

Da quando nel novembre 2019 sono emersi anche alle cronache i lavori in corso per completare la riforma del trattato del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), e cioè nell'ultimo anno, quasi tutte le regole della *governance* europea sono state travolte dal Coronavirus, e il Semestre europeo, di cui parliamo più avanti, deve fare i conti con una situazione straordinaria, e Paolo Gentiloni dice: "Un "meccanismo di allerta" potrebbe essere un eufemismo considerando la posizione in cui ci troviamo!".

Ci si trova a discutere di cancellazione del debito degli Stati, e si arriva a strumenti di sostegno per la ripresa delle economie e delle società europee basati su un debito comune. Fatte salve le ultime resistenze di Polonia e Ungheria nell'accettare le condizionalità legate al rispetto dello stato di diritto^[1] per l'accesso ai fondi dell'Unione: tutti i fondi, non solo quelli di NGEU.

L'ultima riunione dell'Eurogruppo che aveva all'ordine del giorno la riforma del MES è stata quella del 16 marzo 2020, e nelle conclusioni si legge: *"Abbiamo anche accennato brevemente allo stato di avanzamento della riforma del Trattato MES, su cui avevamo raggiunto un accordo - in linea di principio - a dicembre, ma dove sono rimaste alcune questioni legali da chiarire. Il lavoro svolto dai nostri delegati ha chiarito le rimanenti questioni aperte, compreso il cosiddetto Accordo di modifica all'accordo intergovernativo (IGA). Abbiamo convenuto che il nostro obiettivo dovrebbe ora essere completamente sulla preparazione della nostra risposta al virus corona e che procederemo quindi a finalizzare politicamente la riforma del trattato in un momento più appropriato."*

Ancora nella riunione dell'11 settembre scorso nella lettera di conclusioni dell'Eurogruppo si legge: *"Nel complesso i ministri hanno sottolineato la particolare urgenza di concordare la firma e la ratifica del [nuovo ndr] Trattato MES, insieme alla decisione politica sull'introduzione anticipata del sostegno comune all'SRF, sulla base della valutazione della riduzione del rischio da parte delle istituzioni."*

Nel frattempo, parallelamente alla diffusione del Sars-CoV-2 nel mondo, si è sviluppata in Italia la discussione sull'opportunità di accedere ai finanziamenti offerti dalla *Pandemic Crisis Support Enhanced Conditions Credit Line*, ovvero allo strumento di credito del MES inserito nel pacchetto della "rete di sicurezza" di 540 miliardi insieme a SURE e al fondo di garanzia della BEI per le piccole e medie imprese, di cui abbiamo scritto ampiamente nei mesi scorsi^[2].

Del dibattito, oltre che di una meticolosa ricostruzione storica e politica sul Meccanismo Europeo di Stabilità, e del posizionamento dei diversi soggetti politici sull'impiego del "MES sanitario" si può leggere in un meritorio articolo di Valigia Blu. Della proposta di riforma del MES abbiamo scritto ampiamente a partire dal novembre del 2019^[3].

Ma una discussione molto più interessante è partita qualche giorno fa a seguito della pubblicazione di un Policy brief a cura di Lucas Guttenberg, *Senior Research Fellow and Deputy Head of Research* dell'Istituto Jacques Delors di Berlino, citato innanzitutto dal Financial Times e poi anche da giornali italiani. Secondo Guttenberg la riforma del MES è stata concepita in un mondo pre-pandemico che presupponeva che la *governance* dell'Eurozona, e in particolare la *governance* economica dell'UE, sarebbe rimasto un affare intergovernativo per i decenni a venire. Invece, con l'aggravarsi della crisi, gli Stati membri hanno concordato nuovi strumenti, come Next Generation EU e il programma SURE, che incarnano l'approccio opposto a ciò che rappresenta il MES. "Questi strumenti si basano sulla fiducia, non sulla sfiducia. La loro ipotesi di lavoro è che gli Stati membri non sprecheranno lo spazio fiscale aggiuntivo che forniscono. Inoltre, gli Stati membri hanno affidato alla Commissione Europea, non al MES, l'indebitamento sui mercati per conto dell'UE e la supervisione della spesa."

