



Il Meccanismo europeo di stabilità ai tempi del coronavirus: la medicina cura la malattia?

Nicola Ruccia,

Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli studi di Bari Aldo Moro

L'emergenza sanitaria mondiale dovuta alla diffusione del virus *Covid-19* si sta trasformando in emergenza economica e molti Stati stanno iniziando a formulare, e qualcuno anche ad attuare, delle politiche economiche per la gestione della crisi e delle possibili vie d'uscita dalla stessa. Nell'Unione si è sollevato un ampio dibattito sulla situazione dell'Italia – in cui il virus si è sviluppato prima ed in misura maggiore che negli altri Stati membri – notoriamente contraddistinta da un rapporto tra debito pubblico e PIL elevatissimo, attualmente secondo solo alla Grecia nell'area euro.

Se le prime misure adottate (per un totale di 25 mld di euro) sono state finanziate interamente in *deficit*, è apparso subito indispensabile il ricorso agli strumenti dell'Unione europea per fronteggiare le ulteriori necessità che progressivamente si stanno manifestando. Si sono fatte, così, due proposte, molto diverse tra loro, sino al punto di essere autoescludenti, che manifestano le forti divergenze sui temi economici e di bilancio tra gli Stati membri del nord e quelli del sud dell'UEM. La prima, supportata da Germania e Paesi Bassi, prevede il ricorso a finanziamenti erogati dal Meccanismo europeo di stabilità (MES). La seconda, per la quale propendono l'Italia, la Spagna e anche la Francia, è fondata sulla raccolta di capitale attraverso l'emissione, da parte della BCE o della BEI, dei c.d. *coronabonds*, ovvero titoli del debito "europei".

I motivi per cui gli Stati membri del sud si oppongono all'utilizzo del MES sono dovuti alle caratteristiche principali dei prestiti che può concedere e al suo *decision-making*.

Preliminarmente si osserva che il suo obiettivo fondamentale consiste nel mobilitare risorse finanziarie e fornire sostegno alla stabilità sia della zona euro nel suo complesso sia di quei suoi Stati membri che già si trovano o che rischiano di trovarsi in gravi problemi finanziari. In altri termini, esso è preposto a salvaguardare l'equilibrio finanziario nell'UEM. La sua azione, inoltre, ha natura precipuamente correttiva, poiché mira a gestire quelle situazioni di crisi finanziaria che potrebbero perpetrarsi nonostante siano state intraprese delle eventuali azioni preventive e di contenimento. Di qui la prima motivazione di opposizione al suo impiego. La crisi economica alle porte non è ciclica, né tantomeno è dovuta a politiche economiche inappropriate o avventate. Essa non era prevedibile, né è la conseguenza di politiche pregresse che hanno richiesto un forte indebitamento divenuto attualmente insostenibile.

Il MES opera sulla base di una stringente condizionalità, diretta a garantire che esso, nel suo funzionamento, rispetti il diritto dell'Unione, comprese le misure adottate da quest'ultima nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Siffatta condizionalità assume plurime configurazioni: da un programma di

correzioni macroeconomiche al rispetto costante di presupposti di ammissibilità predefiniti. In altri termini, le scelte di politica economica e fiscale attraverso cui gli Stati membri beneficiari dei crediti erogati dovrebbero effettuare i relativi rimborsi dovrebbero essere concordate con il MES. Ciò implicherebbe un'erosione della sovranità statale a favore di quella che, in definitiva, è un'organizzazione internazionale a sé stante, estranea quindi ai Trattati e all'Unione europea, benché ve ne possano far parte soltanto gli Stati membri che adottano l'euro. Per i governi nazionali si tratterebbe, in altri termini, di essere privati di alcuni poteri – primo tra tutti quello di determinare i regimi fiscali nazionali – che non hanno mai voluto cedere all'Unione.

Il capitale del MES può essere impiegato attraverso quattro strumenti: i) assistenza finanziaria precauzionale, sotto forma di linea di credito condizionale precauzionale, oppure sotto forma di linea di credito soggetta a condizioni rafforzate; ii) prestiti agli Stati membri del MES, con l'obiettivo specifico di ricapitalizzare le loro istituzioni finanziarie; iii) erogazione di prestiti nell'accezione tradizionale della locuzione; iv) acquisto di titoli di Stato emessi sul mercato primario e secondario. Sul punto non è stato chiarito a quale di questi strumenti si dovrebbe fare ricorso anche se sembra possibile escludere sia l'erogazione di finanziamenti ordinari che l'acquisto di titoli del debito pubblico nel qual caso, piuttosto che di opposizione degli Stati membri del sud, forse si sarebbe di fronte a un'accettazione, sebbene con riserva.

