Dal coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei

Alessandro Somma - 24/04/2020 [social and political notes]

Rapporto di debito e governance europea

Se dal punto di vista formale il rapporto di scambio è una relazione tra pari, lo stesso non può dirsi per il rapporto di debito. Esso è sempre una relazione tra diseguali: tra un creditore egemone e un debitore subalterno, il primo interessato a protrarre nel tempo lo stato di soggezione per assicurarsi un regolare flusso di denaro, ma anche e soprattutto per mantenere a lungo il controllo sul secondo. Questo vale per le persone, ma non solo per esse: pure le comunità politiche, inclusi evidentemente gli Stati, utilizzano il debito per esercitare potere. E anche in questo caso il rapporto debitorio costituisce un dispositivo di governo della produzione e riproduzione di soggettività[1], quelle individuali esattamente come quelle collettive.

L'Unione europea ha elevato il rapporto di debito a paradigma delle relazioni tra gli Stati membri. Lo ha fatto alimentando politiche monetarie e di bilancio concepite ad arte per riservare ad alcuni Paesi lo status di creditori e imprigionare altri nel ruolo di debitori. Certo, tutti gli Stati sono debitori, se non altro perché l'indebitamento sovrano si è imposto come espediente attraverso cui il capitalismo ha guadagnato tempo: ha consentito di finanziare il welfare e di rimandare così la sua crisi in quanto ordine in costante frizione con la democrazia[2]. Non tutti sono però debitori allo stesso modo: alcuni Paesi sono capaci di controllare la produzione della disciplina monetaria e di bilancio e di utilizzarla per rendere cronica e irreversibile la condizione di inferiorità degli altri Paesi[3].

La stabilità di questo schema dipende dalla capacità dei Paesi creditori di utilizzare a danno dei Paesi debitori un meccanismo identico a quello utilizzato per esercitare controllo sulle persone. A queste ultime i sistemi di welfare sventrati dalle politiche monetarie e di bilancio europee assicurano assistenza finanziaria entro la soglia della povertà per impedire loro di uscire da quella condizione[4]. E lo Stesso vale per gli Stati che si intendono ridurre nella condizione di corpi politici subordinati: occorre loro consentire un bilancio insufficiente a elevarli dal loro status di indigenti.

I periodi di crisi sono i momenti più adatti a consolidare un simile assetto, dal momento che comportano perdite i cui effetti si fanno sentire con intensità inversamente proporzionale alla solidità delle finanze pubbliche. È quanto avvenuto con la crisi del debito sovrano, utilizzata per legittimare forme di assistenza finanziaria agli Stati europei condizionata alla realizzazione di riforme di matrice neoliberale: espediente con il quale si sono condannati i Paesi debitori a livelli di crescita particolarmente bassi e soprattutto a non emanciparsi dalla loro condizione di inferiorità.

Lo stesso scenario si sta riproponendo ora come conseguenza dell'emergenza sanitaria collegata alla pandemia da coronavirus. La crisi economica che ne deriverà sarà devastante e richiederà l'impiego di immani risorse pubbliche: quelle che solo una Banca centrale può creare attraverso la monetizzazione del debito[5]. Questa soluzione è stata adottata in Paesi non certo ostili all'ortodossia neoliberale, come il Regno Unito e gli Stati Uniti[6]. È tuttavia preclusa dai Trattati europei, che perseguono l'obiettivo di imporre agli Stati di rivolgersi ai mercati, a cui viene così attribuito il compito di disciplinare il loro comportamento. A meno che non accettino l'assistenza finanziaria condizionata, che come abbiamo detto costituisce un rimedio peggiore del male, o in alternativa un'assistenza a tassi agevolati ma pur sempre fonte di ulteriore indebitamento.

Questo schema emerge in modo chiaro dalle misure finora ipotizzate per affrontare l'emergenza sanitaria e la relativa crisi economica, appena sintetizzate nel documento conclusivo dell'ultima riunione dell'Eurogruppo[7]. Si è detto che queste misure consentono di mobilitare centinaia di miliardi di Euro a disposizione di Stati, lavoratori e imprese, capaci così di fronteggiare in modo efficace le conseguenze dell'emergenza sanitaria. Sotto la cortina fumogena di questi proclami si nasconde però una

realtà molto diversa: si delinea la volontà di utilizzare l'emergenza sanitaria per alimentare il rapporto debitorio come paradigma delle relazioni tra Stati. Per consolidare così ulteriormente gli attuali assetti di potere entro la costruzione europea.

Il Meccanismo europeo di stabilità (Mes)

Il Mes è il principale strumento utilizzato dalla costruzione europea per alimentare relazioni tra Stati modellate sul rapporto debitorio, tanto da rappresentarne l'emblema. È previsto da una disposizione del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea inserita in piena crisi del debito sovrano per fondare una deroga al principio del non salvataggio finanziario: per cui "l'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro" (art. 125)[8]. In deroga a questo principio si stabilisce che il Meccanismo può fornire assistenza finanziaria, tuttavia solo se sottoposta a "rigorosa condizionalità" (art. 136). Precisamente:

Gli Stati membri la cui moneta è l'Euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona Euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità.

