

Whatever it takes (to lose control): la Grecia e il prezzo della governance tra austerità e automatismo delle regole

MARTINA SETTINERI

Prof. Alberto Petrucci

RELATORE

Martina Settineri, 104392

CANDIDATO

Indice

Introduzione

Capitolo I. *Assetto economico e finanziario dell'Eurozona e della Grecia nel 2012*

- 1.1. La Grecia del 2012: PIL, finanza pubblica, equilibrio macroeconomico
- 1.2. Contesto europeo e tensioni sistemiche

Capitolo II. *Un tentativo di salvataggio: le misure varate dalla BCE*

- 2.1. La *governance* economica europea dopo la crisi del debito sovrano
- 2.2. Interventi della BCE: tra *Fiscal Compact* e Patto di stabilità e crescita
- 2.3. Le riforme macroeconomiche del governo greco

Capitolo III. *Uno sguardo sul versante economico e istituzionale*

- 3.1. Effetti macroeconomici nel medio-lungo periodo in Grecia
- 3.2. Una politica di austerità: conseguenze sul piano economico e sociale
- 3.3. Implicazioni per i paesi dell'Eurozona
- 3.4. Piena legittimità: il parere della Corte di Giustizia UE

Conclusioni

Introduzione

La crisi del debito sovrano in Europa – esplosa con particolare intensità in Grecia – ha rappresentato uno dei momenti più critici nella storia dell'integrazione europea. Il caso greco, in particolare, si è rivelato emblematico circa il *prezzo* da pagare per mantenere la stabilità dell'Eurozona, tra misure di austerità durissime e nuove regole volte a ristabilire e mantenere la disciplina e la sostenibilità fiscale. La scelta di dedicare questo lavoro di tesi alla vicenda Grecia/Eurozona nasce sia dall'importanza storica di quegli eventi, sia da motivazioni legati alla sfera personale: assistere, da cittadina europea, alle difficoltà attraversate dal popolo greco e alle tensioni politiche ed economiche generate dalla crisi ha suscitato in me un profondo interesse nel comprendere come e perché si sia giunti a "*fare qualsiasi cosa*" pur di salvare l'euro, e a quale costo ciò sia avvenuto. Sin dai miei primi studi in economia europea, la crisi greca ha rappresentato per me non soltanto un oggetto di analisi accademica, ma anche e soprattutto una vicenda in grado di interrogare in profondità i concetti di solidarietà, sovranità e giustizia sociale. L'interesse per questo tema è maturato nel tempo, alimentato dal desiderio di comprendere i meccanismi e le logiche istituzionali che hanno portato l'Unione Europea ad affrontare la crisi con strumenti che, quantunque formalmente adeguati, hanno prodotto effetti devastanti per un'intera generazione. Come studentessa, ho sentito il bisogno di interrogarmi sulle alternative possibili, nella speranza di cogliere le lezioni – anche critiche – che questa vicenda può offrire al futuro dell'integrazione europea.

Proprio per questo il titolo dell'elaborato – "*Whatever it takes (to lose control): la Grecia e il prezzo della governance europea tra austerità e automatismo delle regole*" – richiama la celebre promessa di Mario Draghi "*whatever it takes to preserve the euro*", aggiungendovi una nota provocatoria, indicando la volontà di indagare il paradosso di una strategia di salvataggio attuata "a ogni costo", anche a scapito del controllo democratico e della coesione sociale.

Questa tesi si propone dunque di esaminare la crisi greca e la risposta dell'Unione Europea mediante una prospettiva multidisciplinare, offrendo uno sguardo sia economico-finanziario sia politico-istituzionale.

Nel primo capitolo viene analizzato l'assetto economico e finanziario della Grecia (e dell'Eurozona) antecedente e contemporaneo allo scoppio della crisi, al fine di individuarne le cause profonde e i fattori di vulnerabilità preesistenti. Si delineano gli indicatori macroeconomici chiave – dall'andamento del PIL e del debito pubblico all'equilibrio dei conti con l'estero – evidenziando come un'apparente prosperità dei primi anni 2000 celasse, in realtà, significativi squilibri strutturali. In questa sezione iniziale si ripercorre inoltre il *contesto politico-istituzionale* che ha costituito lo sfondo della crisi, incluso il ruolo delle istituzioni nazionali greche e le prime difficoltà emerse nell'unione monetaria, delineando il quadro generale in cui sarebbe deflagrata la tempesta finanziaria del 2010-2012.

Il secondo capitolo è dedicato alle riforme e ai meccanismi istituzionali messi in atto a livello europeo nel tentativo di gestire e arginare la crisi. Si approfondisce l'evoluzione della *governance economica* dell'Unione dopo il 2010, caratterizzata da una marcata transizione verso regole automatiche stringenti e un approccio più tecnocratico. Vengono esaminati i nuovi pacchetti normativi in materia fiscale (dal *Six-Pack* al *Fiscal Compact*, fino al *Two-Pack*) introdotti per rafforzare la disciplina di bilancio, nonché il ruolo cruciale assunto dalla Banca Centrale Europea. In particolare, si analizza la risposta della BCE – sintetizzata dal famoso impegno di Draghi a fare “qualunque cosa sia necessaria” (“*whatever it takes*”) per salvare l'euro – e i suoi programmi non convenzionali di intervento (come l'OMT), evidenziando come l'azione decisa dell'*Eurotower* abbia rappresentato una svolta nella gestione della crisi, sebbene vincolata a condizioni severe. Questa parte della tesi mette in luce il nuovo equilibrio di poteri emerso in Europa durante l'emergenza: da un lato un rafforzamento dei vincoli sovranazionali e delle sorveglianze sui bilanci nazionali, dall'altro il dibattito (spesso sotterraneo) sulla legittimità democratica di tali interventi straordinari.

Il terzo capitolo, infine, affronta le conseguenze che le politiche adottate hanno prodotto sia in Grecia sia sull'Eurozona nel suo complesso. Vengono analizzati gli effetti macroeconomici e sociali sul tessuto greco nel medio-lungo periodo: la drammatica contrazione del PIL, l'esplosione della disoccupazione (soprattutto quella giovanile), l'impatto sulla coesione sociale e sulle condizioni di vita della popolazione. Parallelamente, si considerano le ripercussioni sistemiche per l'UEM, mettendo in evidenza come la crisi

greca abbia agito da *stress test* per l'intera Eurozona. In questo capitolo si discutono, inoltre, le implicazioni politiche e istituzionali della vicenda: dalla frattura della fiducia reciproca tra paesi membri (in particolare tra paesi del Nord e del Sud Europa) alla nascita di nuovi strumenti di solidarietà finanziaria (come il Meccanismo Europeo di Stabilità), fino al dibattito sul *deficit* democratico sollevato dall'intervento della Troika nelle decisioni di politica economica nazionale. Questo capitolo conclusivo prepara così il terreno per una riflessione finale sulle lezioni apprese e sulle sfide future emerse da questa crisi.

In sintesi, l'obiettivo generale dell'elaborato è quello di far luce sul rapporto tra austerità e governance europea, attraverso il paradigma greco, e di valutare criticamente gli effetti di un approccio orientato al rigoroso automatismo delle regole. La domanda di fondo a cui si cerca di rispondere è duplice: *qual è stato il costo economico, sociale e democratico del "whatever it takes" europeo?* E, d'altro canto, *quali insegnamenti ha tratto l'Unione da questa drammatica esperienza per il futuro della propria integrazione?* Queste questioni guideranno l'analisi nei capitoli e saranno riprese nelle conclusioni, con l'auspicio di contribuire a una maggiore consapevolezza sui limiti e le potenzialità dell'attuale architettura economica dell'Eurozona.

Capitolo I

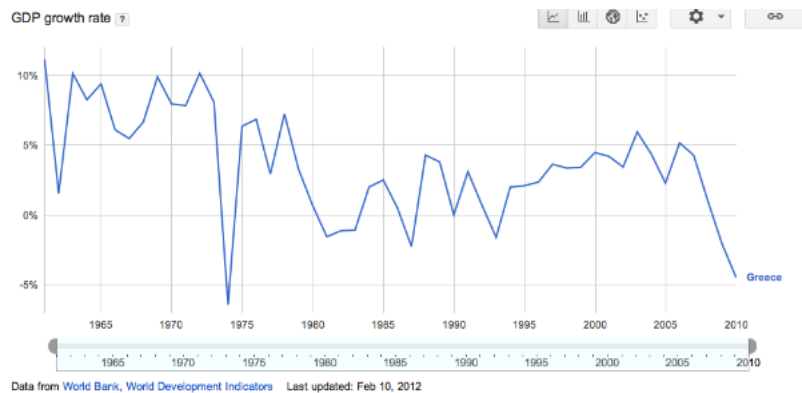
Assetto economico e finanziario dell'eurozona e della Grecia nel 2012

1.1 La Grecia del 2012: PIL, finanza pubblica, equilibrio macroeconomico

I fattori da cui scaturisce una crisi della portata di quella analizzata affondano le loro radici nel funzionamento e nella struttura dell'intero apparato politico – istituzionale. Per individuare le cause remote, infatti, non è sufficiente soffermarsi sui dati macroeconomici che attestano il generale deperimento dell'economia; questi ultimi possono essere considerati piuttosto come una conseguenza di un processo di deterioramento dovuto a una molteplicità di eventi scatenanti che questo capitolo si propone di indagare.

Il crollo improvviso che investe l'economia del paese stupisce in maggior misura se si considera che all'inizio degli anni 2000 - almeno fino al 2007 - la Grecia figura come una delle economie più floride dell'Eurozona (seppur illusoriamente); ciò è attestato dai dati relativi al PIL, il quale cresce ad un ritmo alquanto sostenuto (addirittura ad un ritmo del 6% nell'anno 2003). Tale ritmo, pur rallentando moderatamente del 2005 a causa dell'impiego di ingenti risorse finanziarie per l'organizzazione delle Olimpiadi ad Atene nell'anno precedente, si mantiene in crescita al ritmo di 2,8%, per poi, nel 2006, aumentare di ben 4 punti. Grazie all'immagine di un'economia sana e in crescita, il Paese ottiene vari prestiti dalle banche a tassi di interesse ridotti e quindi vantaggiosi. Si noti che, durante quegli anni, il debito greco era solito ottenere la valutazione "A" (che indica il livello massimo dell'affidabilità) dalle agenzie di *rating*. Di seguito un grafico che illustra la crescita economica dagli anni 60 sino allo scoppio della crisi¹.

¹Si consulti *Word Bank*, 2012.



E' evidente come la crisi si configuri come il discrimine che segna il prima e il dopo. I settori che *in primis* vengono danneggiati sono quelli su cui si basa l'economia greca, soprattutto il turismo, il quale risente marcatamente delle fluttuazioni economiche nel breve periodo.

Una delle cause remote della crisi concerne sicuramente il fatto che il governo greco, in quegli anni apparentemente prosperi, falsifica i conti al fine di rientrare nei parametri imposti dalle istituzioni comunitarie per poter entrare a far parte dell'Eurozona sotto un'unica moneta. L'euro, infatti, viene introdotto nel Paese nel 2001, nonostante il rapporto *deficit*/PIL superasse di gran lunga la soglia del 3% già dal 1999. Dopo una prima ammissione di colpa verificatasi nel 2004 (in concomitanza con la legislatura guidata da Nuova Democrazia, partito greco di centro-destra), nel 2009, il nuovo premier George Papandreu (facente capo alla componente socialista) accusa il precedente governo di aver truccato i conti. In quello stesso anno il rapporto *deficit*/PIL assume un valore spropositato pari al 12%. Da ciò si evince come la corruzione fosse addirittura penetrata all'interno degli uffici dell'istituto nazionale di statistica, il cui direttore, a seguito di queste dichiarazioni, viene arrestato e processato per aver truccato i conti. Un anno prima rispetto a questo evento, l'istituto viene reso indipendente dalle dinamiche interne alla politica, dalle quali era stato certamente condizionato.

Nel 2010 scoppia l'ennesimo scandalo secondo il quale, nel 2001, l'amministrazione greca avrebbe elargito ingenti somme di denaro alla nota banca d'investimento Goldman Sachs Inc. (con sede a Manhattan, New York), per far sì che questa e altre grandi compagnie

mascherassero tutto il denaro che la Grecia continuava a chiedere in prestito per riuscire a fronteggiare le spese senza che il bilancio lo permettesse. Naturalmente si tratta di un meccanismo che non fa altro che peggiorare i dati – almeno quelli autentici – su deficit e debito, in una sorta di circolo vizioso destinato, come si vedrà, a condurre il Paese sulla soglia del *default*.

Un primo presagio del disastro economico che si sarebbe verificato di lì a poco emerge nel 2009, quando le più importanti agenzie di *rating* - Fitch e Standard & Poor's - dequalificano il debito greco da A- a BBB+. Conseguentemente, la fiducia degli investitori inizia a sfaldarsi sempre di più, determinando un innalzamento dei tassi di interesse su tutti i prestiti. La situazione subisce un ulteriore peggioramento allorché, dopo qualche mese, il *rating* diventa *junk*, caratteristico cioè di quei Paesi che presentano un elevatissimo rischio di *default*.

A fronte di un deterioramento incalzante e continuo delle condizioni economiche greche, l'eurogruppo, attraverso il Fondo Monetario Internazionale, offre un pacchetto di aiuti da 30 miliardi di euro che il governo greco rifiuta, per poi chiederne 45 pochi giorni dopo.

30 miliardi è proprio la cifra che si stima la Grecia perda ogni anno a causa della dilagante evasione fiscale, calibrata su un PIL non superiore a 300 miliardi di euro, sul quale, pertanto, incide copiosamente. Infatti, come riportato dal FMI, circa il 75% dei cittadini greci dichiara un reddito inferiore a 12.000 euro, livello al di sotto il quale è prevista l'esenzione fiscale.

Alla luce degli eventi susseguitsi negli anni precedenti lo scoppio della crisi, quest'ultima non può essere considerata una mera questione di bilanci in rosso e debiti da ripagare. Si tratta piuttosto di un'*impasse* il cui fulcro ha origine nell'ambito istituzioni greche, caratterizzate da un sistema politico e amministrativo fragile ed inefficiente, di cui i conseguenti dati macroeconomici rappresentano un'inesorabile implicazione. Appare dunque chiaro come, nel momento in cui la Grecia si trova a dover fronteggiare una crisi economica globale, l'apparato politico e quello amministrativo sono già da tempo in

difficoltà: corruzione, inefficienze burocratiche e disfunzioni strutturali sono gli elementi principali, sicuramente non idonei ad affrontare una situazione che avrebbe invece richiesto una reazione tempestiva, decisa e coordinata.

Uno dei punti focali di questa crisi è proprio la debolezza delle istituzioni statali. A fronte di una popolazione che soffre le conseguenze delle politiche di austerità², le istituzioni governative appaiono sempre più lontane dalla società civile e incapaci di fornire rimedi effettivi e tempestivi. Secondo il rapporto dell'OECD³, l'apparato amministrativo della Grecia si configura come strutturalmente inefficiente; connotato dalla concentrazione di potere nelle mani di pochi individui e da una gestione delle risorse pubbliche che non riesce a tenere testa alle necessità di una crisi di tale portata.

Non solo le istituzioni greche, ma, come si leggerà più avanti⁴, anche quelle europee e internazionali, come la BCE e il FMI, reagiscono in modo non tempestivo e a tratti incoerente, imponendo misure che, sebbene necessarie per evitare il *default*, contribuiscono all'acuirsi della crisi sociale ed economica. La Grecia, pertanto, si trova in una posizione complessa, non solo a causa del proprio debito, ma anche perché le sue istituzioni, già sfibrate da anni di crisi interna e dai numerosi scandali precedentemente citati, si trovano sotto il controllo di politiche esterne che spesso non tengono conto della realtà sociale e politica del Paese. Il governo greco appare sempre più come un attore subalterno, incapace di opporsi a una visione imposta dall'esterno.

Il rapporto del FMI (2012)⁵ mette in evidenza come le politiche imposte dalle istituzioni internazionali non tengano conto dell'importanza di irrobustire la *governance* interna della Grecia e di tentare di alleviare non solo i disastrosi effetti economici, ma anche e soprattutto le criticità ad essi sottostanti. Piuttosto che supportare il Paese con politiche di crescita e riforme strutturali a lungo termine, le misure vertono principalmente su tagli alla spesa e aumenti fiscali, in una prospettiva diretta più che altro a contrastare gli effetti nel

² Cfr. cap. III, 3.2.

³ Si veda OECD (2011).

⁴ Cfr. cap. I, 1.2.

⁵ Si consulti IMF (2012).

breve termine. *De facto*, il sistema statale greco non solo viene messo sotto pressione dalle politiche economiche imposte, ma subisce un colpo esiziale per quanto concerne la legittimazione. I cittadini, percependo una totale assenza di controllo da parte del governo, in una situazione in cui le decisioni che avrebbero influito direttamente sulla loro vita vengono assunte lontano da Atene, cominciano a perdere ineluttabilmente fiducia nelle istituzioni⁶.

Inoltre, secondo L'OECD⁷, le riforme fiscali e amministrative, che avrebbero dovuto essere il motore di un'uscita dalla crisi, sono state rallentate da resistenze interne e da un'incapacità di coordinamento tra i vari livelli di governo.

Questo sistema inefficiente e la crescente sfiducia nelle istituzioni rendono ancora più complicata una efficiente gestione della crisi. Mentre le misure imposte dall'esterno sembrano destinare la Grecia a un vortice di declino, il sistema statale del Paese non è preparato né a rispondere alle sfide economiche né a gestire la sempre crescente tensione sociale. La Grecia, dunque, diventa un simbolo di come un sistema istituzionale debole possa rendere una crisi economica non solo più difficile da risolvere, ma anche più gravosa per i cittadini.

Il fallimento delle istituzioni greche di fronte a questa crisi mette in luce un altro tema rilevante: l'assenza di solidarietà all'interno dell'Eurozona, a proposito della quale, come noto, si parla spesso di integrazione a geometria variabile. Mentre altri Paesi membri si concentrano sulla disciplina fiscale e sul contenimento del debito, la Grecia si trova a gestire il peso di politiche che non considerano appieno la necessità di un supporto reciproco e solidale all'interno della zona euro. In effetti, come sottolineato da Featherstone (2011)⁸, la Grecia è stata vittima non solo di una crisi economica globale, ma anche di un sistema che, pur essendo un'unione monetaria, non era pronto ad affrontare disuguaglianze interne così marcate.

⁶ Cfr. cap. III.

⁷ Si veda OECD (2011).

⁸ Consultare Featherstone (2011).

Non è solo la gestione economica a fallire, ma anche e soprattutto la *governance* politica, che lascia i cittadini privi di riscontro, portati a diffidare delle proprie istituzioni e sempre più lontani dalle decisioni che li riguardano. La Grecia, quindi, non è solo un Paese che affronta il disastro economico, ma anche un Paese che vede crollare la fiducia nella capacità di recupero del sistema statale, o meglio, nella sua capacità di resilienza.

Il sistema politico greco è storicamente caratterizzato da un certo dislivello tra l'apparato burocratico, piuttosto statico e inerte, e la capacità delle istituzioni di rispondere alle sfide provenienti sia dall'esterno che dall'interno. La costituzione greca, nell'ambito di un sistema parlamentare, prevede una relazione di interdipendenza tra l'esecutivo e il legislativo, ma la pratica mette spesso in evidenza un funzionamento inefficace, con una *leadership* che fatica a prendere decisioni tempestive e concrete in momenti emergenziali. Il potere politico è stato a lungo concentrato nelle mani di *élite* politiche, le quali si sono spesso servite delle risorse dello Stato a scopi clientelari, alimentando un sistema in cui le scelte politiche e le nomine amministrative erano il risultato più di logiche di partito e di potere che di una visione di lungo periodo per il bene comune.

