontrollato del loro debito pubblico (per l'appunto, il MES), sia l'istituzione di meccanismi idonei a vigilare e sostenere le banche in crisi dei Paesi dell'Eurozona -e non- perché il loro fallimento avrebbe potuto avere serie ripercussioni sui debiti sovrani degli Stati membri (l'Unione bancaria europea).

2 BENVENUTI, M. Libertà senza liberazione, Napoli, 2016. p. 56.

3 DE FIORES, C. L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi, Roma, 2012. p. 150.

4 GUAZZAROTTI, A. Crisi dell'euro e conflitto sociale. Milano, 2016, p.18.

5 BENVENUTI, M. Democrazia e potere economico. Rivista AIC, 2018, p. 358.

6 BENVENUTI, M. Democrazia e potere economico. Rivista AIC, 2018, p. 358.

7 DE FIORES, C. L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi, Roma, 2012. p. 150.

8 BENVENUTI, M. Libertà senza liberazione, Napoli, 2016. p. 56.

Durante il Consiglio europeo di Bruxelles del 28 e 29 ottobre 2010, quindi, i capi di Stato e di governo concordarono sulla necessità che gli Stati membri adottassero quella che, in altra sede⁹, ho definito la “seconda macro misura anticrisi” e cioè l’istituzione di “un meccanismo permanente di gestione delle crisi per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo insieme”. A tale scopo, invitarono il presidente del Consiglio europeo ad avviare consultazioni con i membri del Consiglio stesso relativamente ad una modifica limitata del TFUE, che avrebbe fornito la base giuridica per il meccanismo permanente di gestione delle crisi, che avrebbe dovuto essere istituito entro il marzo del 2011, sostituendo i precedenti meccanismi, entrambi provvisori (il MESF e il FESF). Il 25 marzo 2011, fu adottata la Decisione 2011/199, che modificò l’art. 136 TFUE introducendo un paragrafo 3 ai sensi del quale gli Stati dell’Eurozona avrebbero potuto istituire un meccanismo di stabilità permanente da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme, fermo restando che “la concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell’ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità”. In questo modo, con uno stratagemma talvolta (non del tutto erroneamente), criticato in dottrina, la base giuridica sulla quale incardinare l’istituzione del nuovo Meccanismo europeo di stabilità non fu più (come nel caso del MESF) l’art. 122, par. 2, TFUE, che faceva riferimento al principio di solidarietà, bensì il novellato art. 136, par. 3, TFUE, che faceva riferimento al principio della stabilità finanziaria e alla conseguente salvaguardia della zona euro nel suo insieme.

È sulla base di questi presupposti, dunque, che, l’11 luglio del 2011, fu istituito il MES ed il 2 febbraio 2012 gli Stati appartenenti all’area dell’euro ne sottoscrissero, con modifiche, il Trattato istitutivo, ratificato in Italia con legge 23 luglio 2012, n. 116, con il compito di assicurare una protezione finanziaria permanente della zona euro, che avrebbe dovuto garantire la capacità finanziaria necessaria per il salvataggio degli Stati membri in difficoltà. Grazie alla sua particolare struttura patrimoniale, il MES nacque con una capacità di prestito pari a 500 miliardi di euro, soggetta a verifica periodica almeno ogni cinque anni. Esso, inoltre, poteva finanziarsi attraverso il collocamento di titoli di debito e la partecipazione del FMI alle operazioni di assistenza finanziaria, mentre gli Stati membri al di fuori della zona euro avrebbero potuto partecipare su una base *ad hoc*.

Si tratta, com’è evidente, di una vera e propria Istituzione, un’organizzazione intergovernativa permanente, nata in virtù della sottoscrizione di un trattato internazionale esterno al perimetro dell’UE, pur trovando -curiosamente- la propria base giuridica nel TFUE. Un soggetto di diritto internazionale che “si presenta ai più come un veicolo finanziario, ma che del veicolo finanziario non ha né la forma, né la sostanza”, perché, in realtà, è “un istituto di diritto internazionale che è stato abilitato dal Consiglio d’Europa e dalla Commissione europea a esercitare attività bancaria”. Non è un fondo d’investimento “ma può finanziare gli Stati oppure i sistemi bancari degli Stati e

⁹ SALMONI, F. Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione. Padova, 2019, 125.

così facendo agisce tuttavia con le regole del diritto commerciale e del diritto bancario”, più che con quelle del diritto pubblico¹⁰.

Il MES, insomma, dovrebbe intervenire in caso di crisi bancarie o di crisi del debito sovrano, così da supplire a ciò che manca alla Banca centrale europea e che fa sì ch’essa non possa agire come prestatore in ultima istanza, come, invece, agiscono normalmente le banche centrali. D’altronde, che la BCE non possa svolgere questo ruolo è espressamente previsto dall’art. 123, TFUE. Il MES, invece, per come è strutturato e per le funzioni che gli sono attribuite, svolge esattamente il ruolo di *“lending of last resort”*, sostituendosi dunque alla BCE e ponendo in essere tutte quelle operazioni di rifinanziamento tipiche di una banca centrale, vietate alla BCE dai Trattati, cosa che può fare proprio in quanto istituito, con un arguto espediente, al di fuori del diritto dell’Unione (pur trovando la sua base giuridica nell’art. 136.3, TFUE). Un trattato internazionale, insomma, che ha istituito un’organizzazione -il MES- che esercita attività bancaria “avvalendosi, però, dello statuto e delle garanzie di un soggetto sovrano”¹¹, essendosi dotato di personalità giuridica e piena capacità giuridica, immunità e inviolabilità, che, inoltre assume decisioni a livello intergovernativo, senza rispondere delle sue azioni al Parlamento Europeo e nei confronti del quale il nostro Paese ha consentito, ex art. 11 Cost., alle limitazioni della propria sovranità, che, però, stando alla lettera della Costituzione, avrebbero potuto essere consentite solo “in condizioni di parità con gli altri Stati”, che, invece, nel caso del MES, sono inesistenti, perché, per come è stato pensato, “it’s not a mechanism for debt restructuring but a mechanism for «bailouts», that gives creditor countries enormous power in the negotiations with a debtor country”, il che pone, altresì, a mio avviso, un problema non banale di legittimità costituzionale della stessa sottoscrizione del Trattato MES da parte dell’Italia.

3. IL FUNZIONAMENTO DEL MES E LE FONTI CHE LO DISCIPLINANO

Quanto poc’anzi osservato, descrive, nelle sue grandi linee cosa sia il MES. Tuttavia, per comprenderne a fondo la natura e le potenzialità, è indispensabile esaminare con attenzione il quadro normativo che disciplina le sue funzioni ed il suo concreto funzionamento. Si è già detto dell’art. 136, par. 3, TFUE, ai sensi del quale, come visto, *la concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell’ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità*, richiamato testualmente anche nel Cons. 2, del Trattato istitutivo del MES, sebbene nel suo Cons. 3 sia poi stabilito che “i capi di Stato o di governo degli Stati membri la cui moneta è l’euro hanno convenuto di «accrescere la flessibilità (del MES) legata a un’adeguata condizionalità»”. Dunque, la rigorosa condizionalità prevista dal TFUE dovrà essere comunque “adeguata”, elemento lessicale che, sulla base della definizione che ne dà il

10 CAOS MES/ Ecco come funziona il “mostro” che colpirà l’Italia. Intervista a Giulio Sapelli, sul sito ilsussidiario.net, 3 dicembre 2019.