Emerge così un primo ostacolo a quanto ipotizzato dall'ultima riunione dell'Eurogruppo, ovvero che il Mes possa essere attivato con condizionalità minime: un "impegno a utilizzare questa linea di credito per sostenere il finanziamento nazionale dei costi diretti e indiretti per la sanità, le cure e la prevenzione". L'idea di condizionalità minime è del resto contrastante anche con il Trattato istitutivo del Mes[9], che parla di "sostegno alla stabilità" unicamente "sulla base di condizioni rigorose", oltretutto definite all'esito di una valutazione sulla "sostenibilità del debito pubblico" del Paese richiedente assistenza (art. 13).

Questo vale evidentemente anche per la specifica forma di assistenza finanziaria scelta dall'Eurogruppo per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Il Mes dovrebbe intervenire con quanto il suo trattato istitutivo definisce come "assistenza finanziaria precauzionale", per la quale si prevedono due forme: una "linea di credito condizionale precauzionale" e una "linea di credito soggetta a condizioni rafforzate" (art. 14). La prima forma è prevista per i Paesi che presentano "una situazione economica e finanziaria fondamentalmente sana", in particolare dal punto di vista dei limiti al deficit e al debito previsti dal Patto di stabilità e crescita. La seconda forma è per i Paesi che non si rispettano questi parametri e tuttavia si trovano in una "situazione economica generale" comunque "sana"[10].

Se davvero l'Eurogruppo non intendeva ricorrere al Mes in funzione punitiva, poteva quantomeno prevedere il ricorso alla linea di credito condizionale precauzionale. Invece ha inteso utilizzare la linea di credito rafforzata, e soprattutto ha precisato che la deroga al regime delle condizionalità finisce con la conclusione della "crisi da Covid 19". Successivamente gli Stati saranno nuovamente "impegnati a rafforzare i loro fondamentali economici e finanziari coerentemente con il quadro di coordinamento e sorveglianza economia e fiscale europea". La formula è vaga e lascia spazio alla possibilità che l'assistenza fornita alla sola condizione di impiegarla per la sanità, le cure e la prevenzione, possa presto essere caricata di ulteriori vincoli. Il che sarebbe del resto in linea con quanto affermato dal Presidente dell'Eurogruppo, che commentando l'esito dell'ultima riunione ha voluto precisare che i Paesi assistiti dal Mes "restano soggetti al quadro di coordinamento e sorveglianza economica e fiscale europea"[11].

E se anche così non fosse, un qualsiasi Stato dell'Unione potrebbe ricorrere alla Corte di giustizia Ue per chiedere l'annullamento degli atti europei in contrasto con i Trattati (art. 263 TfUe): nello specifico degli atti con i quali si è autorizzata un'assistenza finanziaria non sottoposta a rigorose condizionalità. Il tutto mentre la Corte ha già avuto modo di pronunciarsi su questi aspetti, precisando che la condizionalità deve essere rigorosa per legittimare la deroga al principio del non salvataggio finanziario:

La condizionalità prevista non costituisce uno strumento di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, bensì è diretta a garantire la conformità delle attività del Mes, in particolare, con l'articolo 125 TfUe e con le misure di coordinamento adottate dall'Unione[12]

.

Se poi, nonostante tutto, si riuscisse davvero a spuntare condizionalità poco impegnative, la possibilità di un loro successivo inasprimento non sarebbe per nulla esclusa. Il Programma di aggiustamento macroeconomico nel quale sono articolate le condizioni dell'assistenza, non a caso dilazionata nel tempo, può essere modificato per tenere conto di "ogni scostamento significativo tra le previsioni macroeconomiche e i dati effettivi"[13]. Precisamente:

La Commissione, d'intesa con la Bce e, se del caso, con l'Fmi, esamina insieme allo Stato membro interessato le eventuali modifiche e gli aggiornamenti da apportare al programma di aggiustamento macroeconomico, al fine di tenere debitamente conto, tra l'altro, di ogni scostamento significativo tra le previsioni macroeconomiche e i dati effettivi, anche alla luce delle eventuali ripercussioni derivanti dal programma di aggiustamento macroeconomico, da ricadute negative e da shock macroeconomici e finanziari. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, decide in merito alle modifiche da apportare a tale programma[14].

