



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

Cronaca di un fallimento annunciato: Eurogruppo, Consiglio e Consiglio europeo dell'aprile 2020

Nicola Ruccia

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

Tra il 9 e il 23 aprile scorsi, Eurogruppo¹, Consiglio² e Consiglio europeo³ hanno approvato le prime, timide, misure di contrasto alla pandemia da Covid-19. Riconosciuto come quest'ultima rappresenti una sfida senza precedenti, sia globale che per l'Unione, con conseguenze socio-economiche molto gravi, essi affermano la volontà degli Stati membri, che sembra però essere soltanto di facciata, di fare tutto il necessario per affrontarla in uno spirito di solidarietà. Si manifesta l'esigenza di una strategia coordinata – con iniziative a breve, medio e lungo termine – per far fronte ai bisogni derivanti dall'emergenza sanitaria, per sostenere l'attività economica generale e mettere la stessa nella condizione di ripartire. Sembra, tuttavia, che l'intesa sugli elementi sostanziali delle iniziative da intraprendere sia lontana dall'essere raggiunta e di trovarsi in un momento di assoluta difficoltà nel processo di integrazione europea. A ben guardare, non si era mai ipotizzato di incorrere in una crisi così grave, sia per le motivazioni, sanitarie, che per la diffusione, globale e senza soluzione di continuità.

Pertanto, né i Trattati né il diritto derivato hanno previsto gli strumenti per potervi porre rimedio. A livello di fonti primarie, infatti, l'art. 122 TFUE si limita a prevedere che il Consiglio, su proposta della Commissione, possa decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica. La norma, però, non offre indicazioni sulla tipologia delle suddette misure, né sull'origine delle eventuali risorse per attuarle. In definitiva, essa rappresenta una solenne dichiarazione di principio priva, tuttavia, di elementi sostanziali. Tra le fonti secondarie, l'unica di rilievo sembra essere la c.d. *general escape clause* prevista dai regolamenti CE/1466/97 e CE/1467/97. In base ad essa viene offerta, ai bilanci nazionali, la necessaria flessibilità per sostenere l'economia e rispondere in modo coordinato all'impatto della pandemia di Covid-19. Trattasi, in altri termini, di una temporanea, coordinata e ordinata deviazione dai normali requisiti di bilancio per gli Stati membri, che permette loro di finanziare in *deficit* le misure da adottare per il rilancio dell'economia.

L'attivazione di questa clausola rappresenta, contemporaneamente, l'unico risultato tangibile di queste riunioni, nonché il primo dei tre segnali negativi dati dall'Unione sull'effettiva volontà di contrastare la pandemia in uno spirito di solidarietà. Se, infatti, essa permette a ciascuno Stato membro di deviare dai parametri

¹ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-videoconference-of-9-april-2020/>

² <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>

³ <https://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/>

di bilancio imposti dal Patto di Stabilità e Crescita e, quindi, di indebitarsi ulteriormente, sarà sempre il singolo Stato membro, secondo le proprie strategie fiscali e di spesa pubblica a dover rientrare – in un certo periodo – del debito in eccesso. In altri termini, il singolo Stato membro accresce il *deficit* di bilancio di quanto reputa necessario per uscire dalla crisi e, attraverso la propria legge di stabilità – e, quindi, mediante le scelte politiche interne –, reperisce le risorse per sostenere il maggiore indebitamento. In definitiva, ciascuno Stato membro risolve la pandemia e la crisi da essa generata in totale autonomia, secondo un approccio che risulta diametralmente opposto a quello solidaristico annunciato dalle istituzioni UE.

Il secondo segnale negativo è dato dall'intesa raggiunta sul MES. Preliminarmente si osserva come esso concerna solo gli Stati membri che adottano l'euro e non l'Unione nel suo insieme. Nei documenti afferenti alle riunioni si afferma come il MES sia dotato di strumenti che potrebbero essere utilizzati, se necessario, in modo adattato alla natura dello *shock* causato dal Covid-19. Si istituirebbe, così, un sostegno fondato sulla piattaforma già impiegata per far fronte alla crisi finanziaria del 2008 e consistente in linee di credito configurate alla luce di questa specifica esigenza, quale garanzia pertinente per gli Stati membri dell'area euro colpiti dal medesimo *shock*. In realtà, un passo in avanti rispetto alle riunioni precedenti dell'Eurosistema ci sarebbe e consisterebbe nella standardizzazione delle condizioni del finanziamento – da predisporre in anticipo dagli organi direttivi del MES – tenuto conto delle condizioni attuali degli Stati membri che beneficerebbero delle erogazioni e in base a delle valutazioni iniziali delle istituzioni UE. La sola condizione imposta per accedere alla linea di credito sarebbe che gli Stati membri si impegnino a utilizzarla per sostenere il finanziamento interno dell'assistenza sanitaria diretta e indiretta, oltre che i costi relativi alla cura e alla prevenzione del Covid-19. L'erogazione è stabilita nella misura del 2% del PIL del rispettivo bilancio a fine 2019 e la decorrenza del credito è stata fissata dal 24 aprile 2020, sino alla fine dell'emergenza. A partire da quest'ultimo momento gli Stati membri che adottano l'euro si impegneranno – secondo le procedure proprie del MES – a rafforzare i propri fondamenti economici e finanziari, coerentemente con i quadri di coordinamento, sorveglianza economica e fiscale dell'Unione, compresa l'eventuale flessibilità applicata dalle istituzioni competenti in materia.

