

La crisi greca è un caso esemplare molto istruttivo. Lo scarso peso economico e politico della Grecia ha consentito che le pressioni dei mercati, i vincoli delle interdipendenze finanziarie e monetarie, le pretese dei più potenti partner europei e le direttive delle organizzazioni internazionali non trovassero contrappeso di alcun tipo e potessero così dispiegarsi pienamente. L'analisi del caso greco – che non costituisce una eccezione, come dimostra anche quanto accaduto in Italia – mette in evidenza gli stretti legami esistenti tra rinuncia alla sovranità monetaria, cessione della sovranità politica e declino della qualità della democrazia. Con il pretesto di arginare la crisi greca e di salvare l'euro si è inaugurata la nuova governance delle politiche economiche e sociali – dal Fiscal compact al Semestre europeo fino al nuovo Mes – e il processo di integrazione europea ha assunto sempre più i connotati di una forma di federalismo coercitivo. È arrivato il momento di ripensare criticamente l'assioma secondo cui la moneta unica è il pilastro su cui costruire l'unione tra i paesi europei. Progettare un'Europa senza euro forse è l'unico modo per evitare un'Europa senza democrazia.

Luca Lanzalaco è professore ordinario di Scienza politica presso l'Università di Macerata.

Ha recentemente pubblicato, con Giampiero Cama e Sara Rocchi, *Le banche centrali prima e dopo la crisi. Politica e politiche monetarie non convenzionali* (ATi editore, 2019) e *Fragile Boundaries. The Power of Global Finance and the Weakness of Political Institutions* (Rivista Italiana di Politiche pubbliche, 2/2015, il Mulino).

In copertina: moneta da 2 € celebrativa del decennale dell'entrata della Grecia nell'Unione Economica e Monetaria

€ 25,00



9 791220 382519



Luca Lanzalaco

**L'EURO E LA DEMOCRAZIA
DALLA CRISI GRECA AL NUOVO MES**

Luca Lanzalaco



L'EURO E LA DEMOCRAZIA

DALLA CRISI GRECA AL NUOVO MES

Luca Lanzalaco

L'euro e la democrazia

Dalla crisi greca al nuovo Mes

Youcanprint

Titolo | L'euro e la democrazia. Dalla crisi greca al nuovo Mes.
Autore | Luca Lanzalaco

ISBN | 979-12-20382-51-9

© 2022 - Tutti i diritti riservati all'Autore

Questa opera è pubblicata direttamente dall'Autore tramite la piattaforma di selfpublishing Youcanprint e l'Autore detiene ogni diritto della stessa in maniera esclusiva. Nessuna parte di questo libro può essere pertanto riprodotta senza il preventivo assenso dell'Autore.

Youcanprint
Via Marco Biagi 6, 73100 Lecce
www.youcanprint.it
info@youcanprint.it

“The euro is at the core of our European project”

Euro summit statement,
Brussels, 26 October 2011

“If one thing has become clear over the last five years in Cyprus, it is that the euro area, which is not just a market economy but a currency union with strict rules, is not compatible with a communist government”

Athanasios Orphanides,
ex governatore della Banca centrale di Cipro, 2013

“The mechanisms recently set up in the hope of resolving the eurozone crisis clearly reveal a willingness to sacrifice democratic legitimacy in order to rescue the monetary union. More than this, the very idea of European integration, as conceived by the founding fathers, is threatened by the latest developments”

Giandomenico Majone,
From Regulatory State to Democratic Default, 2014

Indice

Introduzione	9
--------------	---

Parte I - La crisi

1. Definizioni	15
2. La Grecia: cronaca di una crisi annunciata	20
2.1 Il debito prima della crisi	22
2.1.1 Il debito sotto controllo (1974-1980)	24
2.1.2 L'insostenibile espansione del debito (1981-1993)	27
2.1.3 Stabilizzazione e convergenza a debito costante (1994-2007)	33
2.1.4 Crisi finanziaria e consolidamento fiscale (2008-2010)	39
2.2 Il debito: politica e politiche	56
2.2.1 Le irregolarità contabili: miti e realtà	58
2.2.2 Ciclo elettorale di bilancio, subculture politiche clientelari e populismo macroeconomico	68
2.2.3 Finanziare il debito: dall'autarchia alla dipendenza dai mercati	80
2.2.4 Ridurre il disavanzo: dal modello originario alla convergenza reale	101
2.2.5 Diritti di cittadinanza sociale e doveri di cittadinanza europea	117

Parte II – Le politiche di gestione della crisi

3. Una giuntura critica: dall'11 febbraio 2010 al 9 maggio 2010	121
3.1 Il commissariamento della Grecia e il contagio	124
3.2 C'erano alternative?	133
3.3 Il potere dei mercati	139
4. In Europa: politiche proattive per salvare l'euro	145
4.1 Liquidità, supporto finanziario e assistenza tecnica	148
4.2 Sorveglianza e convergenza	157
4.3 Aiuti finanziari, austerità e riforme	169
4.4 Una prospettiva comparata	192
4.5 Gestione della crisi come apprendimento esperienziale	198
5. In Grecia: l'evoluzione delle politiche e della politica	201
5.1 Un difficile inizio tra mercati, proteste e recessione	205
5.2 La ristrutturazione del debito e del sistema dei partiti	209
5.3 L'austerità del governo antiausterità	213
6. Condizionalità politica e strategie di gestione della crisi	225
6.1 Assistenza finanziaria e ristrutturazione del debito	226
6.2 Misure di austerità	243
6.3 Ridimensionare lo stato e deregolamentare i mercati	270
6.4 La sovranità fittizia (agosto 2018-giugno 2021)	281
6.5 Continuità e discontinuità nella gestione della crisi	289

7. Una valutazione	295
7.1 Fallimenti, successi, sciagure e benedizioni	299
7.2 Errori prevedibili ed evitabili	315
8. Fine della sovranità e sospensione della democrazia	333
8.1 Le manifestazioni di protesta	334
8.2 Dal bipartitismo polarizzato alla competizione centripeta	338
8.3 Maggioranze a geometria variabile	350
8.4 Condizionalità politica e legittimazione democratica	358

Parte III - La Grecia, i mercati, l'Europa

9. L'eccezione è la regola	363
10. Il paradigma della convergenza	365
11. Una moneta, vari capitalismi	368
12. L'europeizzazione imposta	373
13. I voti contano, i mercati decidono	379
14. Istituzionalizzazione dell'emergenza e federalismo coercitivo	385
15. Cessione della sovranità e qualità della democrazia	398
16. La Grecia, l'Italia e il nuovo Mes	414
Conclusioni	439

Appendici

I - Dinamica e sostenibilità del debito pubblico	447
II - La contabilità pubblica greca: i precedenti	452
III - Le scale di rating	458
IV - Dati statistici e citazioni fonti	460
Riferimenti bibliografici	461
Fonti ufficiali	487
Stampa quotidiana e periodica	499

Introduzione

Alla base di questo libro stanno tre idee. La prima – quella principale, in quanto mi ha motivato ad intraprendere un percorso di ricerca pluriennale – è che l’analisi di quanto accaduto nello scorso decennio in Grecia fornisce un punto di osservazione privilegiato per evidenziare e capire tendenze e problemi del capitalismo, della democrazia e del progetto europeo.

È come se in Grecia si fossero condensati e sedimentati problemi e questioni che oltrepassano la rilevanza di una nazione di dimensioni ridotte, con una popolazione esigua e con un peso economico ancora più modesto. E ciò per due ragioni che risulteranno chiare nel corso del libro. Anzitutto, il “caso greco” ha funzionato come una sorta di reagente che ha messo in risalto contraddizioni, già presenti allo stato latente, tra differenti modelli di capitalismo, tra autonomia dello stato e potere delle istituzioni internazionali, tra sovranità monetaria e sovranità politica e, più in generale, tra capitalismo finanziario e democrazia. In secondo luogo, la Grecia è stata un vero e proprio laboratorio dove si sono sperimentati ed attuati programmi politici ed assetti istituzionali che verranno poi estesi, prima all’eurozona e, successivamente, all’intera Unione europea.

Analizzare dettagliatamente le origini della crisi greca e le risposte che ad essa sono state date non è quindi un semplice esercizio di ricostruzione storica per almeno due motivi. Anzitutto, la Grecia è ancora sottoposta ad un regime di sorveglianza rafforzata: l’undicesimo rapporto redatto dalla Commissione in collaborazione con la Banca centrale europea (Bce), il Meccanismo europeo di stabilità (Mes) e il Fondo monetario internazionale (Fmi) è del 22 settembre 2021. In secondo luogo, le politiche adottate durante la pandemia, cioè acquisto di

titoli pubblici da parte della Banca centrale europea, prestiti garantiti collettivamente dagli Stati membri e allentamento dei vincoli di bilancio, non costituiscono una *svolta*, come molti ingenuamente credono, ma sono una semplice *parentesi*, come è stato già scrupolosamente preannunciato da fonti più che autorevoli, ultimo ma non ultimo l'ex ministro delle finanze tedesco Wolfgang Schäuble che tra fine maggio e i primi di giugno 2021 ha ricordato l'importanza della disciplina di bilancio. Finita l'emergenza sanitaria si ricomincerà a parlare - presumibilmente dal 2023, se non prima - di Mes, di riforme strutturali, di parametri di convergenza e di rigore fiscale.

Insomma, ricostruire il *fil rouge* che collega la crisi greca al nuovo Mes, passando per l'edificazione della nuova *governance* europea, non è un "ritorno al passato", come qualcuno potrebbe obiettare, bensì significa comprendere il presente e gettare uno sguardo lungimirante verso il futuro. Se vogliamo capire in quale direzione si sta muovendo, e a quali difficoltà andrà incontro, il progetto europeo dobbiamo partire da una attenta ricostruzione di quanto è accaduto dal 2010 in Grecia a livello economico, sociale e politico.