11 CASO MES/ Così l’Europa (grazie a Conte) farà fuori le nostre banche. Intervista ad Alessandro Mangia, sul sito ilsussidiario.net, 19 novembre 2019.

vocabolario della lingua italiana Treccani, lascerebbe intendere che essa debba essere sì rigorosa, ma anche *congrua, opportuna, proporzionata*.

Tuttavia, il *Cons. 4* dello stesso Trattato aggiunge che è altresì necessario “il *rigoroso* rispetto del quadro dell’Unione europea, della sorveglianza macroeconomica integrata, con particolare riguardo al patto di stabilità e crescita, del quadro per gli squilibri macroeconomici e delle regole di *governance* economica dell’Unione europea”, e che la concessione dell’assistenza finanziaria nell’ambito dei nuovi programmi previsti dal MES sarà subordinata alla ratifica del *Fiscal compact* da parte del membro MES interessato, che aiuterà a sviluppare un coordinamento più stretto all’interno della zona euro al fine di garantire una duratura, sana e robusta gestione delle finanze pubbliche. Un indubbio irrigidimento rispetto al *Cons. 3*, ribadito anche nel *Cons. 6*, dove si legge che viste “le forti interrelazioni all’interno della zona euro, gravi minacce alla stabilità finanziaria degli Stati membri la cui moneta è l’euro possono mettere a rischio la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso”, con la conseguenza che il MES può “fornire un sostegno alla stabilità sulla base di *condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto*, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri”. Dal che si deduce che la *rigorosa condizionalità* enunciata nel TFUE è *imprescindibile*, ancorché debba essere *adeguata e commisurata* agli strumenti finanziari utilizzati, sempre, tuttavia, “nell’ottica di migliorare l’efficacia dell’assistenza finanziaria e di prevenire il rischio di contagio finanziario”.

Inoltre, come scritto nel *Cons. 8*, nel fornire il proprio sostegno alla stabilità finanziaria, il MES coopererà strettamente con il Fondo monetario internazionale (FMI), cosicché “lo Stato membro della zona euro che richiederà l’assistenza finanziaria dal MES rivolgerà, ove possibile, richiesta analoga al FMI” e “i prestiti del MES fruiranno dello *status di creditore privilegiato* in modo analogo a quelli del FMI” (*Cons. 13*), così come è riconosciuta l’equivalenza tra lo *status* di creditore del MES e quello di altri Stati concedenti credito su base bilaterale (*Cons. 14*). In ogni caso, i crediti privilegiati del FMI prevarranno sempre sugli altri crediti anch’essi, come detto, privilegiati (*Cons. 13*).

Quanto sin qui osservato, trova poi riscontro anche nell’articolato del Trattato MES, che, al suo art. 3, nel definire i propri obiettivi, recita: “l’obiettivo del MES è quello di mobilitare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità, *secondo condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto*, 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”. In relazione a questo articolo, è opportuno sottolineare almeno quattro punti: *a)* che, come già chiarito nel TFUE, *unico scopo del MES è quello di garantire la stabilità dell’Eurozona*; *b)* che, proprio per questo motivo, l’assistenza finanziaria da esso

fornita non può che essere soggetta a rigorose condizionalità; c) che quando uno Stato accede alle risorse finanziarie del MES le condizionalità devono essere comunque *commisurate* allo strumento di assistenza finanziaria scelto; d) che gli interventi del MES si suddividono in d.1) interventi in favore di Stati che *già* accusano gravi problemi finanziari ovvero d.2) interventi in favore di Stati che *rischiano di trovarsi* in gravi problemi finanziari. Tale concetto è ribadito anche dall'art. 12.1., Tr. MES, ai sensi del quale "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 consistere, nei casi più "gravi", *in un programma di correzioni macroeconomiche* ovvero, negli altri casi, *nel rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite*.

Negli articoli successivi, poi, sono esplicitati i diversi strumenti che il MES può adottare in favore di uno Stato che ne faccia richiesta, che, in totale, sono sei, tutti "crisis management tools, *to be used as last resort instruments when the situation of a Member State or its financial sector is already quite deteriorated*", *eccetto l'assistenza finanziaria precauzionale, che ha natura preventiva*. Detti strumenti consistono: nell'assistenza finanziaria diretta e indiretta per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie (che si riferiscono specificamente al settore finanziario); nell'*assistenza finanziaria precauzionale*; in meccanismi di sostegno al mercato primario e al mercato secondario; nonché, *nella concessione di prestiti nell'ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico*.

4. LE MISURE DI ASSISTENZA FINANZIARIA PRECAUZIONALE: LA PCCL E LA ECCL

Torniamo, ora, al punto da cui siamo partiti: la decisione adottata -il 23 aprile 2020- dal Consiglio europeo di utilizzare il MES per finanziare la spesa sanitaria generata dall'emergenza COVID 19, nella forma della speciale linea di credito denominata *Pandemic Crisis Support*, che si baserà sulle medesime caratteristiche di una ECCL, e sarà attivabile sulla base di *un'unica condizione standard* valevole per tutti e "agreed in advance by the ESM Governing Bodies". E torniamo anche alla prima delle due domande che ci siamo posti in principio: esiste la possibilità di attivare una linea di credito con condizionalità *light*, senza condizioni o, meglio, con *l'unica condizione della destinazione di spesa*?

Per rispondere, è necessario chiarire cosa sia una ECCL ed analizzare più nel dettaglio la sua disciplina. Ebbene, la ECCL è una delle due linee di credito che fanno parte dell'*assistenza finanziaria precauzionale* (che, a sua volta, è una delle sei misure elencate nel precedente paragrafo, che il MES può adottare in favore di uno Stato membro che ne faccia richiesta). Obiettivo dell'*assistenza finanziaria precauzionale*, che, come detto, è l'unico strumento avente natura *preventiva*, come

esplicitato nelle *Guideline on Precautionary Financial Assistance* (GPFA), del 9 ottobre 2012, è quello di sostenere politiche sane e *prevenire* situazioni di crisi, consentendo ai membri del MES la possibilità di accedere alla sua assistenza *prima* di incontrare gravi difficoltà nella raccolta di fondi sui mercati dei capitali. Essa, quindi, mira ad aiutare gli Stati membri del MES, le cui condizioni economiche *sono ancora solide*, a mantenere l'accesso ai finanziamenti da parte del mercato, rafforzando la credibilità dei loro risultati macroeconomici e garantendo al contempo un'adeguata rete di sicurezza. Riguardo a questa forma di finanziamento, il Trattato, al suo art. 14, distingue, per l'appunto, tra una linea di credito condizionale precauzionale (le *Precautionary Conditioned Credit Line* - PCCL) e una linea di credito soggetta a condizioni rafforzate (le *Enhanced Conditions Credit Line* - ECCL).

Sul punto, null'altro è disposto dal Trattato MES, mentre una disciplina dettagliata è contenuta nel GPFA, che al suo art. 2.2 stabilisce che la linea di credito PCCL è a disposizione degli Stati membri la cui situazione economica e finanziaria sia *fondamentalmente solida*, il che viene determinato sulla base di sei criteri: *il rispetto delle regole del Patto di stabilità e crescita, la sostenibilità del debito pubblico, il rispetto delle procedure sul disavanzo eccessivo, l'accesso al mercato a condizioni ragionevoli, una posizione sostenibile sull'estero e l'assenza di gravi problemi di insolvenza bancaria*.

