

Ruolo degli Stati

L'assistenza finanziaria europea e lo Stato "co-assicuratore"

di **Giulio Napolitano**

Gli Stati nazionali, che, due anni fa, si erano improvvisamente eretti a "salvatori" del sistema economico-finanziario, sono ora esposti al rischio di insolvenza del loro debito sovrano. A seguito dell'aggravarsi della situazione debitoria della Grecia, l'Europa ha così per prima dovuto affrontare il problema di "salvare il salvatore". A tal fine, ha adottato un sistema di prestiti bilaterali coordinati da parte dei singoli Stati della zona euro. Contemporaneamente, è stato istituito un meccanismo di assistenza finanziaria per affrontare eventuali future crisi dei debiti sovrani, la cui provvista è affidata ad un apposito «veicolo speciale» partecipato dai membri dell'eurogruppo. Per non cadere vittima delle speculazioni dei mercati, gli Stati europei hanno dunque deciso di assicurarsi reciprocamente. Il successo di questo intervento di salvataggio di secondo grado dipende però dalla capacità di identificare correttamente le cause della crisi finanziaria pubblica, di rafforzare la solidarietà tra Stati, di consolidare le misure di coordinamento delle politiche economiche in Europa, di varare serie manovre di riequilibrio dei bilanci pubblici. Sullo sfondo riemerge la questione più generale del ruolo degli Stati nazionali e delle loro forme di cooperazione nell'attuale contesto economico e finanziario globale.

Dalla crisi della finanza privata alla crisi della finanza pubblica

Nel maggio 2010, la stabilità finanziaria dell'area europea è stata gravemente minacciata dal rischio di insolvenza della Grecia. I suoi effetti, probabilmente, sarebbero stati simili a quelli generati, nel settembre 2008, dal fallimento di *Lehman Brothers* negli Stati Uniti. Appresa la lezione di due anni fa, però, questa volta i pubblici poteri sono intervenuti per impedire un esito analogo. Prima, sono state adottate alcune misure eccezionali di sostegno alla Grecia. Quindi, si sono predisposti appositi meccanismi volti, da un lato, a regolamentare l'assistenza finanziaria eventualmente necessaria e, dall'altro, a prevenire il riprodursi di altre situazioni di rischio. Si tratta, tuttavia, di soluzioni istituzionali ancora fragili e provvisorie, di cui bisogna valutare l'efficacia e le possibili evoluzioni.

La vicenda greca costituisce un ulteriore sviluppo della crisi finanziaria scoppiata nel 2008 e segnala il concreto pericolo di un rapido passaggio da un caso di "fallimento del mercato" ad uno di "fallimento dello Stato". Per quanto sia ancora aperto il dibattito sulle cause della crisi, infatti, è indubbio che essa abbia evidenziato la fragilità del sistema finanziario e la sua incapacità di autoregolarsi (1). Lo Stato na-

zionale, costretto dalla globalizzazione a cedere la sua sovranità sul mercato, ha così all'improvviso assunto il ruolo di "salvatore" del sistema economico (2). In molti paesi, dunque, sono dovuti intervenire i governi per sostenere gli intermediari finanziari maggiormente esposti e porre rimedio alla situazione di instabilità e di incertezza prodottasi sul mercato (3).

Note:

(1) In tal senso, R.A. Posner, *A Failure of Capitalism. The Crisis of '08 and the Descent into Depression*, Cambridge, Harvard University Press, 2009, 1 ss. Nella letteratura italiana, M. Onado, *I nodi al pettine. La crisi finanziaria e le regole non scritte*, Roma - Bari, 2009; F. Targetti, *Le vicende della globalizzazione e lo scoppio della crisi finanziaria. Per una governance dell'economia globale*, in G. Amato (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, 2009, 15 ss.; L. Spaventa, *La crisi della nuova finanza*; R. Masera, *Crisi finanziaria e capital standard approach: un seguito*; M. Sarcinelli, *2007: la crisi da subprime*, tutti in R. Perez (a cura di), *Finanza privata e finanza pubblica. I mutui subprime e la spending review*, Rimini, 2009, 13 ss.; P. Guerrieri - D. Lombardi (a cura di), *L'architettura del mondo nuovo. Governance economica e sistema multipolare*, Bologna, 2010.

(2) Si rinvia in proposito alle considerazioni svolte in *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *questa Rivista*, 2008, 1083 ss.; si v. anche F. Cavazzuti, *Nuovi confini per lo Stato assicuratore?*, in G. Amato (a cura di), *Governare l'economia globale, cit.*, 237 ss.; in chiave critica, A. Alesina - F. Giavazzi, *La crisi. Può la politica salvare il mondo?*, Milano, 2008.

(3) Per un primo quadro, con riferimento agli Stati Uniti, R.A. Posner, *A Failure of Capitalism, cit.*, 148 ss.; in prospettiva compa-

(segue)

In una prima fase, a tutela della stabilità dei mercati e del risparmio privato, sono state varate misure di salvataggio del sistema bancario, assicurativo e finanziario, attraverso l'acquisto di titoli tossici, l'ingresso nel capitale di operatori e intermediari, la sottoscrizione di titoli finanziari speciali (4). Nonostante l'eccezionalità di tali interventi, in molti ordinamenti, i termini originariamente fissati per la loro adozione sono stati più volte prorogati. Inoltre, la promessa di una proprietà pubblica meramente temporanea è stata tradita, anche per la mancanza di una chiara *exit strategy*: basti pensare al persistente controllo da parte del governo inglese di importanti istituti creditizi. La presenza statale nel capitale di banche, intermediari finanziari e imprese finisce così per sollevare delicati interrogativi anche sul rapporto tra norme pubblicistiche speciali e regole di diritto comune nel governo societario (5).

Alle misure volte a salvaguardare la stabilità del sistema finanziario sono seguite quelle dirette a ridurre la propagazione della crisi al funzionamento dell'economia. Si spiegano così i piani di stimolo economico adottati in molti paesi per sostenere i settori imprenditoriali più esposti, facilitare l'accesso al credito, incentivare investimenti in innovazione tecnologica, semplificare la riapertura dei cantieri per opere pubbliche e private in grado di impiegare forza lavoro in tempi brevi. Questi interventi, nell'area europea, hanno condotto addirittura a quintuplicare gli aiuti di Stato, senza peraltro che la loro erogazione venisse effettivamente coordinata in sede comunitaria. Per fare fronte all'emergenza sociale causata dalla crisi finanziaria ed economica, quindi, sono stati adottati impegnativi piani di protezione sociale, anch'essi alimentati da risorse pubbliche. Negli Stati Uniti, l'aumento delle persone rimaste prive di copertura assicurativa ha costituito un potente argomento a sostegno dell'approvazione di una grande riforma da lungo tempo discussa, quella dell'assistenza sanitaria.

Parallelamente, sono stati avviati i processi di revisione della regolamentazione e della vigilanza finanziaria, a livello nazionale, macroregionale e globale. Mentre però gli interventi di salvataggio e di sostegno per gestire l'emergenza sono stati tempestivamente attuati, quelli sui controlli necessari a prevenire altre crisi sistemiche sono ancora oggetto di discussione. Alcuni, in proposito, hanno denunciato i rischi di una riforma troppo precipitosa, adottata senza una approfondita indagine sulle cause di quanto accaduto nel 2008 (6). Altri, pur condividendo l'opportunità di adeguati interventi legislativi, hanno invece sottolineato come questi richieda-

no comunque tempo, perché, a differenza delle misure di emergenza, che devono essere adottate rapidamente, «*law reform is a marathon, not a sprint*» (7). Il problema, però, è che più passa il tempo più diventa difficile, una volta normalizzata la situazione, far passare riforme in grado di regolamentare in modo efficace il comportamento delle banche e degli altri intermediari (8).

