

I fondi MES per combattere il Covid non sono sottoposti a nessuna condizionalità, tranne quelle che sono esplicitamente scritte nei documenti ufficiali (che a quanto pare molti si sono dimenticati di leggere).

Guido Ortona, guido.ortona@uniupo.it, 26 agosto 2020

1. Premessa. Ogni tanto si riapre il dibattito sul possibile ricorso al Meccanismo Europeo di Stabilità per finanziare le spese anti-covid. Chi è a favore di ciò avanza due argomenti: il primo è che i fondi sono disponibili subito; il secondo che ricorrere ad essi non comporta condizioni. Il primo argomento ha qualche fondamento, come vedremo, ma non molti; il secondo è completamente sbagliato, e vedremo perché. Per affrontare seriamente l'argomento dovremo fare un viaggio piuttosto noioso attraverso alcuni documenti ufficiali del MES e dell'Unione Europea. Purtroppo ciò è inevitabile: per citare Einstein, bisogna essere pù semplici possibile, ma non più di così. E' utile ricordare che il MES è un'entità a sé stante nell'ambito europeo, con un suo *board* di governatori, un suo consiglio d'amministrazione e un suo statuto; quindi "fare ricorso al MES" NON significa "chiedere all'Europa un prestito straordinario che si chiama MES", bensì "chiedere un prestito al MES che verrà concesso secondo le regole fissate dal suo statuto, salvo eventuali deroghe". Anticipiamo che l'unica deroga adottata è che si dà per assodato che tutti gli Stati membri hanno i conti abbastanza in ordine per potere rivolgersi al MES, senza l'istruttoria preliminare normalmente richiesta.

2. Il testo ufficiale. Il testo cui faremo riferimento è un documento ufficiale del *board* del MES dell'8 maggio 2020, il *term sheet*, cioè la specificazione delle clausole che regolano il prestito per affrontare il Covid. (<https://www.consilium.europa.eu/media/44011/20200508-pcs-term-sheet-final.pdf>). E' in inglese, non ho trovato (e forse non esiste) la versione in italiano. La traduzione è mia. Per evitare accuse di cattiva traduzione riporterò fra parentesi il testo inglese. Vedremo solo le parti rilevanti per l'argomento di questo articolo; chi fosse interessato troverà il testo completo al sito citato. Scrivo in grassetto i riferimenti ad altri documenti ufficiali di cui dovremo necessariamente occuparci.

1. Dalla premessa: "I termini qui esposti includono gli elementi principali del Piano di aiuti per la Crisi Pandemica, basati sulla Linea di Credito a Condizioni rafforzate (ECCL)" ("This term sheet includes the main elements of the Pandemic Crisis Support based on the **Enhanced Conditions Credit Line, ECCL**").

2. Dal paragrafo *monitoring*: "Verranno seguite le disposizioni rilevanti delle *guidelines* del MES. La Commissione Europea [che in base al trattato del MES è incaricata della sorveglianza] ha presentato chiarificazioni sul controllo e la sorveglianza, che [...] dovranno essere in accordo con **il regolamento europeo n. 472/2013**" ("The relevant provisions of the ESM guideline will be followed. The Commission has provided clarification on monitoring and surveillance, which should be [...] in accordance with the two-pack (**EU Regulation No 472/2013**)". [...] "Il MES implementerà il suo Sistema di Avviso Preliminare per assicurare che i rimborsi dell'aiuto per il Covid avvengano come previsto" ("The ESM will implement its **Early Warning System** to ensure timely repayment of the Pandemic Crisis Support").

3. Dal paragrafo *Legal basis*: [La base legale è costituita] "dalla struttura legale vigente del trattato sul MES, **in particolare dall'art.14**, e dalle *guidelines* sull'assistenza finanziaria precauzionale" ("The current ESM legal framework, notably Article 14 of the ESM Treaty, [and] the ESM Guideline on Precautionary Financial Assistance").

4. Dal paragrafo *eligibility*: “Verranno seguite le procedure rilevanti previste dal trattato sul MES e le *guidelines* sulla Assistenza Finanziaria Precauzionale” (“The relevant procedures envisaged by the ESM Treaty and the Guideline on **Precautionary Financial Assistance** will be followed”).

3. Cosa implica quanto sopra. Un lettore pigro potrebbe fermarsi qui. E’ evidente infatti che *se fosse vero che il ricorso al MES è incondizionato* tutte le specificazioni che abbiamo visto sarebbero superflue. Sarebbe stato sufficiente scrivere “il finanziamento è concesso a qualsiasi paese ne faccia richiesta con l’unica condizione che i fondi vengano spesi per spese sanitarie” o qualcosa di simile: quindi le condizioni ci sono. Tuttavia vale la pena vedere quanto esse sono cogenti. Per fare ciò dobbiamo leggere cosa dicono i riferimenti normativi citati. Li vedremo uno per uno, nell’ordine di apparizione. Se non compare un testo inglese è perché quello ufficiale è disponibile anche in italiano, ed è quello che viene riportato. I numeri sono gli stressi del paragrafo precedente.