L'art. 2.4, invece, disciplina la linea di credito ECCL stabilendo che essa è a disposizione degli Stati membri che, pur avendo una situazione economica e finanziaria ancora solida, *non* soddisfano i criteri di ammissibilità della PCCL. I Paesi che beneficiano di una ECCL dovranno, dopo essersi consultati con la Commissione europea e la BCE, *adottare misure correttive* volte ad evitare problemi futuri per quanto concerne l'accesso al finanziamento sul mercato e *dovranno altresì assicurare il costante rispetto dei parametri in base ai quali la linea di credito è stata concessa*.

Entrambe le linee di credito hanno una durata iniziale di un anno, rinnovabile, due volte, per sei mesi, possono essere gestite mediante un prestito ovvero un acquisto di titoli sul mercato primario e *sono soggette*, ex art. 14.2, Tr. MES, *a tutte le condizionalità* che saranno definite in dettaglio nel protocollo d'intesa (*Memorandum of Understanding*, MOU), che dovrà essere sottoscritto da una parte dalla Commissione europea (d'intesa con la BCE e, ove possibile con il FMI), che agirà in nome e per conto del MES e, dall'altra, dallo Stato membro ammesso all'assistenza finanziaria precauzionale e che rifletterà anche la gravità delle carenze da affrontare e lo strumento di assistenza finanziaria scelto (art. 13.3, Tr. MES e art. 3.4.a, GPFA). Inoltre, ex art. 14.3, Tr. MES (e art. 3.4.b, GPFA) il Direttore generale del MES dovrà predisporre anche un altro documento, il *Financial Assistance Facility Agreement* (FFA), nel quale sono specificati termini e condizioni dell'assistenza precauzionale, che sarà poi sottoscritto dal MES e dallo Stato membro che ne usufruirà.

5. LA PANDEMIC CRISIS SUPPORT E LE CONDIZIONALITÀ DELL'ECCL

Insomma, come puntualizzato dal Segretario generale del MES, Nicola Giammarioli, intervistato da Rai 3, il 22 Aprile 2020, ossia il giorno prima dell'attesissima riunione del Consiglio europeo del 23 aprile, la decisione dell'Eurogruppo del 9 aprile è stata quella "di *attivare una linea di credito che è sempre esistita presso il MES, ma non è mai stata attivata*", l'ECCL, appunto. Ma non solo di attivarla, bensì anche "di *adattarla* alle condizioni specifiche che stiamo vivendo (...) e soprattutto agli effetti economici della crisi COVID". Non c'è dubbio, aggiunge il Segretario generale, che i prestiti del MES siano concessi *sub condicione*, ma "per questo particolare prestito, *l'unica condizione che verrà negoziata*, che verrà decisa con i Paesi, è quella che i soldi debbano essere spesi unicamente per coprire le spese sanitarie e accessorie che derivano appunto dalla crisi COVID" e non per altro. Insomma, "questa linea di credito di cui stiamo parlando alla fine sarà un *contratto* e come un contratto ha tutte le sue clausole", incluse le condizionalità, cosicché "i Paesi avranno di fronte un documento e valuteranno se è conveniente o no" aderirvi. Ovviamente, "le condizioni sono necessarie perché (...) l'articolo 136 del Trattato Europeo prescrive le condizioni, ma proprio il Consiglio Europeo, l'ufficio legale del Consiglio Europeo, ha stabilito che la condizione di spendere questi soldi per spese sanitarie è sufficiente per rispettare l'art. 136 del Trattato". Una volta concluso il periodo di emergenza legato alla pandemia, ovviamente, il prestito dovrà essere restituito nei termini e alle condizioni che saranno contenuti nel MoU e nell'FFA.

Sin qui, dunque, tutto farebbe propendere non solo a credere che la ECCL denominata *Pandemic Crisis Support*, sebbene oggetto di negoziazione tra MES e Stato membro richiedente, sia soggetta ad una sola condizione riguardante il vincolo di spesa, ma anche che tale condizione *sarà la stessa* per tutti gli Stati che decideranno di farvi ricorso. Eppure, stando alla normativa che se ne occupa, così non dovrebbe essere. Innanzi tutto, perché ai sensi dell'art. 13.1, Tr. MES, *per avere accesso a una misura finanziaria precauzionale è lo Stato membro che deve attivarsi* facendone richiesta al Presidente del consiglio dei governatori, che la inoltra alla Commissione europea, la quale, di concerto con la BCE, dovrà: a) valutare l'esistenza di un rischio per la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso o dei suoi Stati membri; b) valutare la sostenibilità del suo debito pubblico (se possibile anche insieme al FMI); c) valutarne le esigenze finanziarie effettive o potenziali. Quindi, già nella fase di accesso al finanziamento del MES lo Stato richiedente dovrà assoggettarsi ad una serie di valutazioni da parte della *Troika*, tra cui anche quella sulla sostenibilità o meno del suo debito pubblico. Stando alla lettera del Trattato MES, infatti, è sulla base di tale analisi che il MES decide se concedere o meno l'ECCL allo Stato membro che la richiede.

Esaminando il caso italiano, ad esempio, l'analisi sull'esistenza di un rischio per la stabilità finanziaria del nostro Paese, che si rifletterebbe su quella della zona euro nel suo complesso, in aggiunta all'analisi sulla sostenibilità del nostro debito pubblico, cioè sulla sostenibilità finanziaria dei nostri conti pubblici, come ben sappiamo, evidenzerebbe la grave situazione nella quale versa l'Italia, il cui rapporto debito/PIL, al 31 dicembre 2019, quindi *prima* della pandemia, si attestava al 134,8%. Il che vuol dire che la probabilità che il nostro Paese non sia in grado di far fronte con puntualità alle proprie obbligazioni con chi detiene i titoli di Stato italiani è molto alta, con tutte le conseguenze che ciò comporta alla luce del combinato disposto del TFUE con il Patto di stabilità e crescita. In queste condizioni, la previa valutazione di Commissione europea e BCE dovrebbe spingere il MES a negarci l'accesso all'ECCL e ad *accordarci un prestito nell'ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico* (che, in altri termini, è il prestito che fu concesso alla Grecia). Ma ammettiamo pure che, a valle di detta analisi, vista la gravità e l'eccezionalità dell'attuale situazione sanitaria mondiale, la Commissione europea (con la BCE e il FMI) *decida di ammettere alla ECCL in questione tutti gli Stati membri che ne facciano richiesta, indipendentemente dalla gravità della situazione economico-finanziaria in cui versano*.

In questo caso, come visto nel paragrafo precedente, la Commissione, ancora una volta di concerto con la BCE e, ove possibile con il FMI, ha "il compito di *negoziare* con il membro del MES interessato, un protocollo d'intesa (il MoU, *n.d.a.*) che precisi le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziaria" e che deve riflettere "la gravità delle carenze da affrontare e lo strumento di assistenza finanziaria scelto" ed essere "pienamente conforme alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal TFUE, in particolare a qualsiasi atto legislativo dell'Unione europea, compresi pareri, avvertimenti, raccomandazioni o decisioni indirizzate al membro del MES interessato" (art. 13.3, Tr. MES).