Lo sbilanciamento dell'intervento pubblico sul versante finanziario, unitamente alla bassa crescita, ha finito per aumentare l'esposizione debitoria degli Stati (9). Basti pensare che nel 2007, prima della crisi, nelle economie avanzate il debito pubblico

Note:

(segue nota 3)

rata, G. Napolitano, *The role of the State in (and after) the financial crisis: new challenges for administrative law*, in P. Lindseth - S. Rose-Ackerman, *Comparative administrative law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010, cap. 33.

(4) Per un primo quadro si rinvia a *L'intervento dello Stato nel sistema bancario e i nuovi profili pubblicistici del credito*, in *questa Rivista*, 2009, 429 ss.; si v. anche P. Bongini - M.L. Di Battista - L. Nieri, *Crisi finanziaria, interventi statali di ricapitalizzazione e modelli di intermediazione: quale relazione nelle banche europee?*, in G. Bracchi e D. Masciandaro (a cura di), *Dopo la crisi. L'industria finanziaria italiana tra stabilità e sviluppo*, Roma, Bancaria, 2009, 453 ss.; R. Maserà - G. Mazzoli, *The Banking Crisis and the Systemic Capital Interventions by Governments: June-October 2008*, in R. Maserà (ed.), *The Great Financial Crisis. Economics, Regulation and Risk*, Roma, Bancaria, 2009, 105 ss. Sulla compatibilità con i vincoli comunitari e globali, A. Tonetti, *La disciplina comunitaria e globale degli aiuti a favore del sistema bancario*, in *questa Rivista*, 2009, 659 ss.

(5) Si pensi, ad esempio, ai problemi insorti nell'ordinamento statunitense per effetto dell'assunzione da parte del governo federale della posizione di azionista di controllo in Aig, Citigroup, Gm, Gmac, Fannie Mae e Freddie Mac. Le regole di diritto societario comune che mirano a proteggere gli azionisti di minoranza da decisioni assunte da azionisti di controllo che perseguono obiettivi diversi dalla massimizzazione del profitto, infatti, finiscono per non trovare adeguata applicazione e mentre le norme di diritto pubblico che entrano in gioco in tali casi forniscono soluzioni soltanto parziali. Rimane così aperto il problema di individuare adeguati rimedi per disciplinare la proprietà pubblica in modo da minimizzare l'interferenza politica a danno degli azionisti di minoranza, su cui si v. M. Kahan e E. Rock, *When the Government is the Controlling Shareholder*, New York University. Law and Economics Research Paper, No. 10-20.

(6) È la tesi di R. Posner, *The crisis of capitalist democracy*, Cambridge, Harvard University Press, 2010, p. 165 ss.

(7) Così J.C. Coffee Jr e H.A. Sake, *Redesigning the Sec: Does the Treasury Have a Better Idea*, in *Virginia Law Review*, 95 (2009), p. 707 ss., (la frase citata nel testo è a p. 783).

(8) Si v. M. Onado, *Regole dopo la crisi? No, grazie*, in *Mercato concorrenza regole*, 2009, 559 ss.

(9) Al punto che, una provocatoria nota del centro studi e ricerche di Morgan Stanley, pubblicata il 25 agosto 2010, è così intitolata: *Sovereign Subjects. Ask Not Whether Governments Will Default, but How*. Per una più equilibrata valutazione, anche alla luce della prospettiva storica, G. Toniolo, *Debiti sovrani senza angoscia*, in *Il Sole 24 ore*, 11 agosto 2010.

rappresentava l'81% del Prodotto interno lordo (Pil), mentre nel 2015, secondo le stime del Fondo monetario internazionale, salirà al 109 (10). Negli Stati Uniti, dove questo rapporto dovrebbe addirittura raddoppiare, dal 42,3 del 2007 all'85,5 del 2015, sono così emerse le prime situazioni di dissesto finanziario a livello statale, in parte coperte dagli interventi di stimolo all'economia adottati dal Congresso (11). Ma è nell'area dell'euro, dove il rapporto dovrebbe passare dal 57 all'84,2, che si è manifestata la crisi di solvibilità delle finanze pubbliche più grave, con il rischio di "default" della Grecia. La posizione debitoria della Grecia, in realtà, si è aggravata più per ragioni interne che a causa della crisi. Quest'ultima, tuttavia, ha accentuato l'attenzione sulla futura solvibilità dei singoli paesi in un mercato dei titoli pubblici destinato ad essere sempre più competitivo perché occupato da offerte crescenti provenienti da paesi indebitati. Nel confronto, la situazione greca è così risultata la più critica. La consapevolezza degli "effetti esterni" sull'intero sistema monetario europeo di un eventuale "default" greco ha quindi imposto di superare le resistenze di alcuni Stati, a cominciare dalla Germania, e di individuare in sede comunitaria idonei meccanismi di salvaguardia, questa volta a favore degli Stati, delle finanze pubbliche e della moneta unica. Ad un anno e mezzo dallo scoppio della crisi economica e finanziaria nel settore privato, dunque, l'Europa ha per prima dovuto affrontare il problema di "salvare il salvatore".

Il successo di questo intervento di salvataggio di secondo grado dipende però dalla capacità di identificare correttamente le cause della crisi finanziaria pubblica, di individuare appropriati meccanismi di gestione dell'emergenza fondati sulla solidarietà tra Stati e sulla reciproca co-assicurazione, di consolidare le misure di coordinamento delle politiche economiche in Europa, di varare serie manovre di riequilibrio dei bilanci pubblici. Sullo sfondo, riemerge la questione più generale del ruolo degli Stati nazionali e delle loro forme di cooperazione nell'attuale contesto economico e finanziario globale.

Le cause della crisi finanziaria in Europa e il ruolo della Banca centrale europea

Se, inizialmente, la crisi è sembrata riguardare esclusivamente la finanza privata e il sistema economico basato sulla libertà di intrapresa, la vicenda della Grecia ha evidenziato come anche la finanza pubblica sia esposta a gravi incertezze, che, a loro volta, possono mettere in grave difficoltà la stabilità

monetaria europea. La crisi della zona euro dipende da almeno quattro cause (12).

La prima è data dalla presenza in alcuni Stati di politiche pubbliche gestite al di fuori di reali vincoli di sostenibilità finanziaria. I modelli di sviluppo e di intervento pubblico nell'economia e nella società, d'altra parte, continuano a essere profondamente diversi. Le modalità di prelievo fiscale e la capacità di combattere l'evasione differiscono notevolmente da paese a paese. Anche i livelli di spesa e lo spazio occupato dall'amministrazione pubblica sono profondamente disomogenei, così come l'entità complessiva e la tipologia delle prestazioni sociali. A ciò, in alcuni Stati, si aggiunge la pesante eredità dei debiti pubblici accumulati nel passato.

La seconda causa è costituita dall'imperfetto funzionamento dei meccanismi economico-giuridici posti a presidio dell'unione monetaria. Al momento del varo della moneta unica, il patto di stabilità sembrava in grado di guidare gli Stati verso un serio risanamento della finanza pubblica e un rigoroso riequilibrio dei conti. Negli anni, tuttavia, la cogenza del patto è stata allentata. Non sono state aperte procedure di infrazione nei confronti degli Stati che l'avevano violato. Si è di fatto permessa la comunicazione di dati contabili falsi, senza avviare le opportune verifiche. Infine, con lo scoppio della crisi, si sono introdotte deroghe generalizzate per consentire agli Stati di adottare le necessarie misure di salvataggio e di rilancio dell'economia.

La terza causa è data dalla mancanza di un adeguato governo economico europeo. Le resistenze statali al coordinamento delle politiche di finanza pubblica e più in generale al controllo delle dinamiche macroeconomiche, oltre a consentire l'accumularsi di gravi differenziali nazionali, hanno impedito l'adozione di misure efficaci in grado di rilanciare lo sviluppo e la crescita. A ciò si è accompagnato un rallenta-

Note:

(10) Opposta la situazione nei paesi emergenti, dove il rapporto, pari al 50 nel 2000 e a 35 nel 2007 è previsto in ulteriore discesa al 33 per il 2015.