Guttenberg ne trae tre conseguenze:

"In primo luogo, il MES è diventato politicamente impraticabile. I programmi del MES, non importa quali siano le condizioni, sono diventati politicamente così costosi che vi si farà ricorso solo in circostanze terribili, cioè quando è troppo tardi. Questo è in una certa misura ingiusto nei confronti del MES come organizzazione. La progettazione dei programmi precedenti era nelle mani della Commissione, della BCE e del FMI [la troika]. Il personale del MES non ha avuto quasi alcun ruolo. Ma la politica è raramente giusta.

In secondo luogo, il sostegno dell'UE in tempi di crisi non porta in sé lo stigma. Lo straordinario accesso ai prestiti di SURE ne è un chiaro indicatore. Ciò significa che gli strumenti di gestione delle crisi possono essere progettati in modo da consentire un intervento tempestivo.

Terzo, molto è legalmente possibile nel diritto dell'UE quando esiste la volontà politica. La facilità con cui SURE e NGEU sono stati istituiti indica che vi è un ampio campo di applicazione all'interno dei trattati dell'UE per istituire consistenti sovvenzioni e, cosa più importante dal punto di vista del MES, prestiti e regimi di sostegno. Insieme, i soli schemi di prestito hanno una capacità di 460 miliardi di euro, superiore all'attuale capacità di prestito residua del MES che si attesta a 410 miliardi di euro."

"Di conseguenza, nelle prossime settimane, l'Eurogruppo dovrebbe salvare l'unica parte della riforma che è ancora fortemente necessaria: la funzione di garanzia comune (backstop) al Fondo di risoluzione unico delle banche sotto forma di linea di credito rotativo. Ora più che mai, non possiamo escludere una crisi bancaria sistemica nel prossimo futuro e l'Europa deve prepararsi. Allo stesso tempo, dovrebbe buttare via il resto della riforma, perché per rimanere rilevante, il MES non ha bisogno di riforme, deve diventare qualcosa di

nuovo.

Posizionare il MES al di fuori del quadro giuridico dell'UE è diventata una responsabilità inutile. Di conseguenza, una reinvenzione del MES dovrebbe iniziare inserendolo nel quadro giuridico dell'UE.

Una tale reinvenzione dovrebbe avere tre componenti:

- In primo luogo, gli strumenti del MES dovrebbero essere inseriti nel quadro giuridico dell'UE con un nuovo nome. Tutti i Programmi di sostegno ai prestiti dell'UE - ex linee di credito MES, il programma SURE, il comparto prestito dello strumento di recupero e resilienza (RRF), lo strumento per la bilancia dei pagamenti per i paesi non euro e il sostegno dell'SRF dovrebbero essere consolidati sotto il tetto della Commissione in un'unica struttura con un'offerta coerente di diverse linee di credito per differenti esigenze. ...

In secondo luogo, il capitale versato nel MES dovrebbe essere trasferito all'UE e diventare lo stock di garanzia per i programmi di sostegno al prestito. Se necessario, per raggiungere la potenza di fuoco finanziaria simile a quella del MES gli Stati membri del MES potrebbero inoltre dare garanzie come hanno fatto per SURE o concedere spazio aggiuntivo al budget dell'UE come è stato fatto per NGEU. I prestiti MES in essere dovrebbero essere riportati nei libri contabili dall'UE, aumentando così ulteriormente l'universo di obbligazioni dell'UE disponibili come "safe assets".

Terzo, il MES come organizzazione dovrebbe diventare l'agenzia del debito dell'UE sotto gli auspici della Commissione e responsabile della gestione dello stock di debito in essere dell'UE. Il personale del MES ha un'ampia esperienza nell'emissione di debiti e nella gestione dei rapporti con gli investitori, e potrebbe integrare la mancanza di esperienza della Commissione in questo settore."

L'*audience* internazionale che ha avuto la proposta del ricercatore del Delors Institute è stata favorita dal fatto che è arrivata a maturazione nel momento giusto, all'inizio della seconda ondata della pandemia, dopo che la crisi economica e sociale si è rilevata nella sua profondità e durata, e in una Europa che sta ricomponendo il suo carattere di Unione, se non altro perché nessuno si salva da solo.

Nei mesi scorsi tesi simili sono state proposte da molti economisti e commentatori, e, per quello che ci riguarda anche sulle pagine di Transform!Italia.

