

DALL'EMERGENZA SANITARIA A QUELLA ECONOMICA E FINANZIARIA
GLI STRUMENTI PREDISPOSTI FINORA CONTRO LA CRISI

Luca Lionello

Il diffondersi della pandemia rischia di innescare una nuova crisi del debito sovrano in Europa. Per cercare di scongiurare questo scenario il Consiglio europeo del 23 aprile ha predisposto 4 strumenti che dovrebbero permettere all'Unione di coordinare gli sforzi degli Stati membri per gestire le gravi conseguenze economiche e finanziarie dell'emergenza sanitaria.

L'analisi seguente introduce in modo schematico le caratteristiche principali di ciascuno strumento e cerca di evidenziarne i pro e i contro alla luce dell'obiettivo immediato di salvare l'Unione europea e di quello strategico della creazione di una capacità fiscale europea.

1) PROGRAMMA SURE (SUPPORT TO MITIGATE UNEMPLOYMENT RISKS IN AN EMERGENCY)

Il programma SURE fornirà € 100 miliardi di prestiti a condizioni favorevoli alle casse integrazione nazionali (regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo). In questo modo gli Stati membri potranno meglio affrontare l'aumento della spesa pubblica per garantire l'occupazione.

Il programma SURE verrà finanziato tramite prestiti che la Commissione contrarrà sui mercati finanziari a condizioni più favorevoli di quelle che molti governi potrebbero ottenere individualmente. I prestiti sui mercati si baseranno su un sistema di garanzie volontarie degli Stati membri nei confronti dell'UE (per € 25 miliardi).

Vantaggi: SURE rappresenta uno strumento di stabilizzazione macroeconomica, che opera in senso anti-ciclico; non richiede una riforma dei trattati; permette ad alcuni Stati di contenere i costi sociali della crisi che da soli non potrebbero sostenere; l'attivazione del programma non è subordinato ad una politica di condizionalità.

Svantaggi: SURE non fornisce assistenza diretta a chi rischia di perdere il lavoro, bensì un aiuto ai meccanismi di assistenza già esistenti negli Stati membri: è quindi un meccanismo di solidarietà tra Stati e non tra cittadini; è un programma emergenziale, cioè limitato nel tempo: dovrebbe restare attivo solo fino a quando l'emergenza COVID-19 non sarà terminata; SURE mobilita solo risorse limitate; il programma non agisce in modo automatico, ma su richiesta dello Stato interessato; non determina la creazione di una competenza fiscale europea.

2) POTENZIAMENTO DELL'AZIONE DELLA BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI

Il gruppo Banca europea per gli investimenti istituirà un fondo di garanzia paneuropeo di € 25 miliardi che fornirà prestiti aggiuntivi fino a € 200 miliardi alle imprese in tutta l'Unione.

Vantaggi: la BEI ha un'esperienza consolidata di sostegno a progetti strategici per lo sviluppo economico; non è necessaria una modifica dei Trattati; la BEI può capitalizzarsi facilmente sul mercato.

Svantaggi: la BEI non fornisce trasferimenti, bensì prestiti (anche se a condizioni favorevoli); la BEI finanzia progetti in modo selettivo; le misure della BEI non riescono a stimolare immediatamente l'economia ed assorbire velocemente shock economici; non viene creato un potere fiscale europeo.

3) MECCANISMO EUROPEO DI STABILITA' (MES) SENZA CONDIZIONI

Il MES al momento fornisce assistenza finanziaria condizionata ai Paesi euro quando c'è un rischio per la stabilità della zona euro nel suo complesso. I bilanci nazionali garantiscono per il suo finanziamento.

Il Consiglio europeo ha deciso di creare una linea di credito pari a € 240 miliardi a cui gli Stati potranno accedere per le spese sanitarie dirette e indirette legate all'emergenza sanitaria. Tale linea di credito può essere attivata senza le condizioni normalmente richieste dal MES ai beneficiari degli aiuti per evitare il rischio di azzardo morale e incoraggiare gli sforzi di risanamento fiscale.

Questa linea di credito MES viene concessa fino ad un massimo del 2% del Pil del Paese ricevente a tassi di interesse vantaggiosi.

Vantaggi: la nuova linea di credito del MES senza condizioni può essere istituita rapidamente; se attivata il Paese beneficiario potrebbe ricevere anche il sostegno del programma *Outright Monetary Transactions* della BCE.