Il MES è dotato di un Consiglio dei governatori e di un Consiglio di amministrazione oltre che di un direttore generale. La sua *governance*, quindi, ha essenzialmente carattere politico.

Il Consiglio dei governatori si compone di un membro per ogni Stato partecipante al MES, che a livello nazionale ha la responsabilità esecutiva delle finanze. Siffatto Consiglio attualmente è presieduto dal Presidente dell'Eurogruppo, il portoghese *Mário Centeno*. Alle sue riunioni possono inoltre partecipare, in qualità di osservatori, il Commissario europeo responsabile degli affari economici e monetari, l'italiano *Paolo Gentiloni*, nonché il Presidente della BCE, la francese *Christine Lagarde*.

Il Consiglio di amministrazione si compone di un numero di membri pari a quello del Consiglio dei governatori, poiché ciascuno di questi ultimi ne nomina uno tra persone dotate di elevata competenza in campo economico e finanziario. Il Commissario europeo responsabile degli affari economici e monetari, oltre che il Presidente della BCE, possono designare, ciascuno, un osservatore.

Le delibere degli organi collegiali del MES sono adottate, a seconda delle materie, all'unanimità (sebbene l'astensione non impedisca il raggiungimento della stessa), a maggioranza qualificata (che richiede l'80% dei voti espressi), o a maggioranza semplice. In ogni caso è necessaria, per la loro validità, la presenza di un *quorum* di due terzi dei membri aventi diritto di voto che rappresentino almeno i due terzi delle quote di sottoscrizione delle azioni. Inoltre, è prevista una procedura di votazione d'urgenza – che richiede la maggioranza qualificata dell'85% dei voti espressi – cui ricorrere qualora la Commissione e la BCE reputino che la mancata adozione di una decisione

urgente circa la concessione o l'attuazione di un'assistenza finanziaria minaccerebbe la sostenibilità economica e finanziaria nell'UEM.

Per le decisioni a maggioranza qualificata il diritto di voto di ciascuno Stato membro è ponderato alle quote a questi assegnate a valere sul totale di capitale versato e prevede un minimo dello 0,07% per Malta ed un massimo del 27,14% della Germania, oltre al significativo 20,38% della Francia. Per l'Italia il valore è del 17,91%.

La previsione, in determinate circostanze, della regola della maggioranza qualificata, atteso che le decisioni più importanti devono essere adottate all'unanimità, rende leggermente più flessibile il *decision-making* nel MES.

Il meccanismo di voto in questione, in ogni caso, presenta non pochi profili problematici. Poiché le decisioni di concessione del prestito, del relativo tasso d'interesse e della sua condizionalità sono adottate dal Consiglio dei governatori all'unanimità, ciascuno Stato membro detiene, almeno in via potenziale, un vero e proprio diritto di veto, che può finanche divenire distorsivo. Per esempio, quegli Stati membri in situazioni economico-finanziarie favorevoli, come gli Stati membri del nord, potrebbero subordinare il loro consenso a determinate erogazioni a favore di uno Stato membro in difficoltà, come quelli del sud, all'adozione di misure di politica economica per essi particolarmente vantaggiose. Anche nelle votazioni a maggioranza qualificata che, come accennato, richiedono l'80% dei voti espressi, gli Stati membri i cui diritti di voto ponderati risultino superiori al 20%, ossia Germania e Francia, potrebbero esercitare il suddetto diritto di veto, in violazione del generale principio di eguaglianza tra i medesimi Stati membri.

Le regole di votazione in segno agli organi collegiali del MES, quindi, insieme alla condizionalità dei prestiti da esso erogati, renderebbero particolarmente vulnerabili i governi degli Stati membri beneficiari. Da ciò discende l'opposizione di questi ultimi Stati membri che dovrebbero subire le anzidette ingerenze a seguito di una crisi che non è stata nemmeno generata al loro interno. La situazione in essere manifesta anche un paradosso. Per un verso, sono state attivate le clausole di salvaguardia che permettono la sospensione del Patto di stabilità e crescita e dei suoi criteri. Quindi, la famigerata austerità è uscita dalla porta. Per altro verso, i medesimi criteri sono, praticamente, alla base del MES. La suddetta austerità rientrerebbe, così, dalla finestra. In definitiva, il ricorso al MES per l'uscita della crisi economica che si sta scatenando a seguito delle misure nazionali di contenimento del virus *Covid-19* finirebbe per rappresentare l'ennesima mancanza di quella solidarietà tra Stati che nell'Unione è sempre stata invocata ma che assai raramente si è concretizzata. Occorre, quindi, porsi una domanda: con la medicina che si vuole prescrivere si cura effettivamente questa malattia?