1. La *enhanced conditions credit line* (ECCL) viene illustrata negli articoli 2 e 5 delle *official guidelines* per la concessione di crediti da parte del MES (il testo completo è al sito https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/esm_guideline_on_precautionary_financial_assistance.pdf). Il comma 4 dell’art. 2 stabilisce che “il paese membro del MES beneficiario dovrà [...] adottare misure correttive volte a contrastare le debolezze [che rendono difficile l’accesso ai mercati finanziari] e ad evitare ogni problema futuro riguardante il finanziamento sul mercato” (“The beneficiary ESM member shall [...] adopt corrective measures aiming at addressing the above mentioned [nell.art.1] weaknesses and avoiding any future problems in respect of access to market financing”). L’art. 5 invece stabilisce che “se gli viene concessa una ECCL il paese membro del MES sarà sottoposto a una sorveglianza rafforzata da parte della Commissione Europea [...] Il paese sottoposto a sorveglianza rafforzata dovrà, con la consulenza e la cooperazione della Commissione Europea [...] adottare le misure necessarie a contrastare le fonti attuali o potenziali di difficoltà” (“If an ECCL is granted, the ESM member shall be subject to enhanced surveillance by the European Commission [...] An ESM member under enhanced surveillance shall, in consultation and cooperation with the European Commission [...] adopt measures aimed at addressing the sources or potential sources of difficulties”).

E’ utile aggiungere che la specificazione che la linea di credito per il Covid sarà una ECCL, implica ovviamente che NON sarà dell’unico altro tipo possibile, cioè la *precautionary conditional credit line* (PCCL). Le condizioni per la gestione di una PCCL sono molto meno cogenti, ma la condizione necessaria per avere accesso ad essa è in sostanza che il paese che fa domanda abbia una situazione finanziaria solida e in particolare un debito sostenibile. La clausola che stabilisce che il credito per il Covid *non* sarà una PCCL implica che si ritiene che il debito di un paese possa non essere sostenibile, ma ciononostante esso sarà obbligato al rimborso in dieci anni, scaricando eventuali tensioni sul resto del debito.

2. l’art.2, comma 3 del *regolamento europeo 472/2013* sancisce che “se uno Stato membro beneficia di assistenza finanziaria a titolo precauzionale (una categoria che include sia la ECCL che la PCCL) da uno o più altri Stati membri o paesi terzi, dal MESF, dal MES, dal FESF o da un’altra istituzione finanziaria pertinente, quale l’FMI, la Commissione sottopone a sorveglianza rafforzata detto Stato membro”. Abbiamo visto più sopra in cosa consiste la sorveglianza rafforzata. L’art. 3, comma 7, stabilisce invece che “se, sulla base delle missioni di verifica di cui al paragrafo 5, la Commissione giunge alla conclusione che sono necessarie ulteriori misure e che la situazione economica e finanziaria dello Stato membro in questione ha importanti effetti negativi sulla stabilità finanziaria della zona euro o dei suoi Stati membri, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può raccomandare allo Stato membro interessato di adottare misure correttive precauzionali o di predisporre un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico”. Qui è importante sottolineare che il Consiglio dell’Unione

Europea può mettere in atto quanto sopra, e può farlo a maggioranza. Auspicabilmente ciò potrebbe non essere necessario, se il paese in questione “non creerà rischi”; ma se questi rischi ci sono o meno potrà dipendere da un’eventuale maggioranza di “frugali” a guida tedesca, di cui non ci si può certo fidare.

L’*early warning system* è una procedura con cui il *board* del MES “avverte” un paese che i suoi pagamenti non sono in regola. Non sono previste sanzioni formali, ma è chiaro che l’effetto di tale *warning* sul *rating* del debito del paese in questione può essere devastante. I debiti di un paese verso il MES assumono il carattere di titoli privilegiati: qualsiasi cosa succede, devono essere rimborsati – il che naturalmente, come abbiamo visto, può creare difficoltà agli altri titoli di debito di quel paese.

3. L’articolo 14 del trattato istitutivo del MES stabilisce al comma 3 che “le modalità e le condizioni finanziarie dell’assistenza finanziaria precauzionale del MES sono specificate in un accordo sul dispositivo di assistenza finanziaria precauzionale che deve essere firmato dal direttore generale”; e al comma 4 “che il consiglio di amministrazione adotta direttive particolareggiate inerenti alle modalità di applicazione dell’assistenza finanziaria precauzionale del MES.” Queste procedure vengono implementate *dopo* che il paese ha fatto domanda di finanziamento (come specificato nell’art. 13). E’ intuibile quale sarebbe il trambusto politico (e sui famosi mercati) se il paese facesse domanda e venissero chieste condizioni inaccettabili.

Riassumendo fin qui, abbiamo insomma che avviando la procedura per il contributo del MES un paese si impegna non solo a rispettare certe condizioni, ma che parte di tali condizioni *non sono specificate* al momento dell’avvio della procedura.