(11) Basti pensare che a metà 2010, Alabama, Nord Carolina, Florida, Arizona, Nevada, Maine, New York, New Jersey, Illinois, Minnesota, Oklahoma e Louisiana registrano un *deficit* annuo oscillante tra il 15 e il 30% del Pil, nonostante che tutti gli Stati, ad eccezione del Vermont, siano obbligati al pareggio. A ciò si aggiunge lo scoperto accumulato dai fondi pensione e la elevata crescita del premio al rischio per i titoli municipali (*Build America bonds*).

(12) Si v., in proposito, *Concluding Statement of the Imf Mission on Euro-Area Policies* (in the Context of the 2010 Article IV Consultation Discussions with Euro-Area Countries), June 7, 2010.

mento nel processo di costruzione del mercato interno, all'origine del limitato sviluppo di dinamiche competitive in settori fondamentali, come quello dell'energia e dei servizi (13). In assenza di vincoli e incentivi provenienti dall'Europa, gli Stati, nella maggior parte dei casi, hanno così ritardato l'adozione di significative riforme, in materia ad esempio di mercato del lavoro, formazione professionale e istruzione, che avrebbero potuto contribuire a un maggiore sviluppo economico. Non si sono così generate le risorse necessarie sia per accrescere il benessere individuale sia per risanare le finanze pubbliche, grazie a un più elevato livello di entrate fiscali.

La quarta causa dipende dal ritardo accumulato nel porre riparo al cattivo funzionamento dei mercati finanziari. La riforma della vigilanza europea, infatti, non ha ancora visto la luce, nonostante sia passato già un anno dalla presentazione da parte della Commissione del suo pacchetto di proposte (14). L'apertura di un ampio dibattito tra le forze politiche ed economiche su un tema così importante e complesso ha caratterizzato anche altri ordinamenti. La situazione europea, tuttavia, è più grave, perché è mancato un forte impegno politico in favore della riforma, diversamente da quanto accaduto negli Stati Uniti, dove questa è stata posta al centro del programma dell'Amministrazione Obama (15). Il negoziato apertosi tra le diverse istituzioni europee ha finito così per lasciare esposte le finanze pubbliche degli Stati membri a quei comportamenti "opportunistici" di intermediari e agenzie di *rating* che la riforma della vigilanza avrebbe dovuto impedire o comunque disincentivare.

Le divergenze nella *performance* economica, fiscale e finanziaria degli Stati, in conclusione, hanno posto le basi per l'emersione di gravi squilibri e di manovre speculative sui mercati finanziari a danno dei paesi più fragili. Il problema è aggravato dalle forti interrelazioni tra crisi bancarie e crisi del debito sovrano. Basti pensare che il credito vantato dalle banche dell'area euro nei confronti degli Stati ammonta a circa il 130% del capitale e delle riserve (16). Si conferma così che "default" statali e crisi bancarie rappresentano due facce della stessa medaglia: un livello eccessivo di debito nel sistema (17).

Nella zona euro, poi, la situazione è complicata dal fatto che il mercato bancario è integrato, ma il debito sovrano resta nazionale. Una crisi di liquidità è in linea di principio un problema di politica monetaria e richiederebbe un intervento della Banca centrale europea (Bce). La funzione di prestatore di

ultima istanza, però, ricade nella zona grigia tra politica monetaria e politica di bilancio, tanto più nel corso di una crisi sistemica, quando è incerto il confine tra i problemi di solvibilità e quelli di liquidità. Negli Stati Uniti, tracciare una netta linea di distinzione non è importante, perché la Federal Reserve Bank (Fed) e l'amministrazione del tesoro agiscono in modo coordinato e si garantiscono a vicenda. Diversa è la situazione dell'area euro dove la Bce non può operare quale organo al servizio delle autorità di bilancio, cioè degli Stati nazionali (18). Per questa ragione, non può che assumere carattere eccezionale l'intervento con cui il Consiglio dei Governatori della Bce, nonostante il parere contrario di alcuni suoi membri, ha deliberato una serie di misure per fronteggiare le speculazioni in atto nei mercati finanziari. Ci si riferisce in particolare alla decisione di intervenire sul mercato secondario dei titoli del debito pubblico maggiormente esposti a manovre speculative sui mercati finanziari. A ciò si sono accompagnate la predisposizione di tre aste di rifinanziamento a lungo termine degli istituti bancari e la riattivazione temporanea degli accordi di *swap* con la Fed. Nell'adottare queste misure, il Consiglio dei Governatori ha tenuto presente la dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo del 7 maggio nonché gli impegni aggiuntivi assunti da alcuni Paesi per accelerare il processo di consolidamento delle proprie finanze pubbliche. La Bce, tuttavia, ha sottolineato come le iniziative adottate siano state assunte in piena autonomia e indipendenza, così come prescritto dai Trattati comunitari. Operazioni su più larga scala per sostenere le finan-

Note:

(13) Si v., al riguardo, il c.d. rapporto Monti (*Una nuova strategia per il mercato unico al servizio dell'economia e della società europea*, Rapporto al Presidente della Commissione europea, 9 maggio 2010).

(14) Su cui si v. F. Recine - P.G. Teixeira, *The new financial stability architecture in the EU*, Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1509304>.

(15) Si v. S.S. Rehman, *The Obama Administration and the U.S. Financial Crisis*, in *Global Economy Journal*, 2010, 10, 1, 1 ss. Per un primo confronto tra le soluzioni europee e quelle statunitensi, G. Bertezolo, *Prevenire nuove crisi finanziarie: la riforma del sistema americano e comunitario in prospettiva globale*, in *questa Rivista*, 2010, 83 ss.

(16) Gli *stress test* hanno rivelato ulteriori particolari: basti pensare che *Commerzbank* ha l'80% del suo capitale investito in titoli del debito pubblico greco, portoghese e spagnolo.

(17) In tal senso, D. Gros e T. Mayer, *Parola d'ordine: stabilità*, in *www.lavoce.info*, 14 maggio 2010.

(18) Così ancora, D. Gros e T. Mayer, *Parola d'ordine: stabilità*, cit. Più ampiamente, L. Bini Smaghi, *Il paradosso dell'euro. Luci ed ombre dieci anni dopo*, Milano, 2008, 114 ss.

ze pubbliche, invece, costituirebbero una violazione di un principio fondamentale della costruzione europea, quello secondo cui le istituzioni comunitarie non possono intervenire in soccorso di uno Stato membro. Ne sarebbe inoltre gravemente minata la politica monetaria della stessa Bce, orientata a garantire nel medio termine la stabilità dei prezzi. Si spiega così perché in parallelo organismi europei e governi nazionali abbiano predisposto, a seguito delle riunioni straordinarie tenute tra il 7 e il 10 maggio 2010, due diversi strumenti normativi e finanziari di intervento, uno per affrontare nell'immediato l'emergenza greca, l'altro per istituzionalizzare un meccanismo di reciproca assistenza finanziaria, facendo leva sul principio di solidarietà tra gli Stati membri sancito dai Trattati europei.

Il governo dell'emergenza greca mediante prestiti bilaterali degli Stati

Il primo problema affrontato dai Capi di Stato e di governo è stato quello di governare l'emergenza greca, per impedire che un "default" del suo debito sovrano producesse conseguenze negative a catena sull'euro e sulle finanze pubbliche degli altri paesi, compresi quelli "virtuosi". Superate così le resistenze di questi ultimi, come la Germania, il piano di sostegno è stato definito con una dichiarazione approvata dai Capi di Stato e di Governo della zona euro, in conformità a quanto precedentemente convenuto sia in sede di Consiglio europeo sia in sede di Eurogruppo.

Il piano di sostegno finanziario alla Grecia ammonta a 110 miliardi di euro, di cui 30 stanziati dal Fondo monetario internazionale e 80 dagli Stati membri della zona euro, attraverso un meccanismo di prestiti bilaterali coordinati, definito in due distinti accordi stipulati l'8 maggio 2010. In mancanza di un'adeguata cornice regolamentare europea, l'intervento si basa dunque su uno schema intergovernativo, anche se la Commissione è chiamata a svolgere un ruolo fondamentale in sede di controllo.