Ma non è tutto. Quanto abbiamo indicato come condizionalità minime, ovvero l'impegno a utilizzare l'assistenza per sanità, cure e prevenzione, sono a ben vedere meri "requisiti per accedere alla linea di credito". Lo precisa il documento dell'Eurogruppo, che parla poi di "condizioni standardizzate preventivamente concordate dagli organi di governo del Mes", lasciando così intendere che il solo vincolo di destinazione dei fondi ottenuti non esaurisce lo spettro degli impegni del Paese cui sono destinati. Residua cioè spazio per un vero e proprio Programma di aggiustamento macroeconomico, il che sarebbe del resto coerente i Trattati europei.

Disponiamo così di generici impegni a predisporre una linea di credito con condizionalità formalmente leggere se non azzerate, che non trovano però riscontro effettivo nel diritto europeo, dal quale emergono anzi numerosi possibili appigli per ottenere un risultato molto diverso. Può insomma accadere che fin dall'inizio le condizioni dell'assistenza finanziaria siano impegnative, o che questo si delinei in un secondo momento. Il tutto lasciato ai rapporti di forze, mutevoli ma di norma non favorevoli ai Paesi debitori, che saranno inevitabilmente condizionanti nell'interpretazione di testi così ambigui. Con buona pace degli inguaribili ottimisti, convinti persino che i fondi ottenuti tramite il Mes, utilizzabili per sostenere anche i costi indiretti legati alla sanità, alle cure e alla prevenzione, possano essere impiegati anche per affrontare la crisi economica provocata dal lockdown[15].

L'Eurogruppo ha precisato che i fondi erogati dal Mes non possono complessivamente superare il 2% del pil del Paese destinatario, calcolato alla fine del 2019. Per l'Italia significa poco meno di 36 miliardi: vale la pena correre i rischi evidenziati per un possibile vantaggio iniziale, sicuramente cancellati e ampiamente surclassati dai numerosi vincoli pronti a manifestarsi in tempi brevi? Ha senso attivare una forma di sostegno che sicuramente verrà interpretata come l'ammissione che gli interessi pagati al Mes sono nettamente inferiori rispetto a quelli pagati agli acquirenti di titoli del debito: l'ammissione che vi sono notevoli problemi a finanziarsi sul mercato, anticamera di una esplosione dello spread?

Il Fondo europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione (Sure)

Il pacchetto di misure ipotizzato dall'Eurogruppo comprende anche un fondo per il sostegno al rischio di disoccupazione per quale si è scelto un acronimo appealing: Sure (sicuro). Quanto precisato a proposito di questo fondo costituisce la sintesi di ciò che è contenuto in una proposta di regolamento appena predisposta dalla Commissione[16]. In più vi è solo l'impegno, davvero poco in linea con la volontà di simulare un clima di solidarietà europea, a far sì che l'eventuale consenso alla costituzione del fondo non "pregiudichi la posizione su proposte future in materia di assicurazione contro la disoccupazione".

Consideriamo dunque la proposta di regolamento per verificare nel dettaglio di cosa si tratta e soprattutto i problemi che pone.

Il primo problema attiene alla base legale del Sure. Viene infatti creato ai sensi della stessa disposizione utilizzata per l'assistenza finanziaria fornita dal Fondo europeo di stabilità finanziaria (Efsf) ai Paesi colpiti dalla crisi del debito prima dell'istituzione del Mes: Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna. La disposizione è l'art. 122 del Trattato sul funzionamento

dell'Unione europea, e in particolare il suo comma 2:

Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato.

Come si vede, la disposizione è chiaramente pensata per interventi volti ad affrontare crisi asimmetriche. Per questo emerge il riferimento alle condizionalità, indispensabile a giustificare la deroga al principio del non salvataggio finanziario, che il dibattito attuale mostra chiaramente non avere essere giustificato nel caso di crisi simmetrica. Non sembra però questo il punto di vista della proposta di regolamento, che si sofferma in modo puntiglioso su ciò che lo Stato richiedente l'assistenza del Sure è tenuto a fornire alla Commissione: le "opportune prove" che ha avuto un "aumento repentino e severo della spesa pubblica" e che questo è "direttamente connesso a regimi di riduzione dell'orario di lavoro o misure analoghe" imposte dall'emergenza sanitaria (art. 6).

Da notare anche i richiami al regolamento che disciplina l'assistenza finanziaria agli Stati[17], in particolare quella fornita, come nel caso del Sure, attraverso prestiti (art. 4). Lì si specifica che questi sono erogati "a condizioni predefinite", ma non è questo il problema: le condizioni fissate dal regolamento istitutivo del Sure sono il solo "aumento repentino e severo" della spesa pubblica per fronteggiare la disoccupazione (art. 3). Più complesso è il contenuto dell'accordo che, ai sensi di questo regolamento, lo Stato assistito deve concludere con la Commissione. Questo deve contenere disposizioni che lo pongono nella condizione di sorvegliato speciale, volte come sono a prevenire abusi e a preservare gli interessi finanziari dell'Unione (art. 220 comma 5):

La Commissione sottoscrive con il Paese beneficiario un accordo contenente disposizioni che: (a) assicurano che il Paese beneficiario verifichi a cadenza regolare che i finanziamenti erogati siano stati utilizzati correttamente in conformità delle condizioni predefinite… (b) assicurano la tutela degli interessi finanziari dell'Unione… (d) assicurano che l'Unione abbia diritto al rimborso anticipato del prestito qualora si riscontri che, in relazione alla gestione dell'assistenza finanziaria, il Paese beneficiario è stato coinvolto in atti di frode o di corruzione… (e) assicurano che tutti i costi sostenuti dall'Unione in relazione all'assistenza finanziaria siano a carico del paese beneficiario.