4. La *Precautional Financial Assistanxe* (PFA) è il titolo delle *guidelines* il cui sito è indicato all’inizio del par.2. Abbiamo visto più sopra (punto 1 di questo paragrafo) cosa ciò significa in dettaglio; un richiamo generico nel paragrafo delle *guideline* dedicato alle condizioni per avere accesso alla linea di credito non dovrebbe ovviamente esserci se queste condizioni non ci fossero. Mi sembra chiaro che lo scopo del riferimento alla PFA è politico: affermare che anche il credito Covid-MES deve rispettare la logica di fondo del MES, e cioè (par. 1 delle *guidelines*) che il paese si impegna ad attuare le politiche necessarie a “rinforzare la credibilità dei suoi risultati macroeconomici” (“reinforcing the credibility of their macroeconomic performance”). Una frase ambigua, che però nelle mani degli iperliberisti che governano il MES apre la strada a possibili imposizioni nefaste, come il caso della Grecia ha ampiamente dimostrato.

4. Qualche considerazione più generale. In sostanza, usufruire della linea di credito MES-Covid implica la accettazione delle clausole previste per la linea di credito ECCL, senza particolari esenzioni. Queste clausole si ispirano alla filosofia della buona amministrazione bancaria: i soldi si prestano sulla base di impegni rigorosi da parte del debitore. (“ ‘E’ come con una banca: quando una banca considera se concedere un mutuo deve valutare se il debitore sarà in grado di ripagare il prestito’ ha detto Rojas, il responsabile dell’analisi economica e di mercato del MES“ (tradotto da ESM, *Safeguarding the Euro in Times of Crisis*, 2019, cap. 33). Si potrebbe discutere a lungo della validità di questa logica applicata agli stati, l’esempio della vicenda Grecia non può essere dimenticato; ma in realtà l’esempio non è valido. Nelle trattative con una banca le condizioni per il credito vengono discusse *prima*, e non *dopo* la concessione del medesimo, come nel caso del fondo per il covid. Questa pratica ricorda più lo strozzinaggio che il credito bancario.

Inoltre, non è vero che i fondi MES sono disponibili subito e quelli del Recovery Fund no. Lo sarebbero subito se, come molti auspicano, venissero allegramente distribuiti ai vari assessori alla sanità e alle compagnie farmaceutiche loro amiche. Ma se i fondi devono essere spesi sulla base di un progetto rigoroso (anche nelle procedure di appalto e concorsuali), e *se il governo nel chiedere l’intervento del MES vorrà stabilire seriamente il protocollo di intesa che abbiamo visto essere richiesto*, questo “subito” diventa qualche mese, e i tempi si avvicinano molto a quelli del Recovery

Fund. A pensar male si fa peccato ma spesso la si azzecca, diceva Andreotti che di queste cose se ne intendeva. Credo che molti di coloro che gridano “soldi subito” vogliano proprio evitare procedure rigorose, invocando il “subito” come valore supremo; e magari anche propiziare un po’ di austerità (per esempio: “visto che dobbiamo rimborsare il MES e i soldi non ci sono, che ne dite di privatizzare ancora un po’ la sanità?”).

5. Infine. Ma se ricorrere alla linea di credito del MES implica evidentemente delle condizioni, su quale base così tanti continuano a ripetere che le condizioni non ci sono? Va bene essere in mala fede, ignorare la realtà, essere giornalisti che esguono coscienziosamente il compito loro affidato, eccetera, ma qualche appiglio deve pure esserci da qualche parte. E infatti c’è: al paragrafo “Condizioni” del *term sheet* ufficiale è scritto, in un inglese curiosamente involuto, che “L’unico requisito per avere accesso alla linea di credito sarà che lo stato richiedente si impegna a usare i fondi per l’aiuto per la crisi pandemica per sostenere il finanziamento delle spese sanitarie, di cura e prevenzione, dirette o indirette dovute al Covid”. (“The only requirement to access credit line will be that the requesting member states would commit to use ESM pandemic Crisis Support to support domestic financing of direct and indirect healthcare, cure and prevention related costs due to the Covid 19 crisis”). Questo è l’unico punto della documentazione ufficiale in cui si parla di assenza di condizioni (a parte l’uso a fini sanitari). E tale assenza di condizioni riguarda l’accesso al credito, non il suo uso. Come abbiamo visto, le condizioni vengono dopo: infatti nello stesso documento, alla voce *monitoring*, vengono elencate quelle che abbiamo esaminato in questo testo. Basta dimenticarsi di leggere la parola “accesso” e il gioco è fatto.

Naturalmente la situazione sarebbe diversa se si potesse avere fiducia nelle istituzioni europee, se si potesse cioè contare sul fatto che esse saranno disposte a rivedere le loro regole quando ciò sia necessario per aiutare un paese in difficoltà. L’esempio della Grecia dimostra che non è così. Il fatto stesso che sia impossibile fidarsi delle istituzioni europee dovrebbe dare molto da pensare. Ma questo è un altro discorso.