Una volta ammesso all'ECCL, lo Stato membro sarà soggetto ad una *sorveglianza rafforzata* da parte della Commissione europea per tutto il periodo di disponibilità della linea di credito e dovrà (consultandosi con diverse Istituzioni eurounitarie) adottare tutte le misure necessarie ad affrontare le proprie difficoltà finanziarie attuali o potenziali (art. 5.1, GPFA). In capo ad esso, inoltre, vi saranno tutta una serie di adempimenti, quali, ad esempio, inoltrare *mensilmente* al MES tutte le informazioni riguardanti la sua situazione finanziaria, il saldo di cassa, così come le altre informazioni rilevanti che potrebbero essere richieste nell'ambito di un prestito di questo tipo; effettuare, sotto la supervisione delle competenti autorità europee di vigilanza, *stress test* o analisi di sensitività per valutare la resilienza del settore finanziario a differenti *shock* macroeconomici e finanziari; essere soggetto a verifiche periodiche delle sue capacità di vigilanza sul settore bancario; effettuare *audit* completi e

indipendenti dei conti delle amministrazioni pubbliche, in coordinamento con le Istituzioni nazionali di controllo, per valutare l'affidabilità, la completezza e l'accuratezza dei conti pubblici nell'ambito delle finalità della procedura per i disavanzi eccessivi; fornire ogni informazione supplementare ai fini del monitoraggio dei progressi compiuti in direzione della correzione del disavanzo eccessivo (art. 5.2, GPFA). Oltre a ciò, la Commissione europea effettuerà, di concerto con la BCE e le altre Autorità europee competenti (incluso, se del caso, il FMI) *missioni ispettive periodiche* presso lo Stato membro, per verificare i progressi compiuti nell'attuazione delle misure adottate, *comunicando con cadenza trimestrale le proprie conclusioni al MES e valutando, in particolare, se sia o meno necessario porre in essere ulteriori misure* (art. 5.3, GPFA).

Ancora, ai sensi dell'art. 7, GPFA, l'adeguatezza dell'assistenza finanziaria precauzionale sotto forma di ECCL è soggetta a un *riesame periodico* da parte del MES, che potrà decidere se *mantenere o meno la linea di credito*, sulla base delle risultanze dei citati rapporti trimestrali della Commissione europea. Nel caso in cui lo Stato beneficiario *si discosti dalle condizioni concordate* o queste ultime si siano dimostrate inadeguate a risolvere la minaccia di turbative finanziarie, inoltre, il Consiglio dei governatori potrà decidere di *chiudere la linea di credito*. In questo caso, lo Stato che ha beneficiato della ECCL *dovrebbe richiedere un regolare sostegno alla stabilità, mediante un programma di riassetto macroeconomico completo*, secondo la procedura ad esso applicabile. Infine, dopo che il membro del MES beneficiario ha ottenuto la prima *tranche* di fondi (o attraverso l'erogazione di un finanziamento ovvero mediante acquisto di titoli sul mercato primario), il Consiglio di amministrazione decide, su proposta del Direttore generale e sulla base di una valutazione condotta dalla Commissione europea, di concerto con la BCE, *se la linea di credito continua ad essere adeguata o se è necessaria un'altra forma di assistenza finanziaria* (art. 14.6, Tr. MES e art. 7.3, GPFA, ma anche art. 3.7, Reg. 472/2013).

6. È POSSIBILE L'INTERVENTO DEL MES SENZA CONDIZIONALITÀ?

A questo punto, mi sembra sia possibile tirare le fila del discorso e rispondere ad entrambe le domande che mi sono posta all'inizio di questo scritto e cioè *da una parte*, se sia ammissibile attivare una linea di credito MES che preveda *una sola condizionalità* consistente esclusivamente nel vincolo di destinazione dei fondi erogati; *dall'altra*, se una volta erogato il prestito, non sia del tutto implausibile che *le condizionalità possano essere cambiate in corso d'opera*, prevedendone di più rigide.

Ebbene, riguardo alla prima questione, mi sembra assai difficile derogare al requisito della rigorosa condizionalità previsto nei diversi testi normativi sin qui esaminati: dall'art. 136.3, TFUE, alle norme contenute nel Trattato MES e nelle sue *Guideline*, ai Regolamenti 472/2013 e 473/2013 del 21 maggio 2013 (il c.d. *Two Pack*).

Questo perché l'obbligo di sottostare a quelle condizioni è posto e risponde alla natura stessa del MES, che, come più volte sottolineato, è quella di una banca, che funge da prestatore di ultima istanza. L'obiettivo del MES, la funzione per la quale esso è stato istituito, è *solo ed esclusivamente* quella di *salvaguardare* la stabilità della zona euro nel suo insieme, di *garantirne* la stabilità finanziaria, il che vuol dire che, per la sua natura, per la *ratio* per cui esso è stato creato, per il suo scopo istituzionale, non può essere attivato in funzione anti pandemica *tout court*. Esso, cioè, svolge un'attività *funzionalizzata alla stabilità finanziaria dell'Eurozona* e non potrà mai configurarsi come un Fondo che eroga finanziamenti con finalità puramente umanitaria. Di conseguenza, affermazioni del tipo "il MES non è più il Fondo salva Stati del passato (...) perché "l'Eurogruppo lo ha trasformato in un Fondo salva Salute il cui utilizzo prevede come unico vincolo il fatto che le sue risorse siano usate per contrastare il *virus*"¹², sono fuorvianti oltre che giuridicamente scorrette, giacché ogni attivazione del MES diversa da quella prevista dalle norme che lo disciplinano configura un *ultra vires* o una carenza/sviamento di potere, secondo gli schemi del diritto pubblico. Siffatte dichiarazioni, tra l'altro, non rispondono neanche a verità, giacché il dato reale è che il Consiglio europeo ha dato il via libera all'attivazione del MES solo ed esclusivamente perché *la crisi sanitaria da COVID 19 sta generando una crisi economico-finanziaria di portata incommensurabile*, destinata a ripercuotersi profondamente sulla stabilità finanziaria dell'Eurozona. È questo il contesto nel quale bisogna inquadrare le diverse misure che l'UE sta predisponendo a sostegno dell'economia degli Stati membri (cui abbiamo accennato nei precedenti paragrafi) ed è in questo stesso contesto che si deve collocare l'intervento del MES. Sarebbe mai possibile immaginare un istituto di credito che fa un prestito e non pone delle condizioni per la sua restituzione?

7. LA DOMANDA È RETORICA E LA RISPOSTA OVVIA: NO.

La possibilità o meno di attivare il MES a condizioni *light*, quindi, contrasta *in primis* con la funzione stessa del MES, che, appunto, è quella di garantire la stabilità finanziaria degli Stati dell'area Euro; *in secundis*, è esclusa dall'espressa previsione -contenuta nell'art. 136.3, TFUE, oltre che nel suo Trattato istitutivo-, dell'obbligo di applicare quelle rigorose condizionalità necessarie a garantire che i suoi interventi vadano a buon fine.

Per consentire l'applicazione di *condizionalità light*, insomma, sarebbe necessaria la modifica di tutti gli atti normativi che vi fanno riferimento mediante altri atti normativi di identico livello ovvero la loro sospensione per motivi emergenziali *ex art. 122, TFUE*, giacché, *rebus sic stantibus*, non mi sembra sussistano margini di manovra per ridurre il rigore, neanche a livello interpretativo.

¹² SASSOLI, David. Intervista. Il nuovo Mes non va respinto a priori. È un Fondo salva-Salute per ospedali e ricerca, in La Repubblica, 11 aprile 2020.

Eppure, come accennato, il Consiglio europeo ha dichiarato *sufficiente* a fare salvo l'art. 136.3, TFUE, la previsione dell'unica condizionalità relativa al vincolo di utilizzare la nuova linea di credito basata sulla ECCL per fare fronte alle spese sanitarie, dirette e indirette, legate al COVID 19, a dimostrazione del fatto che (come già accaduto in passato in occasione della sospensione della procedura per i disavanzi eccessivi avviata, nel 2003, dalla Commissione nei confronti della Francia e della Germania), a livello eurounitario, *i vincoli, pur trovando la loro collocazione in norme giuridiche, si configurano in maniera alquanto flessibile*, giacché le conseguenze della loro violazione sono spesso determinate sulla base di *valutazioni essenzialmente politiche*.