Insomma, siamo di fornite a uno strumento del tutto inadatto ad affrontare crisi che riguardano l'Unione nel suo insieme. E che soprattutto guarda ai Paesi richiedenti assistenza con il noto atteggiamento delle formiche insospettite da qualsiasi richiesta di solidarietà avanzata dalle cicale. Soprattutto il Sure eroga prestiti e dunque incrementa il debito del Paese richiedente, con ciò alimentando lo schema sul quale si basano i rapporti tra i Paesi europei. Il tutto portando vantaggi davvero contenuti e denunciando anche così la vera finalità della misura nella sua essenza di strumento di governance.

Un primo riscontro lo ricaviamo dalle modalità scelte per costituire il fondo, che innanzi tutto ha una dotazione ben diversa da quella propagandata per produrre consenso attorno alla sua costituzione. I cento miliardi di cui si parla non sono infatti la sua dotazione ordinaria, bensì la cifra che questa non può in alcun modo superare (art. 5), e che oltretutto difficilmente raggiungerà. In effetti il Sure, affinché la sua attività non "comporti cambiamenti nelle scadenze tali da esporre l'Unione a rischi di tasso d'interesse o ad altri rischi commerciali", opera prendendo "in prestito i fondi necessari sui mercati dei capitali o presso istituzioni finanziarie"[18]. La proposta di regolamento precisa che i Paesi europei sono chiamati a garantire questo prestito fornendo "garanzie irrevocabili, incondizionate e su richiesta" (art. 11) pari al 25% dell'entità di quei prestiti "in linea con la propria quota sul totale del reddito azionale lordo dell'Unione"[19]. E si badi che la prestazione di garanzia non è un obbligo, bensì una facoltà per gli Stati, che dunque possono non attivarsi e determinare una notevole contrazione della capienza del fondo rispetto ai cento miliardi.

Ma non è tutto. La proposta di regolamento stabilisce che nell'arco di un anno il Sure può erogare cifre complessivamente contenute entro il 10% di quei cento miliardi (art. 9). La precisazione è strana per un fondo che non aspira a durare dieci anni:

forse discende dall'implicito riconoscimento che non si arriverà mai a quella cifra e che anche spendendo non più di dieci miliardi all'anno il fondo si esaurirà in fretta. Il punto comunque è un altro: è stato calcolato che un Paese come l'Italia, al netto delle cifre impegnate come garanzia irrevocabile, riceverebbe non più di "qualche centinaio di milioni in prestito sui quali risparmiare qualche milione di spesa per interessi"[20].

Infine il Sure adotta il principio di addizionalità, stabilito in termini generali per i Fondi strutturali e di investimento europei a partire dalla fine degli anni Novanta: gli stanziamenti devono aggiungersi e non "sostituirsi alle spese a finalità strutturale pubbliche o assimilabili dello Stato membro"[21]. In altre parole, come ribadito dalla proposta di regolamento, l'assistenza finanziaria europea ai disoccupati non può sostituirsi completamente a quella del Paese destinatario: ha natura meramente "integrativa" (art. 2).

Insomma, quello europeo è un aiuto assolutamente sproporzionato rispetto alle spese necessarie a fronteggiare la disoccupazione provocata dall'emergenza sanitaria. È poi un prestito e dunque aggrava a danno del richiedente la condizione di debitore e dunque di Paese condannato a una condizione di inferiorità. Ed è probabilmente uno specchietto per le allodole, buono solo a far digerire le altre misure ben più insidiose del pacchetto previsto dall'Eurogruppo, a partire dall'intervento del Mes.

Il Fondo per la ricostruzione (Ricovery Fund) e altre fantasie

Tra le proposte contemplate dall'Eurogruppo figura anche la costituzione di un Fondo per la ricostruzione, che si propone di finanziare attraverso il bilancio europeo. Questo ha però una consistenza notoriamente minima, come si ricava considerando il Quadro finanziario pluriennale in corso, relativo agli anni dal 2014 al 2020. Esso contempla tra le risorse proprie dell'Unione i prelievi agricoli, i dazi doganali e un'aliquota del reddito nazionale lordo degli Stati membri. Se si considera che l'aliquota procura tre quarti delle entrate, e che complessivamente non può superare all'1,23% del reddito nazionale lordo degli Stati membri[22], si comprende l'assoluta insufficienza del bilancio a finanziare il Fondo per la ricostruzione.