Svantaggi: è un meccanismo puramente intergovernativo al di fuori dei Trattati UE; ogni governo ha un diritto di veto sulla sua attivazione (per le decisioni di emergenza il veto ce l'hanno solo Francia, Germania e Italia); emette prestiti e non trasferimenti; per alcuni Paesi il suo uso significherebbe sottostarsi ai governi creditori; produce comunque un *shaming effect* su chi lo usa; non crea nessun potere fiscale europeo.

4) RECOVERY FUND

Riprendendo una proposta iniziale della Francia, il Consiglio europeo ha concordato di creare un Fondo per la ripresa (*Recovery fund*). La Commissione è stata incaricata di sviluppare una proposta al riguardo che chiarisca anche il legame del fondo con il quadro finanziario pluriennale del bilancio UE. Su questa base il progetto verrà ulteriormente sviluppato dall'Eurogruppo e quindi approvato dal Consiglio europeo. Anche se le conclusioni del Presidente del Consiglio europeo non lo hanno chiarito è plausibile che il fondo si finanzia sui mercati sulla base di garanzie comuni. Il fondo dovrebbe essere temporaneo e sostenere i Paesi che ne facciano richiesta.

Al momento in cui si scrive, non sono stati ancora chiariti altri importanti elementi del progetto.

- Non sono chiare né le dimensioni del *Recovery fund* (ovvero quante risorse riuscirà a raccogliere sui mercati e spendere), né l'effetto moltiplicatore che l'uso del fondo riuscirà a determinare sull'economia tramite il coinvolgimento del settore privato.
- Non si sa come verranno spese le risorse: il fondo potrà erogare trasferimenti (*grants*) e/o prestiti (*loans*) ai governi o potrà anche fare investimenti diretti negli Stati membri?

- In che modo il *Recovery fund* sarà legato al bilancio dell'Unione europea e al nuovo quadro finanziario pluriennale? Se il fondo emetterà debito sui mercati come verrà rispettato il principio del pareggio del bilancio UE? L'aumento del bilancio UE si baserà su nuove risorse proprie?
- Quando il *Recovery fund* potrà iniziare ad erogare risorse? Il nuovo quadro finanziario pluriennale dovrebbe infatti entrare in vigore solo l'1 gennaio 2021.

Vantaggi: il *Recovery fund* potrebbe fornire un sostegno finanziario determinante ai Paesi maggiormente colpiti dalla crisi economica; sarebbe un segno tangibile della solidarietà europea davanti all'opinione pubblica di molti Paesi; il fondo potrebbe facilmente capitalizzarsi sul mercato (tramite l'emissione di *Recovery bonds*).

Svantaggi: sono gli Stati a decidere di quante risorse potrà disporre il *Recovery fund* e come potranno essere usate; la Commissione avrà un ruolo importante, ma il suo margine d'azione resta limitato alle risorse disponibili e al mandato ricevuto dagli Stati; non viene creato un potere fiscale europeo; il *Recovery fund* resta un meccanismo di solidarietà tra Stati e non tra cittadini.

CONCLUSIONE

Alcuni degli strumenti sopra descritti hanno la capacità di gestire l'emergenza economica e contenere le forze centripete che rischiano di distruggere l'Unione europea. Possono quindi essere molto utili nell'attuale contesto.

Nessuno di questi strumenti, tuttavia, costituisce un vero atto di rottura con lo *status quo*. Si tratta infatti di meccanismi che si fondano sull'accordo fra Stati per dare mandato alla Commissione o ad un altro organo di gestire risorse comuni. Anche l'emissione di *recovery bond* a livello europeo verrebbe garantita direttamente o indirettamente dai bilanci nazionali.

In conclusione, se ci si pone nell'ottica federalista, gli strumenti predisposti finora non dotano l'Unione di una competenza fiscale. Da tempo i federalisti insistono sull'importanza strategica di un simile passaggio: l'Unione riuscirebbe ad emanciparsi dal controllo degli Stati decidendo sulle politiche che potrebbe finanziarie in modo autonomo. Anche la creazione di veri *Eurobond* richiede una competenza fiscale europea che permetta all'Unione di onorare i suoi debiti senza dipendere dalle risorse concesse di volta in volta come garanzia dai governi.

Evidentemente l'attribuzione di una capacità fiscale all'Unione richiede una riforma dei Trattati.