



“La governance finanziaria dell’Unione europea dopo la crisi”

Prof. Andrea Pisaneschi

(Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Siena)

(8 novembre 2017, ore 15)

Resoconto del seminario a cura di Valentina Carlino*

Mercoledì 8 novembre 2017, presso l'aula riunioni del Dipartimento di Giurisprudenza, il Professor Andrea Pisaneschi ha tenuto un seminario intitolato “La governance finanziaria dell'Unione europea dopo la crisi”, nel quadro delle attività del Dottorato in Scienze giuridiche e del Modulo Jean Monnet EUCOLAW - The Europeanization of Constitutional Law. The Impact of EU Law on national sources of law, form of government, rights and freedoms (Coordinatrice: Prof.ssa Tania Groppi).

In apertura al suo intervento, il professore ha voluto subito enfatizzare alcune delle problematiche che emersero al momento dell'introduzione della moneta unica nell'eurozona. Si trattava di un'area geografica composta da Stati singolarmente sovrani, caratterizzati ognuno dalle sue economie e dalle sue politiche economiche differenti le une dalle altre, i quali venivano ad essere accomunati da una sola moneta uguale per tutti. Si rese dunque subito necessario trovare un punto di convergenza, motivo per il quale vennero stabiliti dei parametri finanziari (detti parametri di Maastricht) ai quali ci si doveva vincolare come conseguenza diretta dall'accettazione del nuovo conio. Tra i principali, sono stati ricordati il rapporto tra il debito pubblico ed il PIL, il disavanzo pubblico ed il tasso di inflazione.

È proprio alla luce di quanto premesso che si può meglio comprendere la crisi economica europea, alla cui evoluzione è stato dedicato il seminario. Nel percorrerne le tappe il professor Pisaneschi è partito dal 2009, anno nel quale in Europa accadde un fatto dirompente: la Grecia dichiarò di aver falsificato i bilanci al momento dell'entrata in vigore dell'Euro, poiché la sua disastrosa situazione economica era completamente fuori dai parametri di Maastricht, e che il loro debito pubblico attuale

* Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Siena

era completamente fuori controllo. Basti pensare che l'effettivo rapporto tra il debito pubblico greco ed il PIL venne stimato attorno al 130%. Come è stato efficacemente rimarcato, bisogna tenere in considerazione che a livello quantitativo la crisi della Grecia era per l'eurozona del tutto marginale, nel senso che il PIL greco rappresenta una piccolissima percentuale di quello di tutta l'area della moneta unica. E nonostante ciò quella crisi ebbe un peso enorme ed un effetto devastante per l'eurozona, tale da far emergere la grande fragilità dei Paesi che la costituiscono nonché dell'euro stesso. La crisi greca fu dimostrazione del fatto che alcuni Stati europei non erano in grado di tenere la moneta unica. È necessario ricordare sempre che la situazione europea è molto atipica, in quanto gli Stati dell'eurozona hanno la stessa moneta ma debiti non condivisi. È evidente la differenza con le crisi interne ad un solo Stato, il quale ha la sua moneta che subisce una svalutazione nel momento in cui il debito inizia ad andare fuori controllo. In Europa, quando uno Stato è in crisi emette strumenti finanziari per finanziare il proprio debito, il che genera incertezza ed instabilità che vanno a scaricarsi su quello che si chiama spread (differenziale di interesse tra il titolo di debito emesso da uno Stato ed il bund tedesco, perché la Germania è il Paese con l'economia più forte). Quindi tanto più lo spread si allarga, tanto più lo Stato è considerato rischioso, tanto più si innesta una spirale negativa da cui difficilmente riuscirà a tirarsi fuori, poiché i soldi che prenderà dai cittadini saranno drenati dal pagamento degli interessi sul debito.

Nel 2010 lo spread in Grecia era arrivato al 15%. Nella sostanza, il rating della emissione obbligazionaria greca era stato declassato a "bond spazzatura". Il problema è che i mercati finanziari tendono molto ad allinearsi; i grandi mercati finanziari, che vedevano l'Europa nel suo complesso, vedevano Paesi come Grecia, Italia, Spagna e Portogallo avere un rapporto DP-PIL superiore al 100%. Gli investitori iniziarono dunque a chiedersi se il sistema europeo non fosse al collasso, sì che non era più il caso di investirci. È così che nel 2010 in Europa si diffuse l'idea che il debito greco era solo una spia di quanto stava succedendo in tutta l'Europa, che la debolezza dell'eurozona risiedeva nella mancanza di un unico Stato centrale, dunque di conseguenza nella carenza di strumenti per proteggersi da una situazione di crisi la quale andava espandendosi sempre di più. I mercati iniziarono allora a speculare contro i Paesi dell'eurozona attraverso la tecnica delle vendite allo scoperto, provocando una caduta di valore dei titoli di Stato. Per questo dal 2011 l'Europa vide due anni terribili a livello economico, nei quali gli Stati più deboli venivano periodicamente presi di mira dai mercati e vedevano balzare in avanti il loro spread. Per dare un dato concreto, si pensi che lo spread dell'Italia era arrivato attorno al 5-6%, un dato estremamente pericoloso.