Un primo aspetto critico del sistema greco può essere ravvisato nella pervasività del clientelismo, che storicamente caratterizza il modo in cui le risorse statali venivano distribuite. Le nomine pubbliche, i contratti statali e gli appalti vengono frequentemente utilizzati per creare alleanze politiche piuttosto che per implementare l'efficienza del governo. Come emerge dal rapporto di Transparency International (2012)⁹, la corruzione e la mancanza di trasparenza sono problemi sistemici che interessano vari livelli di governo, ostacolando la crescita di un'amministrazione pubblica efficace.

Un altro problema è rappresentato dall'inefficienza burocratica che ostacola le riforme necessarie per modernizzare il Paese. Nonostante il contesto europeo e le sfide economiche, la Grecia ha fatto pochi passi concreti per migliorare l'efficienza della propria amministrazione pubblica. Le riforme sono spesso osteggiate dalla resistenza interna e dall'assenza di visione strategica soprattutto nel lungo termine. Secondo l'OECD (2011)¹⁰, il

⁹ Si veda Transparency International (2012).

¹⁰ Si veda OECD (2011).

sistema burocratico greco, pur essendo ampio e centralizzato, era caratterizzato non solo da una carenza di risorse, ma anche da un basso livello di *accountability*¹¹. Questa inefficienza tende a presentare le proprie ripercussioni dirette sulla capacità del governo di attuare le politiche di riforma economica e fiscale necessarie per superare la crisi e per evitarne una futura.

Si è già detto dell'ingente problema concernente l'evasione fiscale. La debolezza delle autorità fiscali è un altro punto cruciale della crisi esaminata. Queste ultime risultano inadeguate sia nel raccogliere le imposte in modo efficiente che nell'utilizzo trasparente dei fondi pubblici. L'evasione fiscale è un problema costante e sistemico, da attribuire in parte alla bassa fiducia nelle istituzioni e alla tradizione di impunità. Il rapporto dell'OECD¹² sottolinea che una delle principali sfide è proprio la mancanza di una solida infrastruttura fiscale, che non consente di garantire una corretta e trasparente raccolta delle imposte, contribuendo al persistente *deficit* di bilancio del Paese. La crisi economica esacerba ulteriormente tali criticità, in quanto la necessità di risanare le finanze pubbliche si scontra con la scarsità di risorse e con la difficoltà di riformare *ex novo* un sistema fiscale obsoleto. Inoltre, come sottolineato nel rapporto del FMI¹³, la burocrazia fiscale e la scarsa capacità di monitoraggio fanno sì che una parte significativa delle risorse fiscali venga dispersa, impedendo al governo di fronteggiare efficacemente le sue difficoltà finanziarie. Inoltre, la lentezza della giustizia amministrativa e civile ha un impatto diretto sulla capacità dello Stato di applicare le proprie leggi e regolamenti. La giustizia, tradizionalmente un settore fondamentale per garantire l'equità e l'efficienza di un sistema politico, è un altro settore in crisi, che presenta procedure lunghe e inadeguate che ritardano il processo decisionale.

Come accennato, la scarsa trasparenza nel processo decisionale mina la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni governative. Le politiche fiscali e le decisioni economiche, soprattutto mentre la crisi è ancora in corso, vengono percepite come comminate dall'esterno, senza una reale consultazione o partecipazione delle parti sociali e

¹¹ Capacità di rendere conto delle proprie azioni e dei risultati conseguiti.

¹² Si consulti OECD (2011).

¹³ Si veda IMF (2012).

della popolazione nel suo insieme. La *governance* centrale riscontra difficoltà nella comunicazione e nel coinvolgimento dei cittadini in un processo di riforma che li riguarda direttamente, alimentando un senso di estraneità rispetto alle decisioni politiche assunte. Come evidenziato nel lavoro di Sotiropoulos (2012)¹⁴, la debolezza dello Stato greco non risiede solo nella sua limitata capacità di agire, ma anche nella sua incapacità di coinvolgere la società civile in modo trasparente e inclusivo. Questo fa crescere la frustrazione e la disillusione tra i cittadini, che vedono la propria classe dirigente come distante e incapace di risolvere i problemi.

Il rapporto della Banca Mondiale (2012)¹⁵ evidenzia come i lunghi tempi della giustizia amministrativa siano un ostacolo significativo per le imprese e i cittadini. Le lunghe attese volte a risolvere le controversie legali e le difficoltà nella garanzia dell'efficacia delle decisioni giudiziarie alimentano la frustrazione sociale e il malcontento generale, contribuendo ulteriormente a dar vita a un clima di sfiducia nelle istituzioni.

Inoltre, l'incapacità di costruire una macchina amministrativa snella ed elastica ostacola qualsiasi tentativo di svecchiamento. La Commissione Europea¹⁶ ribadisce che le riforme fiscali e amministrative proposte come parte del programma di aggiustamento economico avrebbero potuto essere molto più efficaci se l'infrastruttura burocratica fosse stata adeguatamente supportata. Invece, la mancanza di coordinamento tra i vari settori dell'amministrazione e il suo approccio antiquato rendono le riforme lente e inadeguate rispetto alla gravità della situazione economica, riscontrabile dai dati che verranno citati.

La Grecia è protagonista di un lungo e complesso rapporto con le istituzioni europee e la Troika durante la crisi, che causa profonde ripercussioni sulla sua autonomia politica ed economica. Man mano che la crisi si aggrava, l'intervento esterno delle istituzioni, quali la Commissione Europea, la Banca Centrale Europea e il Fondo Monetario Internazionale, diventa sempre più invasivo, determinando nel destino del Paese una sorta di vera e propria perdita di sovranità. Le decisioni economiche cruciali per la Grecia vengono

¹⁴ Si consulti Sotiropoulos, Dimitri A. (2012).

¹⁵ Si veda World Bank (2012).

¹⁶ Si consulti European Commission (2012).

progressivamente sempre più condizionate dalle richieste della Troika, che impone misure di austerità e riforme strutturali come precondizioni per l'assistenza finanziaria. Praticamente, il governo greco si trova a prendere decisioni economiche fondamentali sotto il vigilante controllo di entità esterne, vedendo notevolmente ridotto il proprio campo di manovra.

Questo scenario solleva una profonda tensione tra la democrazia statale e la *governance* economica impartita dall'esterno. Le scelte politiche, specialmente quelle fiscali e sociali, diventano oggetto di dibattito pubblico e di biasimo, poiché la popolazione le percepisce come estranee ai propri interessi e spesso non rispondenti alle necessità del Paese.

Un esempio chiave per spiegare questo processo è il *Memorandum of Understanding* (MoU) del 2012¹⁷, un accordo multilaterale siglato tra la Grecia e la Troika che stabilisce le condizioni economiche da rispettare per ricevere assistenza finanziaria. Le riforme imposte da questo accordo, pur necessarie per evitare il collasso completo dell'economia, vengono percepite come un'imposizione che riduce ulteriormente l'autonomia del governo greco.

Dal punto di vista della *governance* economica, le politiche imposte dalla Troika attraggono diverse controversie. Sebbene abbiano evitato il *default* totale del Paese, presentano conseguenze devastanti sul piano sociale¹⁸ e hanno avuto un impatto limitato sulla crescita economica. Il rapporto dell'IMF Independent Evaluation Office¹⁹ sottolinea come le misure di austerità abbiano causato una lunga recessione, che ostacola la ripresa e contribuisce ad un aumento delle disuguaglianze. Le riforme, per quanto necessarie dal punto di vista fiscale, non raggiungono il loro obiettivo: stimolare una crescita sostenibile. Così, il Paese continua inesorabilmente il suo declino, che si traduce in un ulteriore innalzamento dei livelli di disoccupazione e povertà.

In aggiunta a questo, l'imposizione di politiche non preceduta da un vero e proprio consenso popolare messo espresso mediante elezioni mette a dura prova la democrazia greca. Il governo, pur dovendo prendere decisioni difficili, si trova costretto ad attuare misure che non godono di una reale approvazione da parte della società. La percezione di un governo

¹⁷ Consultare MoU Grecia-Troika (2012).

¹⁸ Cfr. cap. III.

¹⁹ Consultare IMF Independent Evaluation Office (2016).

subalterno alla Troika crea frustrazione tra i cittadini, che vedono come l'integrazione nell'UE e l'appartenenza all'Eurozona, pur essendo considerate vantaggiose in altre circostanze, abbiano un prezzo che va ben oltre l'equilibrio tra la sovranità nazionale e le necessità economiche internazionali.

In definitiva, l'impatto della Troika sulla Grecia non è stato solo una questione di numeri e politiche fiscali, ma anche una questione di identità nazionale e sovranità democratica. L'intervento esterno può vantare il merito di aver evitato il fallimento finanziario, ma al contempo ha sollevato interrogativi sull'efficacia delle politiche imposte, sul loro impatto sociale e sull'equilibrio tra le esigenze economiche e il diritto di un popolo di decidere autonomamente del proprio destino.

Il legame con il capitolo successivo, che esplorerà l'intervento della Troika, risulta dunque assai stretto. Questo intervento è avvenuto in un contesto di debolezza strutturale che ha non solo condizionato gli effetti delle politiche imposte, ma anche influenzato la percezione pubblica di esse. Il consenso popolare, infatti, è stato fortemente eroso dalla gestione della crisi, con la crescente distanza tra le politiche europee e le necessità sociali interne. La difficoltà nel realizzare riforme efficaci e sostenibili in un contesto così precario ha reso l'intervento esterno non solo un'ineludibile necessità, ma anche una fonte di crescente disillusione democratica.

E' necessario adesso esplorare il contraccolpo delle dinamiche precedentemente descritte, il quale sortisce da subito effetti depressivi su tutte le principali variabili macroeconomiche.

L'assetto economico e finanziario relativo al periodo in esame rappresenta una vera e propria sfida per quanto concerne la conduzione della politica monetaria e quella economica; in questo periodo, infatti, le istituzioni economiche comunitarie da un lato e quelle statali dall'altro si trovano a far fronte a una contrazione dell'attività economica che, congiuntamente alla crisi finanziaria e a quella del debito sovrano, contribuisce ad affievolire la generale fiducia nei confronti dell'economia. Si autoalimenta in questo modo un circolo vizioso in cui gli investimenti privati e i consumi diminuiscono, irrigidendo ulteriormente

l'espansione dell'attività economica. Si tratta di un contesto piuttosto complesso, in cui appare complicato distinguere le cause dai relativi effetti. Al fine di chiarire il rapporto causa-effetto tra le variabili di seguito analizzate, è necessario fornire alcuni dati presenti (fig. 2) che illustrino l'evoluzione della crisi greca in rapporto al PIL e ai rapporti deficit/PIL e debito/PIL nel periodo preso in considerazione.

Principali indicatori macroeconomici della Grecia dal 2008 ad oggi²⁰.

	2008 %	2009 %	2010 %	2011 %	2012 %	2013 %	2014 %
PIL	-0,2	-3,2	-3,5	-5,5	-2,8	-3,9	+0,8
Rapporto deficit/ PIL	-9,8	-15,6	-10,3	-10,2	-8,7	-12,3	-3,5
Rapporto debito/ PIL	113	129,3	144,9	171,3	156,9	175,0	177,1

E' possibile notare come le variabili macroeconomiche prese in esame abbiano subito l'effetto della crisi dilagante nell'eurozona. Ciò appare evidente *in primis* in relazione al decremento del Prodotto Interno Lordo: quest'ultimo, da una percentuale di -0,2% nel 2008, subisce un brusco calo durante i successivi due anni (-3,2% nel 2009 e -3,5% nel 2010), per poi precipitare segnatamente nel 2011, nella misura di -5,5%. Un accenno di ripresa, che ha inizio già dall'anno 2012, appare maggiormente evidente nel 2014, quando il PIL subisce un incremento dello 0,8%²¹.

Neppure i dati circa il rapporto deficit / PIL - variabile che mette in relazione il *deficit* dello Stato con la sua capacità di produrre benessere e ricchezza - appaiono rassicuranti. In questa prospettiva, l'anno più drammatico risulta il 2009; inoltre, nonostante una iniziale ripresa attestata dai dati degli anni 2010, 2011 e 2012, emerge nel 2013 una nuova contrazione del parametro in esame, cui fa seguito una nuova ripresa nell'anno successivo²². Rispetto alla variazione annua del PIL, questa variabile risulta maggiormente instabile.

Il terzo parametro fornito dalla tabella può essere considerato un indicatore della salute economica di un paese; misura, infatti, il livello di indebitamento di una nazione, rapportato alla sua capacità di produrre ricchezza. Si tratta di dati sintomatici dello stato di malessere in

²⁰ Si consulti Ufficio Rapporti con l'Unione Europea (2015).

²¹ *Ibidem.*

²² *Ibidem.*

cui versa l'economia greca, in quanto subisce, negli anni presi in considerazione, un continuo incremento, ad eccezione del leggero decremento nell'anno 2012²³.

Al fine di ridurre il disavanzo e di rispettare gli impegni assunti con i creditori internazionali, nel 2012 il governo greco adotta delle misure piuttosto drastiche, concernenti la riduzione delle spese e, parallelamente, l'aumento delle imposte. Particolarmente vessati da queste misure risultano essere gli stipendi pubblici e le pensioni, che subiscono un taglio assai netto. L'IVA viene aumentata, così come le imposte dirette. Come spesso si verifica in casi simili, particolarmente penalizzati risultano i settori della sanità e dell'istruzione, ai quali viene destinata una mole di fondi sempre minore. Queste misure non conducono ad altro che a un'ulteriore contrazione dell'attività economica.

Nel marzo del 2012, si verifica una sostanziale ristrutturazione del debito pubblico; il debito detenuto dai creditori privati ha uno sconto nominale del 53,5%²⁴. Questo parametro contribuisce a rendere più sostenibile il debito pubblico, riducendo sensibilmente la spesa per interessi. Nonostante tale mutamento, il debito pubblico prosegue nella sua crescita, sino a raggiungere il 180% del PIL nel 2015²⁵. Tale aumento è attribuibile alla riduzione della base imponibile causata dalla massiccia contrazione del PIL.

Le politiche di austerità, che verranno descritte più approfonditamente in seguito²⁶, e le oscillazioni delle variabili sopra citate incidono profondamente sul benessere della popolazione, che ne risente marcatamente. Ad un costante incremento della disoccupazione, corrisponde un preoccupante e continuo decremento dell'occupazione. Anche la quota di popolazione a rischio povertà aumenta vertiginosamente, simultaneamente rispetto alle due variabili citate in precedenza. E' ormai chiaro come la crisi economica abbia eroso la capacità del mercato del lavoro di assorbire nuova forza lavoro.

Si tratta di un quadro sintomatico della disastrosa condizione che la Grecia, congiuntamente alle istituzioni comunitarie, si trova a dover fronteggiare. In una situazione

²³*Ibidem.*

²⁴*Ibidem.*

²⁵*Ibidem.*

²⁶ Cfr. capp. II, III.

in cui la disoccupazione giovanile (dei cittadini aventi un'età compresa tra i 15 e i 24 anni) supera il 50%²⁷, un esito abbastanza scontato è la massiccia emigrazione di forza lavoro qualificata verso paesi europei caratterizzati da migliori condizioni di vita e lavorative. Questo processo porta al fenomeno della “fuga dei cervelli”²⁸, aggravando ulteriormente il problema della scarsità delle competenze all'interno del Paese. Risulta inoltre piuttosto complesso ricostruire un tessuto economico resiliente nel medio-lungo termine, dovendo scontrarsi con una significativa perdita di capitale umano. Il governo greco, per far fronte a questa situazione divenuta ormai insostenibile, pone in essere una riforma del mercato del lavoro, abbassando i salari minimi e liberalizzando i contratti di lavoro²⁹. Con la riduzione dei salari minimi, contraendosi i costi del lavoro al fine di incentivare le assunzioni, viene altresì ridotto il potere d'acquisto dei lavoratori, il che porta a un ulteriore calo della domanda interna. Inoltre, la ricerca di maggiore dinamismo all'interno dello stesso mercato del lavoro, attraverso la proliferazione di contratti a termine o a chiamata, genera instabilità e precarietà lavorativa, rendendo più difficile, per i lavoratori, una pianificazione a medio-lungo termine. Gli effetti non si rivelano dunque quelli sperati: come si vedrà, pare non sia possibile rilanciare il mercato del lavoro nel breve termine.

Per una visione più completa, è necessario analizzare un altro parametro fondamentale: l'inflazione.

²⁷ Si veda Ufficio Rapporti con l'Unione Europea (2015).

²⁸ L'espressione si rifà a quella della *fuga dei capitali*, ovvero un generale disinvestimento in aree prive di condizioni favorevoli, per indicare la dispersione verso paesi dalle condizioni maggiormente favorevoli di individui di talento o con un'alta specializzazione professionale.

²⁹ Cfr. cap. II, 2.3.

Inflazione Grecia HICP annuale (inflation.eu)

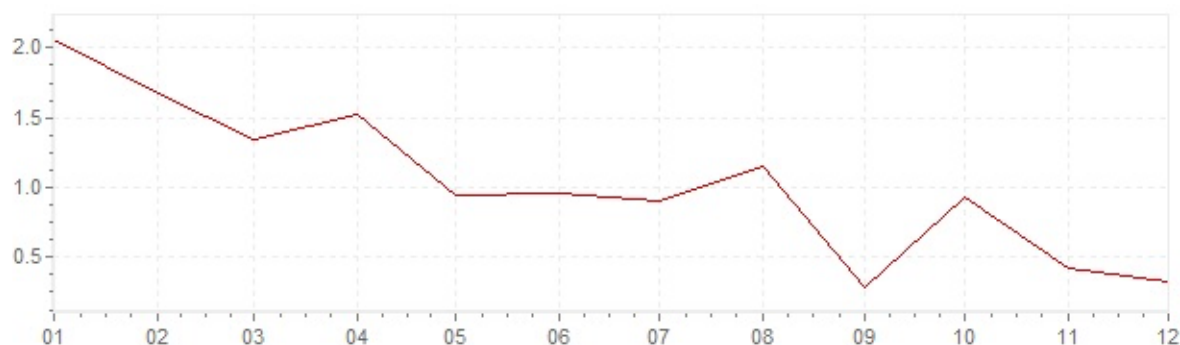


Figura 3

Dal grafico riportato risulta una tendenza al ribasso. Si tratta di un *trend* che può essere attribuito alla contrazione della domanda interna, come conseguenza delle misure di austerità e della contrazione economica. A tal proposito, è necessario prendere in considerazione anche gli effetti derivanti dalla deflazione. Quest'ultima si profila come un generale abbassamento del livello dei prezzi, che, esattamente come un elevato livello di inflazione, non giova affatto alla ripresa economica del Paese. In questo caso, l'atteggiamento dei consumatori aggrava ancor di più i dati sui consumi, i quali diminuiscono in attesa di un ulteriore abbassamento del livello dei prezzi, deprimendo e debilitando ulteriormente la crescita economica. Paradossalmente, infatti, ad alti livelli di deflazione corrisponde una contrazione della domanda aggregata, allorché, come spiegato, i consumatori preferiscono attendere un ulteriore abbassamento dei prezzi, posticipando così gli acquisti. Anche il valore reale del PIL diminuisce, a fronte di un contestuale aumento del rischio di fallimenti per le imprese, che si trovano a dover pagare un prezzo maggiore in termini reali per sanare i propri debiti. Parallelamente ai consumi, anche gli investimenti tendono a diminuire in un contesto inflattivo; infatti, gli investitori temono un ulteriore calo dei prezzi, il che tendenzialmente non rende conveniente investire. Inoltre, anche fenomeni quali la disoccupazione e la fuga di cervelli subiscono il peso di un contesto deflattivo, in cui i licenziamenti possono essere soggetti a un aumento inevitabile.

Per quanto concerne la bilancia commerciale, si verifica una considerevole riduzione delle importazioni, accompagnata a un lieve incremento delle esportazioni, favorito da un miglioramento della competitività dei prezzi. In questo modo decresce il *deficit* della bilancia commerciale della Grecia. I costi di produzione vengono inoltre ridotti a seguito delle misure di austerità; conseguentemente, migliora la competitività dei prodotti greci sui mercati internazionali.