Il primo accordo, il *Loan Facility Agreement*, è stato stipulato tra la Grecia, con la Banca di Grecia in qualità di agente, da un lato, e gli altri Stati della zona euro, dall'altra. In questo accordo, sono stati definiti i reciproci diritti e doveri in relazione ai prestiti bilaterali erogabili in favore della Grecia, nell'ambito di un programma triennale coordinato dalla Commissione europea. La Grecia potrà ricevere la prima *tranche* dello stanziamento previsto soltanto dopo aver sottoscritto i *memorandum* predi-

sposti dalla Commissione in cui sono indicate le misure di politica economica e finanziaria che lo Stato ellenico deve adottare. I successivi versamenti sono quindi decisi dall'Eurogruppo, previa consultazione della Bce, a seguito della verifica da parte della Commissione circa l'effettiva attuazione delle misure e la loro corrispondenza al programma di aggiustamento. Per tutta la durata del prestito, gli Stati prestatori, tramite la Commissione, hanno il diritto di controllare lo stato di adempimento degli obblighi assunti dalla Grecia. A tal fine, la Commissione può inviare propri agenti per effettuare, anche mediante apposite ispezioni, i controlli tecnici e finanziari ritenuti necessari.

Il secondo accordo, denominato *Intercreditor Agreement*, è stato contestualmente stipulato tra tutti gli Stati membri dell'area euro, ad eccezione della Grecia. In tale accordo, gli Stati hanno concordato i reciproci diritti e doveri con riguardo al funzionamento del programma di prestiti bilaterali alla Grecia. L'efficacia dell'accordo, tuttavia, è subordinata all'adesione di una soglia minima di mutuanti pari ai due terzi dell'importo convenuto. Trattandosi, infatti, di un intervento di emergenza adottato al di fuori delle procedure comunitarie e degli stanziamenti di bilancio dell'Unione, l'adesione è condizionata al perfezionamento delle procedure di approvazione in sede nazionale. A tal fine, gli Stati della zona euro hanno tempestivamente adottato le misure normative richieste secondo le procedure costituzionali e parlamentari previste dai rispettivi ordinamenti (19).

Anche l'Italia ha dato seguito all'impegno assunto in sede comunitaria con il decreto legge 10 maggio 2010, n. 67, convertito in legge 22 giugno 2010, n. 99. La normativa italiana fa diretto riferimento al programma triennale di sostegno finanziario mediante prestiti bilaterali alla Grecia definito ai sensi della dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'Unione europea facenti parte dell'area euro e delle conseguenti decisioni dell'Eurogruppo.

La legge prevede che l'erogazione di prestiti in favore della Grecia avvenga con decreti del Mini-

Nota:

(19) Soltanto la Slovacchia, dove in giugno si è insediato un nuovo governo, resiste a dare esecuzione a quanto precedentemente concordato, con l'argomento che il contributo richiesto, pari a 80 milioni, sarebbe troppo elevato per un paese con un sistema economico poco sviluppato, in cui il reddito pro-capite è pari a 17 mila euro annui contro il 29 mila della Grecia, e impegnato in un programma di austerità con l'obiettivo di ridurre il deficit al 3% del Pil entro il 2013.

stro dell'economia e delle finanze fino al limite massimo indicato dalla legge a condizioni conformi a quelle definite con le deliberazioni assunte a livello europeo. Ove necessario, viene consentito il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, la cui regolarizzazione è effettuata entro il termine di novanta giorni dal pagamento. I decreti sono quindi comunicati al Parlamento e alla Corte dei conti entro quindici giorni dall'adozione. Si prevede, inoltre, che il Ministro dell'economia e delle finanze riferisca al Parlamento in seguito a ciascuna erogazione dei prestiti.

Si tratta di una soluzione in grado di coniugare efficacia dell'intervento di aiuto e responsabilità politica. Le risorse necessarie, infatti, possono essere messe prontamente a disposizione dello Stato beneficiario delle erogazioni, senza necessità di una preventiva approvazione volta per volta da parte del Parlamento. Allo stesso tempo, quest'ultimo è posto in condizione di esercitare le sue funzioni di controllo, in ultima istanza a tutela del cittadino contribuente, in occasione della comunicazione del Ministro dell'economia e delle finanze e dell'eventuale dibattito susseguente.

Un problema particolare nell'ordinamento italiano è sorto in relazione alla natura giuridica degli accordi intervenuti in sede europea e allo strumento giuridico con cui darvi esecuzione. Gli accordi, infatti, sono stati stipulati successivamente all'approvazione in Consiglio dei ministri del decreto legge, che si limitava pertanto a fare riferimento alla dichiarazione dei Capi di Stato e di governo. In sede di conversione, pertanto, il governo ha ritenuto opportuno fare specifico riferimento agli accordi giuridicamente vincolanti nel frattempo sottoscritti in sede europea. Questi dunque sono stati allegati al testo della legge di conversione, la quale, nell'intestazione, contiene ora anche il relativo ordine di esecuzione.

Ci si può peraltro chiedere, come avvenuto anche in sede parlamentare, se gli accordi raggiunti tra i partner europei rappresentino veri e propri accordi internazionali, i quali, ai sensi dell'art. 80 Cost., devono essere sottoposti a ratifica; oppure se, al contrario, essi costituiscano atti comunitari *sui generis*, non sottoposti a uno specifico iter di approvazione. Nel primo caso, ci si troverebbe di fronte a un ordine atipico di esecuzione, in mancanza della relativa autorizzazione alla ratifica. Da ciò, tra l'altro, deriverebbe l'ulteriore anomalia di un ordine di esecuzione contenuto nella legge di conversione di un decreto legge, in difformità con quanto previsto dall'art. 15, c. 2, l. n. 400/1988. Nel secondo caso,

gli accordi andrebbero considerati come atti intergovernativi adottati in seno all'Unione europea, pur in mancanza di una specifica base normativa nei Trattati e nella normativa comunitaria derivata. Il ricorso alla formula dell'ordine di esecuzione nella legge di conversione, in questa diversa prospettiva, indicherebbe semplicemente la necessità di coinvolgere il Parlamento nell'assunzione di una decisione avente natura politica e implicazioni finanziarie non previamente assentita nel quadro della ratifica dei Trattati europei.

Il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria e il veicolo speciale

Una volta definiti i meccanismi eccezionali di sostegno alla Grecia su base intergovernativa, per affrontare in modo più organico in sede comunitaria il problema del debito sovrano ed evitare questioni di compatibilità con i Trattati, il Consiglio Ecofin del 10 maggio 2010 ha adottato un regolamento che istituisce il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (20).

Il regolamento si basa sulla previsione contenuta nell'art. 122, c. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il quale consente un sostegno finanziario per gli Stati membri in difficoltà causato da circostanza eccezionali al di fuori del loro controllo. Per giustificare l'intervento comunitario, la difficoltà finanziaria degli Stati membri deve dipendere non da un inadempimento di obblighi comunitari (come quello che si sarebbe potuto contestare alla Grecia), ma dal sopravvenire di un «serio deterioramento dell'ambiente economico e finanziario internazionale». In tali casi, diventa necessario garantire l'immediata operatività di un meccanismo europeo di mutua assistenza al fine di salvaguardare la stabilità finanziaria dell'Unione.

In base al regolamento, l'assistenza finanziaria europea può assumere la forma di un prestito o di una linea di credito allo Stato membro interessato. L'erogazione avviene a seguito di una complessa procedura aperta dalla richiesta di soccorso di uno Stato membro. La richiesta deve essere accompagnata da una dichiarazione dei suoi bisogni finanziari, elaborata a seguito di un confronto con la Commissione europea e con la Bce. Contemporaneamente, il Paese richiedente deve sottoporre alla Commissione e all'Ecofin una bozza di programma di risana-

Nota:

(20) Council Regulation establishing a European financial stabilization mechanism, Brussels, 10 May 2010, 9606/10, Ecofin 263, Uem 177.

mento economico-finanziario. Non si prevede invece un intervento di ufficio delle istituzioni comunitarie, nel caso in cui lo Stato preferisca rimanere inerte, magari sulla base di calcoli politici nazionali (21). La mancata previsione di una soluzione del genere si spiega con l'esigenza di rispettare la sovranità degli Stati membri e di evitare interventi "paternalistici", ma costituisce un elemento di debolezza del sistema, perché le istituzioni europee e gli altri Stati possono avere un interesse "egoistico" a prevenire il prodursi di effetti esterni negativi a causa di un "default" sovrano.