Il professor Pisaneschi ha posto l'accento sul fatto che il trattato dell'Unione Europea non prevedeva il fallimento degli Stati, il che ci fa capire a che punto quest'ipotesi fosse considerata come impensabile al momento della sua stesura. Inoltre, va tenuta di conto l'esistenza di un principio

europeo secondo il quale ciascuno Stato deve tenere in ordine i propri conti, codificato nell'articolo 125 del Trattato (gli Stati non possono adempiere ad obbligazioni di altri Stati). Ciò si spiega con il seguente ragionamento: se ci fosse una norma che prevede un aiuto da parte di altri Stati quando i conti non sono in ordine, ci sarebbe una de-responsabilizzazione di quello Stato. Si vuole dunque evitare il moral hazard e spingere lo Stato a tenere i propri conti in ordine.

Tuttavia, l'articolo 122 del Trattato prevede una clausola di salvaguardia secondo la quale in eventi e circostanze eccezionali il Consiglio può dare assistenza agli Stati che si trovino in una situazione di emergenza straordinaria. La situazione della Grecia era di un rischio tale che nel 2010 ci si rese presto conto che senza strumenti di ombrello, dunque di protezione, si rischiava di far saltare l'euro e di non avere più la stabilità che consentiva alla moneta unica di sopravvivere. Per questo motivo venne allora emanato un primo strumento di assistenza finanziaria, il cd. EFSM (European Financial Stability Mechanism). Si tratta di un fondo di 60 miliardi costituito dentro il bilancio europeo di assistenza per gli Stati, dunque di una cifra irrisoria rispetto al potenziale della crisi europea. Il compito di questo fondo sarebbe stato duplice; non solo doveva risolvere il problema della Grecia ma doveva anche dare un messaggio chiaro ai mercati, doveva far comprendere che l'eurozona era stabile e che gli Stati che ne fanno parte non sarebbero potuti fallire proprio grazie agli strumenti di tutela finanziaria approntati a livello europeo. È evidente che si puntava a diminuire la componente speculativa, nel senso che l'esistenza di un meccanismo di protezione avrebbe dovuto arrestare il fenomeno della vendita allo scoperto dei titoli di Stato. Nei mesi immediatamente successivi all'emanazione dell'EFSM fu subito chiaro che si trattava di un tentativo fallimentare e che questo strumento non aveva funzionato. Si provvide allora ad emanarne un altro, costruito questa volta fuori dal bilancio europeo, che prese il nome di EFSF (European Financial Stability Fund). Entrambi questi tentativi, passati poi alla letteratura come "firewalls" (nel senso di prime barriere contro il fuoco), non ebbero successo. Fu dunque chiaro che per ottenere dei risultati si sarebbe dovuto creare uno strumento diverso e stabile. Nel 2011 venne allora creato un sistema nuovo, che agì su due livelli. Anzitutto, venne operata una modifica del TUE al fine di consentire la stipulazione di un altro trattato, denominato "European Stability Mechanism" (ESM), al quale dovevano aderire gli Stati dell'eurozona. L'ESM creò una società di diritto lussemburghese la quale fu dotata di un capitale di 700 miliardi, finanziata in parte tramite finanziamenti diretti degli Stati e in parte attraverso l'emissione di obbligazioni garantite dagli Stati. Il compito di questa società era quello di prestare denaro agli Stati o alle istituzioni finanziarie in difficoltà, oppure di comprare il debito pubblico di un certo Paese che si trovasse in crisi. Ogni qualvolta uno Stato si trovi in difficoltà può rivolgersi a questa struttura, la quale svolge una prima istruttoria volta a verificare che lo Stato sia in una situazione di difficoltà economica transitoria, ma che con delle specifiche misure di intervento possa ritornare in bonis e quindi restituire il debito. Se questa prima analisi sulla