A mio avviso, dunque, in assenza di un adeguamento normativo all'attuale situazione emergenziale volto alla modifica e/o sospensione delle regole sulle condizionalità da apporre agli interventi finanziari del MES, nulla potrebbe consentire una deroga di siffatta portata se non una valutazione squisitamente politica, sempre che non la si voglia fondare sull'art. 19, Tr. MES, secondo il quale "il Consiglio dei governatori può rivedere l'elenco degli strumenti di assistenza finanziaria di cui agli articoli da 14 a 18 e decidere di modificarlo", che però è circoscritto alla possibilità di introdurre *nuovi strumenti*, come la *Pandemic Crisis Support*, ma che non consente in alcun modo *affievolimenti* delle condizionalità. Tra l'altro, il Consiglio europeo e l'Eurogruppo hanno già chiarito che la PCS si baserà sulla già esistente ECCL, cosicché, nonostante sia previsto il suo *adattamento* alle circostanze eccezionali causate dal COVID 19, non potrà che essere disciplinata con le stesse modalità previste per quest'ultima. Mi sembra, inoltre, che un conto sia affermare, come fatto dall'Eurogruppo, che le condizionalità saranno *standardizzate* e *comuni* a tutti gli Stati membri, altro conto *aggiungere*, come pure ha fatto, che esse saranno disposte *sulla base delle valutazioni iniziali delle Istituzioni europee* e che *le disposizioni del trattato MES saranno comunque rispettate*.

Perché quest'ultima asserzione, in sostanza, equivale a dire che i Paesi che richiederanno di accedere alla PCS già in questa prima fase dovranno sottoporsi (*ex art. 13.1, Tr. MES, e art. 3.1, GPFA*), alla *previa valutazione* da parte della Commissione europea e della BCE, che, a loro volta, dovranno produrre dei *report* sulla loro situazione finanziaria di partenza, inclusa la sostenibilità del loro debito pubblico, da fornire al Direttore generale del MES, che preparerà un altro *report* per il Consiglio dei governatori, che alla fine deciderà se ammettere o meno lo Stato membro all'assistenza finanziaria. È evidente, quindi, che prima di arrivare all'erogazione del prestito, lo Stato membro richiedente dovrà sottostare a tutta una serie di analisi molto stringenti, alle quali farà poi seguito la fase della vera e propria *negoziazione bilaterale* tra MES e Stato membro, finalizzata alla sottoscrizione del MoU e dell'FFA, dove si stabiliranno le condizioni che quest'ultimo dovrà rispettare per poter usufruire dell'assistenza finanziaria richiesta, che, come detto, prevedono l'attuazione di misure correttive volte ad affrontare le debolezze finanziarie dello Stato membro beneficiario e ad evitare eventuali problemi

relativi all'accesso al finanziamento sul mercato, assicurando *il costante rispetto dei parametri in base ai quali la linea di credito è stata concessa* (art. 2.4, GPFA). Insomma, per concludere su questo primo punto, sulla base della normativa attualmente in vigore, ritengo altamente improbabile che una linea di credito, quale la *Pandemic Crisis Support*, possa essere attivata esclusivamente con una condizionalità consistente nel vincolo di destinazione delle spese sanitarie connesse al COVID 19, a meno di non ammettere che il MoU e l'FFA, nei quali il MES e gli Stati destinatari dell'assistenza finanziaria precauzionale *negozano* la disciplina di dettaglio cui dovranno attenersi, possano derogare alle disposizioni del Trattato MES sin qui esaminate, il che, giuridicamente, mi sembra una forzatura di non poco conto.

Riguardo alla seconda domanda, se, cioè, dopo l'erogazione del prestito sia o meno possibile cambiare le condizionalità di partenza, rendendole più rigide, credo che la risposta debba essere ancora più assertiva, rispetto alla precedente.

In questo senso, infatti, rilevano le norme già esaminate nei precedenti paragrafi. Mi riferisco, ovviamente, da una parte, alla *sorveglianza rafforzata*, prevista sia dal Reg. 472/2013, sia dal Trattato MES e dalla *Guideline on Precautionary Financial Assistance*. In tutti questi atti normativi, è disposto che uno Stato beneficiario di una linea di credito ECCL sarà sottoposto a sorveglianza rafforzata da parte della Commissione europea, che effettuerà un monitoraggio costante sullo Stato membro interessato, volto a controllare che quest'ultimo, alla luce della sua situazione di bilancio e dell'evoluzione della sua finanza pubblica, sia poi in grado di restituire il debito nelle forme e con le modalità previste nel MoU e nell'FFA. Dall'altra, all'*Early warning System*, contemplato dall'art. 13.6, Tr. MES, e finalizzato a "garantire il tempestivo rimborso degli eventuali importi dovuti dal membro del MES nell'ambito del sostegno alla stabilità", diretto, cioè, al controllo del rientro del debito (si v. anche l'art. 6, GPFA). È chiaro che se lo Stato beneficiario si discosta dalle condizioni concordate oppure se la sua situazione economia e finanziaria peggiora, con il rischio che esso possa non essere in grado di restituire i fondi percepiti o, peggio, che possa avere effetti talmente negativi che si ripercuotono sulla stabilità finanziaria di tutta l'Eurozona o dei suoi Stati membri, il MES potrà sempre decidere *unilateralmente di terminare la linea di credito deliberata*. Esso cioè potrà decidere di chiuderla *tout court* e mettere lo Stato beneficiario nelle condizioni di richiedere un prestito ex art. 16 Tr. MES, di richiedere cioè "*a regular stability support*" (art. 7.2, GPFA), che comporta *automaticamente un programma di aggiustamento macroeconomico*, il che vuol dire consegnare le politiche economiche di quel Paese nelle mani del MES, che porrebbe anche le regole per la ristrutturazione del suo debito pubblico.

Oppure, potrebbe verificarsi l'ipotesi prevista dall'art. 14.6, Tr. MES (e dell'art. 7.3, GPFA), per cui una volta che lo Stato abbia già ricevuto la prima *tranche* di fondi, il MES potrà decidere, anche in questo caso *unilateralmente* (sempre sulla base degli *assessment* della Commissione UE) di cambiare la linea di credito accordata, nell'ipotesi migliore modificandone le condizionalità e prevedendone di più rigorose, oppure decidendo che sia necessaria un'altra forma di assistenza finanziaria, che, anche in questo caso, non potrà che essere il *prestito puro*, con il che ricadiamo nell'ipotesi precedente della obbligatorietà di un aggiustamento macroeconomico ad esso collegato. Di conseguenza, anche ammettendo che sia possibile, modificando o sospendendo la normativa attualmente in vigore, prevedere un accesso alla *Pandemic Crisis Support-ECCL* con condizionalità *soft*, è verosimile prevedere che l'andamento del rapporto tra MES e Stato beneficiario evolva verso l'introduzione di condizionalità *hard*, se non addirittura verso una modifica della linea di credito, con annesso un programma di aggiustamento macroeconomico.