La seconda idea è che per capire le cause della crisi greca non è sufficiente ricostruire quanto avvenuto a partire dal 2008-2009 con il declassamento dei titoli pubblici ellenici, la loro estromissione dal mercato finanziario internazionale, il rischio di *default* e i tre tentativi di salvataggio. Occorre, invece, andare a ritroso nel tempo, prendendo in considerazione le politiche adottate durante la fase di consolidamento democratico iniziata dopo la caduta del regime autoritario dei colonnelli nel 1974. Le radici della insostenibilità del debito greco si collocano lì, tra la metà degli anni '70 e la fine del successivo decennio. Gli eventi seguenti, primo fra tutti l'entrata nell'eurozona, non fanno altro che peggiorare la situazione originaria.

In questa prospettiva, ricostruire il retaggio del passato diventa essenziale per capire il presente. Andare indietro nel tempo, adottando un approccio storico-genetico, non consente solo di ricostruire correttamente l'origine e l'evoluzione dei processi politico-economici, ma induce anche a porsi interrogativi di ricerca diversi da quelli di un approccio di breve periodo, focalizzato sull'attualità e la cronaca più recente. Facciamo due esempi. Primo, nel prosieguo si vedrà che la domanda da porsi non è perché nel 2010 sia scoppiata la crisi greca, ma casomai perché sia scoppiata *solo* nel 2010 e non prima. Secondo, del fatto che i dati di finanza pubblica forniti dalle autorità greche presentassero delle "discrepanze", questo è l'eufemismo utilizzato dall'*Organisation for Economic Co-operation and Development* (Oecd), vi era contezza fino dalla metà degli anni '70 e vi era certezza a partire dal 2004. Così come fin dal 1993 la Commissione europea sapeva perfettamente che la Grecia non rispettava i parametri di Maastricht, come dimostrano le due *excessive deficit procedure* (EDP) attivate prima della crisi nel 1994 e nel 2004. Come mai la Grecia entra comunque nell'eurozona e la Commissione "prende sul serio" il debito pubblico greco solo nel 2009-2010? E come mai, sarebbe una grave omissione non ricordarlo, nonostante questi segnali d'allarme noti a tutti, in quanto contenuti in documenti ufficiali, le agenzie di rating dal 2000 al 2009 hanno attribuito ai titoli greci valori di classe A rassicurando i mercati?

La terza idea è che il dibattito politico attuale – e, per alcuni versi, anche quello scientifico – sia viziato da un grosso errore che consiste nel considerare l'adozione dell'euro come condizione *necessaria* del processo di integrazione europea. Si tratta di una assunzione errata; infatti, si può essere *Eurocritici* senza essere *Euroscettici*. La nascita e il consolidamento della seconda sindrome, l'euroscetticismo, è essenzialmente una reazione ai vincoli che l'adesione all'unione monetaria ha imposto e sta

imponendo alle politiche economiche, sociali ed istituzionali degli Stati membri. Spesso si sovrappongono le due dimensioni, quella monetaria e quella politica, non tenendo conto del fatto che, come dimostra una copiosa letteratura ancora scarsamente conosciuta in Italia, è esattamente la moneta unica a costituire una minaccia alla realizzazione del progetto europeo nei suoi valori fondamentali, primo fra tutti la democrazia. La sostenibilità *politica* dell'euro è quindi un tema ineludibile e di prioritaria importanza proprio per chi si professa autenticamente europeista e democratico.

Il libro è suddiviso in tre parti. La prima è dedicata a quanto accaduto prima della crisi, dalla caduta del regime dei colonnelli nel 1974 fino al febbraio 2010. Non si tratta di una mera ricostruzione storica, ma della ricerca delle radici politiche della crescita del debito e della sua incomprimibilità, della refrattarietà dei cittadini e dei governi greci ad accettare la "disciplina fiscale" richiesta dall'adesione all'eurozona. L'origine della crisi in Grecia – che poi si tramuterà in crisi dell'intera eurozona – si trova nella fase aurea dello sviluppo economico greco. Infatti, e questo è un criterio metodologico che ha guidato l'intera ricerca, la spiegazione dei processi *patologici* – siano essi di natura economica, politica o sociale – deve basarsi sugli stessi modelli interpretativi che rendono comprensibili quelli *fisiologici*. In altri termini, quanto accade durante le crisi economiche, sociali, politiche, organizzative va interpretato alla luce dei processi in atto nelle fasi di stasi, di crescita e, più in generale, di "normalità". La crisi, la rottura, il cambiamento sono radicati nelle contraddizioni e nelle logiche di riproduzione ordinarie, consuetudinarie, rassicuranti, date per scontate, non problematiche. L'embrione della burrasca si annida nella tranquillità della bonaccia.

Nella seconda parte si analizzano le politiche di gestione della crisi dal febbraio 2010 ad oggi. Si noti crisi *in generale* e non solo greca. Quanto accaduto in Grecia,

infatti, fu un vero e proprio *evento focalizzante*: con il pretesto di fronteggiare in futuro ipotetiche crisi monetarie e finanziarie all'interno dell'eurozona, vennero imposte politiche di stampo neoliberista e venne costruita una imponente architettura politico-istituzionale, dal Mes al Semestre europeo e al Fiscal compact, funzionale al loro consolidamento.

Lo studio del caso greco viene quindi ampiamente integrato su tre versanti. Anzitutto, comparando le politiche adottate in Grecia con quelle degli altri paesi dell'eurozona che hanno usufruito di piani di assistenza finanziaria sottoposti a vincoli di condizionalità politica, cioè Irlanda, Portogallo, Spagna e Cipro. In secondo luogo, ricostruendo il processo che, partendo dalla crisi greca, ha rapidamente portato ad un radicale mutamento istituzionale in Europa, cioè alla edificazione della nuova *governance* europea. Infine, vengono valutati gli effetti economici e sociali delle politiche attuate in Grecia e le dinamiche politiche – prima fra tutte la temporanea e tacita sospensione della democrazia - che esse hanno generato.

Nella terza parte, più breve delle due che la precedono, si evidenziano, partendo dal caso greco, integrato da un rapido *excursus* sull'Italia e da una serrata critica del nuovo Mes, le aporie a cui è andato, sta andando e andrà incontro il processo di integrazione europea in seguito alla adozione dell'euro, alle politiche necessarie al suo mantenimento e agli strumenti utilizzati - in particolare, la condizionalità politica e la leva finanziaria - per imporre agli Stati membri un unico modello di sviluppo orientato alla competitività, basato sulla svalutazione interna e rispettoso della cosiddetta disciplina dei mercati. Più in particolare, viene dettagliatamente ricostruito il processo di "istituzionalizzazione dell'emergenza" attraverso cui politiche ed assetti istituzionali presentati come strumenti temporanei per far fronte alla crisi greca e dell'eurozona – pensiamo alle politiche di austerità e

consolidamento fiscale, alle riforme strutturali, ai fondi di salvataggio e all'ampliamento e irrigidimento delle procedure di controllo e sorveglianza – sono diventati permanenti e sono stati rapidamente trasformati dalle autorità europee nella “nuova normalità”. In questo senso, fatte le dovute distinzioni, l'istituzionalizzazione dell'emergenza successiva alla crisi greca e dei debiti sovrani fornisce utili insegnamenti su quanto potrebbe accadere in seguito all'adozione di misure restrittive “straordinarie” per il contenimento della pandemia.

Insomma, il processo di integrazione europea nell'ultimo decennio è riconducibile al disperato sforzo di garantire a tutti i costi la sopravvivenza dell'euro messa in discussione a partire dalla crisi greca. Per ottenere questo risultato non solo sono stati drasticamente ridotti i già esigui margini di sovranità degli stati, come dimostra anche il caso italiano, ma è stata mortificata la legittimità democratica a livello sia nazionale che europeo. L'Unione europea ha quindi assunto e assumerà viepiù i caratteri di una forma di federalismo coercitivo, ben diverso dall'originario progetto europeista.

Desidero ringraziare Maurizio Catino, Marco Di Giulio, Andrea Prontera e Sara Rocchi. per aver avuto la pazienza di leggere la prima versione di questo libro ed avermi dato utili consigli su come migliorarla ed arricchirla. Alberto Martinelli e Raffaella Niro mi hanno dato indicazioni e suggerimenti preziosi su specifici passaggi del testo. Anche a loro vanno i miei più sentiti ringraziamenti. Vorrei infine esprimere la mia riconoscenza nei confronti del Dipartimento di Scienze politiche, della Comunicazione e delle Relazioni internazionali dell'Università di Macerata per aver finanziato la pubblicazione del libro e, soprattutto, per avermi lasciato il tempo necessario a scriverlo.

La crisi

Le parole sono soggette all'inflazione. Più un concetto viene utilizzato e più perde valore e significato. Questo è accaduto anche al termine "crisi". Dalla crisi della democrazia a quella della famiglia, dalla crisi del sistema internazionale a quella dei valori, non c'è relazione politica, economica e sociale che non sia, non sia stata, o sarà presto vittima di una crisi. E dove tutto è crisi, nulla è più in crisi, se non forse il concetto stesso di crisi che appare sempre più ubiquo, sbiadito, stiracchiato, vuoto, insignificante. Ecco, quindi, la necessità di porre qualche paletto definitorio. Operazione che, come vedremo tra poco, non è mero esercizio semantico, ma risulta essere necessaria proprio quando si parla di crisi *finanziaria* in quanto ci porta a mettere in luce aspetti e dinamiche che sfuggono qualora si usi il termine crisi in modo improprio o generico¹.

1. Definizioni

Anzitutto, vediamo cosa non è la crisi. La crisi non è la catastrofe, il crollo, il *breakdown*, la fine, la morte. Casomai è ciò che precede e prepara tutto ciò o che, alternativamente, può sfociare in una ripresa, in una rinascita, in un rinnovamento, in un nuovo inizio. La crisi, quindi, e qui passiamo al secondo punto, non è un evento, ma un processo i cui esiti possono essere a seconda delle circostanze nefasti o propizi.

¹ Per una eccellente analisi della categoria di "crisi" si veda il libro di Alessandro Colombo (2014) a cui qui si fa ampio riferimento.