L'Eurogruppo ipotizza che il prossimo Quadro finanziario pluriennale, quello per gli anni dal 2021 al 2027, possa "assumere un ruolo centrale nella ricostruzione". I negoziati fin qui condotti mostrano però la volontà di alcuni Stati di diminuire l'entità delle risorse impiegate, e difficilmente l'emergenza sanitaria potrà muoverli a mutare radicalmente la loro posizione: quanto abbiamo finora assistito non può certo considerarsi l'indizio di una ritrovata empatia e solidarietà.

Il tutto mentre un Gruppo ad alto livello incaricato dalle istituzioni europee di riformare il sistema delle risorse proprie ha recentemente formulato proposte del tutto inadeguate, in linea con il profilo del suo Presidente: Mario Monti. Nella relazione conclusiva si suggerisce la creazione di alcune imposte europee, che però non sono certo dell'entità idonea a fronteggiare le conseguenze dell'emergenza sanitaria. Soprattutto il Gruppo ad alto livello ha sottolineato l'opportunità di preservare il principio del pareggio di bilancio sancito dai trattati europei (art. 310 TfUe), e in particolare quanto si reputa un suo corollario: la netta chiusura rispetto alla possibilità di ricorrere all'emissione di titoli del debito sovranazionali[23].

Ovviamente la questione è controversa, come si ricava anche da uno studio realizzato dal Parlamento europeo[24], ma non è questo il punto. È nota l'assoluta contrarietà dei Paesi creditori alla mutualizzazione del debito in genere e a quella che si realizzerebbe attraverso l'emissione di titoli del debito da parte di istituzioni europee o anche degli Stati membri congiuntamente. Per questo la dichiarazione dell'Eurogruppo evita accuratamente di menzionare gli Eurobond, limitandosi a richiamare la possibilità che il Fondo per la ricostruzione sia finanziato attraverso "strumenti finanziari innovativi": un modo come un altro per lasciar cadere la cosa.

Il tutto mentre anche gli Eurobond possono essere fonte di debito e anche di esborsi per i Paesi europei. Questo non si verifica se sono direttamente acquistati dalla Banca centrale europea, che in tal modo si accingerebbe a monetizzare il debito. Se questo non è il caso, allora occorre rivolgersi al mercato: costituendo prima un patrimonio di garanzia per poi ottenere finanziamenti che prima o poi dovranno essere ripagati. Si resta così nella trappola del debito, con la possibilità forse di

ottenere fondi a interessi più favorevoli di quelli accordati a un Paese indebitato, ma la sostanza tuttavia non cambia.

A queste condizioni, se il Fondo deve essere alimentato dal bilancio europeo, non resta probabilmente che il finanziamento diretto da parte dei Paesi europei. L'Eurogruppo lascia intendere che questo potrebbe mettere in moto un meccanismo redistributivo, dal momento il Fondo dovrebbe "assicurare la solidarietà europea agli Stati membri più colpiti". Nuovamente: gli avvenimenti di questi ultimi tempi non fanno ritenere che si stiano vivendo tempi di solidarietà europea. Checché ne dica la Presidente della Commissione europea, con i suoi discorsi carichi di stucchevole retorica sull'Unione che "ora è con voi", o sulla "musica dai balconi" che "ha riempito le strade deserte e i cuori di milioni di persone"[25].

Il tutto mentre si moltiplicano le voci di chi intende combinare l'incremento del bilancio europeo con il ricorso allo strumento delle condizionalità. Lo si è detto in ordine alla proposta di "incorporare nel prossimo bilancio dell'Ue una qualche forma di funzione di stabilizzazione", inizialmente avanzata nella cosiddetta Relazione dei cinque Presidenti. Lì si sostiene l'opportunità di istituire un fondo per la "stabilizzazione macroeconomica per reagire meglio agli shock che non si possono gestire al mero livello nazionale", che tuttavia non deve "compromettere gli incentivi a condurre una politica di bilancio sana a livello nazionale" bensì promuovere la "conformità con il quadro complessivo di governance dell'Ue"[26]. Un concetto ribadito in occasione del recente dibattito sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria:

Una funzione comune di stabilizzazione potrebbe apportare numerosi benefici alla zona Euro. Integrerebbe gli stabilizzatori di bilancio nazionali in caso di gravi shock asimmetrici e agevolerebbe l'applicazione di politiche di bilancio aggregate per la zona Euro in circostanze inusuali in cui la politica monetaria palesa i propri limiti… L'accesso alla funzione di stabilizzazione dovrebbe essere tassativamente subordinato al rispetto di criteri chiari e all'attuazione continuativa di politiche solide, in particolare quelle che favoriscono una maggiore convergenza nella zona euro[27].