Tenendo presente tutti i fattori emersi nel corso del paragrafo, appaiono chiare le ragioni per cui, a partire dallo scoppio della crisi, la finanza pubblica sia stata subito profondamente danneggiata. Una delle ragioni riguarda sicuramente l'elevatissimo debito pubblico accumulato durante gli anni immediatamente precedenti ed occultato per diverso tempo. Proprio il fatto che esso sia stato occultato e manipolato non ha reso possibile una gestione tempestiva del problema. Un elevato debito scoraggia gli investitori, i quali cominciano a nutrire dubbi profondi sulla capacità del paese di ripagare i debiti, cosa che fa aumentare vertiginosamente i tassi di interesse sui prestiti successivi al suddetto aumento. Anche la contrazione economica è uno dei fattori cruciali per spiegare il deterioramento di cui poc'anzi detto; infatti, la diminuzione del PIL - causata in gran misura da una diminuzione delle entrate fiscali - si combina con un generale aumento della spesa pubblica, essenziale a fronte di una disoccupazione dilagante e di un divario tra ricchi e poveri sempre più marcato ed evidente.

Un ultimo concetto fondamentale da introdurre è quello del *capitale sociale*; si tratta di una nozione di matrice aziendale, che, in un contesto istituzionale più ampio, richiama quel fascio di rapporti, connessioni e legami che agevolano la collaborazione all'interno di un gruppo di individui. In che modo e in quale misura questo elemento influenza la crisi greca? *In primis*, la sempre più crescente sfiducia nelle istituzioni erode le aspettative dei cittadini, i quali possono essere visti come un unico *corpus* che si disgrega man mano. Lo stesso atteggiamento accomuna la maggior parte degli investitori, anche e soprattutto quelli internazionali, i quali rappresentano un ostacolo non indifferente per l'accesso dei cittadini greci ai mercati finanziari internazionali. Infine, incide anche la fuga di capitali, che in molti

casi vengono ritirati dalle banche greche e messi al riparo da sbalzi e fluttuazioni imprevedibili e potenzialmente erosivi.

1.2 Contesto europeo e tensioni sistemiche

Il Consiglio direttivo della BCE e le altre istituzioni comunitarie si trovano immerse in un contesto piuttosto ostico, caratterizzato da forti tensioni e da un generale clima di sfiducia che non fa altro che deprimere ulteriormente l'economia.

Quando la crisi deflagra, l'architettura dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) non tarda a mostrare le sue intrinseche debolezze. Frutto di grande ambizione ma strumenti decisamente modesti e circoscritti rispetto all'obiettivo, l'Eurozona appare nel 2012 dotata di una struttura incompleta e poco reattiva agli *shock* economici, pensata più per assicurare regole di condotta ma piuttosto inadeguata per far fronte ad un'eventuale emergenza. Il progetto comune, avviato con il Trattato di Maastricht³⁰, aveva previsto regole rigide - come il tetto al *deficit* e al debito pubblico - ma non era stato collaudato un vero e proprio piano per fronteggiare l'eventuale scoppio di una crisi in uno Stato membro.

L'architettura si presenta sostanzialmente una moneta senza Stato: una banca centrale indipendente si occupa della gestione della politica monetaria; si tratta della BCE. La politica fiscale è invece competenza esclusiva di ogni singolo stato, il quale è privo della possibilità di mutualizzare debito o rischi. In tempi ordinari, questo equilibrio risulta essere relativamente idoneo, ma allorché si manifesta lo shock - prima finanziario, poi sovrano - le istituzioni europee si rivelano lente, esitanti, poco organiche.

Per Jean Pisani-Ferry (2014), l'UEM nel 2012 somiglia a una "costruzione incompleta e fragile", pensata per scenari ideali e incapace di far fronte a una crisi sistemica. L'assenza di un bilancio comune, di strumenti di emergenza e di un vero coordinamento politico tra gli Stati membri ha costretto l'Unione a reagire in modo frammentato, spesso confuso, e sempre

³⁰ Trattato istitutivo dell'Unione Europea firmato nel 1992 a Maastricht ed entrato in vigore l'anno successivo.

in ritardo. Il risultato? Una crisi prolungata, e più profonda di quanto sarebbe stato necessario³¹.

Anche Paul De Grauwe (2011) denuncia la fragilità strutturale dell'Eurozona: ogni Paese emette debito in una moneta che non è in grado di controllare. Questo lo espone a crisi di fiducia improvvise, che si trasformano in spirali di panico e contagio. Senza una banca centrale pronta ad agire come prestatore di ultima istanza per i titoli di Stato - come avviene nei Paesi con piena sovranità monetaria (e come, *mutatis mutandis*, avvenne negli Stati Uniti all'indomani dello scoppio della bolla immobiliare speculativa con il salvataggio delle banche *too big to fail* trasformate dalla FED in *holding* bancarie) - anche un problema temporaneo può diventare un *default* prolungato³².

In altre parole, la crisi non è solo economica. È stata anche una crisi istituzionale. Una prova di stress per l'intera eurozona, che mette a nudo i suoi limiti più profondi: regole rigide, solidarietà limitata, e strumenti emergenziali costruiti *in medias res*, mentre il sistema vacillava.

All'indomani dell'introduzione dell'euro, il progetto europeo sembrava essersi consolidato nella sua forma più concreta e ambiziosa. Una moneta unica, per unire mercati, popoli e - forse un giorno - politiche. Ma, al di sotto della superficie ordinata dei trattati, l'Unione Economica e Monetaria custodisce un compromesso alquanto fragile.

La politica monetaria era stata unificata e affidata alla BCE e ai suoi organi, senza però costruire attorno ad essa una vera sovrastruttura politica ed economica comune: una scelta incompleta e carente di vere fondamenta.

Secondo la logica sottostante all'UEM, ogni Stato avrebbe dovuto gestire i propri fondi con disciplina, rispettando i vincoli imposti dal Patto di Stabilità e Crescita. Vengono fortemente scoraggiati deficit eccessivi e debiti fuori controllo. Il rispetto delle regole sarebbe stato garantito dalla sorveglianza delle istituzioni europee: la Commissione avrebbe svolto una funzione di vigilanza, il Consiglio avrebbe apportato le correzioni necessarie e la BCE

³¹ Si consulti Pisani-Ferry, J. (2014).

³² Si veda De Grauwe, P. (2011).

si sarebbe dedicata al mantenimento della stabilità dei prezzi (fine ultimo della politica monetaria).

Ma, come detto, troppo frangibile era il presupposto alla base: che bastassero le regole e il rispetto di queste per prevenire ogni crisi e che, in caso contrario, ciascun Paese dovesse provvedere autonomamente al risanamento di un'eventuale contrazione economica. L'articolo 125 del Trattato (*no bailout clause*) non lasciava alcun margine: in linea di principio, l'Unione non avrebbe potuto intervenire per salvare uno Stato in difficoltà. Si tratta di una scelta concepita al fine di scoraggiare taluni comportamenti irresponsabili, che però avrebbe portato con sé conseguenze disastrose nel momento in cui sarebbe venuta meno la fiducia dei mercati.

Nel 2012, a seguito dell'esplosione della crisi greca, anche la BCE inizia a prendere coscienza dei limiti del disegno istituzionale originario. In un bollettino pubblicato a febbraio, l'istituzione riconosce che il dualismo che prevedeva da un lato una politica monetaria comune e dall'altro le varie politiche fiscali nazionali non coordinate si era rivelato un punto di debolezza strutturale. Le regole che esistevano non bastavano più³³. Anche la Commissione Europea, in un rapporto dello stesso anno, prende coscienza del fatto che il Patto di Stabilità aveva probabilmente fallito la sua missione originaria: la nascita di squilibri non era stata evitata né nei conti pubblici né nel settore finanziario. Il sistema si era basato più sulla fiducia nelle regole che sulla capacità reale di resilienza³⁴.

L'incongruenza derivante da questo assetto risulta piuttosto manifesta: l'eurozona chiedeva disciplina, ma, al contempo, offriva pochissima assistenza.

A ogni Stato era richiesto di rispettare parametri ferrei, senza però potersi avvalere di una rete di sicurezza comune. Assenza di un bilancio federale, di una vera e propria capacità fiscale centralizzata, di un meccanismo automatico di compensazione sono elementi propri di un contesto in cui a molte regole, pensate più per disciplinare che per proteggere, corrisponde poca politica.

Se l'Eurozona fosse stata una macchina, il 2012 sarebbe stato l'anno in cui ha cominciato a perdere pezzi in corsa. La crisi greca può essere considerata il *casus belli*, ma

³³ Si consulti European Commission (2012).

³⁴ Si veda TFUE, artt. 121, 125, 126.

in realtà serve da cartina di tornasole per tutta la struttura. Ciò che colpisce l'Europa non è solo il debito di uno Stato: è la scoperta che l'Unione monetaria non disponeva, come detto, di mezzi effettivi atti ad aiutare un Paese in difficoltà. Ogni governo si ritrova solo ad affrontare i mercati ed il giudizio degli investitori internazionali. In sostanza, chi perde la fiducia, perde tutto senza potersi rivolgere o aggrappare a una rete di protezione.

L'economista Paul De Grauwe la definisce una crisi autoalimentata: quando un Paese inizia a essere percepito come vulnerabile dagli altri attori politici ed economici della scena internazionale, gli investitori si ritirano per mancanza di fiducia, gli *spread* aumentano così come i costi di finanziamento; quella vulnerabilità intrinseca, inizialmente solo ipotizzata, diviene effettiva come conseguenza del panico stesso³⁵. Accade alla Grecia, al Portogallo, all'Irlanda, alla Spagna e infine all'Italia.

I primi strumenti messi in atto per fronteggiare l'emergenza - il fondo EFSF e, più avanti, il Meccanismo Europeo di Stabilità³⁶ - vengono creati quasi completamente *ex novo*, nel pieno del caos, facendo i conti con resistenze politiche abbastanza incisive. I governi dei paesi meno intaccati dalla crisi temono di essere coinvolti in un contagio; quelli più deboli temono l'umiliazione.

Intanto, la Commissione Europea continua a operare nel solco delle sue competenze esclusive, segnalando gli squilibri e formulando raccomandazioni. Ciononostante, le risposte arrivano tardi e sono spesso subordinate a logiche intergovernative. Nessuno vuole prendersi la responsabilità di cambiare le regole del gioco, e così si continua a giocare con uno statuto pensato per tempi normali in una situazione del tutto eccezionale³⁷.

Nel 2012, l'Unione europea non affronta semplicemente una crisi: si trova a un bivio esistenziale. Da un lato emerge l'opportunità di dar vita a un vero e proprio salto politico, verso una vera condivisione del rischio e una *governance* comune; dall'altro, c'è la tentazione del ritorno alle sovranità nazionali in un assetto decisamente più tradizionale. Per lunghi mesi, questa tentazione ha preso il sopravvento.

³⁵ Si veda De Grauwe, P., & Ji, Y. (2013).

³⁶ Cfr. cap. II.

³⁷ Si consulti European Commission (2012).

La crisi ha dimostrato che l'eurozona non era solo fragile: era costruita sulla convinzione che gli Stati membri potessero affrontare qualsiasi tempesta da soli. Un'illusione che, alla prova dei fatti, ha lasciato intere economie e milioni di cittadini esposti a una brutalità economica senza precedenti.

Fino alla metà del 2012, l'intervento della BCE viene rivolto all'obiettivo del raggiungimento della stabilità dei prezzi (notoriamente obiettivo primario di quella che viene definita *politica monetaria*), come previsto dal suo mandato formale. Questo obiettivo di controllo dell'inflazione può essere considerato il fondamento delle politiche monetarie della BCE sin dalla sua istituzione; tuttavia, la BCE si trova di fronte alla necessità di rispondere non solo alla dinamica inflazionistica, ma anche ai rischi di frammentazione del mercato dell'euro e all'instabilità finanziaria.

Il punto di svolta si ravvisa nel noto discorso tenuto da Mario Draghi a Londra il 26 luglio 2012, in cui dichiara che la BCE sarebbe stata pronta a fare *whatever it takes* per salvare l'euro³⁸. Con questa dichiarazione, la BCE introduce un approccio molto più flessibile nella gestione della politica monetaria, che include misure straordinarie come l'Outright Monetary Transactions (OMT), che permette l'acquisto di titoli di stato di Paesi membri in difficoltà economica, come Italia e Spagna, al fine di ridurre i tassi di interesse sui loro debiti sovrani e di stabilizzare i mercati finanziari³⁹. Questo intervento, quantunque sia stato fondamentale per preservare la coesione dell'Eurozona, ha sollevato interrogativi circa la natura del mandato della BCE e la sua indipendenza. La BCE ha infatti assunto un ruolo che andava oltre la mera gestione dell'inflazione, influenzando attivamente la stabilità economica e finanziaria dell'intera Eurozona e, di fatto, la conduzione della politica economica (potestà esclusiva dello Stato secondo i Trattati istitutivi).

La critica principale concerne la mancata sovrapposizione tra il mandato formale della BCE, incentrato sulla stabilità dei prezzi (e quindi sulla politica economica), e le azioni concrete intraprese per stabilizzare l'euro. Sebbene le politiche monetarie espansive abbiano avuto un ruolo cruciale nell'evitare il collasso dell'euro, hanno anche sollevato dubbi sulla coerenza di tali azioni con il mandato originale della BCE; questo ha alimentato il dibattito

³⁸ Cfr. cap. II.

³⁹ Draghi, M. (2012).

sull'indipendenza di quest'ultima. Alcuni esperti sostengono che un intervento così ampio avrebbe potuto minare la sua imparzialità, facendo della BCE uno strumento politico nelle mani degli Stati membri, piuttosto che un ente neutrale incaricato esclusivamente di controllare l'inflazione⁴⁰.

La questione della flessibilità della BCE pone l'accento anche su un altro problema, ovvero quello della responsabilità politica. Sebbene le politiche monetarie non convenzionali siano state necessarie per reagire alla crisi, esse hanno impedito una gestione adeguata delle riforme fiscali e strutturali necessarie per garantire la stabilità economica a lungo termine. Secondo l'analisi svolta dalla BCE contenuta nella *ECB Working Paper Series*, la risposta della BCE alla crisi ha avuto l'effetto collaterale di ridurre la pressione sugli Stati membri per indurli ad affrontare le proprie fragilità strutturali e fiscali, poiché gli interventi della BCE hanno garantito stabilità finanziaria, rendendo meno urgenti le riforme necessarie⁴¹.

Il ruolo della BCE è stato dunque trasformato radicalmente dalla crisi economica, passando da una Banca Centrale orientata quasi esclusivamente al mantenimento della stabilità dei prezzi a uno degli attori principali nella gestione delle crisi economiche e finanziarie in Europa. Sebbene le azioni della BCE abbiano evitato il collasso dell'Eurozona, la critica continua a concentrarsi sull'ambiguità delle sue politiche e sul rischio che un'eccessiva flessibilità possa compromettere la stabilità a lungo termine dell'euro e il ruolo stesso della BCE come istituzione indipendente⁴².

Il caso della Grecia è paradigmatico per comprendere come la struttura istituzionale dell'Eurozona abbia aggravato, piuttosto che contenere, la crisi. L'assenza di un meccanismo efficace di gestione delle crisi, come un fondo di salvataggio preventivo o una politica fiscale comune, ha condotto a una serie di interventi tardivi che non solo hanno reso più difficile la risoluzione della crisi, ma hanno anche aumentato la frustrazione tra i cittadini e i governi coinvolti. Le condizioni imposte alla Grecia per accedere agli aiuti finanziari, che includevano misure di austerità rigorosa, hanno aggravato la recessione economica e portato

⁴⁰ Consultare De Grauwe, P., & Ji, Y. (2013).

⁴¹ Si veda CB Working Paper Series (2014).

⁴² Si veda De Grauwe, P., & Ji, Y. (2013).

a un crollo sociale e politico. In questo contesto, le istituzioni europee sono state percepite come incapaci di rispondere in modo rapido e proporzionato alla gravità della situazione.

Questa situazione riflette una risposta politicamente controversa, che ha messo in evidenza le difficoltà dell'Eurozona nel bilanciare l'indipendenza delle sue istituzioni con le necessità politiche dei singoli Stati membri. Da un lato, la BCE e le altre istituzioni europee sono state chiamate a intervenire per stabilizzare l'economia, ma dall'altro, la mancanza di un vero e proprio quadro politico e anche giuridico per la gestione delle crisi ha reso ogni intervento complicato e divisivo. La lentezza delle decisioni e la continua incertezza sulle politiche da adottare hanno enfatizzato una crescente sfiducia nei confronti delle istituzioni europee.

Per comprendere il quadro presente nell'area presa in esame, è necessario soffermarsi sugli andamenti economico e finanziario.

Un dato che fornisce contezza della moderata espansione monetaria è M3 - un insieme comprendente M2 e tutte le altre attività finanziarie che detengono il ruolo di riserva di valore (obbligazioni di titoli di stato e delle quote dei fondi comuni monetari) -. All'interno dell'area euro, durante il 2012, si rileva, sulla variabile citata, un tasso di crescita annuo pari al 3,4%; a un aumento pari al 3,6% registrato nel mese di luglio segue un decremento che si protrae fino al settembre del medesimo anno⁴³. Si attesta una volatilità piuttosto elevata, derivante dalla prevalenza di liquidità da parte del settore bancario, giustificata dai bassi tassi di interesse e dal livello elevato di incertezza. L'offerta di credito, inoltre, viene ristretta da fattori quali i vincoli patrimoniali, un'elevata percezione del rischio e un contesto in cui i mercati finanziari appaiono alquanto segmentati. L'insieme di queste variabili determina un evidente aumento del tasso di crescita di M1 (che comprende il circolante e le attività finanziarie che svolgono il ruolo di mezzi di pagamento, meglio noti come depositi in conto corrente) calcolato sui 12 mesi (6,3% nel mese di dicembre)⁴⁴. Dal quadro presentato si evince che vengono sfavorite le attività che detengono rischi maggiori e minore è anche la retribuzione destinata alle attività finanziarie comprese nella variabile M3. Le istituzioni finanziarie prediligono infatti l'emissione di titoli a breve invece che a lungo termine e ciò è

⁴³Consultare European Central Bank, 2012.

⁴⁴*Ibidem*.

conseguenziale rispetto alla fiducia degli investitori stessi nella capacità delle istituzioni bancarie di rimborsare i fondi investiti nelle obbligazioni in un periodo inferiore a due anni.

Un altro dato rilevante ai fini della comprensione del quadro macroeconomico dell'area euro è l'inflazione. Comparando gli anni 2010, 2011 e 2012, l'inflazione media annuale si colloca rispettivamente all'1,6%, al 2,7% e al 2,5%⁴⁵. Tra le cause di questi livelli inflattivi piuttosto elevati è possibile identificare la dinamica dei prezzi e dei valori energetici e del consistente aumento delle imposte indirette. Il livello di inflazione durante il 2012 scende al minimo nel mese di luglio a causa della moderazione dei prezzi del petrolio e delle materie prime. Parallelamente, l'indice dei prezzi alla produzione per l'industria aumenta e diminuisce nuovamente durante il mese di ottobre. In questo assetto volatile giocano un ruolo fondamentale le fluttuazioni del prezzo del petrolio, oltre che il rincaro mondiale delle materie prime alimentari, che nell'anno considerato si attesta su un livello pari al 3%, avvenuto durante il periodo estivo⁴⁶.

Come noto, uno dei dati più rilevanti nel computo dell'inflazione attesa è l'andamento delle aspettative di inflazione, le quali, sia nel breve che nel lungo termine, rimangono altamente stabili ed ancorate all'obiettivo del Consiglio direttivo della BCE di mantenere l'inflazione su livelli prossimi e non superiori al 2%⁴⁷; contestualmente si verifica un generale aumento delle aliquote dell'Imposta sul valore indiretto (IVA).