Quali sono dunque gli elementi costitutivi di una crisi? Sono essenzialmente tre (Colombo 2014). Anzitutto, la crisi si presenta come una minaccia che mette a rischio uno o più valori ed obiettivi fondativi dell'organizzazione o dell'istituzione, quali la sopravvivenza, l'autonomia o l'identità. La crisi è un *open-ended game*: può finire bene, ma anche male.

Onde evitare questo secondo esito è necessario modificare le routine, i corsi d'azione abituali, le politiche istituzionalizzate, il paradigma e le euristiche normalmente adottati. Utilizzando l'apparato concettuale del neoistituzionalismo, potremmo dire che per uscire dalla crisi è necessario spezzare i vincoli posti dalla *path dependence*, dalla dipendenza da percorso, riacquisendo margini di manovra e di discrezionalità anche attraverso atti disruptivi dell'ordine esistente². La seconda caratteristica della crisi è quindi la necessità impellente ed improrogabile di cambiamento e di innovazione a cui non ci si può sottrarre.

Se non si cambia in fretta, se non si avvia una fase di *path breaking*, ci si dirige inesorabilmente come dei *lemmings* verso il baratro. Per imprimere questo cambiamento è necessario fare una scelta. La decisione rapida, in corsa con il tempo per evitare la catastrofe, è il terzo tratto distintivo della crisi. E la decisione può essere presa anche al di fuori delle procedure istituzionalizzate: la rottura con il passato non riguarda solo il contenuto

² L'analisi istituzionale definisce la *path dependence*, o "dipendenza da percorso", il legame causale in base al quale i comportamenti presenti sono influenzati da scelte e decisioni passate (il "modello originario") che limitano i margini di libertà, scelta ed azione degli attori. In sintesi, la *path dependence* è l'influenza della storia sul presente. Sul punto si vedano Lanzalaco (1995, 33-34) e, con particolare riferimento alle politiche pubbliche, Lanzalaco e Prontera (2012, 102-104).

delle decisioni, ma anche il modo *eccezionale* in cui esse vengono prese (Colombo 2014, 22-28).

È chiaro che nella definizione di una situazione di crisi pesano e non poco elementi di soggettività: la percezione della minaccia, della sua gravità, della necessità di una soluzione di continuità e della coerenza dei vincoli temporali può variare a seconda che gli attori considerati siano interni od esterni all'istituzione, siano ai suoi vertici o siano dei semplici componenti, godano di strumenti cognitivi sofisticati o siano ingenui osservatori. Comunque, le tre caratteristiche sono elementi costitutivi della crisi che a questo punto può essere definita come il processo che *inizia* nel momento in cui la minaccia di catastrofe entra nel discorso pubblico e *finisce* o con il crollo dell'istituzione (catastrofe) o con la presa d'atto che la minaccia è stata neutralizzata (ripresa). Insomma, la crisi è una questione di vita o di morte (Colombo 2014, 20).

Se applichiamo questa definizione al caso greco vediamo immediatamente che è inappropriato far iniziare la crisi greca, come si è soliti fare, il 21 ottobre 2009, quando emersero irregolarità nei conti pubblici che occultavano un debito e un deficit ben più elevati di quelli dichiarati e previsti. La storia è un po' più complicata. Infatti, collocare l'inizio della crisi in quei giorni è troppo *presto* in quanto, come vedremo dettagliatamente più avanti (vedi paragrafo 2.2.1), la percezione di una minaccia reale e dell'esigenza di attuare tempestivamente politiche per contrastarla entra in agenda solo agli inizi del 2010. Ma è anche troppo *tardi*, in quanto da molti anni le autorità comunitarie erano a conoscenza sia delle irregolarità nei conti pubblici dei governi greci che dell'eccessivo debito da essi accumulato ed avevano attivato più volte, e senza grande successo, le procedure formali nei confronti delle autorità elleniche affinché entrambi i problemi venissero affrontati.

Le definizioni non sono solo importanti, sono anche utili in quanto ci consentono di mettere ordine nel

fluire dei processi e nella varietà degli stati del mondo. Applicando rigorosamente la definizione di crisi discussa poco sopra possiamo quindi dire che la crisi greca ha un preciso inizio ed una altrettanto esatta fine. Inizia l'11 febbraio 2010 quando viene emesso il comunicato dei Capi di stato e di governo dell'eurozona che contiene elementi di cambiamento radicale sia nelle politiche che nel *frame* fino ad allora adottati. E si chiude il 20 agosto 2018 quando si conclude il terzo programma di aiuti e termina, *a dire il vero più nelle parole che nei fatti*, il commissariamento della Grecia da parte della Commissione europea, della Banca centrale europea e del Fondo monetario internazionale, la cosiddetta Troika³.

Prima dell'11 febbraio 2010 si ha quindi un lungo periodo di *incubazione* della crisi durante il quale l'insostenibilità del debito pubblico greco diventa sempre più evidente, così come appare sempre più chiara l'incompatibilità tra il modello di sviluppo economico e politico della Grecia e quello proposto dall'Unione europea⁴. *Dopo* l'11 febbraio 2010, quando lo stato di crisi, non più solo greca ma europea, diventa palese e riconosciuto, vengono formulate, decise ed implementate le politiche per tentare di gestirla, risolverla e contenerla.

³ Come fa notare De Leo (2012, 180, nota 2) il termine Troika, peraltro utilizzato abitualmente anche nei documenti ufficiali, oltre ad essere storicamente errato, evoca un tono frivolo che non si addice alla situazione in corso. Perciò utilizzeremo, come è stato fatto dal terzo piano di assistenza in poi, il termine "Istituzioni" per indicare il Fmi, la Commissione europea e la Bce, e "Istituzioni europee" in riferimento solo alla Commissione e alla Bce.

⁴ Alessandro Colombo (2014, 31-34) afferma che la crisi rimane "latente e subdola" anche per lunghi periodi di tempo. Secondo la tipologia proposta da Putra (2009), la crisi greca è una *long shadow crisis* caratterizzata dalla rapidità con cui si manifesta e dalla lentezza con cui si risolve.

Questa scansione cronologica riflette il contenuto delle prime due parti del libro. La prima parte è dedicata alla analisi di quanto accaduto *prima* della crisi, cioè dal 1974 al gennaio 2010. Nel primo paragrafo (2.1) si ricostruiscono le fasi di sviluppo del debito, mentre nel secondo (2.2) si affrontano quattro nodi tematici: l'effettiva rilevanza ed il significato politico delle discrepanze contabili, i meccanismi che hanno portato alla crescita del debito, il modo in cui è stato finanziato e le politiche con cui si è tentato di ridurlo e, infine, si offre un primo quadro interpretativo complessivo per comprendere le dinamiche politiche ed economiche che hanno portato alla crisi e ai suoi risvolti internazionali.

Nella seconda parte si esamineranno invece le politiche di gestione della crisi dal febbraio 2010 ad oggi. In particolare, il terzo capitolo è dedicato a capire quanto è accaduto durante la *giuntura critica* che si colloca tra il momento in cui la crisi viene riconosciuta a livello internazionale, cioè l'11 febbraio 2010, e quello in cui si decidono le politiche da adottare per gestirla, ovvero la settimana tra il 2 e il 9 maggio 2010⁵. È una fase breve, meno di novanta giorni, ma estremamente importante e perciò merita un esame ravvicinato. In quei tre mesi, infatti, considerazioni tecniche e giuridiche si intrecciano con interessi politici ed economici. Ma, soprattutto, vennero prese in considerazione proposte *alternative* per affrontare la crisi e tra queste, alcune furono escluse mentre una *specificata* - cioè quella dei prestiti internazionali, della condizionalità politica e dell'austerità - venne scelta. Da lì si genera la *path dependence*, il percorso che condizionerà tutto il decennio successivo, e probabilmente anche quelli futuri.

⁵ Il 2 maggio 2010 viene firmato il primo *Memorandum of Understanding* (MoU d'ora in poi) e il 9 maggio 2010 vengono costituiti i primi dispositivi istituzionali e finanziari per fronteggiare il rischio di contagio a livello europeo.

Nel quarto capitolo si analizzano le politiche di gestione della crisi nell'eurozona sia a livello nazionale, comparando Grecia, Irlanda, Portogallo Spagna e Cipro, che su scala europea. Nel quinto si fornisce una sintetica cronologia ragionata dell'intreccio tra *politiche* e *politica* in Grecia dal 2010 ad oggi, necessaria ad orientarsi in un periodo denso di eventi. Nel sesto vengono analizzate dettagliatamente le politiche adottate in Grecia (aiuti finanziari, austerità e riforme strutturali) mettendo in evidenza continuità e discontinuità. Nel settimo si fornisce una valutazione del loro impatto fiscale, economico e sociale e, infine, nell'ottavo si esaminano gli effetti della crisi e delle politiche sul sistema politico greco.

2. In Grecia: cronaca di una crisi annunciata

La crisi greca si caratterizza per un lungo periodo di incubazione, una esplosione rapida ed una risoluzione lunga e, per molti aspetti, incompleta.

Far iniziare la fase di incubazione con la caduta del regime di colonnelli nel 1974 può sembrare eccessivo, un cedimento alla fallacia della regressione infinita, ma così non è per almeno tre motivi. Il primo è che le elezioni del 1974 non corrisposero al *ritorno* della democrazia in Grecia, ma furono di fatto le *prime* elezioni democratiche (Diamandouros 1994, 30). Prima del regime dei colonnelli vi era, infatti, una democrazia illiberale, cioè una *oligarchia competitiva*, in cui a elezioni libere e corrette si affiancava un basso grado di inclusività: i due partiti comunisti erano fuori legge, potevano avere un impiego nella pubblica amministrazione solo coloro che erano politicamente vicini al partito di governo di centrodestra, i cittadini erano schedati in base alle loro "responsabilità sociali" ricostruite attraverso una fitta rete di informatori e negli anni '50 e '60 la destra governò negando la "grecità" di coloro i quali avevano anche solo vagamente un

orientamento di sinistra o di centro-sinistra (Kalyvas 1997, Siani-Davies 2017). Il regime dei colonnelli non fece altro che rafforzare queste caratteristiche del sistema socio-politico greco.