Insomma, nella migliore delle ipotesi ricorrere al bilancio europeo significa prefigurare una partita di giro. Se fosse di entità contenuta non sarebbe dannosa, ma neppure risolverebbe problemi. Se invece fosse sostanziosa significherebbe ancora una volta ricorso all'indebitamento, quindi rafforzamento della governance europea come fonte e presidio di relazioni plasmate dalla logica del rapporto debitorio. Il tutto oltremodo amplificato qualora il ricorso al bilancio europeo fosse combinato con la previsione di condizionalità.

Solo un Piano B ci salverà

Possiamo a questo punto concludere la panoramica sugli strumenti finora ipotizzati per fronteggiare la crisi economica provocata dall'emergenza sanitaria, per ribadire come sembrino pensati appositamente per consolidare gli attuali rapporti di forza tra Paesi europei. E come un simile risultato sia ottenuto facendo leva sul fine ultimo di quegli strumenti: spingere i Paesi debitori nella spirale del debito per costringerli a gettarsi nel pozzo dell'assistenza finanziaria condizionata. E non si dovrà attendere molto per confrontarsi con questo scenario: il Patto di stabilità e crescita, attualmente solo sospeso[28], tornerà a rappresentare il nucleo fondativo della governance europea. A quel punto un Paese come l'Italia si troverà con un deficit e un debito esplosi oltre ogni limite, anche per l'estrema contrazione del pil, tanto da non essere più in grado di finanziarsi sul mercato.

Tutto ciò si può evitare solo monetizzando il debito, oppure ricorrendo a politiche di bilancio di respiro europeo, o ancora mutualizzando il debito[29]. In assenza di tutto ciò difficilmente si potrà evitare il default[30], che a questo punto appare un risultato voluto, oltretutto non solo dai Paesi nordici: anche in Italia alcuni invocano il vincolo esterno come unica soluzione ai mali italiani, o più semplicemente alle resistenze opposte all'impero dell'ortodossia neoliberale[31].

Si poteva pensare che il Parlamento europeo offrisse una sponda quantomeno per avviare un dibattito volto a scalfire la rigidità delle posizioni dei Paesi creditori, ma ciò si è verificato solo in minima parte. Anche in questo caso si sono ammesse senza remore le forme di assistenza finanziaria da cui scaturisce un aumento di debito per i singoli Stati, tutt'al più beneficiati dalla possibilità di ricevere credito a interessi inferiori rispetto a quelli loro concessi dai mercati. Mentre nel vivace dibattito condotto

in aula non si è riusciti a far passare una posizione di favore per gli Eurobond, bocciati in quanto produrrebbero una mutualizzazione del debito.

In loro vece si sono approvate le "obbligazioni per il sostegno della ripresa", i cosiddetti, Recovery bond, che si propone di garantire con il bilancio europeo, tuttavia solo per mutualizzare il debito futuro: quello che sorgerà una volta varato lo strumento. E lo stesso vale per il ricorso al Quadro finanziario pluriennale, arricchito da un più massiccio ricorso a risorse proprie:

Il Parlamento europeo… ritiene che gli investimenti necessari potrebbero essere finanziati attraverso un Qfp ampliato, i fondi e gli strumenti finanziari dell'Ue esistenti e obbligazioni a sostegno della ripresa garantite dal bilancio dell'Ue; ritiene che tale pacchetto non dovrebbe comportare la mutualizzazione del debito esistente e dovrebbe essere orientato a investimenti futuri [32].

È chiaro che ci troviamo qui di fronte a un trucco. Se il bilancio europeo si limita a garantire i Recovery bond, la loro emissione potrebbe anche essere a carico degli Stati, con vantaggi sull'accumulo del debito legati unicamente al contenimento dei tassi di interesse. Soprattutto i Paesi creditori condurranno estenuanti trattative per il varo dei Recovery bond e del Quadro finanziario pluriennale, che avverrà presumibilmente fuori tempo massimo: quando i Paesi debitori avranno nel frattempo sostenuto spese immani attraverso un indebitamento altrettanto immane. Mettendo a rischio la loro possibilità di finanziarsi presso i mercati o peggio imponendo loro di richiedere l'assistenza finanziaria del Mes, questa volta con condizionalità dure. Del resto al Parlamento europeo il Mes piace, se è vero che non ha remore a suggerire il su impiego per fronteggiare "le conseguenze immediate della Covid-19". Con l'aggravante che nel merito non si menzionano neppure le condizionalità alleggerite, mentre ci si riferisce in termini ambigui alle "condizioni di rimborso connesse alla ripresa delle economie". Precisamente:

Il Parlamento europeo… invita gli Stati membri della zona euro ad attivare i 410 miliardi di Euro del Meccanismo europeo di stabilità con una linea di credito specifica… sottolinea 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[33].