Le perplessità su questa nuova “configurazione” del MES sono diverse. Innanzitutto, anche esso, al pari della *general escape clause*, permette a ciascuno Stato membro di deviare dai parametri di bilancio imposti dal Patto di Stabilità e Crescita e quindi di indebitarsi ulteriormente. Anche in questo caso sarà sempre il singolo Stato membro, a seconda delle proprie strategie fiscali e di spesa pubblica, a dover rimborsare il debito che ha contratto. A differenza del primo caso, tuttavia, l'importo massimo dell'eccesso di *deficit* è preordinatamente stabilito nel 2% del PIL. Inoltre, se con la *general escape clause* il tasso di interesse dell'ulteriore indebitamento dello Stato membro coinvolto sarebbe stabilito dal mercato, con il MES esso sarebbe determinato da un'organizzazione internazionale (quale è, appunto, il MES) che finirebbe, sostanzialmente, per imporlo a un soggetto di per sé in crisi. Peraltro, benché circoscritta al settore dell'assistenza sanitaria, la condizionalità – peculiarità e principale criticità del MES – persisterebbe ugualmente in questa nuova “versione”. Infine, anche

in questo caso, il singolo Stato membro, attraverso la propria legge di bilancio – e, quindi, mediante scelte di politica economica assunte a livello nazionale –, dovrebbe reperire al suo interno le risorse per rimborsare il prestito e fronteggiare autonomamente la crisi, in antitesi ai già citati termini solidaristici.

Il terzo segnale negativo è rappresentato dalla mancanza di una presa di posizione in merito agli *eurobond*, che nel caso di specie sarebbero denominati *coronabond*. Trattasi di un'obbligazione analoga, per forma e funzionamento, a quelle che gli Stati membri emettono ordinariamente per reperire risorse mediante le quali finanziare parte della loro spesa pubblica. La peculiarità dell'*eurobond* – che ancora non esiste – è che l'emittente non sarebbe un singolo Stato membro, ma tutti quelli dell'Unione considerata nel suo insieme. In altri termini, esso rappresenterebbe lo strumento attraverso cui tutti gli Stati membri dell'Unione metterebbero in comune parte del loro debito pubblico.

Concretamente, l'*eurobond* potrebbe essere emesso da un'istituzione europea – ad eccezione della BCE che, a norma dei Trattati, non può effettuare prestiti ai singoli Stati membri –, dalla BEI – creata allo scopo precipuo di finanziare investimenti negli Stati membri, oppure da un singolo Stato membro con la garanzia dell'Unione o della BEI medesima. L'emissione di *eurobond* rappresenterebbe una svolta notevole nel processo di integrazione europea, di portata pari a quella dell'istituzione dell'euro, di cui costituirebbe il naturale completamento. Proprio come ogni scelta fondamentale, però, essa è fortemente temuta, criticata e, per molti versi, osteggiata. Diversi, infatti, sono gli Stati membri avversi alla mutualizzazione, anche parziale, del debito. Essi, avendo i rispettivi bilanci particolarmente solidi, sono poco inclini a contrarre nuovo debito in comune agli Stati membri maggiormente esposti. Ancora una volta, quindi, il richiamo alla solidarietà viene accantonato a favore dell'interesse nazionale. La questione è, invero, molto più ampia, anche se muove, sempre, proprio da quella dell'identità nazionale. La messa in comune del debito necessita di una politica unitaria per operare le scelte propedeutiche al relativo rimborso. Essa potrebbe funzionare, quindi, soltanto in presenza di un'unione fiscale. Occorre domandarsi, pertanto, se e in quale misura gli Stati membri siano pronti a cedere la loro sovranità in materia, anche se la risposta, nell'epoca dei crescenti populismi, è facilmente intuibile.

Un salvataggio, sebbene di facciata, da questa *impasse* dell'Unione, comunque, vi è stato ed è rappresentato dall'affermazione di una mera volontà dei Capi di Stato e di governo di lavorare per la creazione di un fondo per la ripresa, che dovrà avere entità adeguata ed essere mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti dalla pandemia. La Commissione è stata incaricata di predisporre un piano in merito – che dovrebbe presentare il prossimo 6 maggio –, il cui percorso di attuazione, tuttavia, se mai dovesse avviarsi, sembra essere lungo.

Fallisce, così, l'azione intrapresa sinora dall'Unione per contrastare, attraverso il richiamo alla solidarietà tra gli Stati membri, il Covid-19 e si manifesta un paradosso: se, sotto il profilo scientifico, l'uscita dalla pandemia richiede l'isolamento, sotto quello economico necessita l'(U)nione.