Con l'instaurazione della democrazia si ebbe quindi, l'ampliamento dei diritti di cittadinanza *politica* a cui seguì una impetuosa domanda di allargamento dei diritti di cittadinanza *sociale*: occupazione, miglioramento del tenore di vita, assistenza sanitaria, pensioni, tutela dei ceti meno abbienti (contadini, piccoli artigiani, anziani, ragazze madri). Ciò ha generato il modello di sviluppo economico, politico e sociale che si affermò dalla metà degli anni '70, e soprattutto nel corso degli anni '80, denominato da alcuni clientelismo di massa (Trantidis 2016), da altri populismo macroeconomico (Alogoskoufis 2012), da altri ancora keynesismo (Markantonatou 2012), dirigismo finanziario (Pagoulatos 2012), capitalismo paternalista (Sklias e Maris 2016a) o democrazia populista (Pappas 2014).

Il secondo motivo per cui è opportuno far partire la ricostruzione dal 1974 è che per circa trent'anni il debito pubblico greco è cresciuto incessantemente per poi stabilizzarsi a livelli elevati, ma la Grecia è comunque sempre rimasta un debitore *solvibile*, nonostante il suo debito fosse evidentemente *insostenibile* (OECD 1987, 1990). Quali meccanismi hanno reso possibile ciò? E, soprattutto, come mai ad un certo punto si bloccano e l'insostenibilità si tramuta in insolvibilità?

Infine, le irregolarità contabili, i deficit incompriabili e il debito incontrollato che emergono alla fine del 2009 non sono affatto una novità, ma fanno parte di una lunga storia che inizia ben prima (Jones 2010, 26; Visvizi 2012, 23-26). L'Oecd alla metà degli anni '70 e successivamente l'Eurostat, l'istituto di statistica europeo, hanno espresso reiteratamente e formalmente il loro disappunto per la pessima qualità della contabilità pubblica greca ai fini sia dell'attività decisionale che di quella di ricerca.

Inoltre, gravi squilibri fiscali vengono rilevati fin dal 1993 e già nel 1985 e nel 1990 la Grecia aveva rischiato il *default*. In questa prospettiva di lungo periodo viene naturale domandarsi: perché gli eventi dell'autunno 2009 vengono così platealmente enfatizzati e drammatizzati tanto da scatenare il panico sui mercati finanziari?

2.1 Il debito prima della crisi

Nella storia del debito pubblico greco prima della crisi sono individuabili tre fasi (vedi figura 1):

a) 1974-1980: durante questo periodo sia il debito che il deficit sono relativamente stabili, contenuti e mantenuti sotto controllo;

b) 1981-1993: in questi anni il deficit diventa permanente e genera un aumento esorbitante del debito che nel giro di poco più di un decennio quintuplica;

c) 1994-2007: il debito, pur rimanendo molto elevato, si stabilizza anche se la reiterata rilevazione di irregolarità contabili farà apparire meno “virtuose” le politiche di bilancio di questa fase.

In questo capitolo analizzeremo questi tre periodi, l'ultimo paragrafo (2.1.4) è invece dedicato al biennio 2008-2010, un periodo tanto breve quanto interessante durante il quale emergono le prime manovre speculative degli investitori sui mercati internazionali, le incongruenze nei comportamenti della Banca della Grecia e della Commissione europea e la malcelata refrattarietà dei governi greci ad accettare le politiche di austerità.

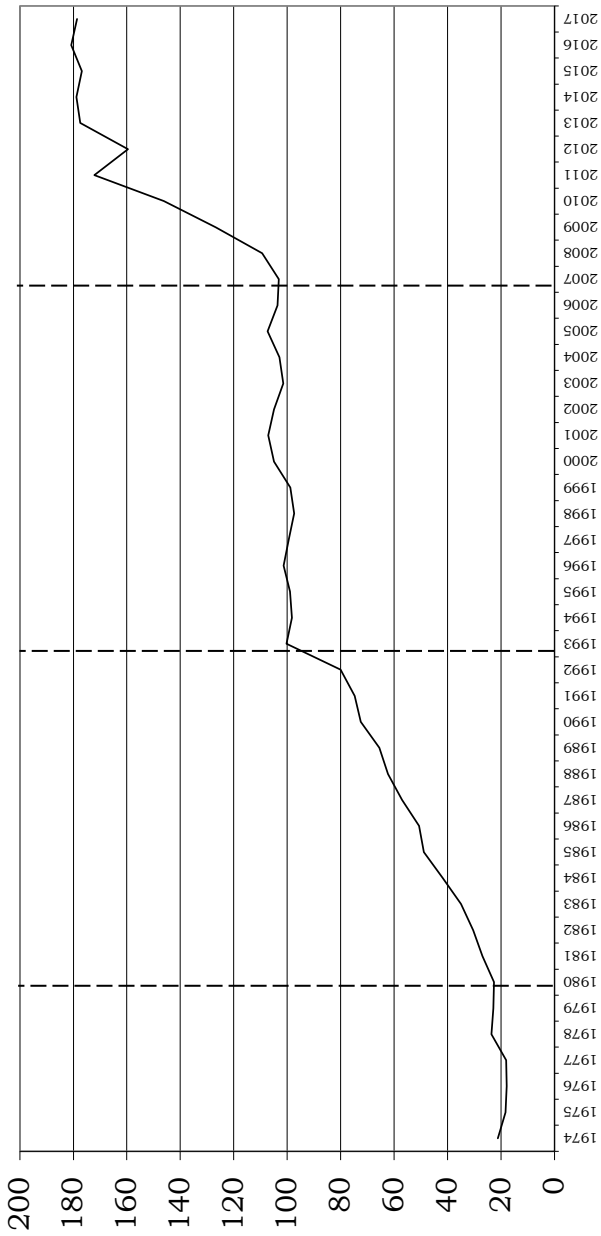


Figura 1. – *Debito del governo generale in Grecia 1974-2017 (% del Pil) (Fonte: IMF)*

2.1.1 Il debito sotto controllo (1974-1980)

Gli anni che vanno dal 1974 al 1980 corrispondono al governo conservatore di Constantin Karamanlis e di Nuova Democrazia. Il programma di politica economica del primo esecutivo del nuovo regime democratico si poneva l'obiettivo di stimolare la crescita economica attraverso un massiccio intervento dello stato, la nazionalizzazione di alcuni settori strategici dell'economia, la creazione di imprese a partecipazione pubblica, il monitoraggio e la regolamentazione dei prezzi e delle tariffe (Alogoskoufis 1995, Patronis e Liargovas 2004). Questo modello di sviluppo, definito dal Fondo monetario internazionale *government led growth model*, rimarrà, fatti salvi alcuni importanti tentativi di razionalizzazione negli anni '90 (riforma del sistema pensionistico, liberalizzazione dei mercati finanziari, privatizzazioni), una caratteristica distintiva e costante del sistema politico-economico greco fino alla grande crisi del 2008 (IMF 2013a, 7).

Nella seconda metà degli anni '70, l'incremento delle spese del governo generale è compensato da quello delle entrate nello stesso periodo, e il deficit è costituito principalmente da interessi sul debito⁶. La proporzione tra spese in conto corrente e spese in conto capitale si mantiene costante nel primo triennio, per poi aumentare dal 1978, quando iniziano ad esserci moderati disavanzi

⁶ L'incidenza percentuale sul Pil delle entrate e delle uscite è calcolata sulla base dei dati presentati nelle tabelle A ed F dell'Annuario 1981-1982 dell'Elstat, l'istituto di statistica greco. Gli interessi netti pagati dal governo generale (governo centrale, enti locali e istituti previdenziali) sono nel 1975 lo 0.6% del Pil e nel 1980 l'1.9% (CESifo 2007). Per l'Oecd oscillano tra lo 0.7% (1974) e l'1.4 (OECD 2001-2002, 168). Come si vede i dati dell'Elstat e quelli dell'Oecd divergono.

Tabella 1. - Entrate, uscite, deficit e debito del governo generale, 1974-1980 (% PIL)

Anno	Entrate	Uscite		Avanzo/disavanzo (*)		Debito consolidato
		Totali	Interessi	Totale	Primario	
1974	27.0	25.0	1.4	-2.0	0.6	21.2
1975	27.4	26.7	1.5	-0.7	-0.8	18.4
1976	29.5	27.4	1.7	-2.1	0.4	17.9
1977	29.9	29.0	1.6	-0.9	-0.7	18.1
1978	26.5	28.3	1.6	1.8	0.2	23.6
1979	27.0	29.4	2.1	2.4	0.3	22.9
1980	27.1	29.7	2.3	2.6	0.3	22.7

Nota (*) - avanzo (surplus) + disavanzo (deficit)

Fonti: Entrate e Uscite 1974-1980: OECD, *Economic Outlook 1990 issue I* - tab. R10, pag. 209.
Entrate, uscite, interessi, deficit e deficit primario 1978-1980: OECD, *Economic Outlook 1995 issue I* - Tabelle da A28 a A33, pagg. 169-174.
Interessi 1974-1977: OECD, *Economic Surveys: Greece 1983-1984*, novembre 1983, tabella F, pag. 69.
Debito 1974-1980: European Commission, *Statistical Annex of European Economy*, spring 2018, tab. 78, p. 166.

anche nelle partite correnti (Alogoskoufis 2012, 17)⁷ (tabella 1). “Tenere i conti in ordine” era la principale preoccupazione di Karamanlis (Pappas 2014, 18). E, infatti, il debito pubblico viene mantenuto stabile, intorno al 20% del Pil, con una lieve impennata nel triennio conclusivo del periodo, e il deficit del governo generale non supera mai il 3% del Pil, con un avanzo del deficit primario in alcuni anni (Panagiotarea 2013, 35)⁸. Il fabbisogno totale dell’intero settore pubblico, cioè governo generale e imprese pubbliche, è invece nettamente superiore in quanto cresce dal 6.2% del Pil nel 1975 al 12.0 nel 1980 (OECD 1979, 1980, 1981-1982, 32, 39 e 38). Complessivamente fu adottata una politica economica equilibrata che si basava su una cauta espansione della spesa, una crescita bilanciata e una seria disciplina fiscale (Anghelone 2014, 24). Ovvero di “una politica pragmatica di cambiamento graduale e di moderazione per promuovere la democrazia e aumentare le possibilità della Grecia di accedere alla Comunità europea” (Pappas 2010, 777).