potenziale solvibilità dello Stato dà esiti positivi si passa ad una seconda fase di valutazione, nella quale intervengono Commissione europea, BCE e Fondo Monetario Internazionale (la cosiddetta Troika). Il professore ha soffermato l'attenzione sul fatto che due di queste istituzioni sono organi dell'Unione Europea, ma che vi è anche un soggetto esterno. Il Fondo Monetario Internazionale è infatti un'istituzione di diritto internazionale molto antica, la quale a seguito del fallimento degli accordi di Bretton Woods esercita una funzione di verifica della compliance economica degli intermediari finanziari e degli Stati rispetto alle regole di soft law, nonché una funzione di prestatore di ultima istanza agli Stati in difficoltà economica. La Troika ha il compito di stipulare un atto con il Paese in difficoltà, un memorandum of understanding, contenente una serie di adempimenti a cui lo Stato obbligarsi (tra i più classici ad esempio vi è tagliare molte delle spese dello Stato). Questo è quanto è successo con la Grecia: a seguito del memorandum of understanding stipulato, il Paese si è dovuto adeguare agli standard europei tramite una miscela di interventi volti ad intervenire da una parte sui costi e da una parte sulla crescita. In realtà, ha sottolineato il professor Pisaneschi, i vari memorandum of understanding approntati per la Grecia non hanno funzionato, sì che la Grecia si trova tutt'oggi in una situazione di profonda crisi. Ma prescindendo dal caso greco e guardando al meccanismo in generale, ci si può chiedere come sia possibile che questo trattato (ESM) possa prestare denaro agli Stati senza contrastare con i principi dell'Unione. Ebbene, ciò è possibile in ragione del principio della stretta condizionalità, scritto nel trattato stesso, secondo il quale il denaro è prestato in cambio di un adempimento (obblighi contenuti del memorandum of understanding). Proprio in ragione di un presunto contrasto coi principi europei, in particolare con quello di responsabilità del proprio budget di ciascuno Stato, alcuni Paesi hanno impugnato l'ESM dinanzi alla Corte di Giustizia. Nel celebre caso Pringle i giudici di Lussemburgo hanno affrontato il tema sancendo la legittimità dello strumento proprio in funzione della regola della stretta condizionalità, poiché non si tratta di supportare uno Stato bensì di affrontare un percorso nel quale quello Stato si impegna a cambiare i suoi fondamenti economici (sono due concetti giuridicamente diversi). Con questa decisione dunque è stato legittimato sia l'ESM sia lo strumento di condizionalità, ossia il memorandum of understanding come strumento per condizionare l'attività degli Stati.

Il professore ha a questo punto posto una domanda relativa alla natura giuridica del memorandum of understanding. La giurisprudenza che se ne è occupata, sia quella europea sia quella di alcuni Stati, è divergente. Secondo la Corte di Lussemburgo è pacifico che non si tratti di un istituto di diritto europeo, in quanto derivante da un trattato stipulato successivamente all'Unione Europea tra gli Stati appartenenti all'eurozona. Secondo l'Irlanda è un trattato internazionale, e va dunque recepito come tale. Ancora, per il Portogallo è un atto giuridicamente vincolante, fermo restando il necessario rispetto dei principi fondamentali espressi nella Costituzione. La giurisprudenza greca lo

ha ritenuto un atto non vincolante, il quale deve dunque essere recepito con una legge interna sulla quale il Parlamento è conseguentemente sovrano.

Il seminario si è concluso con delle considerazioni finali sul tema trattato. Anzitutto, il professor Pisaneschi ha voluto evidenziare gli esiti positivi del sistema approntato dall'Unione Europea, il quale ha avuto il grande merito di placare i mercati finanziari riuscendo a gestire gli spread e bloccare la speculazione. Esso è infatti riuscito a bloccare la prima ondata di crisi del sistema bancario, poiché è stato in grado di far rientrare nei ranghi il valore dei titoli di Stato. Dall'altra parte, però, bisogna considerare che la Troika si compone di tre organi esclusivamente tecnici, di cui uno neanche europeo. Secondo il professore ciò denota un sistema imperfetto indice del fallimento dell'Europa, la quale si dimostra incapace di poter decidere attraverso strumenti concertati tra gli Stati ma solo tramite la tecnocrazia.

Volendo tirare le fila del discorso, la sensazione finale che si è avuta nell'eurozona (in particolar modo in Germania) è quella di un sistema di finanziamenti che sono andati a ripagare i debiti delle banche, e non dunque di un processo di crescita del Paese. In sostanza, l'idea diffusasi non è tanto quella di un rapporto di consesso europeo con lo scopo di tutelare l'Unione, bensì quella di un rapporto creditore – debitore.

Infine, il professore ha sottolineato che utilizzare sempre le medesime formule liberiste ormai non conduce più a risultati positivi, poiché in questo modo si rischia di non considerare le diversità che i Paesi dell'eurozona presentano tra di loro.