La decisione in merito alla prestazione di assistenza finanziaria è quindi assunta dal Consiglio, su proposta della Commissione, a maggioranza qualificata. La riserva di competenza in favore dell'organo intergovernativo posto al vertice dell'architettura istituzionale europea dipende dal fatto che la decisione implica inevitabilmente un'assunzione di responsabilità politica da parte di ciascuno Stato membro. La decisione, tuttavia, è ancorata a valutazioni tecniche che spetta alla Commissione elaborare nella presentazione della sua proposta al Consiglio. Rimangono, peraltro, imprecisate nel Regolamento le conseguenze di un'eventuale decisione difforme dalla proposta. Così come andrà risolto in base ai principi generali il problema degli eventuali strumenti di tutela dello Stato richiedente in caso di diniego del soccorso.

Con la decisione favorevole del Consiglio vengono altresì determinate le condizioni economiche dell'intervento di sostegno e le condizioni generali di politica economica che lo Stato beneficiario deve soddisfare al fine di ristabilire un'adeguata situazione economico-finanziaria. Contestualmente, è approvato il programma di aggiustamento varato dallo Stato beneficiario. Quindi, a valle della decisione del Consiglio, la Commissione e lo Stato membro beneficiario stipulano un *Memorandum of Understanding* che specifica le modalità di soddisfazione delle condizioni di politica economica generale fissate dal Consiglio. Ulteriori previsioni riguardano la gestione delle sopravvenienze durante l'esecuzione degli accordi.

Il regolamento non disciplina espressamente la dotazione finanziaria del meccanismo. L'articolato, infatti, si limita a prevedere che la Commissione possa essere autorizzata a contrarre prestiti sul mercato dei capitali o presso le istituzioni finanziarie. Le modalità di provvista dell'intervento di assistenza costituiscono invece oggetto di un impegno dei capi di Stato e di governo formalizzato nelle Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea del 9-10

maggio 2010. Tale impegno vincola gli Stati a rendere disponibili, ove necessarie, ulteriori risorse fino a 440 miliardi di euro mediante l'istituzione di una «veicolo speciale», chiamato ad emettere obbligazioni, garantite dagli Stati membri in proporzione al loro contributo al capitale della Bce.

Il veicolo speciale, denominato *European Financial Stability Facility* (Efsf), è stato costituito il 7 giugno 2010 in forma di società a responsabilità limitata di diritto lussemburghese da un unico socio, il Granducato di Lussemburgo. Appena istituita, la società ha concluso un accordo (*Framework Agreement*) con i sedici Stati della zona euro, i quali, nel controfirmare l'accordo, si definiscono azionisti della società. Questa, pertanto, secondo quanto previsto dallo statuto, ha immediatamente aperto la propria struttura all'ingresso di nuovi soci, cioè i sedici Stati della zona euro, i quali hanno contestualmente provveduto alla sottoscrizione delle relative quote. L'Italia, in particolare, ha dato seguito all'accordo raggiunto in sede europea con un'apposita previsione di legge. Questa autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad assicurare la partecipazione italiana al capitale della società e a concedere la garanzia dello Stato sulle passività emesse, al fine di costituire la provvista finanziaria necessaria per concedere gli eventuali prestiti agli Stati membri dell'area Euro (22).

Esiste pertanto una perfetta identificazione tra gli azionisti dell'Efsf e gli Stati della zona euro e tra questi e i garanti degli strumenti finanziari emessi dalla società. Naturalmente, può essere escluso dal gruppo dei garanti lo Stato che nel caso specifico abbia richiesto l'assistenza finanziaria europea. È infatti ben comprensibile come lo Stato richiedente

Note:

(21) Al di fuori della zona euro, si v. ad esempio il caso dell'Ungheria, che, una volta cambiato il governo, nel luglio 2010, ha deciso di non mantenere gli impegni assunti nei confronti del Fondo monetario internazionale e della Commissione europea ad attuare un rigoroso piano di austerità, rinunciando così all'ultima tranche del prestito concesso nel 2008, per varare invece il piano di tagli fiscali promesso durante la campagna elettorale. La decisione è stata così giustificata da un autorevole rappresentante della maggioranza di governo: «vogliamo riappropriarci della nostra sovranità economica, prendere le nostre decisioni e fare in modo che la popolazione capisca che la crescita economica è dovuta alle decisioni del suo governo e non a prestiti provenienti dall'estero».

(22) Si v. art. 17, decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 22.

L'importanza della novità derivante dall'istituzione del veicolo speciale nel quadro delle politiche destinate a rafforzare l'euro è sottolineata da G. Tremonti, *Lezione al Walter Eucken Institut, Freiburg, Albert-Ludwigs-Universität*, 20 luglio 2010, in www.te-soro.it.

non presti garanzia rispetto alle operazioni di provvista finanziaria attivate a suo beneficio. Così come discende dai principi generali in materia di conflitto di interessi che lo Stato richiedente sia escluso da qualsiasi accordo e decisione in ordine al rilascio e alla gestione del prestito. Ciò però non significa che lo Stato perda la qualità di socio. La *governance* della società, d'altra parte, in esito all'esercizio dell'autonomia statutaria dei soci, presenta alcuni elementi di peculiarità, come il limitato potere decisionale riconosciuto agli organi di vertice. Ciò è la conseguenza del fatto che la società si configura come un soggetto attuatore delle scelte assunte dagli Stati e dal Consiglio secondo le regole e le procedure stabilite dal regolamento sull'assistenza finanziaria europea.

Le misure definite in sede europea ripropongono in conclusione il problema del carattere temporaneo o invece stabile degli strumenti di *crisis management* (23). Finora, infatti, sia a livello nazionale, sia a livello sovranazionale, i meccanismi di gestione dell'emergenza economico-finanziaria sono stati definiti a livello normativo e amministrativo soltanto dopo il manifestarsi di una crisi. Inoltre, sono stati espressamente concepiti come strumenti temporanei di intervento, assoggettati a una *sunset rule*. È un'opzione alla quale sembra non sottrarsi nemmeno la soluzione del veicolo speciale. In base agli accordi, infatti, la società avrà durata triennale. Specialità e temporaneità dello strumento, unitamente alla sua natura giuridica privata, mirano a differenziare l'intervento in esame dall'adozione di meccanismi stabili e istituzionali di gestione delle emergenze. L'opzione prescelta a livello comunitario può spiegarsi con l'esigenza di prevenire comportamenti di "azzardo morale" da parte sia di operatori finanziari sia di attori statali, i quali potrebbero essere incentivati dalla predisposizione di meccanismi stabili di salvataggio.

Quanto accaduto in questi due anni, tuttavia, indica che, anche in assenza di strumenti di intervento definiti *ex ante*, Stati e grandi intermediari finanziari difficilmente possono essere lasciati al loro destino. Per questa ragione, risulta fondamentale predisporre soluzioni istituzionali e meccanismi giuridici e finanziari in grado di affrontare tempestivamente i problemi di instabilità sistemica: ciò consentirà di non perdere tempo prezioso e, allo stesso tempo, di meglio delineare un sistema di regole, condizioni e sanzioni idoneo a disincentivare comportamenti "opportunistici".