Ma diventa molto rilevante se viene sostanzialmente condivisa dal vertice di una delle Istituzioni europee, e se viene messa insieme alla cancellazione del debito contratto dagli Stati per il contrasto alla pandemia, all'emissione di eurobond permanenti, e alla riforma

dei trattati per eliminare il diritto di veto in tutti gli ambiti della politica dell'Unione, come ha fatto David Sassoli qualche giorno fa in un'intervista a la Repubblica.

E Enrico Letta ha scritto su twitter che i *"Fondi #MES sanità si sarebbero potuti usare a mio avviso. Ma Stati e opinioni pubbliche non si fidano. Prenderne atto e riformare radicalmente il tutto, trasferendo quei 400 miliardi alla Commissione che li può usare bene contro la recessione."* E dice all'assemblea di Confartigianato che *"Bisogna trovare il modo di far rientrare quel denaro nel sistema comunitario e metterlo immediatamente a disposizione degli Stati"*.

Un altro recente contributo sul tema viene da uno studio di Amedeo Argentiero e Carlo Andrea Bollino, pubblicato su *economia&politica*, nella forma di *"Un'analisi costi-benefici economica, politica e sociale dell'uso del MES per la sanità"*. Dopo averci ricordato che lo schema proposto dalla PCS ECCL per presentare una richiesta di fondi mostra come siano rendicontabili ai fini del finanziamento solo le spese previste per far fronte all'emergenza Covid-19 sostenute nelle annualità 2020 e 2021 che in molti casi sono già state stanziare, e che è dunque da escludere che la costruzione di nuovi ospedali e strutture di cura possa rientrare nel novero delle spese finanziabili, conduce alla conclusione che *"l'elevato livello di debito pubblico, come quello italiano, suggerirebbe un comportamento quantomeno prudentiale nell'evitare la corsa "a fare i primi" nella scelta di uno strumento finanziario "nuovo" con le possibili insidie finora descritte, ma di valutarne preventivamente gli esiti su un altro paese membro in condizioni simili alle nostre."*

Intanto la Commissione ha presentato oggi il pacchetto d'autunno del Semestre europeo, con la raccomandazione per la zona euro, la relazione sul meccanismo di allerta e la proposta di relazione comune sull'occupazione. Inoltre, sono stati presentati i pareri sui documenti programmatici di bilancio degli Stati membri della zona euro.

Per quanto riguarda il Documento programmatico di bilancio dell'Italia *"la Commissione ritiene che il documento programmatico di bilancio sia nel complesso in linea con la raccomandazione adottata dal Consiglio il 20 luglio 2020. La maggior parte delle misure stabilite nel documento programmatico di bilancio dell'Italia stanno sostenendo l'attività economica in un contesto di notevole incertezza. Tuttavia, alcune misure non sembrano essere temporanee o sostenute da misure di compensazione. Dato il livello del debito pubblico italiano e le elevate sfide di sostenibilità a medio termine anche prima dell'emergenza della pandemia COVID-19, è importante che l'Italia assicuri che, quando adotta misure di bilancio di sostegno, viene preservata la sostenibilità fiscale a medio termine. L'Italia è invitata a rivedere regolarmente l'uso, l'efficacia e l'adeguatezza delle misure di sostegno e essere pronti ad adattarle come necessario al mutare delle circostanze"*. Una considerazione analoga è fatta per la Francia.

Secondo le previsioni della Commissione, mentre misure pari allo 0,3% del PIL sono temporanee, un altro 1,1% del PIL non sembra essere temporaneo o coperto da misure di compensazione. Ci si riferisce, in particolare, al taglio dei contributi previdenziali nelle regioni più povere, all'estensione del credito d'imposta sul reddito da lavoro dipendente, all'introduzione di un bonus famiglia, così come a maggiori risorse assegnate ai ministeri e ad altri servizi pubblici.

Ebbene, per fortuna queste misure non sono temporanee. D'altronde lo stesso commissario Gentiloni ha esordito dicendo che l'Europa non sta sperimentando una ripresa "a forma di V", visto che la forte ripresa nel terzo trimestre è stata interrotta dalla recrudescenza della pandemia questo autunno. Per i prossimi due anni la ripresa sarà incompleta e irregolare, con un'incertezza costantemente elevata e molteplici rischi.

Dunque, è necessario proseguire con politiche a breve termine che affrontino la crisi e sostengano la ripresa, e il secondo pilastro è perseguire investimenti e riforme per rafforzare la resilienza economica e sociale e realizzare con successo la transizione verde e digitale.