⁷ Le spese in conto corrente sono l’80.4% delle spese totali nel 1974, l’81.6% nel 1977 e l’84.5% nel 1980, e il rapporto tra spese in conto corrente e spese in conto capitale passa dal 3 (1974) a 4,5 (1977) a 5,5 (1980). Sul punto si veda anche OECD (1981-1982, 45).

⁸ I dati relativi agli aggregati macroeconomici di questa fase sono spesso discordanti. Secondo l’Istituto nazionale di statistica greco (Elstat) il deficit cala progressivamente dallo 1.7% sul Pil nel 1974 ad una percentuale vicina allo zero nel 1980, in prossimità della adesione alla Comunità europea. Il debito, invece, dopo essersi mantenuto sotto il 25% dal 1974 al 1977, esplose nel 1978 (32,2% del Pil), nel 1979 (29.9%) e nel 1980 (28.2%) (ELSTAT varie annate, tabella XIX). Sulle discrepanze, questo è l’eufemismo utilizzato dall’Oecd, presenti all’interno dei conti pubblici greci e sul modo in cui le abbiamo affrontate in questo libro rimandiamo all’Appendice II.

2.1.2 L'insostenibile espansione del debito (1981-1993)

Gli anni '80 sono un decennio fondamentale per comprendere l'evoluzione dell'economia greca e le dinamiche che hanno portato alla situazione attuale. In questo periodo sia il deficit che il debito pubblico crescono in modo esponenziale. Il deficit medio passa dal 2.2% del Pil nel periodo 1974-1980, al 10.9% nel periodo 1981-1993: se nel 1980 era il 2.6 % del Pil nel 1993 è il 12,8, raggiungendo nel 1990 il picco del 18.1 %. Stesso discorso vale per il debito pubblico. Il valore medio negli anni dal 1974 al 1980 era il 20.6 % del PIL, mentre sale al 61.8 % nel periodo 1981-1993; passando dal 27.0 % del PIL nel 1981 al 100.3 % nel 1993 (tabella 2).

Potremmo chiamare questa la fase di *accumulazione originaria* del debito, una eredità di cui la Grecia non riuscirà a liberarsi nei decenni successivi, ma che anzi diventerà sempre più onerosa. “Le politiche degli anni '80 hanno effettivamente creato un fardello *permanente* per l'economia greca” (Alogoskoufis 2012, 18, corsivo nostro)⁹. Le radici della crisi in cui entra la Grecia tra il 2009 e il 2010 si trovano in questa fase perché è in questi anni che il debito diventa insostenibile¹⁰.

⁹ In termini identici si esprime anche Eleni Panagiotarea che afferma che il crescente divario tra spese ed entrate pubbliche si è trasformato in un *permanent crack* nella gestione del debito della Grecia (Panagiotarea 2013, 34).

¹⁰ Sulla sostenibilità del debito pubblico greco accumulato negli anni '80, hanno avanzato forti dubbi in tempi non sospetti, come si suole dire, Corsetti e Roubini (1991), Makrydakis, Tzavalis e Balfoussias (1999) e, più recentemente, Katrakilidis e Tabakis, (2006), mentre secondo Arghyrou (2004), più ottimisticamente, il debito era sostenibile, ma solo qualora si fosse verificato un cambiamento strutturale (*structural break*) nelle politiche fiscali del governo. Prima ancora, anche l'Oecd alla fine degli anni '80 aveva segnalato, sulla base di accurate proiezioni statistiche, che il deficit e il

Ciò che ha portato alla inarrestabile crescita del debito pubblico greco è stato il progressivo accumularsi di deficit annuali che a loro volta sono stati causati dal divario crescente tra l'aumento delle uscite e quello più modesto delle entrate (vedi tabella 2). Si tratta di due andamenti riconducibili alla presenza di *rigidità* dal lato sia delle entrate che delle uscite.

Per quanto concerne le entrate, l'ampia presenza di sacche di esenzione, evasione ed elusione fiscale – favorite dalle carenze organizzative e dalle scarse dotazioni tecnologiche degli apparati amministrativi dedicati alla riscossione dei tributi – ha fatto sì che, anche in presenza di crescita economica, le entrate fiscali, siano rimaste ad un livello inferiore di quelle degli altri paesi europei (tabella 3). Questa rigidità delle entrate fiscali, indirette e soprattutto dirette, costituirà negli anni successivi un vincolo decisivo all'implementazione delle politiche di risanamento finanziario che, come vedremo più avanti, si sono basate più sull'aumento delle entrate che sulla riduzione delle uscite.

Per le spese, occorre fare due importanti precisazioni. In primo luogo, in prospettiva storico-comparata in

fabbisogno finanziario del settore pubblico erano insostenibili (OECD 1987, 26) e che in assenza di un radicale consolidamento fiscale, i tre rapporti tra il debito, il fabbisogno del settore pubblico, gli interessi e il prodotto interno lordo avrebbero raggiunto “livelli esplosivi” con il rischio di generare una “spirale esplosiva deficit-debito” (OECD 1987, 50; 1990, 41). E, ancora nel 1995, segnalava che, nonostante i piani di stabilizzazione, “la sostenibilità della politica fiscale non era stata assicurata” (OECD 1995, 34). I segnali d'allarme c'erano stati, non si erano voluti cogliere o, si erano colti, ma non si è voluto o potuto dare una risposta adeguata.

Tabella 2. - Entrate, uscite, deficit e debito del governo generale, 1981-1993 (% PIL)

Anno	Entrate	Uscite		Avanzo/disavanzo (*)		Debito consolidato
		Totali	Interessi	Totale	Primario	
1981	28.8	39.1	3.3	10.2	7.0	27.0
1982	32.0	39.7	2.6	7.7	5.0	30.5
1983	33.2	41.7	3.7	8.6	4.8	35.0
1984	34.3	44.4	4.6	10.1	5.5	41.8
1985	34.3	48.3	5.4	14.0	8.6	48.9
1986	35.1	47.6	5.8	12.5	6.7	50.7
1987	36.0	47.6	7.2	11.7	4.5	57.0
1988	33.8	47.5	7.8	13.7	5.9	62.3
1989	32.8	49.4	8.3	16.6	8.3	65.5
1990	35.2	53.3	12.0	18.1	6.1	72.5
1991	36.4	50.8	11.6	14.4	2.8	74.8
1992	39.6	50.6	10.4	11.0	0.6	80.0
1993	39.8	52.7	13.2	12.8	-0.3	100.3

Nota (*) - avanzo (surplus) + disavanzo (deficit) (in alcuni casi ci sono arrotondamenti)

Fonti: Entrate e Uscite aggregate e disaggregate 1981-1993: OECD, *Economic Outlook, June 1994* Citato da:

Alogoskoufis (1995, 176, tabella 7).

Debito consolidato 1981-1993: European Commission, *Statistical Annex of European Economy, Spring 1988*, tab. 78, p. 166.

Tabella 3. - *Entrate correnti: comparazione Grecia-Europa anni '70 e '80 (% Pil - valori medi)*

	1979-1980		1987-1988	
	Grecia	Europa	Grecia	Europa
Totale entrate fiscali	30.3	41.4	35.8	44.6
Imposte dirette	5.2	11.9	5.9	13.0
Imposte indirette	14.3	12.8	17.4	13.5
Contributi sociali	9.1	13.8	11.1	14.8

Fonte: OECD, *Economic Surveys: Greece 1990*, pag. 53, tabella 17.

questa fase la spesa pubblica totale greca non è più alta di quella di altri paesi europei. Incrementando la spesa pubblica la Grecia ha semplicemente recuperato, e nemmeno totalmente, un ritardo storico, rispondendo a domande politiche represses durante la dittatura militare (OECD 1977, 22; 1982, 45; 2002, 56)¹¹. L'ampliamento del settore pubblico greco nel corso degli anni '80 colma un *gap* storico e replica quanto accaduto in altri paesi europei nel corso degli anni '60 e '70. La Grecia ha cioè adottato con venti anni di ritardo le politiche economiche keynesiane che altri avevano attuato in precedenza e, a ben guardare, si distingue per un basso livello di erogazioni di spesa pubblica (tabella 4).

¹¹ Nel 1980 le uscite del governo generale greco erano il 64.7% di quelle degli altri paesi europei, nel 1995 il 96,8% (Mannessiotis e Reishauer 2001, 105-107). La Grecia ha quindi semplicemente "raggiunto" i suoi partner europei.

Tabella 4. - *Spese correnti: comparazione Grecia- Europa anni '70 e '80 (% Pil - valori medi)*

	1973-1975		1979-1980		1986-1987	
	Grecia	Europa	Grecia	Europa	Grecia	Europa
<i>Spese correnti</i>	24.0	36.2	29.9	41.1	43.6	45.3
Beni e servizi	13.5	17.0	16.4	18.5	19.7	19.1
Sicurezza sociale	6.8	13.3	8,8	15.4	14.6	17.0
Interessi	1.2	2.0	2.3	3.0	6.6	4.8
Altro	2.5	3.7	2.5	4.3	2.7	4.4
<i>Investimenti</i>	4.0	4.5	3.2	3.9	4.8	3.3
<i>Spesa totale</i>	28.0	40.6	33.0	45.0	48.3	48.6
<i>Fonte: OECD, Economic Surveys: Greece 1990, pag. 45, tabella 16.</i>						

“Contrariamente a quanto accaduto in altre economie europee che costruirono ed espansero il *welfare state* durante il periodo 1945-1973, la Grecia seguì un ordine inverso e l’allargamento dei diritti di cittadinanza sociale inizia dopo il 1974 durante il periodo della crisi economica quando la tendenza nelle altre società capitaliste era la contrazione delle spese pubbliche e dello stato sociale” (Patronis e Liargovas 2004, 121), cioè in un contesto politicamente e culturalmente ostile a politiche espansive. Solo che, a differenza di quanto accaduto venti anni prima negli altri paesi, questa ingente quantità di spesa pubblica non è andata a finanziare e costruire un solido *welfare state* ma è stata assorbita da trasferimenti privati e successivamente da interessi sul debito (OECD 1979, 35, tabella 11; 1981-1982, 44; Katrakilidis e Tabakis, 2006, 265).