In questa prospettiva va apprezzata la proposta di istituire, eventualmente nell'ambito delle coopera-

zioni rafforzate, un Fondo monetario europeo, con il compito di erogare prestiti in favore degli Stati bisognosi. L'istituzione del Fondo costituirebbe attuazione del principio di solidarietà tra gli Stati membri sancito dai Trattati e rappresenterebbe l'altra faccia di quella specifica responsabilità dei paesi della zona euro che impone loro di rispettare criteri e parametri del patto di stabilità per evitare effetti negativi a danno degli altri. Modalità di contribuzione al Fondo e di intervento da parte di quest'ultimo potrebbero essere congegnate allo scopo di ridurre gli incentivi ad "azzardi morali" naturalmente connessi ad ogni misura assicurativa di socializzazione di un rischio (24).

Il coordinamento delle politiche economiche in Europa

La predisposizione di meccanismi in grado di gestire eventuali ulteriori crisi dei debiti sovrani non esaurisce il quadro degli interventi necessari per tutelare la solidità finanziaria dell'area europea e per rilanciare le sue prospettive di crescita. In questa prospettiva, va collocata l'iniziativa della Commissione volta al rafforzamento del coordinamento della politica economica, anche al fine di rendere più efficace il funzionamento del patto di stabilità e di estendere il meccanismo di vigilanza sugli squilibri macro-economici (25). Sono tre i punti fondamentali sui quali, secondo la Commissione, si dovrebbe intervenire.

In primo luogo, la Commissione intende rendere più vincolanti i meccanismi del patto di stabilità e crescita. A tal fine, propone che gli Stati membri introducano nella legislazione interna gli obiettivi del Trattato relativi alla solidità delle finanze pubbliche; che si dia maggiore rilevanza, nella valutazione a livello europeo dei conti pubblici, al parametro del debito pubblico; che si introduca un sistema di sanzioni e incentivi a carico degli Stati

Note:

(23) Su cui si v., in particolare, la nota della Banca centrale europea, *Reinforcing economic governance in the euro area*, 10 giugno 2010, 11 ss., ove si sottolinea l'esigenza di introdurre un sistema in grado di minimizzare il rischio di «azzardo morale».

(24) Si v. in proposito D. Gros - T. Mayer, *Perché c'è bisogno di un Fondo monetario europeo*, in *Aspenia*, 48, 2010, 193 ss., secondo cui dovrebbero contribuire al Fondo soltanto i paesi che non rispettano i parametri di Maastricht, con aliquote fissate all'1% su base annua dello stock di debito in eccesso e all'1% del deficit in eccesso.

(25) Si v. in particolare le comunicazioni della Commissione, Com (2010) 250 e Com (2010) 367/2, e la nota della Banca centrale europea, *Reinforcing economic governance in the euro area*, cit.

membri, condizionando, ad esempio, l'esercizio dei diritti di voto e l'accesso delle risorse del bilancio europeo al rispetto degli impegni assunti.

In secondo luogo, la Commissione suggerisce di rafforzare la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici e sugli sviluppi della competitività degli Stati membri. In particolare, la sorveglianza sarebbe effettuata nell'ambito delle procedure relative all'attuazione della Strategia europea per il 2020 in favore della crescita e dell'occupazione. Per gli Stati dell'Eurozona, inoltre, potrebbe trovare applicazione l'art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'Ue, che abilita il Consiglio ad adottare misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro «al fine di rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio». Si tratterebbe, in sostanza, di conferire al Consiglio la facoltà di elaborare raccomandazioni vincolanti in materia di politica economica. Queste potrebbero costituire il nucleo di un vero e proprio documento europeo di programmazione economica e finanziaria.

In terzo luogo, la Commissione propone di allineare la data di presentazione dei programmi di stabilità e dei programmi nazionali di riforma per l'attuazione della strategia europea per il 2020, fissandola nel primo semestre di ogni anno. Ciò dovrebbe consentire al Consiglio, sulla base delle valutazioni della Commissione, di elaborare indirizzi di politica economica più puntuali ed efficaci per gli Stati membri. La Commissione sottolinea che i Parlamenti nazionali dovrebbero essere pienamente coinvolti in questo processo.

Rimane, però, aperto il problema di individuare un "guardiano" autorevole e indipendente dell'equilibrio dei conti pubblici. Vi è infatti il rischio che anche di fronte a situazioni di grave criticità prevalga una logica di mediazione politica, come già avvenuto in passato in occasione della violazione dei parametri del patto di stabilità da parte di alcuni Stati. Diverse sono le soluzioni che si possono ipotizzare al riguardo, anche se si tratterebbe in ogni caso di deboli succedanei rispetto alla creazione di un autentico governo economico europeo.

Una prima soluzione, suggerita dalla Bce, potrebbe risiedere nella costituzione di un'agenzia europea indipendente, operante su mandato dell'Eurogruppo o del Consiglio. L'Agenzia dovrebbe avvalersi di esperti in materia contabile e finanziaria e assumere il compito di esaminare e valutare le politiche nazionali di bilancio. Spetterebbe poi alla Commissione formulare raccomandazioni e proposte (26).

Una seconda soluzione potrebbe essere costituita dall'ampliamento del campo di azione dello Euro-

pean Systemic Risk Board, la cui istituzione è prevista nella quadro della riforma della vigilanza finanziaria. Il Board, è chiamato a valutare soltanto i rischi sistemici generati dagli operatori e degli intermediari che agiscono sul mercato. Ma analoghi rischi sistemici possono essere generati da un "default" statale, tanto più ove si consideri la forte interrelazione tra crisi bancarie e crisi sovrane prima evidenziata. Per questa ragione l'unificazione delle competenze in capo al Board, cui spetterebbe esaminare i dati e lanciare l'allarme in entrambi i casi, potrebbe risultare ragionevole.

Una terza soluzione potrebbe consistere nel coinvolgimento della Corte dei conti europea, eventualmente assistita da un sistema statistico integrato, guidato da Eurostat e composto dagli istituti statistici nazionali. Un sistema di questo genere potrebbe fare chiarezza sui conti pubblici dei singoli Stati, anche se forse non disporrebbe di tutte le competenze necessarie a valutare il rischio sistemico. Inoltre, vi sarebbe il rischio, ancora di più che negli altri casi, che le sue denunce abbiano un'efficacia meramente declamatoria.

Le manovre finanziarie degli Stati e la riduzione del perimetro pubblico

In attesa del perfezionamento della strategia volta al coordinamento europeo delle politiche economiche, tutti i governi sono stati chiamati ad adottare drastiche misure di riequilibrio dei conti nazionali e di rientro nei parametri di Maastricht (27). Diverse, peraltro, sono le ragioni ispiratrici e le tecniche applicative sin qui seguite, a seconda che le misure rispondano: i) a un obbligo assunto nei confronti della Comunità e dei singoli Stati, come nel caso della Grecia; ii) al tentativo di prevenire rischi di "default" da parte di altri paesi particolarmente esposti, come la Spagna; iii) a un vincolo costituzionale interno a porre un freno al deficit e al debito, come in Germania; iv) a una visione politico-ideologica del ruolo dello Stato, come in Gran Bretagna.

Nel caso della Grecia, le misure di politica economica e finanziaria sono oggetto dell'obbligo assunto

Note:

(26) Banca centrale europea, *Reinforcing economic governance in the euro area*, cit., 7 ss. In alternativa, la Bce ha proposto l'istituzione di un gruppo di "saggi" o la pubblicazione di appositi rapporti da parte della Bce, su richiesta del Consiglio.

(27) Tra i più tempestivi l'Italia, che ha a tal fine adottato il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122.

al momento della richiesta di sostegno finanziario da parte degli altri Stati della zona euro. Obiettivo fondamentale della manovra finanziaria greca è contenere l'indebitamento all'80% del Pil entro il 2020.