Un altro dato rilevante è l'inflazione misurata sullo IAPC, la quale è composta da due principali elementi: i beni industriali non energetici e i servizi, che hanno risentito degli aumenti delle aliquote dell'IVA.

Per quanto concerne i prezzi degli immobili (non compresi nell'indice IAPC), nel terzo trimestre del 2012 scendono del 2,6% coerentemente con il *trend* avviatosi nel 2010⁴⁸. In questo contesto è possibile evincere una certa disomogeneità tra i vari paesi dell'Eurozona; infatti, il tasso annuale di crescita dei prezzi delle abitazioni è diminuito in molti paesi dell'area considerata, esclusi Austria, Belgio, Estonia, Finlandia, Germania e Lussemburgo.

⁴⁵*Ibidem.*

⁴⁶*Ibidem.*

⁴⁷*Ibidem.*

⁴⁸*Ibidem.*

Il PIL reale nell'Eurozona registra un andamento positivo dopo un calo nella produzione verificatosi durante l'anno 2009. Ciononostante, è rilevante affermare come fattori quali la diminuzione di investimenti e consumi privati abbia influito negativamente sul PIL. Tali fattori sono da attribuire allo scarso clima di fiducia (che notoriamente funge da compressore dell'economia), all'aumento del prezzo del petrolio e all'intensificazione dei criteri necessari per accedere all'erogazione del credito bancario. Tale generale depressione dell'attività economica sembra in ogni caso derivare dagli andamenti delle economie dei vari paesi euro, piuttosto che da dinamiche globali (al contrario di quanto accaduto nell'anno 2009).

Bassa fiducia e cospicua incertezza sono elementi chiave per spiegare l'andamento del PIL del 2012; mentre nel primo trimestre esso si mantiene stabile sui livelli dell'ultimo trimestre dell'anno precedente, nei due trimestri successivi subisce un calo rispettivamente dello 0,2% e dello 0,1%⁴⁹.

Rispetto al 2011 i consumi privati diminuiscono, benché il consumo di servizi aumenti seppur marginalmente.

I livelli di inflazione piuttosto elevati e il calo dell'occupazione sono la causa del rallentamento generale dei consumi. Il risparmio privato delle famiglie viene al contempo eroso, al fine di far fronte alla diminuzione del reddito. La conseguenza è un generale abbassamento del livello del risparmio privato, che, come noto, genera una diminuzione negli investimenti privati. A tal proposito, gli investimenti fissi lordi subiscono una contrazione nel 2012, attribuibile nuovamente al clima di scarsa fiducia.

Anche nel contesto europeo il mercato del lavoro registra un seppur moderato rallentamento, sebbene durante il 2012 il tasso di produttività del lavoro aumenti a un valore contenuto ma comunque positivo. Il reddito per occupato, invece, diminuisce rispetto al 2011.

Anche la finanza pubblica è un tema considerevole ed utile per comprendere il contesto europeo nell'anno considerato. Il primo dato rilevante è quello del disavanzo pubblico aggregato; quest'ultimo transita da un livello del 4,2% nel 2011 al 3,5% del PIL nell'anno successivo⁵⁰. Tale diminuzione dipende dall'aumento delle entrate percentuali del PIL,

⁴⁹*Ibidem.*

⁵⁰*Ibidem.*

riconducibili a un aumento delle imposte sia sul reddito che sulla ricchezza. Contestualmente alle entrate aumentano anche le spese, rispettivamente dal 45,4% al 46,3% del PIL e dal 49,5% al 49,8%⁵¹.

In questo capitolo, è stato esposto come l'assenza di una solida *governance* economica e fiscale abbia impedito una gestione adeguata delle crisi. Tale *deficit* istituzionale ha indotto molte delle istituzioni europee a intervenire in modo tardivo con impatti a lungo termine sull'integrazione europea.

Nel prossimo capitolo, verrà descritto in dettaglio l'intervento delle istituzioni comunitarie per identificare le conseguenze politiche e sociali di queste scelte e come la crisi abbia costretto l'Europa a progettare nuovamente le proprie strutture di amministrazione e gestione per il futuro.

⁵¹*Ibidem.*

CAPITOLO II

Un tentativo di salvataggio: le misure varate dalla BCE

2.1 La *governance* europea dopo la crisi del debito sovrano

Questo capitolo si prefigge l'obiettivo di identificare e discutere il mutamento della *governance* europea a seguito dello scoppio della crisi del debito sovrano. Si tratta di una metamorfosi caratterizzata da tre principali aspetti: il passaggio a un assetto di stampo più tecnocratico che politico, l'emanazione di vari pacchetti normativi in materia fiscale e, infine, il rafforzamento delle procedure di sorveglianza, operanti a vari livelli. Ciò che è mancato in questo processo è un vero confronto pubblico e politico. La nuova *governance*, oltre ad esprimersi mediante trattati e regolamenti, si espleta nella prassi. In quest'ottica, all'utilizzo di fonti di *hard law* e norme cogenti, si accosta un sempre crescente ricorso a fonti di *soft law*, ovvero di natura raccomandatoria, dotate, come si vedrà, di una notevole forza vincolante. L'immagine della legittimità democratica in questo assetto viene minata e si ritrova al centro di un ampio dibattito tra politologi ed economisti.

Tra il 2011 e il 2013 vengono adottati dalle Istituzioni comunitarie dei pacchetti di regole volte, *de iure*, ad assicurare una maggiore disciplina in tema di bilancio e ad evitare un eventuale futuro *default*. Le riforme principali sono il *Six-pack* (2011), il *Fiscal compact* (2012) e il *Two-pack* (2013)⁵². La sostanziale svolta cui tali riforme conducono può essere così sintetizzata: da un controllo *ex post* si transita gradualmente verso un controllo *ex ante* nei confronti delle politiche economiche nazionali. Questi pacchetti normativi istituiscono nuovi mezzi deputati al monitoraggio e alla sorveglianza da parte delle Istituzioni europee nei confronti degli Stati membri: la *Macroeconomic Imbalance Procedure* (MIP), il Semestre Europeo e la facoltà, per la Commissione, di emettere "Raccomandazioni vincolanti" - espressione alquanto ossimorica - nei confronti di quegli Stati che si discostino dall'itinerario correttivo tracciato nell'ambito della nuova *governance*.

⁵² Si consulti European Commission (2019).

E' necessario approfondire i tre pilastri sopra citati per indagare le caratteristiche del nuovo sistema.

La MIP, introdotta dal *Six-Pack*, svolge un'azione preventiva ed eventualmente correttiva nei confronti di quegli Stati membri che presentino eccessivi squilibri (come bolle immobiliari o alti livelli di debito privato) che emergano dal monitoraggio di quattordici parametri macroeconomici. Qualora si ravvisino scompensi importanti, viene automaticamente attivata una procedura formale correttiva, la quale può arrivare ad includere sanzioni fino allo 0,1% del PIL dei singoli Paesi Euro. I parametri macroeconomici presi in esame dalla Commissione al fine di condurre questa valutazione sono raggruppati in tre macroaree: competitività esterna, posizione debitoria e mercato del lavoro.

Alla prima area appartengono i seguenti indicatori: a) saldo delle partite correnti (media triennale), *Net International Investment Position*, tasso di cambio reale effettivo (corretto per l'inflazione, media triennale), quota di mercato delle esportazioni mondiali (variazione quinquennale) e costo del lavoro per unità di prodotto (variazione triennale).

La seconda area ricomprende Debito del settore privato, Debito del settore pubblico, flusso di credito al settore privato e prezzi delle abitazioni (variazione annuale in termini reali).

L'ultima area presa in esame dalle Istituzioni comunitarie nell'ambito della MIP racchiude il tasso di disoccupazione (media triennale), il tasso di attività (variazione annuale percentuale), il tasso di disoccupazione giovanile (variazione annuale), la popolazione in età lavorativa (variazione quinquennale percentuale) e, infine, il tasso di partecipazione al lavoro a lungo termine (variazione quinquennale). Di seguito i valori soglia a partire dai quali si attivano le procedure correttive, tratti dall'*Alert mechanism report* del 2012⁵³.

Valori soglia nel quadro della MIP

N.	Indicatore	Soglia indicativa
----	------------	-------------------

⁵³ Si consulti European Commission (2012).

1	Saldo delle partite correnti (media triennale, % del PIL)	Surplus: +6% / Deficit: -4% del PIL
2	Posizione patrimoniale netta sull'estero (NIIP, % del PIL)	-35% del PIL
3	Tasso di cambio reale effettivo (REER, variazione su 3 anni, HICP, 42 partner commerciali)	±3% per Paesi euro / ±10% per Paesi non-euro
4	Quota di mercato delle esportazioni mondiali (variazione su 5 anni)	-6%
5	Costo del lavoro per unità di prodotto (ULC, variazione su 3 anni)	+9% per Paesi euro / +12% per Paesi non-euro
6	Debito del settore privato (consolidato, % del PIL)	133% del PIL
7	Flusso di credito al settore privato (consolidato, % del PIL)	14% del PIL
8	Prezzi reali delle abitazioni (variazione annuale)	+6%
9	Debito pubblico (lordo, % del PIL)	60% del PIL (come previsto dal Patto di Stabilità e Crescita)
10	Tasso di disoccupazione (media triennale)	10%
11	Tasso di attività (variazione su 3 anni)	-0,2 punti percentuali
12	Tasso di disoccupazione giovanile (variazione su 3 anni)	+2 punti percentuali
13	Tasso di disoccupazione di lungo periodo (variazione su 3 anni)	+0,5 punti percentuali
14	Crescita delle passività totali del settore finanziario (variazione annuale)	16,5%

Il Semestre Europeo - uno degli attori principali del nuovo *management* - rappresenta un meccanismo di sorveglianza annuale, deputato all'inserimento delle politiche economiche e fiscali dei paesi Euro in un sentiero delineato dalle Istituzioni comunitarie. Questo sistema trasforma una mera azione di coordinamento in una sorta di estensione delle competenze

delle istituzioni UE, i cui interventi risultano adesso maggiormente vincolanti. Questo meccanismo è basato sull'invio dei programmi economici dei singoli Stati membri alla Commissione prima della loro approvazione in seno ai parlamenti nazionali. La Commissione li esamina e formula delle raccomandazioni specifiche per ogni Paese - che, più che da una natura raccomandatoria, sembrerebbero caratterizzate da una connotazione piuttosto vincolante - che vengono poi approvate in sede di Consiglio.

Il Semestre Europeo viene inaugurato con la pubblicazione del Rapporto annuale sulla crescita, un documento-guida stilato dalla Commissione in cui vengono esplicitati gli obiettivi generali e le priorità economiche in riferimento a quel determinato anno. E' opportuno illustrare gli *step* in cui il Semestre Europeo è scandito. Dopo la pubblicazione, nel mese di gennaio, dell'*Annual Sustainable Growth Survey*, a febbraio viene emanato l'*Alert Mechanism Report (AMR)*, il quale fornisce una panoramica dei Paesi a rischio di squilibrio secondo le linee guida dettate dal MIP. In primavera, ogni Stato membro riceve delle valutazioni e delle raccomandazioni *ad hoc*, inserite successivamente in singoli *Country reports*. In aprile è il turno dei governi nazionali, i quali inviano due documenti presso la Commissione: il Programma nazionale di riforma (PNR) e il Programma di stabilità o convergenza, documenti sui quali, nei mesi di giugno e luglio, la Commissione emette delle *Country Specific Recommendations (CSR)*, adottate successivamente dal Consiglio. Il processo si conclude quando, nel mese di novembre, la Commissione valuta le singole leggi di bilancio e, se lo ritiene opportuno, ha la facoltà di chiedere delle modifiche inerenti ai documenti finanziari nazionali⁵⁴.

Emerge un contesto in cui l'integrazione degli Stati membri mostra un peso crescente, senza che però venga fornita una rappresentanza adeguata. Il carattere non vincolante delle raccomandazioni adottate in seno alla Commissione risulta piuttosto illusorio; soprattutto Paesi come Grecia e Italia detengono un margine di discostamento dalle raccomandazioni quasi nullo. In quest'ottica, Bruxelles assume un vero e proprio potere d'imperio sulle politiche economiche nazionali; queste ultime, secondo quanto riportato nei due Trattati

⁵⁴ Si consulti European Commission (2023).

istitutivi dell'Unione, pur subendo un'intensa attività di coordinamento a livello comunitario, rimangono pertinenza delle singole nazioni. In questo senso risulta esplicativo l'articolo 2 paragrafo 3 del TUE, nel quale è riportato che gli Stati membri coordinano le rispettive politiche economiche nell'ambito dell'Unione. Quanto detto è confermato all'interno degli articoli 119, 121 (Procedura di sorveglianza multilaterale) e 126 (Procedura per i disavanzi eccessivi) del TFUE.

La novità più interessante del Semestre Europeo è l'introduzione dell'esercizio, da parte della Commissione, di un controllo sulle leggi di bilancio, precedente la loro approvazione in sede nazionale. E' da notare che un sistema come questo, atto a fronteggiare un periodo di forte crisi ed emergenza, si trasforma successivamente in una procedura *tout court*.

Si diffonde in alcuni contesti l'idea secondo cui questa prassi sia in realtà uno strumento nelle mani delle Istituzioni comunitarie volto a mantenere una forma, seppur sottile, di controllo permanente sulle politiche economiche nazionali.

Effettivamente l'espressione "Raccomandazioni vincolanti"⁵⁵ prende forma in un contesto ormai alquanto fumoso, connotato dalla presenza di luci e ombre, che viene sviscerato nell'ambito dell'articolo 288 del TFUE. Secondo questa norma, le raccomandazioni non hanno, di per sé, natura vincolante, non essendo rilevante la forza giuridica intrinseca nell'atto in questione; si tratta piuttosto di una sorta di pressione politica esercitata nei confronti dello Stato membro.

Maggiori criticità possono essere riscontrate nell'ambito di quelle raccomandazioni che riguardino settori di particolare interesse, come i salari, l'occupazione e le manovre finanziarie, settori verso cui gli stati si sono sempre mostrati restii a cedere anche solo parte delle proprie competenze. Il paradosso emerge dunque a fronte della presenza di fonti di *soft law* che celano un carattere vincolante.

⁵⁵ Si veda Curtin, D. (2014).

Un altro punto focale riguarda quella che potrebbe essere definita integrazione a geometria variabile: gli strumenti raccomandatori, cioè, non colpiscono tutti gli Stati dell'Eurozona allo stesso modo. I Paesi situati nella parte Nord - quali Germania o Finlandia - ricevono spesso raccomandazioni più miti, che riguardano obiettivi di lungo termine e che, soprattutto, non tangono settori particolarmente sensibili. Al contrario, paesi economicamente più vulnerabili - Italia, Grecia, Spagna - sono oggetto di suggerimenti di forte impatto su ambiti ritenuti più delicati, quali i salari o il sistema pensionistico. Si evince chiaramente come l'intensità degli atti di *soft law* emanati dalla Commissione sia proporzionale alla fragilità economica dei singoli Stati, il che può facilmente sfociare in una tacita gerarchia⁵⁶.

Anche la discussione parlamentare risulta gravemente penalizzata dall'introduzione del Semestre Europeo; le linee guida principali vengono infatti stabilite a Bruxelles prima ancora che si verifichi un effettivo confronto, con la conseguente erosione delle prerogative parlamentari. In questo modo, i governi assumono il ruolo di meri esecutori di programmi stabiliti altrove, lontano dalle sedi di negoziazione, in un contesto di crescente delegittimazione dei governi nazionali.

Con l'introduzione del *Recovery and Residence Facility* (RRF), ogni Stato deve presentare un Programma nazionale di ripresa che si adegui alle raccomandazioni ricevute negli anni precedenti⁵⁷. In questo senso, l'adesione alle raccomandazioni diviene *conditio sine qua non* per ricevere i fondi comunitari; la connotazione raccomandatoria si eclissa dunque definitivamente sullo sfondo.

Un esempio piuttosto calzante riguarda la circostanza in cui il governo Tsipras tentò di cambiare le condizioni del *Memorandum*. In risposta, la BCE chiuse i rubinetti della liquidità bancaria e la Commissione dettò un nuovo pacchetto di riforme, dalle condizioni ancora più severe. La Grecia, pertanto, non concluse una vera e propria negoziazione: fu più che altro costretta a scegliere se firmare oppure affondare.

⁵⁶ Si consulti Schmidt, V. A. (2016).

⁵⁷ Si veda European Parliament & Council (2021).

L'ultimo aspetto, forse il più insidioso, è proprio il peso delle aspettative. Infatti, quando la Commissione Europea segnala che un Paese deve impegnarsi di più, non è necessaria un'ingiunzione formale: i mercati finanziari reagiscono autonomamente, lo *spread* sale vertiginosamente, il credito si restringe e la fiducia si dissolve inesorabilmente. Così, ancor prima che arrivi una lettera formale da Bruxelles, è la realtà economica fattuale a costringere i governi a adeguarsi. Il potere delle raccomandazioni viene rafforzato dalla pressione dei mercati. Il meccanismo, oltre che sulla sfera istituzionale, si espleta anche su un piano percettivo. Anche in assenza di provvedimenti ufficiali, la semplice attesa di una valutazione negativa da parte della Commissione può innescare effetti depressivi nell'ambito dei mercati finanziari, provocando una reazione a catena con conseguente aumento dello *spread* e fuga di capitali. In questo senso, la sorveglianza non è solo di carattere tecnico, bensì è una sorta di precauzione che contribuisce a creare un clima in cui la disciplina si configura come un effetto dell'anticipazione e della prevenzione del rischio.

In questo senso, il vero potere delle raccomandazioni non è situato tanto nella loro forza giuridica, quanto nella loro capacità di orientare le percezioni, spingere i comportamenti e rendere l'ottemperanza una scelta obbligata. Questo quadro delinea un'Unione che ottiene disciplina non più mediante la minaccia della forza giuridica della legge, ma infondendo il timore dell'isolamento sui mercati.

Personalmente, ritengo che il vero costo di queste riforme riguardi la partecipazione democratica: molti Stati sono stati esautorati nell'ambito della sovranità di bilancio, e le raccomandazioni della Commissione hanno assunto il carattere dell'obbligatorietà. Questa evoluzione, sicuramente motivata dal clima di forte emergenza, ha però sortito l'effetto di alimentare un clima di sfiducia, specialmente in quei paesi più fragili economicamente.

2.2 Interventi della BCE: tra Fiscal Compact e Patto di stabilità e crescita

Corre l'anno 2011 e i mercati europei sono messi in pericolo dalla crisi dei debiti sovrani e dalla sfiducia sempre maggiore che dilaga in tutta l'Eurozona; le Istituzioni

comunitarie ritengono pertanto necessario sviluppare un'azione che si espleti su un duplice piano: da un lato, una stretta crescente sui vincoli fiscali, dall'altro un trionfo del ruolo della BCE: sarà proprio quest'ultima, infatti, a difendere l'integrità della moneta unica. In questo contesto di profonde tensioni sistemiche, la BCE inizia a ridefinire in modo significativo il proprio mandato. Tale cambiamento, più che all'interno dei trattati, si conclude nell'ambito della prassi. Mancando un Tesoro europeo, è proprio la BCE a dover assicurare l'ancoraggio della fiducia, utilizzando spesso strumenti monetari poco convenzionali. Il ricorso a tali mezzi sviluppa un acceso dibattito in seno alla BCE stessa, all'interno della quale ortodossia e pragmatismo si scontrano, raggiungendo il culmine negli anni compresi tra il 2012 e il 2015.

Il 26 luglio del 2012 Mario Draghi pronuncia quella che passa alla storia non solo come una celebre frase, ma come un atto politico in piena regola: *Whatever it takes to preserve the euro...and believe me, it will be enough*⁵⁸. La svolta a cui si assiste non riguarda il piano formale e quello giuridico; si connota piuttosto come un cambio di rotta che consacra il nuovo ruolo della BCE: la Banca Centrale, in origine deputata perlopiù al monitoraggio dell'inflazione, diviene adesso difensore della sovranità monetaria europea.