Dico questo perché una cosa è il quadro normativo sulla *governance* economica dell'UE, altro il Trattato istitutivo del MES. Si tratta di due discipline giuridiche completamente diverse: la prima fa capo ai Trattati eurounitari, la seconda ad un Trattato internazionale e, nonostante i molteplici reciproci richiami, esse rimangono comunque separate e distinte. Lo dimostra anche il fatto che, il 27 aprile 2018, la Commissione europea ed il MES abbiano sottoscritto un MoU, dove si legge che queste due Istituzioni "work in close cooperation to achieve efficient governance of all the phases of financial assistance programmes in the pursuit of financial stability", perché condividono obiettivi comuni "on the basis of European Union law (EU law) and the ESM Treaty". Di conseguenza, il MoU "does not modify in any way the applicable legal rules and does not modify or affect the legal framework governing each of the Parties", né crea "any obligations under EU law or international law" ed opera "without prejudice to the existing competences and responsibilities of the Commission, including with regard to both coordination of economic policies and budgetary surveillance of Member States in the euro area and financial and other sectoral policies in accordance with the TFEU; without prejudice to the existing competences and responsibilities of the ESM in providing financial stability support in accordance with the ESM Treaty". Così, da una parte, la Commissione "carries out post-programme surveillance missions in accordance with Regulation 472/2013", dall'altra, il MES "operates its EWS (Early Warning System, *n.d.a.*), as stipulated in Article 13 of the ESM Treaty, to ensure that it receives any repayments due by an ESM Member in a timely manner and carries out surveillance missions to gather the information that it considers relevant to that effect".

Due normative diverse, dunque, che soggiacciono a regole diverse. Cosicché anche ammettendo la possibilità di sospendere il *Two Pack*, magari ai sensi dell'art. 122, TFUE, non vedo come si potrebbe

sospendere il Trattato MES, se non mediante una sua revisione ad opera degli Stati che l'hanno sottoscritto, atteso che esso, come ormai più volte sottolineato, trova la sua base giuridica nell'art. 136, TFUE e non nell'art. 122. Insomma, ciò che voglio sottolineare è che la previsione di un MES *light*, uguale per tutti gli Stati dell'Eurozona, tutti egualmente ammessi all'assistenza finanziaria precauzionale disegnata *ad hoc* per fare fronte alla crisi pandemica, soggetti ad una *sorveglianza rafforzata semplificata* e senza futuri cambiamenti nelle condizionalità, potrebbe persino essere consentita sospendendo le norme eurounitarie sulla *governance* economica europea ex art. 122, TFUE, ma non potrebbe comunque essere autorizzata dalle norme del Trattato MES, che continuerebbero ad applicarsi esattamente come sin qui osservato, a meno di una modifica del Trattato stesso.

A voler ragionare diversamente, il mancato rispetto del Trattato MES, nella parte in cui prevede l'applicazione di rigorose condizionalità, comporterebbe una violazione dell'art. 136.6, TFUE, ma anche dell'art. 125, TFUE, giacché quest'ultimo "garantisce che gli Stati membri restino soggetti alla logica del mercato allorquando contraggono debiti, la quale deve spingerli a mantenere una disciplina di bilancio", che "contribuisce a livello dell'Unione alla realizzazione di un obiettivo superiore, vale a dire il mantenimento della stabilità finanziaria". Che, detto in altri termini, sta a significare che l'art. 125, TFUE, non si considera violato solo nel caso in cui l'assistenza finanziaria è accompagnata da rigorose condizionalità, quali quelle previste nel Trattato MES, con la conseguenza che qualunque disciplina che non ne preveda o preveda condizionalità *light* si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione e sarebbe, quindi, passibile di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia. Allo stesso modo, ci si potrebbe trovare esposti ad una controversia tra MES e Stato membro, o anche tra gli stessi membri del MES, riguardante l'interpretazione e l'applicazione del Trattato MES oppure la compatibilità delle decisioni adottate dal MES con il Trattato stesso, che sarebbe decisa dal Consiglio dei governatori, salvo che, in caso di contestazione da parte di un membro del MES la controversia sarebbe sottoposta alla Corte di giustizia dell'Unione europea, che deciderebbe con sentenza vincolante per le parti in causa, che dovrebbero adottare le necessarie misure per conformarvisi entro il periodo stabilito dalla Corte stessa (art. 37, parr. 2 e 3, Tr. MES).

8. LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA: UNA SORVEGLIANZA RAFFORZATA "SEMPLIFICATA"

Né valgono, a confutare questa tesi, ma, anzi, la confermano, le proposte contenute nella lettera del 7 maggio 2020, a firma del Vice-Presidente esecutivo della Commissione europea, Valdis Dombrovskis, e del Commissario europeo per l'economia, Paolo Gentiloni, indirizzate al presidente dell'Eurogruppo, Mario Centeno, in vista del vertice che si è tenuto l'8 maggio 2020 e che ha deciso definitivamente sul punto. Tali proposte, fanno riferimento alla sorveglianza rafforzata cui è soggetto

lo Stato membro che beneficia di un'assistenza finanziaria precauzionale da parte del MES, prevista nel Reg. 472/2013, che disciplina *sia* questa ipotesi, *sia* quella riguardante la sorveglianza rafforzata nel quadro generale della *governance* economica dell'UE. Poiché l'attivazione della *Pandemic Crisis Support* del MES si giustifica solo a causa della crisi da COVID 19, che ha provocato uno *shock* esterno e simmetrico in tutti gli Stati membri, e non a causa di difficoltà finanziarie interne ad essi, e poiché questa linea di credito *ha uno scopo specifico e limitato, nonché natura temporanea*, la lettera suggerisce all'Eurogruppo di porre in essere una *sorveglianza rafforzata che preveda un monitoraggio ed un reporting "semplificati"*. In questo senso, la sorveglianza della Commissione dovrebbe limitarsi a produrre rapporti trimestrali (*ex art. 3.2, Reg. 472/2013*) mirati a controllare che i fondi della PCS siano utilizzati esclusivamente per spese sanitarie dirette o indirette, senza richiedere ulteriori informazioni sui sistemi finanziari degli Stati che ne usufruiranno (in deroga all'art. 3, parr. 3 e 4, Reg. 472/2013), senza effettuare missioni *ad hoc* (ma solo quelle *standard* previste dal semestre europeo) e senza richiedere l'attivazione di misure correttive precauzionali o la predisposizione di programmi di aggiustamento macroeconomici (in deroga agli artt. 3.7 e 7, Reg. 472/2013). Essa, inoltre, dovrebbe cessare al più tardi quando terminerà questa speciale linea di credito oppure quando gli Stati che ne usufruiranno avranno terminato i fondi, sulla base del *report* predisposto dalla Commissione, dopo di che si attiverà, *ex art. 14, Reg. 472/2013*, la sorveglianza post-programma, che dovrebbe dare luogo esclusivamente a *report* biennali anch'essi semplificati (in deroga all'art. 14 parr. 2 e 4, Reg. 472/2013).

È evidente, da quanto sopra, che le proposte contenute nella lettera dei due illustri rappresentanti della Commissione, fanno riferimento solo ed esclusivamente al diritto sovranazionale, *i.e.*, in particolare, al Reg. 472/2013, che, come detto, disciplina la sorveglianza rafforzata *sia* nel quadro generale della *governance* economica dell'UE, *sia* nel caso in cui gli Stati membri dell'Eurozona richiedano o ricevano assistenza finanziaria dal MES (art. 1.b, Reg. 472/2013). E, d'altronde, non potrebbe essere altrimenti, visto che il MES ed il suo *corpus* normativo, come più volte sottolineato, si pongono *al di fuori del diritto dell'Unione* e quindi la Commissione europea ed i suoi membri *non* dispongono di alcun potere prescrittivo al riguardo, ma, semmai, di un pur autorevole, ma mero potere di *moral suasion*. La lettera in commento, dunque, ha potuto sollecitare all'Eurogruppo un *affievolimento* della sorveglianza rafforzata prevista dal *Two Pack*, auspicandone la *semplificazione*, ma non ha mai menzionato il Trattato MES (né, d'altronde, avrebbe potuto, per le ragioni sin qui esposte), che pure prevede che lo Stato membro che acceda a un finanziamento precauzionale sia soggetto a sorveglianza rafforzata, disciplinata analiticamente nel suo articolato e nelle sue Linee guida.