A tal fine, il governo si è impegnato ad adottare cinque tipi di misure. Il primo riguarda gli interventi in materia fiscale, allo scopo di incrementare immediatamente le entrate dello Stato, con l'aumento dell'aliquota dell'Iva e delle accise su benzina, tabacco e alcool. Oltre a questi provvedimenti, è stata predisposta un'organica riforma fiscale, al fine di ridurre l'elevato tasso di evasione e di razionalizzare un incoerente sistema di esenzioni. Il secondo gruppo di misure riguarda la riforma delle pensioni, con la riduzione di quelle più alte, l'unificazione degli istituti di sicurezza sociale, l'aumento dell'età pensionabile e la piena equiparazione tra uomini e donne. Il terzo gruppo di misure riguarda la pubblica amministrazione. Innanzitutto, il governo ha imposto tagli rilevanti agli stipendi pubblici, riducendo i salari del 7%. Si prevede poi l'istituzione di un'autorità unica per il pagamento degli stipendi pubblici, in modo da superare l'attuale frammentazione, centralizzare il controllo e ridurre i costi di gestione. Inoltre il governo greco ha approvato una legge di riorganizzazione dei livelli di governo subnazionali, con una drastica riduzione del numero di regioni e comuni e delle relative cariche elettive, il taglio delle imprese municipali e il dimagrimento degli apparati periferici dello Stato. Infine, una nuova legge organica di bilancio mira a intensificare il controllo sulla spesa, soprattutto in settori critici quali la sanità e la sicurezza sociale. Il quarto gruppo di misure riguarda la privatizzazione delle imprese pubbliche operanti nei settori dei trasporti, dei servizi idrici, dell'energia, delle telecomunicazioni, dei giochi d'azzardo, con entrate stimate tra 1 e 1,4 miliardi di euro. Il quinto gruppo di misure riguarda l'intensificazione dei controlli sul settore bancario e finanziario, la definizione di procedure trasparenti e indipendenti per l'erogazione di aiuti, le iniezioni di liquidità per le imprese di piccole e medie dimensioni.

Nel caso di altri paesi a elevato rischio, come il Portogallo, l'Irlanda e la Spagna, l'adozione di tempestive misure di risanamento mira a prevenire il ripetersi di una situazione analoga a quella greca. Si prenda l'esempio della Spagna. In questo paese, che partiva da un saldo attivo del 1,9% nel 2007, il deficit, nel 2009, ha raggiunto l'11,2% del Pil. Il governo spagnolo, dopo aver adottato alla fine del gennaio 2010 un Aggiornamento del programma di

stabilità, comprensivo di un Piano d'Azione Immediata e di un Piano di Austerità, di fronte allo scoppio della crisi greca, il 20 maggio ha approvato il *Real Decreto-ley* n. 8/2010, contenente un pacchetto di misure straordinarie volte a raggiungere la soglia del 3% entro il 2013.

L'insieme degli interventi di riforma così consegnati si basa su sei misure fondamentali. La prima è la riduzione dei salari dei dipendenti del settore pubblico, con riduzioni medie del 5% nel 2010, in base a proporzioni oscillanti tra il 15% per gli stipendi più alti e lo 0,56% per i più bassi. La seconda misura è la sospensione della rivalutazione delle pensioni, con la sola esclusione delle pensioni sociali e di quelle minime. Il terzo tipo di misure consiste nella riduzione e nella eliminazione di alcuni sussidi sociali, come il contributo in favore dell'assistenza domestica per le persone anziane o portatrici di *handicap* e il *bonus* per le nascite. La quarta misura mira alla diminuzione della spesa farmaceutica, attraverso misure di razionalizzazione e di uso efficiente dei medicinali. La quinta misura prevede il coinvolgimento delle amministrazioni locali nelle politiche di riduzione del debito. Ogni risparmio derivato dalla riduzione dei salari pubblici, infatti, deve essere destinato alla riduzione del deficit, al ripianamento del debito e a investimenti. Comunità autonome e municipi, inoltre, sono chiamati a garantire ulteriori risparmi sulla spesa per 1.200 milioni di euro. Il sesto gruppo di misure riguarda la razionalizzazione delle strutture pubbliche, con il divieto di creare nuove agenzie statali e l'adozione di operazioni di liquidazione e di fusione di imprese pubbliche.

Ancora diverso è il caso di Paesi relativamente forti dal punto di vista economico e finanziario, come la Germania. Qui il governo ha approvato un programma di sensibile riduzione del deficit, non a causa della crisi greca, quanto, piuttosto, per dare attuazione alla nuova previsione costituzionale che introduce il c.d. "freno al deficit" (28). I risparmi di spesa riguardano principalmente tre settori: assi-

Nota:

(28) L'art. 109 par. 3 della Legge Fondamentale dispone che il bilancio, a livello federale e statale, debba essere in pareggio e che non possa essere finanziato tramite ulteriori debiti. L'art. 115 della Legge Fondamentale applica tale principio al bilancio federale. Conseguentemente, il deficit di bilancio strutturale del livello federale non può superare a regime lo 0,35% del Pil. Al termine di un periodo di transizione, il bilancio federale dovrà essere in pareggio dal 2016, e il bilancio degli Stati dal 2020. Ogni livello di governo dovrà contribuire con la sua parte al processo di consolidamento. Il livello federale non potrà spostarne il peso sugli Stati, e viceversa: l'art. 104 della Legge Fondamentale prevede che ogni livello di governo debba farsi carico delle spese risultanti dalle proprie funzioni.

stenza sociale, difesa e spese dell'amministrazione. Oltre la metà dei risparmi sarà realizzata tramite tagli alla sicurezza sociale dei disoccupati, con il passaggio da un sistema di trasferimenti obbligatori per legge ad uno di trasferimenti discrezionali disposti dall'amministrazione. Il budget della difesa verrà ridotto di 1 miliardo di euro nel 2013 e di ulteriori 3 miliardi nel 2014, con una riduzione dell'esercito tedesco di circa 40.000 uomini. Altri tagli dovranno essere sopportati dai dipendenti pubblici, con riduzioni stipendiali e la diminuzione di 10.000 unità entro il 2014. Vi saranno poi alcuni aumenti di entrate tramite tasse e imposte nei settori del credito, dei trasporti, dell'energia.

Severe manovre finanziarie, infine, vengono adottate anche al di fuori dell'eurozona. Tra le più severe va segnalata quella annunciata nel Regno Unito, dove il programma di riduzione della spesa pubblica coincide con il ritorno al governo del partito conservatore dopo tredici anni di opposizione. L'obiettivo è ridurre il deficit dell'11% del Pil registrato nel 2009 al 2,1 nel 2015. I tagli, previsti nel bilancio di giugno e integrati nella *spending review* di ottobre, dovrebbero risultare i più profondi dalla seconda guerra mondiale. Questi riguardano sia il funzionamento degli apparati pubblici sia i programmi di intervento economico e sociale (tra questi, ad esempio, il progetto *Building Schools for the Future*, uno stanziamento da 55 miliardi di sterline a favore dell'edilizia scolastica). Alle misure di riduzione diretta della spesa pubblica si accompagna un consistente trasferimento di compiti e poteri dal centro alle autonomie locali, per limitare il potere dello Stato e dare maggiore autonomia decisionale e responsabilità finanziaria alle comunità e ai cittadini. Nel caso inglese, dunque, alla necessità pratica di non seguire l'esempio della Grecia e di tutelare il *rating* dei conti pubblici si aggiunge un preciso disegno politico-ideologico volto a ridurre drasticamente le dimensioni dello Stato e la spesa, cresciuta, durante gli anni del governo laburista, fino al 51% del Pil.

Le manovre finanziarie finora adottate nei paesi europei, in conclusione, pongono ovunque, nonostante la diversità delle ragioni ispiratrici e delle visioni politiche sottostanti, le basi per una consistente riduzione del perimetro dello Stato.

Ferme restando le differenze nelle tecniche impiegate, il "dimagrimento" statale è l'esito di quattro misure fondamentali comuni alla maggior parte dei paesi europei: a) la privatizzazione, lo scioglimento o il de-finanziamento di imprese e di enti pubblici; b) la riduzione o il congelamento del numero e delle retribuzioni dei dipendenti pubblici; c) il taglio

dei trasferimenti ai governi locali e il loro assoggettamento a rigorosi vincoli di spesa; d) la contrazione di programmi pubblici di spesa, soprattutto nei campi del sostegno all'economia, della difesa militare, dell'assistenza sociale.