In questo ambito si colloca il Programma *Outright Monetary Transaction* (OMT); una sorta di promessa politica o, meglio, garanzia ufficiale che la BCE interverrà illimitatamente per aiutare quegli Stati che si trovino sotto attacco speculativo, attraverso l'acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario⁵⁹. Le condizioni necessarie alla corretta applicazione di suddetto programma sono chiare: la BCE ha la possibilità di acquistare titoli di Stato di paesi che presentino evidenti condizioni di difficoltà soltanto qualora il Paese abbia effettivamente richiesto di essere inserito in un programma europeo di assistenza finanziaria; lo stesso Paese, inoltre, è vincolato all'accettazione delle stringenti condizioni macroeconomiche imposte. Il quadro che emerge ricorda nuovamente uno schema *do ut des*, in cui, in ogni caso, qualsiasi aiuto finanziario da parte delle Istituzioni comunitarie è subordinato alla previa accettazione di una serie di condizioni imposte dalla BCE. In pratica quest'ultima offre una sorta di

⁵⁸Si consulti European Central Bank (2012).

⁵⁹ *Ibidem*.

protezione finanziaria alla quale deve corrispondere una supervisione politica esterna. Il meccanismo in questione non viene mai messo in atto, tranne un'unica volta, in cui il solo riferimento ad un eventuale ricorso ad esso sprigiona effetti decisamente potenti. E' sufficiente, infatti, la promessa da parte della BCE di intervenire per ottenere la diminuzione degli *spread* di Italia e Spagna. Come in questo caso, per salvare una moneta, basta la promessa di intervenire, in un contesto in cui le aspettative hanno peso decisamente maggiore rispetto ai bilanci effettivi.

Nello stesso periodo e per le stesse ragioni viene firmato il *Fiscal Compact* (2012), che presenta due principali pilastri: il pareggio di bilancio diventa obbligatorio e i disavanzi pubblici non vengono più concepiti come strumenti in funzione anticiclica, ma come minacce da sradicare.

Rispetto ai pacchetti normativi citati precedentemente (*Six-pack* e *Two-pack*), i quali fissano delle soglie relative ai conti pubblici, il *Fiscal Compact* rappresenta un'evoluzione cruciale: abbandonato il paradigma delle raccomandazioni non vincolanti, si chiede adesso agli Stati membri di rimaneggiare le loro costituzioni e cristallizzare al loro interno il principio cardine della stabilità fiscale. Il cambio di passo risulta evidente e l'obbligatorietà si compie non più su un piano meramente politico, bensì in un contesto giuridico.

E' necessario soffermarsi sui principali capisaldi del *Fiscal Compact* per comprenderne appieno la portata. Come detto, il primo pilone di questo nuovo sistema è l'obbligatorietà del pareggio di bilancio; il margine entro cui gli stati possono discostarsi risulta irrisorio (0,5% per gli Stati maggiormente indebitati, 1% per quelli che presentino finanze pubbliche più sane). Il *Fiscal Compact* prevede poi l'obbligo di ridurre il debito pubblico in modo graduale: se un Paese ha un debito superiore al 60% del PIL, deve ridurlo di 1/20 all'anno della parte eccedente.

Non è poi sufficiente che gli Stati adottino una legge ordinaria per eseguire e adattare all'ordinamento interno questi principi: essi devono invece essere protetti e rinforzati mediante il loro inserimento all'interno di una legge costituzionale o di un atto di pari grado giuridico.

Inoltre, qualora i Paesi membri dovessero discostarsi dalle soglie previste, scatta un meccanismo di aggiustamento automatico che non richiede la formulazione di un'ulteriore decisione politica⁶⁰.

La Corte di Giustizia dell'Unione diventa un ingranaggio fondamentale di questo sistema: essa è chiamata a sorvegliare gli Stati nel rispetto degli obblighi pattuiti. Qualora uno Stato membro venga denunciato da un altro Stato e la corte accerti l'esistenza di un distacco eccessivo dai parametri stabiliti, questa ha la competenza per condannarlo e per infliggere, conseguentemente, una ammenda la cui cifra può arrivare a un valore pari allo 0,1% del PIL dello Stato oggetto della sanzione. La sorveglianza fiscale, insomma, non è più un fatto politico ma giuridico a tutti gli effetti⁶¹. Per la prima volta nella storia dell'Unione Europea si introduce il meccanismo secondo il quale uno Stato accetti volontariamente la possibilità di essere segnalato o denunciato da altri Stati, cedendo implicitamente parte delle proprie competenze. Precedentemente, la gestione dei conti pubblici veniva considerata una materia di competenza perlopiù esclusiva degli Stati; con il mutamento di paradigma, anche questo ambito viene inglobato in quelle fattispecie in cui le Istituzioni comunitarie intervengono sempre più profondamente.

Una possibile interpretazione di questo sviluppo è quella di una costituzionalizzazione tacita, in grado di incidere direttamente negli ordinamenti costituzionali nazionali. Insomma, si tratta di un'inversione di rotta che segna il passaggio dalle raccomandazioni aventi un peso politico a vere e proprie sanzioni dinanzi la CGUE.

Un altro elemento notevole può essere riscontrato nel rapporto tra il *Fiscal Compact* e i Trattati istitutivi dell'Unione; formalmente, il primo si configura come accordo intergovernativo autonomo, concluso al di fuori del perimetro delle Istituzioni europee e dei Trattati stessi. La ragione per la quale si è preferito collocare tale accordo fuori dal recinto comunitario è piuttosto semplice: cercare di eludere il problema dell'unanimità. Infatti, se tali riforme fossero state condotte nell'ambito del Trattato di Lisbona, qualunque modifica di quest'ultimo avrebbe richiesto l'approvazione di ogni singolo Stato membro. Ciò

⁶⁰ Si consulti European Council (2012).

⁶¹ Si veda European Council (2012). *Fiscal Compact*, Art. 8.

rappresentava un ostacolo, soprattutto a causa della risposta proveniente dal Regno Unito, il quale non avrebbe prestato il proprio consenso ad un ulteriore trasferimento di competenze. In questo modo si sceglie di dar vita ad un Trattato Internazionale indipendente dai trattati istitutivi. Si irrigidisce ulteriormente l'insieme delle norme fiscali, a discapito però delle garanzie democratiche che avrebbero dovuto legittimare tale inasprimento. Nonostante l'articolo 16 del *Fiscal Compact* prevedesse l'introduzione di questo *corpus* di regole all'interno del perimetro dei trattati istitutivi entro 5 anni dalla sua entrata in vigore, tale introduzione non si è ancora verificata⁶². Nonostante questo, si tratta di uno strumento che ha inciso e incide tuttora sulla gestione delle politiche economiche dei singoli Paesi. L'esigenza di un'azione pragmatica finisce dunque per logorare la trasparenza e la legittimazione democratica dei processi decisionali.

Piuttosto interessante è il rapporto tra Patto di Stabilità e Crescita e *Fiscal Compact*, i quali, quantunque presentino obiettivi simili, non coincidono perfettamente, bensì mostrano profonde differenze, risultanti probabilmente dal faticoso tentativo di tenere insieme due aspetti spesso contrastanti: disciplina e flessibilità. Le principali critiche rivolte al *Fiscal Compact* riguardano il *deficit* di legittimità ad esso intrinseco. Infatti, quantunque imponga stringenti obblighi e modifiche costituzionali, non è stato adeguatamente discusso in seno al Parlamento Europeo né è stato sottoposto ad alcun *referendum*. Gli interrogativi sollevati riguardano la natura della sovranità dell'Unione.

Il Patto di Stabilità e Crescita (1997) stabiliva i seguenti criteri soglia: il *deficit* pubblico non avrebbe dovuto superare il 60% del PIL, mentre il debito pubblico doveva essere contenuto in un *range* non superiore al 3% del PIL. Tuttavia, i margini risultavano abbastanza ampi e ogni stato aveva la facoltà di mettere in atto una propria interpretazione politica dei parametri⁶³.

Il *Fiscal Compact* è un prodotto di un'epoca differente, caratterizzata dal clima di profonda incertezza, dalla paura di contagio e dalla dilagante sfiducia reciproca. Per tale

⁶²Si veda European Council (2012). *Fiscal Compact*, Art. 16.

⁶³Si consulti European Commission (2004).

ragione si tratta di un provvedimento che, al contrario del Patto di Stabilità e Crescita, ingabbia gli obblighi da rispettare all'interno di un quadro giuridico e normativo.

Il Patto di Stabilità e Crescita aveva già mostrato le sue intrinseche debolezze a partire dal 2003, quando Francia e Germania sfiorarono il limite del 3%. Nel momento in cui la Commissione chiese l'autorizzazione all'apertura della procedura per i disavanzi eccessivi, il Consiglio ECOFIN rifiutò l'approvazione delle sanzioni. Questo evento mostrò come le regole presenti all'interno del Patto avessero rilevanza solo per gli Stati più piccoli, mentre, per gli Stati più imponenti, era possibile rinegoziare o addirittura ignorare le procedure correttive. Già a partire da quel momento, più che nel 2010, l'UE inizia a percepire la necessità di vincolare gli stati mediante strumenti giuridici più che politici.

Un altro programma necessario da attenzionare è il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), nato nel 2012 per far fronte all'esigenza, per l'Unione, di dar vita a una rete di protezione finanziaria strutturale. Il capitale autorizzato è pari alla cifra di 700 miliardi, di cui 80 vengono versati dagli Stati membri. Rispetto ai meccanismi di controllo e monitoraggio visti in precedenza, il MES viene invece messo a punto con lo scopo principale di fornire assistenza finanziaria agli Stati in difficoltà⁶⁴.

Rispetto all'*European Financial Stability Facility* (EFSF), il MES rappresenta una vera e propria evoluzione, anche dal punto di vista giuridico: il MES si connota infatti come un'organizzazione dotata di personalità giuridica, in grado di emettere titoli e fornire prestiti a quegli Stati che lo richiedano. L'erogazione di tali prestiti resta comunque subordinata alla sottoscrizione, da parte degli stati, di MoU che stabiliscano condizioni e impegni⁶⁵. Da quest'ultimo aspetto si evince come si tratti di un Meccanismo dall'impronta nettamente politica: l'aiuto finanziario viene legato indissolubilmente a dei programmi di aggiustamento macroeconomico redatti in seno alla Commissione, con l'intervento della BCE e, se necessario, del FMI. Viene quindi completato quel meccanismo di sorveglianza di cui fanno parte il *Six-pack*, il *Two-pack* e il *Fiscal compact*.

⁶⁴Si consulti Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità, 2012, art. 3.

⁶⁵ Si veda European Stability Mechanism, "Key Characteristics".

Per quanto concerne il caso della Grecia, la concessione del prestito viene subordinata a una serie di condizioni che si sommano a quelle imposte precedentemente nell'ambito degli altri programmi di aiuto finanziario. Anche in questo caso, non esiste il margine per una reale negoziazione e la dinamica *do ut des* prende forma e si consolida sempre di più⁶⁶.

Anche per il MES si pone un problema di legittimazione democratica: la gestione dei fondi pubblici su scala europea viene affidata a un consiglio di ministri delle finanze dei paesi che l'hanno sottoscritto, senza che vi sia un effettivo intervento da parte del Parlamento Europeo. L'organo di rappresentanza dell'Unione non ha, dunque, alcuna voce in capitolo sulla gestione di tali fondi, il che rende questo processo fumoso e opaco.

Viene affermato il primato della stabilità finanziaria sulla sovranità statale, in quello che appare come una tipica espressione della *governance* post-crisi: sebbene lo strumento sia di carattere tecnico, le implicazioni politiche sono profonde.

Di seguito una tabella che riporta i programmi di assistenza alla Grecia nell'ambito dell'EFSF e del MES dal 2010 al 2018⁶⁷.

Programma di assistenza	Periodo	Importo erogato (mld di euro)	Strumento utilizzato	Condizioni principali
Primo programma	2010 / 2012	73	EFSF	Riforme fiscali e strutturali
Secondo programma	2012 / 2015	130	EFSF	Privatizzazioni, tagli alla spesa pubblica
Terzo programma	2015 / 2018	61,9	MES	Riforme pensionistiche, mercato del lavoro

⁶⁶ Si veda Mechanism, "Financial Assistance Programmes – Greece".

⁶⁷ Si veda MES Official website, European Commission.

La struttura delineata e i problemi che ne derivano ruotano attorno a un nodo tematico piuttosto centrale: l'Unione si caratterizza per essere una sorta di ibrido avente alcune prerogative proprie delle Organizzazioni Internazionali ma, al contempo, un potere maggiore di imporsi sui consociati mediante strumenti vincolanti; si tratta probabilmente di un *unicum*.

Il passaggio da uno schema all'altro è testimone dell'evoluzione che l'UE subisce nel corso degli anni presi in esame: la flessibilità cede il passo alla rigidità, la discussione politica alle regole stringenti e i compromessi alle imposizioni.

L'azione della BCE tra il 2011 e il 2015 è stata decisiva nel preservare la tenuta dell'eurozona. Tuttavia, la svolta rappresentata da Draghi e dal programma OMT si è realizzata in assenza di un vero mandato politico esplicito. Dal mio punto di vista, l'uso di strumenti monetari straordinari al di fuori del perimetro previsto dai trattati ha posto interrogativi sul principio di accountability democratica: la BCE ha assunto un ruolo da protagonista, pur rimanendo formalmente una banca indipendente. Ritengo che questo squilibrio tra capacità d'azione e legittimazione politica vada colmato attraverso un rafforzamento della trasparenza e del controllo democratico delle istituzioni monetarie europee.

2.3 Le riforme strutturali: il caso della Grecia

E' utile approfondire la risposta greca al mutamento di *governance* di cui detto.

Il 2009 è un anno cruciale per le sorti dell'economia greca; in questo stesso anno, infatti, il governo greco ammette di aver fornito dati falsi relativi ai bilanci presso l'Eurostat. Questo scandalo evidenzia tutte le debolezze che già da anni connotavano il Paese e rappresenta la causa di una massiccia e generalizzata perdita di fiducia nei confronti del mercato greco. Si stima che il *deficit* autentico calcolato nell'anno 2009 si attestasse su un valore del 12,7% del PIL (15,4% una volta rivisto), soglia ben lontana dal 6% dichiarato in precedenza⁶⁸. Si tratta inoltre di un evento che genera un vero e proprio scompenso a livello

⁶⁸ Si consulti European Commission (2010).

europeo, allorché a risentirne non è soltanto la reputazione del governo greco, ma anche la capacità di sorveglianza delle Istituzioni comunitarie comincia a essere messa in dubbio. A patire questo quadro è infatti la generale *governance* fiscale dell'Eurozona, come riportato dalla Commissione nel *Second Adjustment Programme for Greece*⁶⁹.

Gli effetti si percepiscono sin da subito, soprattutto nell'ambito dei mercati finanziari. I tassi di interesse relativi ai titoli di Stato subiscono un aumento vertiginoso, così come lo *spread*, il quale ben presto supera i 1000 punti base. Il crollo della fiducia determina dunque un aumento del prezzo di finanziamento del debito greco. La Grecia subisce inoltre un vero e proprio ostracismo da parte dei mercati, in un circolo vizioso che si autoalimenta⁷⁰.

Nel maggio del 2010 viene messo a punto un programma di assistenza finanziaria – richiesto dallo stesso governo greco – che vede come protagonisti L'Unione Europea, la Banca Centrale Europea e il Fondo Monetario Internazionale. La protezione finanziaria non si traduce in una mera iniezione di liquidità; ha bensì un costo per la Grecia, che richiede l'impegno di quest'ultima a mettere in atto un rigoroso programma di aggiustamento macroeconomico concordato in sede europea⁷¹.

Non si tratta di un semplice accordo internazionale, bensì della stipulazione di un documento giuridicamente vincolante – *Memorandum of Understanding* – che riporta le condizioni senza le quali il Paese non avrebbe ricevuto alcuna protezione economica e finanziaria; si tratta di un sostegno economico il cui peso risulta essere più che altro di stampo politico. Come emerge dal MoU, si richiedono delle riforme rapide e profonde e la possibilità di negoziazione è praticamente nulla. Questo accordo persegue come obiettivo il miglioramento della competitività del mercato greco sulla scena internazionale, il recupero – seppur parziale – della fiducia e una maggiore solidità e sostenibilità fiscale.

E' necessario comprendere la profonda portata delle riforme attuate, indagandone contenuto e conseguenze. Una delle strategie messe in atto per tentare di ripagare il debito è la liquidazione del patrimonio statale: per raccogliere nuovi fondi, viene chiesto alla Grecia

⁶⁹Si consulti European Commission (2012).

⁷⁰Si consulti International Monetary Fund (2013).

⁷¹ Si consulti European Commission (2010).

di aumentare la liquidità, vendendo quote di partecipazione statale nell'ambito di settori strategici come quello energetico o quello infrastrutturale⁷². Viene creato un Fondo ellenico per le privatizzazioni, così da accelerare il processo di vendita dei beni statali. L'obiettivo espresso è quello di raccogliere oltre 50 miliardi entro l'anno 2015⁷³. Il rischio si cela proprio dietro al clima emergenziale che caratterizza questo contesto; la fretta di reperire fondi e le forti pressioni internazionali potrebbero indurre il governo greco a svendere i propri *asset* finanziari con conseguente riduzione dei benefici economici.

Come già accennato nel capitolo precedente, il secondo pilastro che risente di questo cambio di marcia è proprio il tessuto sociale, il quale subisce i numerosi tagli al *welfare*. Le pensioni patiscono una drastica diminuzione, così come i salari. La spesa rivolta alla sanità decresce sempre di più, portando con sé effetti devastanti quali licenziamenti in ambito ospedaliero e chiusura o dismissione di ospedali e centri medici⁷⁴. Al fine di ridurre la spesa pubblica, vengono dunque sperimentate delle manovre macroeconomiche le quali, però, non erano state valutate in rapporto ai rischi ad esse connessi. Le conseguenze, di cui si dirà più diffusamente in seguito, emergono in breve tempo: si assiste a un generale abbassamento del tenore di vita, aumenta il numero di cittadini che si trovano sotto la soglia della povertà e diminuisce drasticamente la possibilità di accesso ai servizi pubblici.⁷⁵ La recessione non si consuma dunque su un piano meramente economico, ma anche e soprattutto all'interno della società civile, la quale risente massimamente altro delle misure messe in atto.

Anche il mercato del lavoro e il sistema fiscale sono posti al centro delle riforme in esame e il modello che si cerca di imporre è quello della flessibilità estrema. Il salario minimo legale viene ridotto del 22% e del 32% per la popolazione con età inferiore a 25 anni; la contrattazione collettiva viene abolita e a risentirne è anche la tutela contro i licenziamenti.

In questo contesto, i risultati non sono quelli auspicati: la disoccupazione giovanile raggiunge un livello superiore al 50%, l'economia si deprime ulteriormente a fronte di un

⁷² Si consulti European Commission (2012).