Che la disciplina contenuta nel Trattato istitutivo del MES sia da considerarsi separata e distinta dal quadro normativo generale dell'UE in materia di stabilità finanziaria è poi affermato esplicitamente

anche nello stesso Trattato MES, secondo il quale, come accennato, “il rigoroso rispetto del quadro dell’Unione europea, della sorveglianza macroeconomica integrata, con particolare riguardo al patto di stabilità e crescita, del quadro per gli squilibri macroeconomici e delle regole di *governance* economica dell’Unione europea, dovrebbe costituire *la prima linea di difesa* alle crisi di fiducia che possano compromettere la stabilità della zona euro”. Dunque, è lo stesso Trattato istitutivo del MES che fa una *distinzione* tra le regole sulla *governance* economica dell’UE e le regole dell’ordinamento che fa capo al MES, assumendo che siano anzitutto le prime a dover essere rispettate. Ciò, d’altronde, è coerente con la natura e la *ratio* dell’istituzione del MES, cui si ricorre solo laddove sia “*indispensabile* per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme” (art. 136.3, TFUE), in quanto prestatore di ultima istanza, ma *prima* di arrivare a ciò e “per contribuire al buon funzionamento dell’unione economica e monetaria e in conformità delle pertinenti disposizioni dei trattati”, il Consiglio dovrà esperire la strada di tutti gli *altri* strumenti messi a disposizione dal TFUE di cui agli articoli 121 e 126 (*i.e.*, sorveglianza multilaterale e procedura per disavanzi pubblici eccessivi), al fine di rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio e di elaborare “gli orientamenti di politica economica vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l’insieme dell’Unione, e garantirne la sorveglianza” (art. 136, parr. 1 e 2, TFUE).

A conferma di ciò, il *Cons. 17*, Tr. MES, prevede che, una volta che sia esaurito il proprio intervento, si debba rientrare nel quadro normativo dell’UE, stabilendo che “*la sorveglianza post-programma* sarà effettuata dalla Commissione europea e dal Consiglio dell’Unione europea *nel quadro stabilito dagli articoli 121 e 136 del TFUE*”, quindi nel quadro degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri (art. 121.2 TFUE) e della sorveglianza multilaterale (art. 121, parr. 3,4,5, TFUE), nonché degli altri strumenti di cui si è appena detto, cui l’art. 136 TFUE rinvia.

9. IL VERTICE DELL’EUROGRUPPO DELL’8 MAGGIO 2020

È alla luce di quanto sopra, dunque, che va letto il comunicato stampa sull’accordo trovato dall’Eurogruppo l’8 maggio 2020, che ha definitivamente deliberato l’istituzione da parte del MES della *Pandemic Crisis Support-ECCL*, con caratteristiche e condizioni di accesso *standardizzate* per tutti gli Stati dell’Eurozona, della durata di un anno, rinnovabile di 6 mesi per due volte (*ex art. 2, Guideline on Precautionary Financial Assistance*), per un importo pari al 2% del PIL del 2019 dello Stato membro richiedente e con la finalità di sostenere il finanziamento interno dei costi sanitari diretti e indiretti, di cura e di prevenzione dovuti alla crisi COVID-19. A tale proposito, l’Eurogruppo ha reso noto che è già stato effettuato un *assessment* preliminare (previsto nel precedente vertice del 9 aprile 2020) “*in preparation of any evaluation pursuant to Article 6 Regulation (EU) No 472/13, Article 13(1) ESM Treaty and Article 3 of ESM Guideline on Precautionary Financial Assistance*”, condotto dalla

Commissione europea, di concerto con la BCE e con la cooperazione del MES, mediante il quale sono state valutate: 1) l'esistenza o meno di rischi per la stabilità finanziaria; 2) la sostenibilità del debito pubblico; 3) le esigenze finanziarie; 4) l'assenza di problemi di solvibilità dei sistemi bancari e 5) i criteri di ammissibilità all'assistenza finanziaria precauzionale PCS-ECCL. Sulla base di detto *assessment*, la Commissione europea ha concluso *da una parte*, che gli impatti economici e finanziari del COVID-19 *rappresentano un rischio per la stabilità finanziaria dell'Eurozona; dall'altra*, che tutti gli Stati dell'Eurozona si trovano nelle condizioni di poter accedere all'assistenza finanziaria precauzionale PCS-ECCL.

A questo punto, prosegue il comunicato stampa, *nel rispetto del Trattato MES, le cui disposizioni saranno seguite*, l'Eurogruppo ricorda che *l'unico requisito* per accedere alla linea di credito sarà il vincolo di destinazione dei fondi messi a disposizione dal MES che dovranno essere utilizzati per finanziare le spese sanitarie dirette e indirette, di cura e di prevenzione dovuti alla crisi COVID-19. A tal fine, ogni Stato membro dovrà presentare un *Piano di risposta pandemica*, dettagliando ogni voce di spesa che finanzia con la PCS-ECCL. Il monitoraggio e la sorveglianza previsti dal Trattato MES dovrebbero essere *commisurati* alla natura dello *shock* simmetrico causato dal COVID-19 e *proporzionati* alle caratteristiche e all'uso della PCS-ECCL, in linea con il quadro normativo dell'UE e con le pertinenti linee guida del MES. In tale contesto, *da una parte*, viene valutata positivamente la proposta, contenuta nella lettera inviata dai due commissari europei all'Eurogruppo (esaminata nel precedente paragrafo), di porre in essere una sorveglianza rafforzata che preveda un monitoraggio ed un *reporting* "semplificati", limitati agli impegni dettagliati nel Piano di risposta pandemica; *dall'altra*, tuttavia, si sottolinea che il MES *implementerà* il suo sistema di *early warning al fine di garantire il puntuale rimborso del finanziamento ricevuto*.

Dal suo canto, il MES ha affermato che applicherà gli stessi termini e condizioni a tutti i finanziamenti erogati nell'ambito della PCS-ECCL, prevedendo la restituzione in 10 anni e, *come per tutti gli altri finanziamenti del MES*, applicando la *ESM Pricing Policy*, una linea guida emanata l'8 dicembre 2014, in attuazione dell'art. 20, Tr. MES, che disciplina la *Politica di fissazione dei tassi di interesse* del MES, ai sensi della quale, nel concedere un sostegno alla stabilità, il MES persegue la completa copertura dei costi operativi e di finanziamento e vi include un margine adeguato. La richiesta di assistenza da parte degli Stati membri potrà essere effettuata fino al 31 dicembre 2022, ma questa data potrà essere modificata, mediante accordo tra Stato membro e MES, sulla base delle oggettive evidenze dello sviluppo della crisi. In seguito, come ovvio, gli Stati membri dell'Eurozona *rimarranno impegnati a rafforzare i loro fondamentali economici e finanziari, in linea con il quadro di coordinamento economico-fiscale e di sorveglianza dell'Unione*, ivi compresa l'eventuale flessibilità applicata dalle competenti Istituzioni eurounitarie.