Secondo punto: è molto importante valutare l’incidenza *relativa* delle due principali componenti delle uscite, cioè a) le spese sociali in consumi pubblici e trasferimenti alle famiglie e alle imprese e b) il pagamento degli interessi sul debito. Esaminiamole separatamente.

I pagamenti degli interessi sono la voce che determina in maggior misura l'aumento delle uscite: nel 1981 ne costituivano l'8.4%, mentre nel 1993 sono il 25%, contribuendo così per il 72.2% al loro incremento. Ancora più significativo il rapporto tra pagamenti degli interessi e deficit: nel 1981 gli interessi sono un terzo del disavanzo totale e il deficit primario i due terzi, nel 1989 il deficit totale è composto per metà dagli interessi e per metà dal deficit primario e, infine, nel 1993 gli interessi sono superiori al deficit totale ed erodono una minima percentuale del surplus primario, cioè delle eccedenze delle entrate sulle uscite (si veda figura 4 più avanti).

La crescita delle spese sociali, seconda causa dell'aumento delle uscite, è da imputare principalmente all'incremento dei trasferimenti, in particolare a quelli alle famiglie, costituiti essenzialmente dalle pensioni, che passano dal 9.4% del Pil nel 1980 al 15.2% nel 1990, mentre si dimezzano quelli alle imprese. Nello stesso periodo i consumi pubblici aumentano moderatamente (+1.7% del Pil) con una contrazione dell'acquisto di beni e servizi compensata dalla crescita delle retribuzioni dei dipendenti pubblici dovuto sia alla loro crescita quantitativa, +2.2% annuo circa, che all'indicizzazione e all'aumento delle loro retribuzioni, misure varate dal PASOK nel 1982, a un anno dal suo insediamento al governo (Manessiotis e Reishauer 2001, 105-107).

In sintesi, è indiscutibile che negli anni '80 il settore pubblico in Grecia sia cresciuto, tuttavia il vero problema non sono state le spese sociali eccessive che anzi, sono state progressivamente contenute tanto da generare un surplus primario¹². I fattori determinanti sono stati

¹² Anche perché la spesa sociale procapite è aumentata dal 1980 ad oggi *meno* del reddito procapite. E ciò "conferma la tesi secondo cui l'espansione del welfare non è stata la causa principale del deterioramento delle finanze pubbliche" (Paraskevopoulos 2017, 14-15, nota 9).

altri. Anzitutto, la presenza di ampie sacche di esenzione, evasione ed elusione fiscale che hanno mantenuto il livello delle entrate tributarie ad un livello assai inferiore a quello degli altri paesi europei. In secondo luogo, gli interessi sul debito che, crescendo cumulativamente, alimentavano il deficit, e quindi il debito stesso. Il problema, quindi, non era costituito dalla spesa pubblica in sé, ma dal modo in cui essa era *finanziata*, cioè ricorrendo dalla metà degli anni '80 sempre più all'indebitamento, invece che alla monetizzazione del deficit come nel decennio precedente (si veda paragrafo 2.2.3).

2.1.3 Stabilizzazione e convergenza a debito costante (1994-2007)

Dopo il picco raggiunto nel 1993, a partire dal 1994 il debito pubblico del governo generale - pur rimanendo molto elevato, in quanto supera in media del 30% del Pil quello degli altri paesi europei (vedi tabella 5) - interrompe la sua crescita esponenziale e, mantenendo un trend moderatamente crescente, si stabilizza fino al 2007 su un valore medio di poco superiore al 100 % del Pil (vedi tabella 6). Le variazioni oscillano tra il 98.3 nel 1998 e il 107.4 nel 2005, anno successivo alle Olimpiadi, con un aumento sensibile a partire dal 2000 dopo l'entrata nell'euro. Dato il buon andamento dell'economia, il caso greco *sembrerebbe* dimostrare che è possibile prosperare anche con un debito pubblico elevato. Il condizionale, come vedremo è d'obbligo. Più erratico è, invece, l'andamento del deficit che varia dal 4% al 12% del Pil e in media è quasi il triplo di quello degli altri paesi europei (7.0% *vs.* 2.6% del Pil) (tabella 7).

Tabella 5. - *Debito lordo consolidato del governo generale 1994-2007: comparazione Grecia -EU (% Pil)*

	Grecia Debito (%Pil)	EU15 Debito (%Pil)
1994	98.3	62.8
1995	99.0	67.4
1996	101.3	69.4
1997	99.5	67.6
1998	97.4	66.0
1999	98.9	65.3
2000	104.9	61.3
2001	107,1	60.5
2002	104.9	60.0
2003	101.5	61.6
2004	102.9	62.1
2005	107.4	63.0
2006	103.6	61.7
2007	103.1	59.2
Media	102.1	73.2
<i>Fonte: European Commission, Statistical Annex of European Economy , Spring 2018, pagine 166-167, tabella 78.</i>		

Complessivamente però il deficit si dimezza passando dal 12.1 del Pil nel 1994 al 6.7% nel 2007. La fase “virtuosa” dell’avanzo primario iniziata nel 1993 (tabella 2) termina nel 2001 quando si ricominciano a segnalare deficit, mentre in tutta la fase cala l’incidenza degli interessi che passano dal 14.2% del Pil al 4.5%. Il calo del deficit totale in questa fase è quindi da imputare sia alla consistente riduzione dei servizi sul debito (-10% sul Pil), comunque sempre elevati (tabella 6), che ad un modera-

Tabella 6. - *Deficit, deficit primario e interessi del governo generale 1994-2007 (% Pil)*

	Grecia		
	Deficit totale	Deficit primario (*)	Interessi
1994	12.1	-2.1	14.2
1995	9.7	-1.0	10.7
1996	8.2	-2.1	10.3
1997	6.1	-2.3	8.3
1998	6.3	-1.4	7.7
1999	5.8	-1.8	7.6
2000	4.1	-2.8	6.9
2001	5.5	-0.8	6.3
2002	6.0	0.5	5.6
2003	7.8	2.9	4.9
2004	8.8	4.0	4.8
2005	6.2	1.5	4.7
2006	5.9	1.5	4.4
2007	6.7	2.2	4.5
<i>Media Grecia</i>	<i>7.0</i>	<i>0.1</i>	<i>7.2</i>
<i>Media Europa EA19 1995-2007</i>	<i>2.6</i>	<i>1.1</i>	<i>3.8</i>
<p><i>Nota (*) - avanzo + disavanzo</i></p> <p><i>Fonti: 1994: OECD Economic Surveys: Greece 1990 tabella, 16 pagina 45, 1996, Tabella 6, pp. 35;</i></p> <p><i>1995-2007: European Commission, Statistical Annex of European Economy, Spring 2018, pagg. 163-164, tabella 77, pagg. 162-163, tabella 76; tabella 66, pagg. 142-143.</i></p>			

Tabella 7. - Entrate, uscite, deficit e debito del governo generale, 1994-2007 (% PIL)

Anno	Entrate	Uscite		Avanzo/disavanzo (*)		Debito consolidato
		Totali	Interessi	Totale	Primario	
1994	35.8	47.9	14.2	12.1	-2.1	98.3
1995	36.3	46.0	10.7	9.7	-1.0	99.0
1996	36.9	45.1	10.3	8.2	-2.1	101.3
1997	37.6	43.7	8.3	6.1	-2.3	99.5
1998	38.9	45.1	7.7	6.3	-1.4	97.4
1999	40.4	46.2	7.6	5.8	-1.8	98.9
2000	42.4	46.4	6.9	4.1	-2.8	104.9
2001	40.5	46.0	6.3	5.5	-0.8	107,1
2002	39.8	45.8	5.6	6.0	0.5	104.9
2003	38.8	46.6	4.9	7.8	2.9	101.5
2004	38.8	47.6	4.8	8.8	4.0	102.9
2005	39.4	45.6	4.7	6.2	1.5	107.4
2006	39.2	45.1	4.4	5.9	1.5	103.6
2007	40.4	47.1	4.5	6.7	2.2	103.1

Nota (*) - avanzo + disavanzo

Fonti: Si veda la nota 13

to aumento delle entrate (+5%), mentre le spese rimangono, sempre in termini di percentuale sul Pil, sostanzialmente costanti (tabella 7)¹³.

Se consideriamo nel complesso questa fase vediamo che comunque l'incidenza percentuale degli interessi sul Pil è, rispetto agli altri paesi europei, molto elevata. In media, infatti, il deficit primario della Grecia in questi anni è di poco superiore a quello degli altri paesi europei (-0.1% *vs.* 1.1%) mentre la spesa per il pagamento degli interessi è quasi il doppio (-7.2% *vs.* -3.8%). L'elevato deficit, quindi, non è dovuto al fatto che "i Greci vivono al di sopra dei loro mezzi", come dice la *vulgata*, ma agli ingenti interessi che essi debbono pagare sui debiti contratti in passato che neutralizzano la parsimonia fiscale che, anche se a fatica, stanno dimostrando. Infatti, dall'analisi diacronica emerge che fino al 2001 vi è stato un *avanzo primario*, e non un *disavanzo*, di bilancio. Le spese al netto degli interessi sono state *inferiori* alle entrate e la differenza ha compensato i servizi sul debito.