"La raccomandazione contiene un messaggio chiaro sulla posizione politica e la sua sequenza: mantenere per ora politiche fiscali e di altro tipo di sostegno; continuare a coordinare le misure; e quando le condizioni lo consentono, eliminare le misure di sostegno gradualmente, in modo da non arrestare la ripresa sul nascere o danneggiare le persone più colpite. ... Si tratta di camminare su due gambe: attuare riforme che rafforzano la produttività e l'occupazione e aumentare il livello di investimenti pubblici e privati."

La raccomandazione sulla politica economica dell'area euro pone, tra l'altro, molta attenzione alla necessità di perseguire e anticipare le riforme per affrontare i fattori che costituiscono strozzature per gli investimenti, garantendo l'efficienza e un uso tempestivo dei fondi dell'UE, compreso Next Generation EU. Quindi rafforzare l'efficacia e la digitalizzazione della pubblica amministrazione, compresi i sistemi della giustizia e della salute e i servizi pubblici per l'impiego. Ridurre gli oneri amministrativi per le aziende e migliorare l'ambiente aziendale. Predisporre misure efficaci per contrastare le frodi, la corruzione e riciclaggio di denaro.

La relazione comune sull'occupazione per il 2021, che fa parte del pacchetto di autunno del Semestre europeo, si concentra sull'impatto di COVID-19 sul mercato del lavoro.

La pandemia ha interrotto un trend positivo di 6 anni nell'occupazione, creando un forte shock sul mercato del lavoro in tutta l'UE. Un anno fa, nell'ultimo trimestre del 2019, si era raggiunto nell'UE un numero record di 209 milioni di persone occupate. Nel secondo trimestre del 2020, questo numero era sceso di 6,1 milioni, il che corrisponde a una perdita

del 3% della forza lavoro UE.

La rapida implementazione di misure a sostegno del lavoro a tempo ridotto, come in Italia la cassa integrazione, ha contribuito a mantenere i posti di lavoro, ma il numero di ore lavorate per lavoratore è diminuito di oltre il 10%. La disoccupazione finora è aumentata solo moderatamente, perché è passata dal 6,5% di marzo 2020 al 7,5% di settembre. Però la crisi ha colpito in modo particolarmente duro i lavoratori con forme di lavoro atipiche, soprattutto i lavoratori temporanei e le persone poco qualificate. In UE si sono persi 4,1 milioni di contratti temporanei e prevalentemente di lavoratori giovani: la disoccupazione giovanile è aumentata molto più rapidamente della disoccupazione complessiva perché è passata dal 14,9% al 17,1% tra marzo e settembre, in media europea. Ci sono 5,4 milioni di giovani, compresi i NEET, che non vanno a scuola, non sono in formazione e non lavorano, disoccupati e in cerca di lavoro o fuori dal mercato del lavoro.

Aggiunge il commissario per il Lavoro e diritti sociali Nicolas Schmit “Per quanto riguarda i gruppi vulnerabili, abbiamo visto che soprattutto le PMI nel settore della vendita al dettaglio e dell’ospitalità soffrono molto a causa dei blocchi. E ovviamente anche le persone che lavorano in questi settori stanno soffrendo molto. Anche il settore della cultura, dell’intrattenimento, è quasi chiuso. Sono persone che molto spesso non beneficiano di alcun supporto. Dirò anche che dobbiamo prevedere come possiamo dare sostegno a queste categorie di persone, i lavoratori autonomi, che hanno perso la base del loro reddito. ... Le persone che non sono mai state a rischio di povertà ora sono davvero a rischio di povertà. Fanno la fila per ricevere aiuti alimentari. La situazione in questo senso è diventata più drammatica.”

^[1] Della questione dello stato di diritto avevamo scritto qui: Stato di diritto: intanto proteggiamo le finanze, il 26 settembre 2018, commentando la Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018

^[2] Un negoziato difficile, 15 aprile 2020, Il pacchetto UE contro il Covid-19 è troppo debole, 13 maggio 2020.

^[3] Il Fondo Monetario si mangia l’Europa, 27 novembre 2019, MES reloaded – il meccanismo di un ingranaggio, 4 dicembre 2019, MES revolution – un granello nell’ingranaggio ?, 15 gennaio 2020