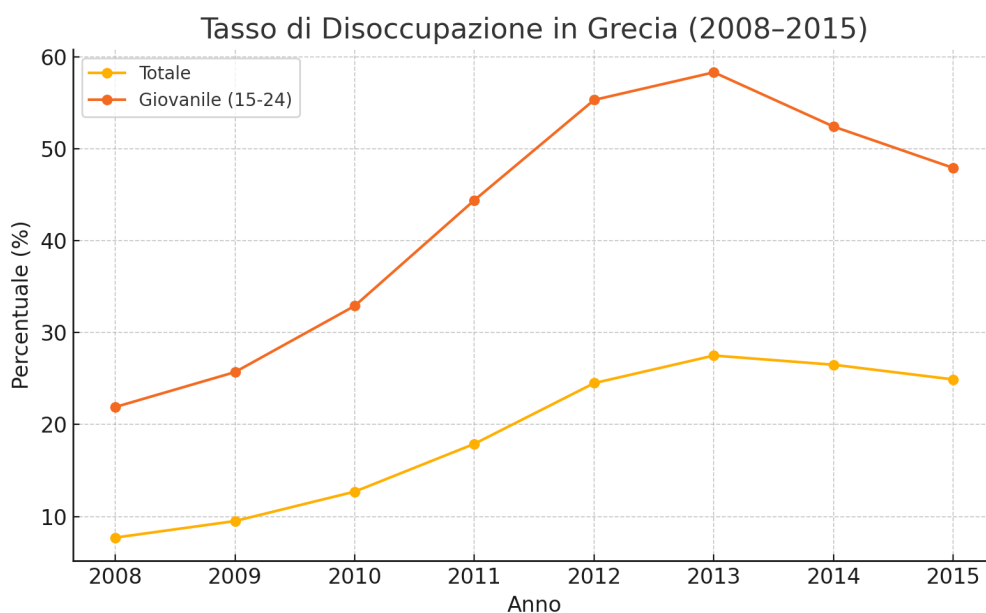
⁷³ Si veda OECD (2011).

⁷⁴ Si veda Matsaganis, M. (2013).

⁷⁵ Si veda ILO (2014).

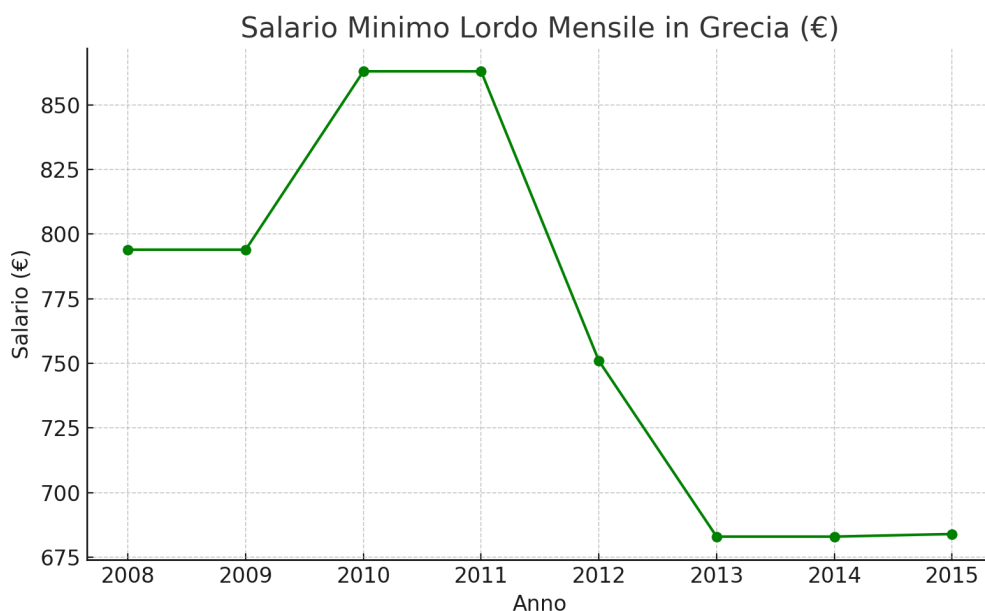
netto calo della domanda interna e neanche gli introiti fiscali sembrano essere soddisfacenti, nonostante un massiccio aumento delle aliquote⁷⁶. Questo processo si caratterizza dunque come una manovra di ingegneria economica portata a termine con strumenti di emergenza, in un contesto in cui non sembra essere rimasto spazio per il confronto democratico e per il compromesso.

Di seguito alcuni grafici che illustrano rispettivamente l'andamento del tasso di disoccupazione dal 2008 al 2015 e quello salario minimo lordo nella medesima finestra temporale⁷⁷.



⁷⁶ Si consulti Eurostat (2018).

⁷⁷ *Ibidem*.



Secondo Eurostat, il salario minimo lordo mensile in Grecia era di 684 euro al 1° gennaio 2015. Questo rappresenta una diminuzione rispetto ai 794 euro del 2008, evidenziando un calo del 14% durante il periodo della crisi economica.

Il MoU definisce un nuovo rapporto, non più paritario, tra la Troika e Atene, in cui quest'ultima si configura come debitore⁷⁸. L'obiettivo delle tre Istituzioni della Troika è assicurarsi che la Grecia rispetti i vincoli imposti dal programma di salvataggio. Per rendere il monitoraggio efficace, a partire dal 2010, ogni trimestre dei rappresentanti della Troika si recano ad Atene, così da poter tenere sotto controllo l'andamento delle riforme, i dati macroeconomici aggiornati e il rispetto di ogni singolo impegno pattuito⁷⁹. La sorveglianza si spinge fino al punto in cui governo greco non ha la facoltà di adottare significative riforme economiche senza il previo benestare della Troika. Il centro di potere decisionale viene estromesso dal contesto nazionale e viene calato nel contesto comunitario, essendo l'erogazione di ogni *trance* subordinata al raggiungimento degli obiettivi di breve e medio periodo. La situazione si rivela piuttosto paradossale: il governo greco non è formalmente stato privato delle proprie prerogative sovrane; *de facto*, però, l'intero apparato politico

⁷⁸Si consulti International Monetary Fund (2013).

⁷⁹ Si veda European Commission (2012).

statale viene esautorato e il margine di manovra politica finisce quasi per annullarsi⁸⁰. I ministri, infatti, si trovano costretti a dover negoziare ogni decisione rilevante con i tecnici inviati da Bruxelles, rendendo inesorabile il depauperamento del dibattito interno. Il commissariamento attuato nei confronti della Grecia non è mai stato formalmente riconosciuto; tuttavia, le caratteristiche, soprattutto per via dell'assenza di una data di scadenza, inducono a considerare la Grecia una sorta di azienda messa sotto controllo a causa della sua fragilità.

E' soprattutto il rapporto tra economia e democrazia a risentirne marcatamente. Il popolo greco, infatti, pur potendo formalmente votare, non è davvero libero di scegliere; pur potendo eleggere nuovi governi, indire referendum e protestare, non potrà mai cambiare i termini dell'accordo stipulato con Bruxelles.

Alla luce di quanto emerso, appare evidente come la perdita di fiducia nei mercati sia strettamente concatenata alla perdita della sovranità. Crolla in questo modo quell'idea secondo cui l'integrazione europea possa procedere di pari passo con l'autodeterminazione politica.

I risultati, dopo vari anni di applicazione delle nuove regole, non soddisfano affatto. La crescita trainata dalla disciplina sembra aver eroso maggiormente le risorse del Paese, aumentando vertiginosamente le fragilità economiche e dividendo profondamente la popolazione da un punto di vista politico. A supporto di quanto detto, nel primo triennio (2010-2013) il PIL reale si contrae di oltre il 20%, la disoccupazione raggiunge il picco di 27%, mentre quella giovanile addirittura del 50%.⁸¹ La recessione, dunque, si aggrava sempre di più a causa di quelle misure che avrebbero dovuto recidere gli effetti della crisi in tempi relativamente brevi. La sfiducia dilaga senza precedenti e investe tanto alle Istituzioni statali quanto quelle europee. Si comincia a delineare l'idea per cui l'austerità non porti effettivamente a un miglioramento delle condizioni di vita.

⁸⁰ Si consulti Pisani-Ferry, J., Sapir, A., & Wolff, G. (2013).

⁸¹ Si veda OECD (2014).

Capitolo III

3.1. Effetti macroeconomici nel medio-lungo periodo in Grecia

Ci si sarebbe davvero potuti aspettare, in un periodo antecedente alla crisi, una contrazione del PIL reale del 26% tra il 2008 e il 2014⁸², in un contesto assimilabile a quello risalente a 20 anni prima?

E' ormai chiaro come le implicazioni sul piano macroeconomico - e non solo - abbiano gravemente patito la Crisi del debito sovrano e abbiano influito piuttosto negativamente sull'andamento economico e sociale della Grecia per un periodo superiore a 10 anni. Infatti, quella che fronteggia il Paese durante il secondo ventennio degli anni 2000 può essere definita come una vera e propria depressione economica, che, malgrado i numerosi compromessi accettati e i duri sacrifici richiesti alla popolazione civile, necessiterà di anni – se non decenni – per essere risanata. Come accennato nel capitolo iniziale di questo elaborato, i dati sul PIL negli anni a cavallo tra il 2007 e il 2014 mostrano la drammaticità della condizione economica che per anni ha permeato il Paese: a un picco precedente la crisi (negli anni 2007-2008), segue un brusco calo che perdura fino al 2014, anno in cui l'attività economica rappresenta il 75% circa di quella risalente a prima dello scoppio della crisi. Questo dato rimane invariato sino addirittura al 2023, quando ancora l'attività economica è minore di circa il 15%.

Il rapporto debito pubblico/PIL – già piuttosto elevato ancor prima della crisi, al contempo, subisce un *exploit* senza precedenti: nel 2007 rappresenta il 104% del PIL, mentre nel 2011 equivale addirittura al 175% del PIL⁸³. Tra il 2014 e il 2015 subisce poi un ulteriore deterioramento, arrivando a ricoprire il 180% del PIL – livello, su scala globale, difficilmente registrato -. A contribuire ad un aumento così vertiginoso sono entrambe le variabili: il PIL, come visto, si contrae enormemente; tuttavia, anche il continuo aumento del debito accumulato durante gli anni a cavallo della crisi determina un aumento del rapporto tra le due variabili. Un livello di debito piuttosto illusorio si ha nel 2012; questo è da attribuire al ricorso

⁸² Si veda Eurostat - *Annual Growth Rate* (2024).

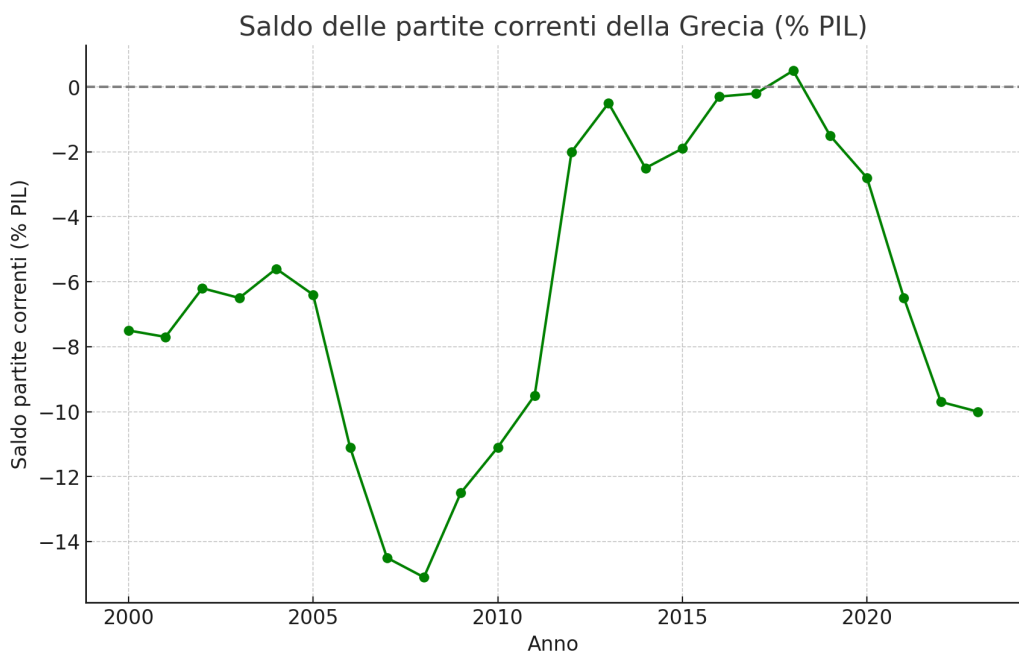
⁸³ Si consulti European commission.

al *Private Sector Involvement* (PSI), avviato nel mese di marzo dello stesso anno. Questi genera un abbassamento, in termini nominali, dei valori di titoli di Stato detenuti in portafogli di investitori privati. In questo modo si spiega la riduzione del rapporto debito/PIL da 175% a 164% tra il 2011 e il 2012; con il PSI il debito subisce un taglio di oltre 50 miliardi⁸⁴. Come detto, però, si tratta di un miglioramento che non perdura nel tempo; infatti, a fronte di una recessione già avviata dagli effetti ormai ineluttabili, il rapporto in esame risale, raggiungendo un livello di 185%-190%. Ciò è ulteriormente aggravato dall'erogazione dei vari prestiti di salvataggio.

Tale livello si mantiene più o meno stabile negli anni successivi, sino al 2018, anno in cui il livello è pari nuovamente al 185%. Soltanto negli anni a venire si assiste a una ripresa economica, seppur lenta, e il rapporto preso in esame inizia la sua fase di decrescita. Si tenga conto l'influenza negativa di un ulteriore *shock* economico, verificatosi soltanto 2 anni dopo l'inizio della ripresa: quello causato dalla pandemia da COVID-19 nel 2020. Nello stesso anno, il rapporto debito/PIL si attesta su un livello addirittura superiore al 200%, per poi diminuire fino al 164% nel 2023⁸⁵.

⁸⁴ Si consulti IMF Country Report No. 13/155, Greece 2013.

⁸⁵ Si veda Eurostat.



86

E' importante non tralasciare un altro dato fondamentale: il disavanzo delle partite correnti. Quest'ultimo si attesta su un valore del -15% del PIL⁸⁷ - il ch  rappresenta un *unicum* nel contesto europeo - a causa del grosso dislivello esistente tra importazioni ed esportazioni; le prime, infatti, risultano essere nettamente maggiori rispetto alle seconde. Estremamente ricorrente  , inoltre, il ricorso a capitali esteri per finanziare il tenore di vita del Paese. Tuttavia, in questo caso, i programmi di aggiustamento delineati in seno alle Istituzioni comunitarie sortiscono effetti benefici: le importazioni e la domanda interna subiscono un netto calo, generando un ristabilimento di un equilibrio, seppur parziale. A ci  contribuisce anche un miglioramento dei guadagni in termini di competitivit , attribuibile a un abbassamento dei salari reali. La situazione migliora gi  dal 2012: in quell'anno il disavanzo corrente si riduce sino ad arrivare al -2% del PIL, per poi, nel 2014, cedere il passo a un leggero avanzo corrente, pari allo 0.5% del PIL, livello alquanto inedito⁸⁸. Il saldo delle partite correnti mostra il suo punto pi  alto di riequilibrio gi  a met  del 2010, ma gi  nell'anno successivo torna a essere lievemente in rosso a causa della ripresa economica.

⁸⁶ Si veda Bank of greece

⁸⁷ Si consulti Bank of Greece.

⁸⁸ Si veda Eurostat.

Odiernamente, il *trend* ha subito una nuova inversione; infatti, l'aumento dei consumi e dell'*import* ha comportato un nuovo *deficit*: da un livello del 2% nell'anno 2019, cresce ulteriormente negli anni 2020, 2021 e 2022, anche a causa della pandemia, in un contesto in cui il settore turistico, essenziale per riequilibrare la bilancia dei pagamenti, viene gravemente penalizzato. Nel 2022 si assiste, inoltre, a un aumento dei costi dei prodotti energetici importati, il ch  ha condotto a un aumento del disavanzo delle partite correnti a un livello pari al -10% del PIL⁸⁹. Seppur elevata, tale fascia si mantiene comunque gestibile grazie all'avanzo nella bilancia dei servizi e alla diminuzione del ricorso all'indebitamento estero del settore privato rispetto al periodo antecedente la crisi. Si prevedeva comunque un ristabilimento dei parametri citati gi  dagli anni 2023-2023, una volta superato il picco della crisi pandemica.

Com'  noto, ci  che ha permesso alla Grecia di bloccare la recessione e di invertire i *trend* negativi sono stati, in larga misura, gli aiuti finanziari erogati sotto forma di prestiti da parte degli Stati *partner* e del FMI. Probabilmente, senza l'erogazione di tali fondi, sarebbe stato difficile, per la Grecia, rimanere all'interno dell'Unione. Infatti, dopo essere stata esclusa da tutti i mercati sullo scenario internazionale, il Paese   stato oggetto di tre programmi di salvataggio, risalenti rispettivamente al 2010, al 2012 e al 2015. In tutti e tre i casi, la riscossione di ogni singola *tranche*   subordinata all'accertamento, da parte dei rappresentanti delle Istituzioni comunitarie, dell'avvenuto avvio dei programmi di aggiustamento macroeconomico in sede nazionale. L'ammontare dei prestiti negli anni compresi tra il 2010 e il 2018 risulta pari a 203,7 miliardi di euro, di cui circa 141, 8 miliardi affluiti grazie al programma EFSF (inaugurato nell'anno 2012) e circa 61,9 miliardi derivanti dal MES⁹⁰. La maggior parte dei fondi erogati proviene dunque dal secondo programma (in atto dal 2012 al 2015), a fronte dell'esigenza di riqualificare particolari settori, come quello bancario e quello del servizio del debito. Gli elevati *deficit* pubblici risentono positivamente degli introiti derivanti dei flussi provenienti dai programmi precedentemente citati; le banche vengono ricapitalizzate e i crediti in scadenza ripagati, cos  da schivare il *default*, che avrebbe

⁸⁹ Si consulti Bank of Greece, Annual Report 2022.

⁹⁰ Si veda ESM Annual Report 2019.

comportato, per la Grecia, la definitiva dipartita dal sistema euro. L'ingente quantità di fondi elargiti solleva inoltre determinate questioni circa due temi di fondamentale rilevanza, quali la condivisione del rischio e la solidarietà, di cui si dirà più approfonditamente nel paragrafo 3.3.

Per fornire una panoramica di quanto riportato in questo paragrafo, è possibile affermare che la Grecia esce dalla crisi profondamente mutata; diviene infatti un'economia più esile e gli investimenti risultano gravemente penalizzati rispetto al periodo pre-crisi. Dall'altro lato, tuttavia, i conti con l'estero vengono stabilizzati, e il bilancio pubblico torna a configurarsi come avanzo primario. I sacrifici non sono certo di natura esclusivamente economica; hanno bensì una grossa componente sociale. Tali sacrifici contribuiscono a rettificare una serie di squilibri strutturali che, più che come una mera conseguenza della crisi, potrebbero invece averne segnato l'inizio, fungendo da deterrenti. Il debito pubblico continua invece ad attestarsi su livelli drammatici, pur essendo lenito da tassi di interesse piuttosto convenienti e da lunghe scadenze possibili grazie ai prestiti comunitari.

Quella della Grecia rimane insomma una sfida senza precedenti: agevolare una crescita sostenibile in un periodo post-crisi, caratterizzato da una fragilità economica non indifferente.

3.2 Una politica di austerità: conseguenze sul piano economico e sociale

E' doveroso porre l'accento sulle conseguenze che i piani di aggiustamento generano all'interno del tessuto sociale e produttivo. Infatti, come si è più volte accennato nel corso dell'elaborato, la ripresa e l'ausilio da parte di attori terzi non sono affatto a titolo gratuito, bensì rappresentano un onere gravosissimo, soprattutto per la società civile, cui vengono richiesti ingenti sacrifici.

Per comprendere il costo umano, è necessario analizzare più approfonditamente l'andamento delle variabili relative al mercato del lavoro: particolarmente sintomatici sono i dati circa la disoccupazione e il calo dell'occupazione.

Il tasso di disoccupazione totale, che precedentemente la crisi si attestava sotto il 10% (7-8% nel 2007-2008), aumenta vertiginosamente, superando il 20% già nel 2011 e pervenendo a un picco di oltre 27% nell'anno 2013⁹¹. Contestualmente, la disoccupazione giovanile (di coloro, ovvero, con età compresa tra i 15 e i 24 anni) assume proporzioni allarmanti, transitando da circa il 22% prima della crisi a oltre il 50% nel 2012, fino a sfiorare addirittura il 60% dei giovani attivi senza lavoro nel 2013⁹². Per quanto concerne l'andamento comparato della disoccupazione totale e di quella giovanile, entrambe crescono inesorabilmente nel lasso di tempo compreso tra il 2010 e il 2013, con la disoccupazione *under-25* che raggiunge oltre il doppio di quella generale (segno di uno *shock* occupazionale che colpisce le nuove generazioni in maniera sproporzionata e disomogenea). Il *trend* si inverte, seppur a rilento, soltanto a partire dal 2014, anno in cui si comincia ad assistere a una parziale ripresa economica.