Non sono diverse le conclusioni dell'ultimo Consiglio europeo, contenute in un comunicato del suo Presidente e non anche in un documento ufficiale dell'organo: a dimostrazione della siderale distanza che divide i leader europei proprio sul tipo di assistenza finanziaria da assicurare ai Paesi bisognosi. Nel comunicato si confermano gli impegni assunti in materia di disoccupazione e spese sanitarie, e quindi il ricorso al Sure e al Mes nei termini appena visti. Sul **Recovery fund**, invece, si dice tutto e niente: sarà la Commissione a formulare "una proposta all'altezza della sfida che ci troviamo ad affrontare", e a "chiarire il nesso con il Qfp, che in ogni caso dovrà essere adeguato per affrontare l'attuale crisi e le relative conseguenze"[34].

Il Consiglio europeo ha poi approvato una "tabella di marcia per la ripresa", anche qui spendendo in massima parte parole al vento. Le uniche affermazioni perentorie riguardano la volontà di "approfondire ulteriormente il mercato unico quale componente essenziale della nostra prosperità e resilienza" e di completare "l'unione bancaria e l'unione dei mercati dei capitali"[35]: la volontà di impedire qualsiasi tentazione di porre rimedio alle deformazioni della costruzione europea percorrendo strade autonome rispetto a quelle indicate dall'ortodossia neoliberale.

Se così stanno le cose, è probabile che l'Italia si veda costretta ad abbandonare l'Euro come unica alternativa all'abisso dell'assistenza finanziaria condizionata[36]. Per questo occorre mostrare fin da ora incondizionata determinazione a evitare la spirale dell'indebitamento: mettendo subito sul tavolo della trattativa il recupero della sovranità monetaria.

Proprio questa strada venne scelta dalla Germania in piena crisi dei debiti sovrani, quando l'allora Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso propose di fronteggiarla ricorrendo all'emissione di Eurobond. Fu una proposta prudente e circostanziata, in ultima analisi sottoposta a un regime di condizionalità: ne avrebbero beneficiato i soli Paesi

disposti ad adottare "tutti gli strumenti necessari per garantire integrazione e disciplina"[37]. Ciò nonostante l'Università delle forze armate tedesche elaborò un piano per attuare nell'arco di pochi giorni l'uscita dall'Eurozona, considerata un'opzione da prendere in considerazione in quanto fonte di oneri minori rispetto a quelli riconducibili a un sistema di condivisione dei rischi. E la cosa venne presentata dai media come non troppo distante dai desiderata di larga parte della classe politica[38].

Anche l'Italia dovrebbe comportarsi nello stesso modo. Magari impedendo che della questione si occupassero i militari, ma comunque evitando di trovarsi un giorno impreparata a fronteggiare un evento che potrebbe comunque diventare inevitabile[39].

---

[1] M. Lazzarato, *La fabbrica dell'uomo indebitato. Saggio sulla condizione neoliberista* (2011), Roma, 2012.

[2] W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013 e Id., *How Will Capitalism End? Essays on a Failing System*, London e New York, 2016.

[3] A. Somma, *Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione europea*, Reggio Emilia, 2017, p. 8 s.

[4] Come sostenuto per il sistema tedesco di workfare: *Die im Schatten sieht man nicht*, in *Strassenfeger* - Sonderausgabe Oktober 2012, www.hinzundkunzt.de/wp-content/uploads/2012/10/SchattenberichtSonderausgabeklein.pdf

[5] A. Stirati, *L'Italia, L'Europa e la crisi da coronavirus* (1. aprile 2020), www.economiaepolitica.it/l-analisi/crisi-da-coronavirus-italia-europa e R. Realfonzo, *Finanziamento delle politiche e scenari del debito dopo il Covid-19* (15 aprile 2020), www.economiaepolitica.it/crisi-economica-coronavirus-italia-unione-europea-mondiale/debito-pubblico-2020.

[6] *Solo una banca centrale ci può salvare. Intervista a Stefano Fassina* (15 aprile 2020), www.lafionda.org/2020/04/15/solo-una-banca-centrale-ci-puo-salvare-intervista-a-stefano-fassina.

[7] *Report on the comprehensive economic policy response to the Covid-19 pandemic* (9 aprile 2020), www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic.

[8] Cfr. Decisione del Consiglio europeo 25 marzo 2011 n. 199 *che modifica l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'Euro*.

[9] *Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità* del 2 febbraio 2010, www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_it.pdf.

[10] *Guideline on Precautionary Financial Assistance* del 9 ottobre 2012, www.esm.europa.eu/sites/default/files/esm_guideline_on_precautionary_financial_assistance.pdf.

[11] *Remarks by Mário Centeno following the Eurogroup videoconference of 9 April 2020*, https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-videoconference-of-9-april-2020.