Alla richiesta da parte di uno Stato membro di accedere alla PCS-ECCL, dovrà (*ex art. 13.1, Tr. MES*), fare seguito l'*assessment* "individuale" da parte della Commissione europea, di concerto con la BCE, che, tuttavia, in questo caso, dovrebbe limitarsi a confermare le risultanze dell'*assessment* preliminare già effettuato. Commissione europea e BCE, poi, dovrebbero preparare insieme alle autorità nazionali i diversi *Pandemic Response Plan*, che dovranno essere approvati dagli organi direttivi del MES che, in conformità con l'art. 13 del Trattato, dovranno anche approvare i MoU individuali e gli FFA.

CONCLUSIONE

Dunque, nessuna deroga, sospensione o modifica né del quadro normativo sulla *governance* economica europea, né del Trattato MES e delle sue linee guida. Anzi, paradossalmente, stante l'applicazione di tali normative, il vincolo di destinazione collegato all'assistenza finanziaria precauzionale del MES si potrebbe addirittura configurare *non* già come l'*unica* condizionalità, *bensì* come una condizionalità *aggiuntiva* rispetto a quelle normalmente previste in caso di concessione di una ECCL, che dovrebbero essere comunque tutte applicate. Di conseguenza, mi sembra possa trovare conferma quanto sin qui sostenuto sia in merito alle condizionalità di partenza, sia riguardo agli eventuali aggiustamenti effettuabili in corso d'opera.

A ciò si aggiunga che, come espressamente previsto, e come è logico che sia, che *una volta terminata l'emergenza pandemica*, lo Stato membro che ha beneficiato della PCS-ECCL del MES dovrà restare fedele all'*impegno di rafforzare i fondamentali economici e finanziari, coerentemente con il quadro di coordinamento economico-fiscale e di sorveglianza dell'Unione*, il che sta a significare che il nuovo debito assunto nei confronti del MES *non* potrà essere rifinanziato con altro debito, *ma* dovrà essere restituito mettendo mano alle riforme economiche e fiscali previste dalla normativa eurounitaria.

L'innalzamento del debito pubblico che interesserà tutti gli Stati dell'Eurozona -chi più, chi meno-, generato dalle misure economico-finanziarie messe in campo a livello nazionale per sostenere l'economia reale precipitata in una crisi senza precedenti a causa delle misure di confinamento poste in essere per combattere la pandemia (il c.d. *lockdown*), si ripercuoterà inevitabilmente sui bilanci pubblici, che soffriranno di pesanti aggravii, con un conseguente deterioramento delle finanze pubbliche.

A ciò si dovranno aggiungere i debiti che gli Stati contrarranno per avere accesso a capitali "freschi", necessari a contrastare la gravissima crisi economica che stanno attraversando, una circostanza che non farà altro che peggiorare l'attuale critica situazione, facendo impennare sia il rapporto *deficit/PIL*, sia quello *debito/PIL*, con la conseguenza che si aprirà la strada a tutte le misure di *austerità* che, attualmente, sono sospese per via della momentanea sospensione delle regole del

Patto di stabilità e crescita, ma che, una volta terminata la crisi pandemica, torneranno in vigore con impatti ad oggi non prevedibili sulle politiche economico-finanziarie degli Stati membri.

Certo, a un certo punto, a emergenza rientrata, la sospensione del Patto di stabilità e crescita sarà comunque revocata e quindi tutti gli Stati che si troveranno con i parametri fuori controllo saranno in ogni caso *soggetti a procedure per disavanzi eccessivi e obbligati a programmi di aggiustamento macroeconomici* per ristabilire rapidamente una situazione economica sana e sostenibile (Reg. 472/2013), mediante l'adozione di politiche di austerità che possono andare da tagli alla spesa pubblica, all'aumento della pressione fiscale, all'ottimizzazione delle spese pubbliche (la c.d. *spending review*), e così via.

Ma l'intensità di tali politiche sarà ovviamente commisurata alla situazione economico-finanziaria nella quale verserà il singolo Stato membro.

Come affermato dalla Commissione europea, infatti, è vero che la crisi da COVID-19 ha procurato uno *shock* simmetrico che ha colpito tutti gli Stati membri, tuttavia "l'impatto della crisi e il modo in cui gli Stati membri ne usciranno sarà *disomogeneo*", quindi *asimmetrico*, e dipenderà "non solo dalla gravità della pandemia e dal rigore delle misure di contenimento, ma anche dalle loro specifiche esposizioni economiche e dalle condizioni iniziali, nonché dalle risposte politiche discrezionali". A causa delle loro forti interdipendenze, una ripresa insufficiente da parte di un Paese, inoltre, si ripercuoterebbe su tutti gli altri e frenerebbe la crescita economica in tutta l'UE.

Guardando all'Italia, ad esempio, le stime della Commissione europea sono piuttosto severe. Le prospettive di crescita sono orientate al ribasso. L'elevato e crescente "livello del debito pubblico" ed il possibile aumento delle sofferenze bancarie (i.e. dei *non performing loan*) potranno incidere sulle condizioni di finanziamento, così come "un cambiamento nel comportamento dei consumatori che comporti maggiori risparmi precauzionali ed un prolungato crollo del mercato del lavoro potrebbero frenare la domanda interna e danneggiare il tessuto economico italiano, frenando la crescita potenziale e perturbando la ripresa". Ad oggi, inoltre, e senza l'ulteriore indebitamento che potrebbe derivare dall'accesso agli strumenti di sostegno all'economia (i.e., prestiti) predisposti dall'UE e dal MES, la situazione a fine 2020 dovrebbe prevedere un rapporto *deficit*/Pil che avrà raggiunto il 11,1% ed un rapporto debito/Pil pari al 158,9%.

Insomma, davvero sarebbe conveniente per il nostro Paese accedere alle misure finanziarie precauzionali del MES e a tutti gli altri prestiti predisposti a livello sovranazionale per combattere la crisi pandemica? Forse no, ma allo stato dell'arte, mi sembra davvero difficile immaginare altre soluzioni, perché alternative concrete, all'orizzonte, non ce ne sono, a meno di non decidere di voler fare da soli, cosa che escluderei, alla luce di tutte le eccezionali incognite del caso.

Di certo, la capacità di sistemare i conti pubblici da parte delle classi politiche del nostro Paese degli ultimi trent'anni non sembra aver prodotto risultati ragguardevoli. Saranno in grado di farlo i Soloni europei con i loro tecnocrati? O, in siffatta ipotesi, non sarà forse la democrazia a pagare uno scotto troppo alto?

RIFERIMENTI

BENVENUTI, M. **Democrazia e potere economico**. *Rivista AIC*, 2018, p. 358.

BENVENUTI, M. **Libertà senza liberazione**, Napoli, 2016. p. 56.

CAOS MES/ **Ecco come funziona il "mostro" che colpirà l'Italia**. Intervista a Giulio Sapelli, sul sito *ilsussidiario.net*, 3 dicembre 2019.

CASO MES/ **Così l'Europa (grazie a Conte) farà fuori le nostre banche**. Intervista ad Alessandro Mangia, sul sito *ilsussidiario.net*, 19 novembre 2019.

DE FIORES, C. **L'Europa al bivio**. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi, Roma, 2012. p. 150.

GUAZZAROTTI, A. **Crisi dell'euro e conflitto sociale**. Milano, 2016, p.18.

SALMONI, F. **Stabilità finanziaria**, Unione bancaria europea e Costituzione. Padova, 2019, 125.

SASSOLI, David. Intervista. **Il nuovo Mes non va respinto a priori**. È un Fondo salva-Salute per ospedali e ricerca, in *La Repubblica*, 11 aprile 2020.