Dal 2001 il rapporto si inverte e le spese superano le entrate ma l'incidenza del deficit primario sul deficit totale rimane comunque nettamente inferiore a quella

¹³ Le fonti della tabella 7 sono:

- per le entrate e uscite aggregate 1994: OECD, *Economic Surveys: Greece 1996*, 35, tabella 6; 1995-2007: European Commission – *Statistical Annex of European Economy*, Spring 2018, 154, tabella 72; 158, tabella 75;
- per il deficit, il deficit primario e gli interessi 1994: OECD, *Economic Surveys: Greece 1996*, 35, tabella 6; 1995-2007: European Commission – *Statistical Annex of European Economy*, 163-164, Spring 2018, tabella 77; 162-163, tabella 76, 142-143 tabella 66;
- per il debito consolidato 1994-2007: - European Commission, *Statistical Annex of European Economy*, Spring 2018, 166, tabella 78.

degli interessi¹⁴ (tabella 7) tanto che nel 2002 l'Oecd afferma che “la spesa pubblica greca (...) è attualmente più bassa della media dei paesi Ue” (OECD 2002, 57).

La stabilizzazione del debito, la cui riduzione in questa fase è un imperativo al fine dell'entrata nell'eurozona, viene ottenuta grazie ad interventi su due voci di bilancio fino ad allora considerate “intoccabili”. Da un lato, per aumentare le entrate si fece leva sulle imposte dirette attuando rigorose politiche di lotta all'evasione fiscale; dall'altro, si ridusse l'incidenza annuale degli interessi, non più ritenuti incomprimibili, adottando opportune strategie di *debt management* (vedi paragrafo 2.2.4).

Questa politica di bilancio, che aveva consentito di contenere il deficit e di stabilizzare il debito, anche se a livelli elevati, di fatto più che virtuosa era insidiosa. Anzitutto, perché quando vennero denunciate le irregolarità contabili alla fine del 2009 i risultati di questa fase apparvero meno entusiasmanti. In secondo luogo, perché, come meglio vedremo più avanti, i cambiamenti avvenuti nelle modalità di finanziamento del debito, che sembravano essere risolutivi, di fatto resero la Grecia dipendente dai finanziamenti degli investitori esteri e dai trasferimenti dell'Unione europea. Quindi si trattava di una situazione di calma apparente, di “quiete prima della tempesta”, come dimostreranno i fatti successivi.

¹⁴ Solo nel 2004, anno delle Olimpiadi, in termini di percentuali sul Pil il deficit primario è quasi uguale ai servizi sul debito (-4.0% vs. 4.8%). Altrimenti è sempre nettamente inferiore.

2.1.4 Crisi finanziaria consolidamento fiscale (2008-2010)

Quando nel 2008 esplode la crisi finanziaria globale la Grecia è in una buona situazione. Per quanto riguarda i fondamentali si trova allineata con i partner europei (tabella 8). Le banche greche non sono esposte alle turbolenze sui mercati in quanto hanno in portafoglio quote limitate di titoli tossici e i bond greci rendono quanto quelli tedeschi. Nel complesso la reazione della Grecia ai primi segnali di crisi è più che soddisfacente (OECD 2009, 20) e non si può stabilire nessuna relazione *diretta* tra la crisi finanziaria globale e quella greca (Visvizi 2012, 16-17).

Tabella 8. – *I fondamentali della Grecia (2007-2009) in prospettiva comparata*

	Grecia	Germania	Francia	Italia	EA-12
	Tasso di crescita				
2007	6.8	5.0	5.0	3.9	5.3
2008	4.0	1.9	2.6	1.4	2.3
2009	-1.8	-4.0	-2.8	-3.6	-3.5
	Tasso di disoccupazione				
2007	8.4	8.5	8.0	6.1	7.5
2008	7.8	7.4	7.4	6.7	7.6
2009	9.6	7.6	9.1	7.7	9.5
	Tasso di inflazione (2015=100)				
2007	89.7	89.5	89.5	87.3	88.6
2008	93.5	91.9	91.9	90.4	91.5
2009	94.8	92.1	92.1	91.1	91.8
<p><i>Fonti:</i> Tasso di crescita e tasso di disoccupazione: European Commission, <i>Statistical Annex of European Economy</i>, Spring 2018, 16 e 24 tabella 3 e 7. Tasso di inflazione: AMECO.</p>					

Tuttavia, nel secondo semestre 2008, a partire da giugno, la situazione della Grecia sui mercati finanziari peggiora. Da un lato, aumenta il differenziale di rendimento (spread) rispetto ai titoli tedeschi in seguito ad una brusca riduzione del prezzo dovuta a massicce operazioni di svendita dei titoli di stato greci (*sell out*) (OECD 2009, 22, figura 1.2). Dall'altro, qualche mese più tardi, le agenzie di rating iniziano ad abbassare le valutazioni: Standard & Poor il 9 gennaio 2009 volge da stabile a negativo il suo outlook e meno di una settimana dopo il 14 gennaio 2009 declassa la Grecia da A a A-. In seguito a ciò lo spread rispetto ai titoli tedeschi passa in poche settimane da 50 a 300 punti base per rimanere a questo livello fino a marzo 2009 (Bank of Greece 2014, 37). Il 12 maggio 2009 Fitch esprime un outlook negativo. Insomma, dall'inizio del 2009 le banche greche iniziano ad avere seri problemi di liquidità in quanto diventa sempre più difficile l'accesso al prestito interbancario e ad altre forme di finanziamento (Bank of Greece 2014, 37).

Si noti che tutto questo avviene *prima* della faticosa denuncia delle irregolarità contabili (21 ottobre 2009) che può aver accentuato la crisi di fiducia nel debito sovrano greco, o aver ulteriormente incentivato manovre speculative, ma sicuramente non può averle *causate* come sostiene la narrazione corrente.

Questo primo ciclo di rialzo dello spread e di riduzione del rating, che si colloca tra maggio 2008 e luglio 2009 (Oldani 2011, 3, figura 1) è stato spiegato in base ad un semplice ragionamento. La crisi globale ha creato una contrazione della liquidità e una riduzione della fiducia sui mercati finanziari e i grandi investitori, i *global players* della finanza internazionale, si sono affrettati a recuperare i loro crediti vendendo anzitutto i titoli del debitore più a rischio, quello con squilibri di bilancio più accentuati, cioè la Grecia (Dellas e Tavlas 2013).

Ciò ha due implicazioni. La prima è che gli investitori quando acquistavano i titoli di stato greci erano bene

a conoscenza della vulnerabilità della situazione economica greca, del rischio che si assumevano che non si rispecchiava affatto nel rating eccellente delle agenzie. Si era quindi creata una convergenza di interessi tra i governi greci, che avevano bisogno di fondi per finanziare il deficit e le politiche espansive e distributive, e gli investitori internazionali che dovevano trovare il modo di impegnare in modo redditizio i capitali a loro disposizione.

La seconda implicazione è un interrogativo di ricerca: tra il 2008 e il 2009 si impennano non solo il rendimento e lo spread dei titoli pubblici greci, ma anche di quelli irlandesi, spagnoli e portoghesi (vedi figure 9 e 10 più avanti). Perché solo in Grecia questo andamento sui mercati finanziari si traduce in una crisi che mette a repentaglio la *moneta unica europea* e gli equilibri finanziari a livello *mondiale*?

Per dare una risposta a questo interrogativo non è sufficiente evocare gli *animal spirits* dei grandi investitori e il panico sui mercati finanziari, ma occorre focalizzare l'attenzione sul comportamento di due attori istituzionali, cioè la Commissione europea e la Banca della Grecia. La prima ha contribuito ad alimentare aspettative catastrofiche sulla insolvibilità dei titoli greci, senza fare nulla per fronteggiare la situazione fino al febbraio 2010; la seconda ha offerto a partire dall'ottobre 2009 una allettante finestra di opportunità alla speculazione. Entrambe le operazioni sono state compiute con il valido ausilio delle agenzie di rating. Vediamo i fatti.

La Commissione europea. Di fronte alle crescenti difficoltà del governo greco, e all'incalzare della crisi globale, il 18 febbraio 2009 la Commissione europea apre, con inspiegabile solerzia, ed altrettanto inopportuna tempestività, una procedura per deficit eccessivo (European Commission 2009a, 2009b; European Council 2009a), la terza in dieci anni, che si chiuderà solo nel luglio 2017 sovrapponendosi così pienamente all'esplo-

sione della crisi, al suo svolgimento e alle politiche per la sua gestione. Merita quindi particolare attenzione.

Nel commento al Programma greco di stabilità e sviluppo 2009 si osserva che “molti paesi UE stanno attualmente fronteggiando deficit che sono al di sopra del valore di riferimento. Il deterioramento spesso marcato della posizione di bilancio, sia per quanto riguarda il deficit che il debito, deve essere visto nel contesto di una crisi finanziaria e di una flessione economica senza precedenti”. Ma questa indulgenza non vale per tutti, infatti prosegue il rapporto: “tuttavia, in Grecia, gli squilibri fiscali sono stati alti e persistenti per molti anni, nonostante l’attività economica in espansione fino al 2008, e hanno radici strutturali” (European Commission 2009a, 3). L’incipit del rapporto fa già capire esplicitamente a cosa si sta puntando. E ciò è confermato quando poche pagine dopo si passa all’analisi dei fatti.

Secondo i dati forniti dalle autorità greche e accreditati dall’Eurostat il rapporto deficit/Pil relativo al 2007 è stato del 3.5%, mentre il rapporto debito/Pil è stato del 94.8%. Curiosamente, la Commissione riconosce i risultati positivi raggiunti e si premura di chiarire che entrambi i dati *non sono* catastrofici. Vero è che i dati superano i parametri di Maastricht, ma per quanto riguarda il rapporto deficit/Pil il 3.5% è un valore molto vicino alla soglia massima del 3.0%, mentre il rapporto debito/Pil del 94.8%, nettamente più alto del limite del 60%, è comunque inferiore di tre punti percentuali a quello di cinque anni prima (European Commission 2009a, 5)¹⁵.

¹⁵ È importante sottolineare che sulla base di questi stessi dati nel giugno 2007 il Consiglio europeo aveva revocato la procedura per deficit eccessivo aperta nel 2004. Sul punto, e sulla inopportunità di fare ciò, si vedano le osservazioni critiche di Panagiotarea (2013, 111).