Pur subendo un lieve decremento durante gli anni seguenti, i tassi di disoccupazione si mantengono piuttosto cospicui per lungo tempo: la disoccupazione nazionale rimane attorno al 25% fino al 2015, decrescendo poi gradualmente e lentamente (20% nel 2017, 17% nel 2019). Ancora nel 2023 la Grecia detiene il tasso di disoccupazione più alto dell'Eurozona (11%), raggiunto soltanto da quello spagnolo, a conferma del fatto che il mercato non ha ancora pienamente riassorbito la forza-lavoro.

Concretamente, gli andamenti descritti si traducono in una massiccia perdita di posti di lavoro. A risentirne sono specialmente le aziende e le imprese di piccolo e medio calibro, in un contesto in cui le stime dei fallimenti durante la recessione mostrano una situazione del tutto drammatica: si calcola che oltre 111.000 imprese siano state costrette a cessare la loro attività nel 2011, il 27% in più rispetto all'anno precedente⁹³.

La capacità produttiva del Paese risulta, dunque, gravemente danneggiata e diminuiscono vertiginosamente le possibilità di impiego per varie fasce della popolazione. E' per questa ragione che si verifica un triste fenomeno: quello della *fuga dei cervelli*. Molti

⁹¹ Si veda Eurostat.

⁹² Si consulti OCSE, *Greece Labour Force Statistics*.

⁹³ Consultare GSEVEE, 2012 Report.

giovani laureati e lavoratori qualificati vedono infrangersi la possibilità di trovare un'occupazione adeguata al loro percorso di studi nel proprio Paese e scelgono quindi di trasferirsi in quei paesi europei che offrano maggiori opportunità lavorative e stipendi decisamente più floridi. Le stime suggeriscono che, tra il 2010 e il 2018, sono circa 800.000 i cittadini greci che si spostano alla ricerca di condizioni lavorative più favorevoli⁹⁴. Questo fenomeno sprigiona i propri effetti nel lungo periodo, determinando un'ingente perdita di capitale umano, elemento vitale al fine della ricostruzione di un tessuto economico e sociale resiliente.

Chi resta, al contempo, non subisce una sorte migliore: molti individui si trovano infatti costretti ad accettare impieghi precari e incerti oppure anche al di sotto delle proprie qualifiche professionali. I redditi, poi, subiscono un calo generale – di circa il 20% tra il 2010 e il 2014 – comprimendo il potere d'acquisto delle famiglie e, con esso, la domanda interna⁹⁵.

Come tutte quelle situazioni in cui è necessario ridurre la spesa pubblica ed aumentare le entrate, anche in questo caso il governo si muove su due principali direttrici: da un lato, viene diminuita la spesa pubblica destinata a sostenere il sistema di *welfare*; simultaneamente, la tassazione viene aumentata al fine di incrementare gli introiti statali.

Per queste ragioni si ricorre spesso all'espressione *austerità fiscale*.

Ciò che colpisce è la notevole riduzione del reddito disponibile, alla base del vertiginoso aumento della povertà che si verifica durante gli anni della ripresa. Nel 2014 sono il 36% della popolazione nazionale gli individui che vivono sotto la soglia della povertà⁹⁶.

Servizi solitamente tutelati da quegli stati che adottino un sistema di *welfare* subiscono considerevoli tagli alla spesa; in questo modo la sanità e l'istruzione, ad esempio, vengono fortemente penalizzate e divengono una variabile cedevole rispetto alla stabilità finanziaria. Numerose famiglie sono obbligate, inoltre, a ricorrere a reti di supporto informale per sostenere le spese essenziali. Sono proprio questi gli effetti umani della crisi greca: numerose

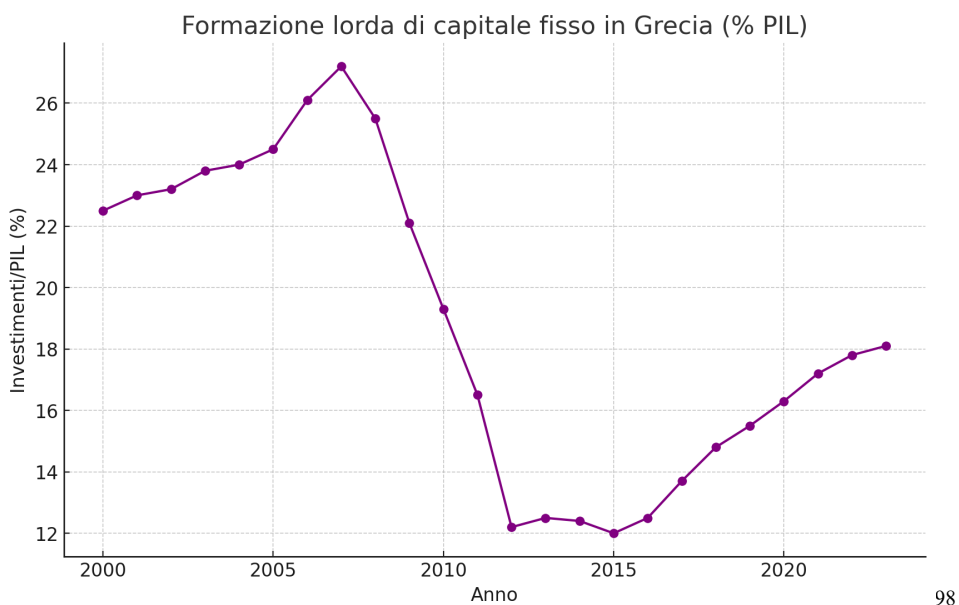
⁹⁴ Consultare ELSTAT, Migration Reports; OECD 2020.

⁹⁵ Si veda IMF Greece Staff Report 2016.

⁹⁶ Consultare Eurostat.

famiglie costrette a ridurre i consumi essenziali, piccoli risparmi di una vita erosi per far fronte ai debiti sempre crescenti, tassi di depressione e suicidi in aumento. Si tratta di risvolti drammatici, che forse non erano stati accuratamente pesati in rapporto ai benefici che avrebbero arrecato. Quantunque tali testimonianze esulino dalle mere analisi macroeconomiche, esse mostrano il quadro di una crisi sociale intensa e radicata, in cui la compattezza stessa del tessuto sociale viene – forse irrimediabilmente - compromessa.

Gli investimenti interni sono un altro punto critico e il loro crollo è un altro elemento di interesse al fine di comprendere le implicazioni più profonde della crisi. L'andamento della formazione lorda di capitale fisso (costituito da investimenti in macchinari, costruzioni, ecc. e calcolato in percentuale del PIL passa da oltre il 27% del PIL nel 2007 a circa il 12% tra il 2013 e il 2015, sottolineando come la crisi abbia letteralmente prosciugato la spesa per investimenti nel Paese⁹⁷. Numerosi progetti di sviluppo vengono infatti messi *in stand by* o addirittura cancellati, determinando un grave deterioramento del capitale produttivo e penalizzando il potenziale di crescita di lungo periodo in modo ineluttabile.



⁹⁷ Consultare World Bank.

⁹⁸ Si veda Eurostat.

Il settore edilizio, ad esempio, è tra quelli più penalizzati dall'emergenza: il settore delle costruzioni (precedentemente fattore di crescita anche grazie al *boom* immobiliare e ai progetti infrastrutturali antecedenti al 2004) si contrae di oltre il 70%, lasciando in eredità cantieri inattivi e un elevato *stock* di immobili non venduti⁹⁹. Solo dal 2015 in poi si assiste a un graduale e timido recupero degli investimenti, sebbene i livelli si mantengano su una soglia piuttosto bassa: nel 2022 il rapporto investimenti/PIL, risalito intorno al 18%, è ancora sotto la media dell'Eurozona e insufficiente a colmare il *gap* capitalizzato sino a quel momento¹⁰⁰. La fragilità degli investimenti è generata tanto nel lato della domanda (credito bancario ridotto, incertezza e bassa fiducia degli investitori durante gli anni della crisi) sia nel lato dell'offerta (capacità produttiva molto ampia inutilizzata e necessità di ricapitalizzare le imprese già esistenti prima di intraprendere nuovi progetti).

Le politiche di austerità fiscale e di quella che viene definita *svalutazione interna* – nozione che indica il recupero della competitività attraverso la compressione di salari e prezzi piuttosto che mediante il deprezzamento del tasso di cambio – nonostante abbiano riequilibrato alcune variabili macroeconomiche fondamentali della Grecia, sono dunque le premesse di un gravissimo impatto sociale ed occupazionale. La compresenza di dilagante disoccupazione, tagli alla spesa sociale e aumento delle imposte (trattandosi comunque di un contesto di PIL in caduta) ha generato quello che da molti economisti viene definito un circolo vizioso recessivo, in cui la perseverante decrescita della domanda interna non fa altro che amplificare ed aggravare ulteriormente la depressione economica.

Anche la tenuta del tessuto sociale, precedentemente introdotta, ha vacillato. Non sono mancate, infatti, numerose rimostranze, da parte della società civile, nei confronti delle misure imposte dall'alto; queste ultime, infatti, sono spesso state tacciate di essere ingiuste e sono state percepite come umilianti, contribuendo a rafforzare sentimenti di amarezza, insoddisfazione e demoralizzazione, ormai diffusi in modo generalizzato all'interno del Paese. Numerose sono state le proteste e gli scioperi con cui il governo greco ha dovuto fare i conti, soprattutto durante gli anni più critici.

⁹⁹ Si consulti Greek Ministry of Infrastructure, 2020.

¹⁰⁰ Consultare Eurostat.

Anche il panorama politico non rimane inalterato: si registra infatti l'ascesa di forze politiche che dichiarano guerra alle misure di austerità, le quali riscuotono, peraltro, un discreto successo. E' proprio questo uno dei punti fondamentali dell'elaborato: sottolineare quanto sia fondamentale, in questo caso, un corretto bilanciamento tra due variabili forse tra loro poco compatibili: la stabilità finanziaria da un lato, la coesione interna e una corretta gestione del malcontento sociale dall'altro. Naturalmente non è detto che vi sia una regola che determini come una debba prevalere rispetto all'altra; tuttavia, è necessario soppesarne gli esiti allorché vengano assunte decisioni politiche che graveranno in modo diretto sulla vita dei cittadini.

E' doveroso riportare, però, che, quantunque gravose, queste misure hanno effettivamente sortito degli effetti concreti a livello strutturale. Infatti, non solo il costo di lavoro per unità di prodotto ha subito un calo, ma alcune riforme hanno mirato ad operare una modernizzazione dell'economia e, soprattutto, del settore pubblico, che aveva mostrato già intrinseche inefficienze già prima della crisi. Ha avuto inizio, in questo modo, un processo di razionalizzazione.

Gli effetti di queste misure, in termini di crescita potenziale, si sarebbero potuti apprezzare solo nel lungo periodo, dopo aver superato la fase più acuta. Nel breve periodo, al contrario, l'austerità non ha fatto altro che amplificare la contrazione: l'FMI ha successivamente riconosciuto di aver sottostimato i moltiplicatori fiscali della Grecia (ossia l'impatto negativo sul PIL dei tagli di spesa e aumenti di tasse)¹⁰¹. Questa mancanza di accuratezza e di valutazione reso la ripresa più difficile del previsto, spingendo al rialzo il rapporto debito/PIL (dal momento che il denominatore PIL calava più rapidamente del miglioramento del numeratore debito).

¹⁰¹ Consultare IMF (2013).

3.3. Implicazioni per i paesi dell'Eurozona

Il lasso di tempo in cui la crisi, da una dimensione nazionale, si estende al livello sistemico è davvero esiguo. Essa, infatti, sortisce due effetti principali: *in primis*, vengono messe a nudo tutte le fragilità intrinseche all'UEM; in secondo luogo, si verificano effetti di contagio tra i Paesi euro – soprattutto tra quelli maggiormente cagionevoli – non solo economico, ma anche psicologico. E' ormai noto infatti come, a fronte dello scoppio di una crisi di tale portata, le aspettative e il timore del contagio rafforzino e accelerino il contagio stesso, in un contesto in cui le semplici aspettative negative provocano effetti depressivi effettivi e reali.

Da un punto di vista dei mercati finanziari, la sfiducia dei mercati nei confronti della sostenibilità del debito della Grecia subisce entra in una sorta di meccanismo di contagio, per cui alcuni stati periferici – Italia, Irlanda, Spagna e Portogallo – i quali, specialmente tra il 2010 e il 2012, assistono a un significativo aumento dei propri rendimenti obbligazionari¹⁰². Si evince come gli investitori si aspettino una reazione a catena. Pertanto, si può affermare che la crisi di cui la Grecia incarna il paradigma più estremo, diviene in breve tempo una crisi del debito sovrano su scala sistemica, che investe l'Eurozona nella sua interezza. L'esempio della Grecia è paradigmatico: infatti, le misure di assistenza finanziaria rivolte ad Atene, spianano la strada ad una maggiore consapevolezza di necessità di condivisione del rischio tra i paesi UE. A questo proposito, anche nei confronti di Irlanda e Portogallo, nel 2011, vengono messi a punto meccanismi analoghi – comunque strutturalmente simili – a quelli adottati per risollevare l'economia greca.

Contestualmente, iniziano a sorgere i primi timori, tanto per le popolazioni nazionali quanto per i mercati, circa la linea dura e severa adottata dalle Istituzioni europee. Desta insomma parecchie preoccupazioni il fatto che la solidarietà da parte dell'UE si sarebbe attivata solo in cambio di un certo rigore, da parte delle autorità governative nazionali, al fine di mantenere la disciplina. E' comprensibile che molti individui si chiedano quanto questo

¹⁰² Si veda ECB Financial Stability Review 2012.

genere di assetto possa essere compatibile, soprattutto a lungo andare, con il mantenimento della coesione sociale.

Passando alla trattazione della *governance* economica europea, la crisi rappresenta sicuramente agente catalitico per la messa a punto di riforme piuttosto importanti. Avendo la crisi rivelato le fragilità e le debolezze intrinseche all'Eurozona, le istituzioni comunitarie decidono di prendere le redini, dando vita a meccanismi del tutto nuovi e regole, che, anche una volta scemata la fase emergenziale, continueranno a sprigionare i loro effetti. Ricapitolando, le principali riforme cui le Istituzioni europee pervengono sono l'EFSF e, successivamente, del MES, il *Fiscal Compact* e i pacchetti di sorveglianza finanziaria *Six-pack* e *Two-pack*. Con queste innovazioni, le Istituzioni mirano a rettificare le debolezze strutturali caratterizzanti l'UEM, emerse con forza proprio in occasione della crisi, la quale funge da *casus belli*. Si comprende, infatti, la carenza, in sede europea, di meccanismi efficienti atti a gestire e bloccare immediatamente eventuali crisi sovrane; infatti, prima degli anni della crisi, non esistevano veri e propri dispositivi in grado di fornire assistenza finanziaria a un paese euro in difficoltà.

Il caso della Grecia porta con sé importanti ripercussioni sugli altri paesi dell'Eurozona, inducendoli a dar vita a fondi salva-Stati con la partecipazione del FMI. Non mancano, anche nei paesi differenti dalla Grecia, profonde tensioni sociali e politiche. Per di più, i paesi creditori – Germania, Paesi Bassi e Finlandia – si trovano costretti a dover giustificarsi con i propri elettori, presentando il salvataggio della Grecia – impopolare in quanto concepito come azzardo morale - come *conditio sine qua non* per la sopravvivenza dell'intera Eurozona.

Ecco, dunque, un altro degli effetti più significativi della crisi: la frantumazione nella fiducia reciproca dell'Eurozona e la messa alla prova della solidarietà europea. Infatti, quanto verificatosi all'interno della società greca, si riproduce, *mutatis mutandis*, su scala europea, con una contrapposizione tra Nord e Sud, tra coloro che si dichiarano favorevoli al rigore e quelli che invece si scagliano contro il nuovo *modus operandi* di Bruxelles. Come già accennato, il carattere emergenziale della situazione fa sì che vengano messe in atto soluzioni collettive originali. Ad esempio, la BCE diventa autrice di misure straordinarie (come l'OMT

nel 2012), accettando per la prima volta di assumere ruoli non convenzionali¹⁰³. Si teme, infatti, che il collasso greco conduca a quello dell'intera Eurozona ed è quindi necessario intervenire per calmierare gli *spread* sovrani.

Anche nell'ambito del sistema bancario si avverte l'esigenza di avviare un processo di integrazione, che prende piede con la nascita dell'Unione Bancaria e del Meccanismo di Vigilanza Unico¹⁰⁴. In tal modo si cerca di recidere il vincolo che lega le crisi bancarie nazionali e i debiti sovrani.

Non bisogna tralasciare, in questa trattazione, le conseguenze di programmi di salvataggio sui paesi diversi dalla Grecia: Irlanda, Portogallo e, in seconda battuta, anche Cipro firmano i piani assistenziali, considerando il caso greco come un avvertimento. I governi di tali paesi si mostrano piuttosto inclini e attenti a rispettare le condizioni richieste dalle Istituzioni UE poiché non vogliono in alcun modo essere assimilati a quanto accaduto in Grecia. Si parla, in questo caso, di una sorta di effetto dimostrativo: rispettivamente nel 2013 e nel 2014, Irlanda e Portogallo portano a termine gli obiettivi dei loro programmi di salvataggio, recuperando l'accesso ai mercati e la competitività¹⁰⁵. Ciò non giova alla Grecia, la quale, subendo la comparazione con i due paesi precedentemente citati, resta ancora più isolata la sua immagine agli occhi dell'opinione pubblica non ne esce affatto positivamente.

I processi di cui si è detto hanno condotto a un importante dibattito circa il futuro dell'integrazione europea. Si è notato come un'unione monetaria che non sia accompagnata da un'unione fiscale può essere fonte di instabilità e di limiti nella gestione di eventuali crisi. Molti suggeriscono la necessità di strumenti condivisi, come ad esempio un bilancio dell'Eurozona. Sul piano politico, è stato rilevato un significativo deficit democratico nell'ambito delle decisioni economiche europee; infatti, organismi tecnici come la Troika influenzavano in profondità le politiche nazionali senza un mandato democratico diretto. Come conseguenza, in Grecia si è diffuso un sentimento di perdita di sovranità, che avrà

¹⁰³ Consultare BCE (2012).

¹⁰⁴ Si veda European Commission.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

implicazioni di lungo periodo (a conferma di ciò, si affermano, post-crisi, movimenti populistici sia di destra che di sinistra).

Per concludere, il caso greco si è comportato come *stress test* per tutta l'Eurozona, la quale si è difesa puntando su riforme e su maggiore coordinamento. Gli altri paesi membri hanno tratto insegnamenti importanti circa necessità di mantenere le proprie finanze in salute (prevenzione), sapendo però che esiste ora un quadro di gestione delle crisi (correzione) più solido rispetto a prima. Contestualmente, il bilanciamento tra solidarietà e responsabilità rimane un nodo tematico alquanto critico; infatti, la solidarietà in questo caso si è rivelata condizionata e tardiva, nonostante il principio della moneta unica sia stato difeso e protetto a ogni costo, evitando la *Grexit*. Questo bilanciamento fra aiuto reciproco e rigore rimane un tema centrale delle discussioni sull'architettura futura dell'Eurozona.

3.4 Piena legittimità: il parere della Corte di Giustizia UE

Le misure di salvataggio adottate per fronteggiare la crisi – soprattutto la realizzazione del MES e gli interventi non convenzionali della BCE – sono state protagoniste di questioni di legittimità giuridica, specialmente in rapporto ai trattati costitutivi. E' stato, dunque, fondamentale chiedersi se gli elementi utilizzati rispettassero o meno i principi contenuti nei Trattati UE, come il divieto di *bail-out* (Art. 125 TFUE) o i limiti al mandato e alle competenze della BCE. In questo senso, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) è stata interrogata e le è stato chiesto di esprimersi su vari ricorsi e quesiti pregiudiziali concernenti la legittimità delle misure anti-crisi.