[12] Sentenza del 27 novembre 2012, *Thomas Pringle contro Governement of Ireland e altri*, Causa C?370/12, nn. 69 e 111.

[13] M. Dani e A.J. Menéndez, *Le ragioni di un rotondo No al Mes* (3 aprile 2020), www.lacostituzione.info/index.php/2020/04/03/le-ragioni-di-un-rotondo-no-al-mes.

[14] Art. 7 comma 5 Regolamento Ue 21 maggio 2013 n. 472 *sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona Euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria*

.

[15] *Le Maire: I fondi del Mes si potranno usare anche per coprire le spese non sanitarie* (16 aprile 2020), www.lastampa.it/topnews/primo-piano/2020/04/15/news/le-maire-i-fondi-del-mes-si-potranno-usare-anche-per-coprire-le-spese-non-sanitarie-1.38721629.

[16] Proposta di Regolamento *che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (Sure) a seguito della pandemia di Covid-19* del 2 aprile 2020, Com/2020/139 fin.

[17] Regolamento 18 luglio 2018 n. 1046 *che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione*.

[18] Considerando n. 158 Regolamento 18 luglio 2018 n. 1046, *cit*.

[19] Relazione di accompagnamento alla Proposta del 2 aprile 2020, *cit*.

[20] Così Stefano Fassina, ripreso da C. Clericetti, *L'Ue e il dentifricio più usato dai dentisti* (3 aprile 2020), https://clericetti.blogautore.repubblica.it/2020/04/03/la-ue-e-il-dentifricio-piu-usato-dai-dentisti.

[21] Art. 11 Regolamento 21 giugno 1999 n. 1260 *recante disposizioni generali sui Fondi strutturali*.

[22] Decisione del Consiglio del 26 maggio 2014 *relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, 2014/335/Ue.

[23] Cfr. *Future Financing of the Eu. Final Report and Recommendations of the High Level Group on own Resources* (dicembre 2016), http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf.

[24] Directorate general for internal policies - Policy Department A: Economic and scientific policies, *Eurobonds: Concepts and Implications. Compilation of Notes for the Monetary Dialogue of March 2011*, www.europarl.europa.eu/cmsdata/174362/20120130ATT36516EN.pdf.

[25] Ursula von der Leyen, *Scuateci ora la Ue è con voi* (1. aprile 2020), https://rep.repubblica.it/pwa/commento/2020/04/01/news/europa_ursula_von_der_leyen_bruxelles_scusateci_ora_la_ue_e_con_voi-252912437.

[26] *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa* (22 giugno 2015), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf.

[27] *Documento sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria* del 31 maggio 2017, Com/2017/291 fin.

[28] Comunicazione della Commissione *sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita* del 20 marzo 2020, Com/2020/123 fin.

[29] S. Fassina, *Bce e Commissione Ue inadeguate. L'Eurogruppo sterilizzi il debito pubblico* (15 marzo 2020), www.huffingtonpost.it/entry/bce-e-commissione-ue-inadeguate-leurogruppo-sterilizzi-il-debito-pubblico_it_5e6e433ec5b6747ef11ef5af.

[30] Y. Varoufakis, *The Eu's new coronavirus relief deal is a gift to Europe's enemies* (11 aprile 2020), www.theguardian.com/world/commentisfree/2020/apr/11/eu-coronavirus-relief-deal-enemies-debt-eurozone.

[31] Sulla scia di G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana* (1993), Roma e Bari, 1996, p. 432 ss.

[32] Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2020 *sull'azione coordinata dell'Ue*

per lottare contro la pandemia di Covid-19 e le sue conseguenze, P9_TA-PROV (2020) 0054, n. 19.

[33] *Ivi*, n. 26.

[34] *Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo* del 23 aprile 2020, www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020.

[35] *Una tabella di marcia per la ripresa. Verso un'Europa più resiliente, sostenibile ed equa*, www.consilium.europa.eu/media/43414/20200421-a-roadmap-for-recovery_it.pdf.

[36] S. Cesaratto, *Economia e pandemia: domande e risposte sull'Italia e l'Europa* (6 aprile 2020), http://temi.repubblica.it/micromega-online/economia-al-tempo-della-pandemia-domande-e-risposte-sull-italia-e-l-europa.

[37] Cfr. *Rinnovamento europeo - Discorso sullo stato dell'Unione* del 28 settembre 2011, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_11_607.

[38] M. Hesse et al., *Am Abgrund*, in *Der Spiegel* del 28 novembre 2011, www.spiegel.de/spiegel/print/d-82244908.html.

[39] E. Brancaccio, *E se l'uscita dall'Euro diventasse inevitabile?* (2 maggio 2017), www.ilsole24ore.com/art/e-se-l-uscita-dall-euro-diventasse-inevitabile-AEIla7EB.

Debito Coronavirus Italia

Debito Coronavirus

Debito Coronavirus: Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi dell'Unione Europea