In questo disegno, il modello sociale europeo non viene direttamente intaccato nei suoi pilastri fondamentali, nonostante le riduzioni apportate ad alcuni programmi assistenziali e previdenziali. È invece soprattutto la pubblica amministrazione, ai suoi diversi livelli, ad essere sottoposta a una duplice tensione. Da un lato, l'amministrazione risulta destinataria passiva di un processo di drastica razionalizzazione, con la riduzione di strutture e di apparati e il taglio delle risorse strumentali. Dall'altro, però, l'amministrazione è chiamata a operare quale soggetto attivo della politica di risanamento dei conti pubblici, dovendo garantire in via amministrativa il risparmio della spesa, attraverso microdecisioni spesso scarsamente visibili e dagli esiti incerti, sia dal punto di vista finanziario, sia in termini di impatto sociale.

Le trasformazioni della sovranità e lo Stato co-assicuratore

Il propagarsi della crisi dai mercati finanziari ai debiti sovrani e le soluzioni adottate per farvi fronte sono destinati a riaprire la riflessione sul ruolo dello Stato. Negli anni Novanta del XX secolo, con l'avvio della globalizzazione, si è diagnosticato l'inevitabile declino della sovranità statale. Si è osservato come il potere della maggior parte degli Stati avesse iniziato una traiettoria discendente e come la loro autorità sulle persone e sulle relative attività all'interno dei confini nazionali si fosse notevolmente indebolita. L'ingerenza pubblica nella vita quotidiana delle persone, naturalmente, è rimasta elevata. È però cominciata a cambiare la rilevanza qualitativa della sua sfera di influenza. Basti pensare al progressivo svuotamento delle funzioni statali fondamentali: la difesa da attacchi esterni, la creazione delle regole, l'amministrazione della giustizia, la garanzia dei flussi monetari all'interno del sistema economico. Tutti questi compiti ormai non sono più riservati allo Stato, perché esercitati anche da organizzazioni internazionali e da soggetti privati (29).

Nota:

(29) È la tesi di S. Strange, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996. Nella letteratura italiana, sulla convivenza tra un'economia senza limiti e stati a potere limitato, M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 11 ss.

In questo contesto, si è denunciata la «fine della sovranità economica dello Stato», rimpiazzata da un «dominio dell'economia sullo Stato». Con queste formule dal carattere volutamente impressionistico si è inteso evidenziare fenomeni diversi: lo straordinario sviluppo di imprese multinazionali; l'espansione e la deterritorializzazione della finanza (le cui dimensioni sono diventate largamente superiori al prodotto interno lordo di tutti i principali paesi); la soggezione degli Stati, dei loro ordinamenti giuridici e dei loro bilanci pubblici alle scelte e ai giudizi del mercato. La politica economica dei governi si è così trasformata da proattiva a reattiva, perché si limita a correggere le tendenze dell'economia, il cui andamento complessivo sfugge alla loro guida (30). In questo quadro, gli Stati appaiono meri destinatari passivi dell'arbitraggio regolamentare di imprese e operatori finanziari; oppure semplici «agenti» locali preposti all'*enforcement* di regole definite a livello globale o comunque sovranazionale, da parte di soggetti privati, entità ibride, organismi internazionali o ultrastatali (31).

La crisi finanziaria del 2008, tuttavia, ha improvvisamente creato i presupposti per una rivincita degli Stati. L'ergersi dei governi a salvatori del sistema finanziario ed economico ha costituito un'indubbia discontinuità rispetto alle tendenze degli ultimi trent'anni, segnando una inaspettata riconquista della loro sovranità economica (32). Si è trattato, però, di una rivincita dal sapore amaro, perché pagata dai contribuenti presenti e futuri e destinata a tradursi in maggiori oneri per l'economia e per la crescita, come dimostra l'esplosione del debito pubblico e il rischio di «*default*» sovrani. La crisi, d'altra parte, ha evidenziato come le reazioni degli Stati non possano più circoscriversi all'interno dei confini nazionali. Si pone così un problema di «interazioni strategiche» tra Stati sovrani e di sviluppo di adeguate condotte cooperative al fine di affermare una più adeguata *governance* dell'economia mondiale (33).

Anche in questa prospettiva, l'introduzione, a seguito della crisi greca, di un meccanismo europeo di reciproca assistenza finanziaria è emblematica, perché indica che gli Stati non accettano più l'idea di essere lasciati in balia dei mercati. Alla figura dello Stato «salvatore» segue quella dello Stato «co-assicuratore», che interviene in soccorso di altri paesi, sia per vincoli di solidarietà, sia per ragioni «egoistiche». Si tratta, infatti, da un lato, di prestare assistenza a nazioni impegnate nella comune causa europea; dall'altro, di prevenire la propagazione sul territorio nazionale dei danni causati da com-

portamenti «opportunistici» o da eventi pregiudizievole in altri paesi. La partecipazione alla funzione di co-assicurazione, pertanto, è decisa a livello nazionale, secondo le procedure costituzionali e parlamentari previste dall'ordinamento interno. La gestione della funzione di co-assicurazione, invece, è attribuita a livello comunitario e articolata in un momento di decisione politica riservata al Consiglio e in uno di attuazione tecnica, di competenza della Commissione. Ed è in quest'ultima sede che vanno definite anche le rigorose condizioni per accedere al sostegno finanziario europeo, per evitare pericolosi incentivi a comportamenti governativi di «azzardo morale».

Per esercitare efficacemente la loro funzione di co-assicurazione, però, gli Stati sono chiamati ad agire tempestivamente per ridurre la dimensione del rischio comune. Ciò richiede l'adozione di misure di drastico riequilibrio dei conti nazionali. Il ruolo più forte che gli Stati intendono giocare a livello sovranazionale in funzione di prevenzione e di contrasto di gravi crisi economico-finanziarie è così «pagato» con una riduzione del peso specifico degli Stati all'interno del sistema economico e sociale nazionale. Le modalità in cui ciò deve avvenire, però, sono ancora oggetto di una decisione politica nazionale, al punto che la stessa Commissione europea suggerisce di trasporre a livello costituzionale interno i

Note:

(30) Si v. in proposito, S. Cassese, *La fine della sovranità economica dello Stato*, in *Id.*, *La crisi dello Stato*, Roma - Bari, 2002, 36 ss. In una prospettiva più ampia, F. Galgano, S. Cassese, G. Tremonti, T. Treu, *Nazioni senza ricchezza. Ricchezze senza nazioni*, Bologna, 1993. Per una conferma empirica, misurata sulla riduzione del ruolo dello Stato nella provvista di infrastrutture essenziali, V. Schneider e F.M. Hage, *Europeanization and the Retreat of the State*, in *Journal of European Public Policy*, (15), 2008, 1, 1 ss.

(31) Sull'«ambiguo declino dello Stato», inteso come mera *agency* deputata all'implementazione di regole globali, si v. ad esempio, M. Bussani, *Il diritto dell'occidente*, Torino, 2010, 87 ss. Per un'analisi dei caratteri del diritto globale dell'economia incentrata sui paradigmi della concorrenza e della regolazione, immediatamente prima dello scoppio della crisi finanziaria, M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008, 110 ss.

(32) Si v. ad esempio A. Cantaro, *Il ritorno dello stato nella de-globalizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2, 2008, 11 ss.

(33) Sulla necessità di nuove forme di cooperazione multilaterale, P. Guerrieri, *La governance multilaterale e gli squilibri dell'economia globale*, in P. Guerrieri - D. Lombardi (a cura di), *L'architettura del mondo nuovo. Governance economica e sistema multipolare*, cit., 39 ss. Sui problemi generali dei relativi assetti istituzionali, R. Mayntz, *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung*, Frankfurt - New York, Campus Verlag, 2009; anche con riguardo agli aspetti di legittimazione e di protezione dei «soci di minoranza», M.R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010, 189 ss.