Un pronunciamento particolarmente importante è stato quello relativo al MES. Questi, successore permanente dell'EFSF, viene istituito mediante un accordo intergovernativo fra i paesi dell'Eurozona (Trattato MES) parallelamente a una modifica dell'art.136 TFUE che autorizza gli Stati membri a istituire un meccanismo di stabilità finanziaria. Nel caso *Pringle* (2012), la Corte di Giustizia viene chiamata a valutare se la creazione del MES fosse

compatibile con l'oggetto e lo scopo dei Trattati dell'UE¹⁰⁶. La sentenza della CGUE conferma la legittimità del MES, stabilendo che il meccanismo – essendo esterno al bilancio UE e finanziato dagli Stati partecipanti – non viola il divieto di salvataggio (in quanto i prestiti ESM sono concessi con rigorose condizioni e devono essere integralmente rimborsati, dunque non costituiscono una mutualizzazione permanente del debito). La Corte ha inoltre ritenuto che il MES fosse coerente con il principio di attribuzione di competenze: l'art.136 modificato rappresenta una base giuridica adeguata, e, *de iure*, all'Unione non vengono attribuite competenze nuove ma gli Stati membri agiscono nell'ambito della loro sovranità coordinata e delle competenze condivise. Questo parere di fatto conferisce piena legittimità al quadro dei salvataggi europei, estinguendo i dubbi giuridici circa la capacità dell'Eurozona di dotarsi di un proprio fondo monetario.

Contestualmente, la Corte si esprime su strumenti di politica monetaria come il programma OMT della BCE. Pur non riguardando direttamente la Grecia, il caso Gauweiler (2015) – nato da un ricorso in Germania – conferma che le operazioni di acquisto di titoli sovrani sul mercato secondario annunciate dalla BCE nel 2012 (le OMT, per arginare la crisi degli *spread*) sono perfettamente compatibili con i Trattati¹⁰⁷. La Corte stabilisce che tali misure rientrano nel mandato originario della BCE di assicurare la stabilità dei prezzi e la trasmissione della politica monetaria, e non costituiscono finanziamento monetario illecito agli Stati, in quanto soggette a limiti e condizionate a programmi esistenti. Questa pronuncia è rilevante per il caso greco perché valida l'approccio *whatever it takes* adottato per salvaguardare l'euro, di cui la Grecia è stata beneficiaria indiretta: senza la credibilità assicurata dall'OMT, i pacchetti di aiuti da soli forse non sarebbero bastati a calmare i mercati.

Un ulteriore ambito di legittimità ha riguardato le condizioni imposte alla Grecia e la loro compatibilità con il diritto UE e i diritti fondamentali. Alcuni ricorsi interni (tanto alla giustizia greca quanto alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo) hanno sostenuto che misure come i tagli alle pensioni o agli stipendi pubblici violassero diritti già acquisiti o principi

¹⁰⁶ Si veda Court of Justice of the EU, *Case C-370/12 Thomas Pringle v Government of Ireland*.

¹⁰⁷ Si veda Court of Justice of the EU, *Case C-62/14 Gauweiler*.

costituzionali fondamentali¹⁰⁸. In generale, però, queste contestazioni non hanno portato ad annullamenti significativi: si è affermato il principio che, data la situazione eccezionale, l'interesse generale di ripristinare la sostenibilità finanziaria poteva giustificare interventi anche drastici, purché non discriminatori e temporanei. Anche la stessa Corte Costituzionale greca ha in più occasioni confermato la validità di riforme attuate sotto la Troika, pur avendo raccomandato al legislatore di tenere conto dei principi di proporzionalità e di protezione dei gruppi più deboli.

In sintesi, il quadro giuridico europeo ha retto all'urto della crisi: le innovazioni istituzionali e operative utilizzate per salvare la Grecia (e l'euro) hanno ottenuto il consenso delle massime giurisdizioni, sia a livello UE che nazionale. Questa "promozione" sul piano legale ha fornito certezza e stabilità, chiudendo la fase più acuta dell'emergenza con la conferma che le azioni intraprese erano conformi ai Trattati. Ciò ha implicazioni importanti: ha evitato di dover apportare modifiche traumatiche al diritto primario UE nel pieno di una crisi (ad eccezione dell'aggiunta del 2° comma all'art.136 TFUE), e ha sancito la piena legittimità degli strumenti di solidarietà finanziaria attivati. Questo costituisce ora un precedente: in caso di future crisi, si sa di poter contare su meccanismi come l'ESM senza dubbi circa loro legittimità.

Va comunque riportato che la legittimazione giuridica non dissolve automaticamente le questioni politiche e democratiche emerse, trattandosi di due piani distinti e separati. La Corte di Giustizia ha dichiarato le misure conformi ai Trattati, ma ciò non elimina il dibattito sulla loro opportunità e sul *deficit* di coinvolgimento democratico che hanno comportato. L'appurata legittimità formale va distinta dalla percezione di legittimità sostanziale da parte dei cittadini: molti greci hanno vissuto i *memorandum* come un commissariamento economico del Paese.

In futuro, una delle sfide per l'Unione è proprio quella di riequilibrare la dimensione tecnica e quella democratica nella gestione di simili crisi. In questo senso, dopo la

¹⁰⁸ Si consulti European Court of Human Rights (2013).

conclusione del programma greco, si è cercato di integrare il MES nel diritto comunitario e di coinvolgere maggiormente il Parlamento Europeo nella supervisione, anche per dare maggiore *accountability* agli interventi futuri.

In conclusione, la risposta giuridica alla crisi greca è stata quella di confermare la validità degli strumenti emergenziali adottati e quindi di consolidare l'assetto istituzionale emerso dalla crisi. La Grecia ha potuto beneficiare degli aiuti europei all'interno di un quadro legale ritenuto solido, e ciò ha contribuito a stabilizzare definitivamente la sua permanenza nell'Eurozona. Questo esito sul piano legale completa il quadro dell'analisi: dopo aver esaminato gli effetti economici (paragrafo 3.1) e sociali (3.2) e le implicazioni per la governance europea (3.3), si può affermare che **la gestione della crisi greca, pur controversa e dolorosa, ha ottenuto alla fine il crisma della legittimità giuridica da parte delle istituzioni preposte**. Resta aperta la riflessione – consegnata alle conclusioni – su quale lezione sistemica l'Europa abbia tratto da questa vicenda in termini di prevenzione di future crisi e di solidarietà tra Stati membri.

Conclusioni

Giunti al termine di questa analisi, emerge con chiarezza come la crisi greca sia stata un banco di prova cruciale per l'intera Unione Europea, rivelando tanto le contraddizioni intrinseche alle politiche di austerità quanto i limiti strutturali della governance europea vigente. Ripercorrendo criticamente i risultati emersi nei capitoli, si possono trarre alcune considerazioni di fondo.

In primo luogo, le misure di austerità adottate – tagli alla spesa pubblica, aumenti fiscali e riforme – si sono rivelate paradossali nei loro effetti: se da un lato erano state pensate per risanare le finanze statali e ripristinare la fiducia dei mercati, dall'altro hanno innescato una recessione di portata storica. Il drastico calo del PIL (oltre un quarto del prodotto interno lordo andato perduto in pochi anni) e l'impennata della disoccupazione hanno finito per aggravare il rapporto debito/PIL che si intendeva ridurre, evidenziando una contraddizione intrinseca dell'austerità in tempo di crisi. In altre parole, è come se la terapia avesse rischiato di uccidere il paziente: la rigida disciplina di bilancio, applicata in una congiuntura già depressiva, ha totalmente eroso la base produttiva e fiscale del Paese, rendendo ancor più difficile raggiungere gli obiettivi prefissati di stabilità finanziaria. Questa dinamica ha messo in luce un nodo critico: come conciliare la necessità di correggere gli squilibri economici con l'esigenza di non soffocare la crescita e il tessuto sociale? La Grecia, in tal senso, ha rappresentato il caso emblematico di una cura rivelatasi troppo rigida, i cui benefici a lungo termine restano oggetto di dibattito, a fronte di costi immediati elevatissimi in termini di disoccupazione, impoverimento e sofferenza sociale.

In secondo luogo, l'esperienza greca ha evidenziato i limiti e le ambiguità dell'assetto istituzionale europeo nella gestione di una crisi di tale portata. Allo scoppio della crisi, l'UE si è trovata priva di strumenti pronti ed efficaci per gestire un *default* sovrano all'interno dell'unione monetaria: si è proceduto in modo reattivo e frammentario, tramite la creazione *ad hoc* di fondi e programmi di salvataggio (EFSF prima, MES poi) e l'adozione di nuovi regolamenti fiscali, spesso fuori dalla competenza decisionale comunitaria ordinaria. Questo approccio ha sì contribuito a tamponare l'emergenza, evitando il collasso dell'euro, ma ha anche messo a nudo una fragilità di fondo: un'unione monetaria non supportata da

un'adeguata unione fiscale e politica tende spesso a scaricare gli aggiustamenti sui singoli Stati membri, imponendo sacrifici asimmetrici. Inoltre, il rafforzamento della sorveglianza economica attraverso regole automatiche e procedure tecniche (come il Semestre Europeo, le "raccomandazioni vincolanti" della Commissione, ecc.) ha sollevato interrogativi sulla flessibilità e sull'efficacia di tale governance. La forte enfasi sui parametri finanziari e sul controllo del *deficit*, pur comprensibile per prevenire abusi, ha lasciato poco spazio a valutazioni qualitative delle diverse situazioni nazionali e alle esigenze di stimolo in fasi recessive. In pratica, la governance europea emersa dalla crisi è parsa sbilanciata verso la dimensione tecnocratica, privilegiando l'automatismo delle regole rispetto al dibattito politico. Questo ha comportato una perdita di margine di manovra per i governi nazionali (di qui il provocatorio "to lose control" del titolo), i quali si sono trovati vincolati da impegni stringenti e costretti a recuperare credibilità seguendo un sentiero obbligato tracciato a Bruxelles e Francoforte.

Accanto agli aspetti economico-istituzionali, non possono essere trascurate le ripercussioni sociali e democratiche che la gestione della crisi greca ha comportato. Sul piano sociale, i dati e le analisi presentati nel terzo capitolo hanno mostrato un quadro allarmante: in Grecia si è consumata una vera e propria tragedia sociale, con centinaia di migliaia di posti di lavoro perduti, una generazione di giovani quasi dimezzata nelle opportunità (la disoccupazione giovanile ha superato il 50% nei momenti peggiori) e un impoverimento diffuso della popolazione. Dietro i freddi numeri macroeconomici si stagliano le vite di milioni di cittadini che hanno visto peggiorare le proprie condizioni di vita: salari e pensioni drasticamente ridotti, accesso ai servizi essenziali compromesso, un aumento delle disuguaglianze e dell'emigrazione dei "*cervelli*" in cerca di miglior fortuna all'estero. Questi effetti collaterali dell'austerità hanno intaccato profondamente il tessuto sociale greco, alimentando frustrazione e risentimento. Dal punto di vista politico, tale sofferenza si è tradotta in una crisi di fiducia verso le istituzioni nazionali ed europee: movimenti populistici, sia di destra sia di sinistra, hanno trovato terreno fertile presentandosi come portavoce di un popolo "commissariato" e umiliato. Emblematico, in tal senso, l'episodio del referendum greco del 2015, in cui la volontà popolare di rifiutare ulteriori

misure di austerità si è scontrata con la realtà dei rapporti di forza europei, costringendo il governo di Atene a un difficile compromesso. Questo evento ha evidenziato una dolorosa verità: nell'ambito di un'unione monetaria vincolata da regole stringenti, lo spazio di decisione democratica nazionale può risultare drammaticamente limitato quando le scelte di politica economica divergono dai parametri collettivamente stabiliti.

Da tutto ciò discendono importanti implicazioni democratiche per l'Unione Europea. La gestione della crisi greca ha alimentato il dibattito sul *deficit* di legittimità democratica delle istituzioni europee e dei meccanismi di *governance* economica. L'intervento della Troika (Commissione Europea, BCE e FMI) nelle politiche nazionali, pur giustificato dall'emergenza, ha trasmesso a molti cittadini l'impressione di un'Europa dei tecnocrati, poco attenta alle istanze popolari e incline a imporre decisioni già prese. Questo ha eroso la fiducia di ampie fasce di popolazione nel progetto europeo, non solo in Grecia ma anche in altri Paesi membri, acuendo divisioni interne (ad esempio tra paesi creditori e debitori, Nord contro Sud) e generando una narrazione polarizzata: da un lato i fautori del rigore che rivendicavano la necessità di rispettare le regole per salvare l'euro, dall'altro i sostenitori di una maggiore solidarietà che denunciavano l'austerità come ingiusta e antisociale. Tali tensioni hanno mostrato chiaramente che l'Unione, per restare fedele ai propri principi fondativi, deve saper bilanciare meglio solidarietà e responsabilità, evitando che la prima resti condizionata e tardiva – come è parso nel caso greco – e che la seconda si traduca in un rigore cieco. In definitiva, la crisi ha funzionato da rivelatore: ha mostrato che la costruzione europea rimane incompleta e che senza un maggiore coinvolgimento democratico e strumenti condivisi di gestione delle crisi, il rischio è quello di compromettere la coesione e il sostegno dei cittadini al progetto comunitario.

Sul piano prospettico, le lezioni apprese dalla vicenda greca stanno già influenzando l'evoluzione dell'integrazione europea. Da un lato, si è compreso che un'unione monetaria senza una solida unione fiscale e politica è destinata a fronteggiare difficoltà enormi: non a caso, il dibattito successivo ha insistito sulla creazione di strumenti comuni, come un bilancio dell'Eurozona o meccanismi di stabilizzazione sovranazionali, per meglio assorbire shock futuri. Alcuni passi avanti sono stati compiuti – ad esempio con l'Unione Bancaria e la

vigilanza centralizzata sugli istituti di credito, per spezzare il circolo vizioso tra crisi bancarie e debiti sovrani – ma restano ancora questioni aperte. Dall’altro lato, l’UE ha mostrato la capacità di adattarsi: di fronte a nuove crisi, come quella pandemica del 2020, si è scelta una strada diversa, sospendendo temporaneamente il Patto di Stabilità e varando un massiccio piano di ripresa basato sulla solidarietà finanziaria tra Stati (*Next Generation EU*). Questa risposta, impensabile ai tempi della crisi greca, indica che qualche insegnamento è stato tratto: la condivisione del rischio e degli oneri, sebbene emergenziale, ha fatto breccia come possibile modello per il futuro, segnalando una maggiore flessibilità nell’ortodossia economica europea. Resta però da vedere se tali cambiamenti porteranno a riforme strutturali permanenti nella *governance* dell’Eurozona. La sfida centrale che si delinea, infatti, è quella di riequilibrare la dimensione tecnica e quella democratica nella gestione dell’economia europea: creare meccanismi che uniscano efficacia e legittimità, disciplina finanziaria e consenso popolare.

In conclusione, la vicenda greca ha lasciato un’eredità ambivalente. Da un lato, ha dimostrato la resilienza dell’Eurozona – capace di evitare il tracollo e di mantenere integri i propri ranghi, anche “*a qualunque costo*”, grazie a interventi senza precedenti. Dall’altro, ha messo in evidenza i costi umani e politici di tale resilienza, aprendo ferite profonde nel paese più colpito e sollevando interrogativi sul modello di integrazione adottato. Personalmente, questa analisi mi porta a ritenere che l’Unione Europea debba farsi carico di quanto emerso: il prezzo pagato dalla Grecia non deve essere stato vano. Le contraddizioni dell’austerità e i limiti della *governance* corrente costituiscono lezioni preziose da cui ripartire. Solo attraverso un serio ripensamento delle proprie strutture – che privilegi la prevenzione delle crisi, la condivisione degli oneri e un maggiore coinvolgimento democratico nelle scelte economiche – l’Europa potrà proseguire nel suo cammino di integrazione evitando di perdere il controllo sui propri valori fondamentali. Guardando al futuro, dunque, l’auspicio è quello di un’Unione più unita non solo nella moneta, ma anche nella solidarietà e nella partecipazione: un’Europa capace davvero di fare “qualunque cosa sia necessaria” per il benessere dei suoi popoli, senza mai dimenticare che al centro del progetto europeo devono restare i cittadini e la fiducia reciproca su cui si fonda la loro unione.

Se mi fosse stato affidato il compito di decidere al posto delle Istituzioni europee, avrei cercato di coniugare il rigore necessario alla stabilità e alla salvaguardia dell'euro con un maggiore grado di flessibilità e solidarietà verso i Paesi in difficoltà. Avrei adottato un approccio orientato alla crescita sostenibile, alla giustizia sociale e al rafforzamento della *governance* democratica, piuttosto che focalizzarmi su automatismi e vincoli tecnici. In particolare, avrei promosso strumenti comuni di bilancio e un sistema di gestione delle crisi meno punitivo, in grado di rispettare l'autonomia politica dei singoli Stati, pur nell'osservazione delle regole comuni. La crisi greca ha insegnato che l'austerità da sola non basta: serve una visione politica condivisa, capace di includere e proteggere, al di là del mero controllo.

Bibliografia

- Banca Centrale Europea (2012), Outright Monetary Transactions (OMT) – ECB Press Release, 6 settembre 2012.
- Bank of Greece (2000–2023), Statistics – Balance of Payments and External Sector.
- Bank of Greece (2023), Balance of Payments and Current Account Series.
- BCE (2023), Statistical Data Warehouse.
- Blanchard, O. (2019), *Macroeconomia*, Il Mulino, Bologna.
- Commissione Europea (2011–2023), Country Reports and Recommendations, Bruxelles.
- Commissione Europea (2012), Alert Mechanism Report.
- Commissione Europea (2020), Annual Sustainable Growth Strategy.
- Court of Justice of the European Union (2013), Pringle Case – Full Judgment, causa C-370/12.
- Eurostat (2000–2023), Balance of payments indicators, Bruxelles.
- Eurostat (2000–2023), Government finance statistics, sezione “Government debt to GDP ratio” (codice: teina230).
- Eurostat (2000–2023), Gross Fixed Capital Formation (% of GDP).
- Eurostat (2000–2023), Statistical database online.
- Eurostat (2000–2023), Unemployment statistics by age and sex – annual data.
- Eurostat (2023), Gross Fixed Capital Formation.
- Eurostat (2023), Unemployment by age and total (%).
- European Financial Stability Facility (EFSF), Factsheet on Greece, 2015.
- Featherstone, K. (2011), The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime, *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n. 2.
- Fiscal Compact (2012), Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union.
- Fondo Monetario Internazionale (2010–2018), World Economic Outlook e database statistici.

- Fondo Monetario Internazionale (2012), Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Country Report n.12/57.
- Fondo Monetario Internazionale (2013), IMF Independent Evaluation Office Report on the Greek Crisis.
- Giavazzi, F., Barbieri, T. (2019), *Austerità: quando funziona e quando no*, Rizzoli, Milano.
- Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), Annual Financial Reports e Greece Financial Assistance Programmes.
- OECD (2011), Greece: Review of the Central Administration.
- OECD (2012), Economic Survey – Greece.
- Six-Pack (2011), Two-Pack (2013) e Regolamenti UE associati (n. 1173/2011, n. 1174/2011, ecc.).
- Sotiropoulos, D. (2012), The paradox of weak states: Greece in the crisis, LSE Hellenic Observatory Papers.
- Transparency International (2012), Corruption Perceptions Index – Greece.
- Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), articoli 119, 121, 126, 288.
- Trattato sull'Unione Europea (TUE), articolo 2 par. 3.
- World Bank (2012), Doing Business in Greece e report sulla giustizia amministrativa.