Nonostante queste precisazioni, che potrebbero e dovrebbero “rassicurare i mercati”, il rapporto dedica poi una decina di pagine a dimostrare dettagliatamente, *riportando fatti e dati di cui si era ampiamente a conoscenza da anni*, che data la natura endemica e strutturale dei suoi squilibri fiscali, la Grecia non rientra – e, si noti, sulla base delle proiezioni, *non potrà rientrare* negli anni a venire – nei parametri stabiliti né per il debito, né per il deficit. Niente di meglio per creare panico.

Il 18 marzo 2009 il governo greco, in risposta alle osservazioni della Commissione, avvia un primo ciclo di politiche di consolidamento fiscale, annunciando un pacchetto di misure antideficit con un impatto dello 0.25% del Pil sulla riduzione delle uscite e dello 0.50% sull’aumento delle entrate.

Tali misure non vengono ritenute sufficienti dal Consiglio che il 27 aprile 2009 emette una raccomandazione il cui contenuto è particolarmente rilevante in quanto invita il governo greco a procedere sulla strada del consolidamento fiscale con misure che siano *permanenti* e agiscano soprattutto sul lato delle *spese* (European Council 2009b, European Commission 2009c, 8). Non ci si limita, quindi, a ricordare l’obiettivo da raggiungere, cioè il rispetto dei parametri di Maastricht, ma si specifica anche *come* farlo, indicando un preciso programma di politica economica, cioè l’*austerità*, in aperta contraddizione con il modello di sviluppo greco e le politiche fino ad allora seguite (Sklias e Maris 2016a, 2016b). Vengono quindi dati sei mesi al governo greco affinché si adegui a questa “ricetta”.

In risposta, il 25 giugno 2009 la Grecia annuncia alcuni interventi finalizzati a contenere il rapporto deficit/Pil entro il 3.7%. Queste misure aumentavano le entrate ed erano temporanee, cioè esattamente il *contrario* di quello che voleva la Commissione che puntigliosamente lo evidenzia e lo stigmatizza (European Commis-

sion 2009c, 8-9)¹⁶. Anticipando quanto vedremo meglio più avanti (cfr. paragrafo 2.2.3), possiamo dire che in questi mesi si apre e si svolge un “braccio di ferro” tra il governo greco - fino ad ottobre conservatore, poi socialista -, e la Commissione europea sulle politiche economiche da adottare: se il primo cerca di riprodurre e consolidare il “modello originario” greco fondato sulla tutela dei ceti maggiormente esposti alla crisi nonché la difesa e il rafforzamento del settore pubblico, la seconda richiede, invece, il suo ridimensionamento, il rispetto della disciplina fiscale europea e l’avvio di politiche di austerità. Ma torniamo ai fatti.

Il 4 ottobre 2009 il PASOK, all’opposizione dal 2000, vince le elezioni politiche. Il 21 ottobre 2009 vengono denunciate le irregolarità contabili compiute dal precedente governo: il deficit nel 2008 non è stato del 5 % del Pil, come era previsto dalla notifica validata dall’Eurostat nell’aprile 2009, bensì del 7.7% e quello previsto per il 2009 non sarà del 3.7% del Pil, come annunciato sempre dalla notifica di aprile 2009, ma del 12.5%, corretto poi in 13.6% dalla notifica di aprile 2010, mentre il debito ammonta non al 99.6% del Pil ma al 115% (European Commission 2010a, 3; 2010b, 9, tab. 1)¹⁷. Il giorno stesso Fitch, con grande puntualità, abbassa il rating dei titoli di stato greci da A a A-.

¹⁶ Si noti che nel documento dell’11 novembre 2009, contravvenendo all’*aplomb* che caratterizza i documenti comunitari, i termini *permanent* e *expenditure side* sono sia scritti in corsivo che sottolineati, per evidenziare l’imperiosità della “raccomandazione” (European Commission 2009c, 8).

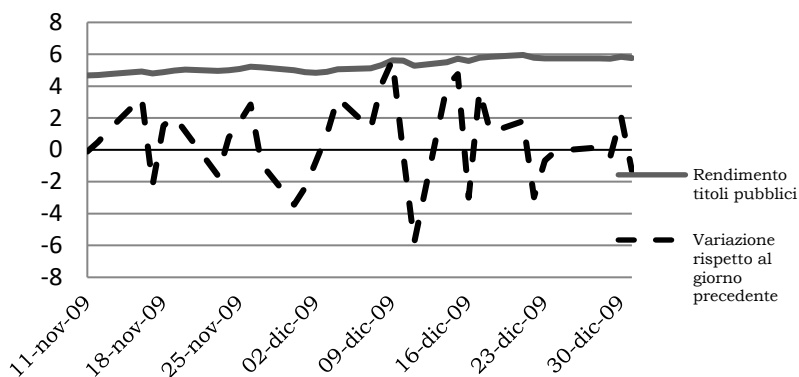
¹⁷ Secondo la *excessive deficit procedure* (EDP) il governo di ogni paese deve notificare all’Eurostat i dati relativi al deficit e al debito rilevati nei quattro semestri precedenti con eventuali correzioni. L’Eurostat provvede poi a validare i dati o a correggerli. Si vedano più avanti le tabelle 11a e 11b.

Il 5 novembre 2009 il governo greco presenta la legge finanziaria 2010 che si pone l'obiettivo di portare il rapporto deficit/Pil al 9.1% (European Commission 2010c, 12). La manovra agisce "a tenaglia", da un lato, con un aumento previsto delle entrate e, dall'altro, con un incremento dei sussidi nei confronti dei ceti più disagiati: un fondo di solidarietà di un miliardo di euro, l'aumento delle pensioni sopra il tasso di inflazione e dei benefici per i disoccupati, l'assunzione di 3000 infermiere e l'incremento delle pensioni per gli agricoltori di cinquanta euro tre il 2009 e il 2010 (Panagiotarea 2013, 132). Il nuovo governo socialista cerca quindi *sia* di soddisfare le richieste della Commissione europea *che* di rispettare gli impegni presi nella campagna elettorale.

Una settimana dopo, l'11 novembre 2009, la Commissione pubblica un documento valutativo in cui dichiara, come abbiamo visto poco sopra, che le raccomandazioni formulate il 27 aprile 2009 dal Consiglio sono state ampiamente disattese in quanto gli interventi previsti sono temporanei e toccano solo tangenzialmente le spese. Questo, secondo la Commissione, nell'ipotesi ormai assodata che il governo greco non cambi politica (*no-policy-change assumption*), porterà ad un peggioramento molto significativo nel 2010 e nel 2011 sia del deficit, che sarà sempre superiore al 12% del Pil, che del debito che, nella peggiore delle ipotesi potrà raggiungere il 135% del Pil nel 2011 (European Commission 2009c, 6-10, tabb. 1 e 3). Di nuovo, come dimostreranno i fatti, se si voleva incrementare la crisi di fiducia nei confronti della Grecia, non si poteva fare di meglio. Nel corso del dibattito parlamentare la legge finanziaria viene modificata, cercando di soddisfare almeno in parte le richieste della Commissione e viene approvata il 23 dicembre 2009.

Intanto, gli effetti delle previsioni a dir poco pessimistiche, per non dire demolitorie, del rapporto della Commissione dell'11 novembre 2009 non tardano a farsi sentire. L'8 dicembre 2009 Fitch abbassa di un *notch* il

rating dei titoli pubblici greci (da A- a BBB+), il 16 dicembre 2009 lo fa Standard & Poor (da A- a BBB+) e il 22 dicembre 2009, giusto un giorno prima della approvazione della versione modificata della legge finanziaria 2010, Moody's lo riduce da A1 ad A2. Anche il rendimento dei titoli, che dall'11 novembre 2009 al 31 dicembre 2009 aumenta di quasi due punti percentuali, segnala una crescente sfiducia nella solvibilità della Grecia (figura 2).



Fonte: Investing.com

Figura 2. – Rendimento titoli pubblici greci nov. – dic. 2009

La contrazione dell'offerta di finanziamenti sui mercati internazionali costituisce un grave problema per il governo greco in quanto il 19 maggio 2010 – data che, come vedremo, è cruciale per capire l'evoluzione degli eventi – scadono titoli per 8.5 miliardi di euro. Vi è il rischio che non sia possibile rifinanziare il debito e che, quindi, si vada verso il *default*.

Ma un serio tentativo di consolidamento fiscale, contrariamente alle assunzioni di *no policy change* della Commissione, arriva: il 15 gennaio 2010 il governo greco

presenta il Piano di stabilità e crescita 2010-2013, un documento di una settantina di pagine che prevede alcuni primi interventi sulla spesa e, soprattutto, riconoscendo la vulnerabilità del modello di sviluppo fino ad allora seguito, centrato sui consumi, le importazioni e il settore pubblico, ne prospetta uno nuovo più “europeo”, basato su crescita, esportazioni e investimenti in istruzione e ricerca (Hellenic Republic – Finance Ministry 2010a). L’obiettivo, a dir poco ambizioso, è ridurre il deficit dal 12.5% del Pil all’8.75% entro il 2010 e di procedere ad ulteriori tagli del 3% del Pil nel corso del 2011 e del 2012. Vengono quindi congelate le retribuzioni dei dipendenti pubblici, parzialmente eliminati i bonus pasquali e natalizi e aumentate le imposte indirette (IMF 2010a, 8).

Fino a questo punto, osserva acutamente Panagiotarea (2013, 132) sulla scorta di una intervista rilasciata a *Der Spiegel* dall’allora ministro delle finanze Papakonstantinou il 14 dicembre 2009, il governo greco è ancora in grado di determinare l’indirizzo politico del paese, non dovendo piegarsi a minacce di sanzioni. In altri termini, non ha (ancora) perso la propria sovranità¹⁸.

¹⁸ Nell’intervista il ministro sostiene anche che a) la tendenza all’aumento del rendimento dei titoli si invertirà nel momento in cui sarà chiaro che il governo sta facendo tutto quanto in suo potere per migliorare la situazione finanziaria, b) che la Grecia non ha bisogno di prestiti e che tornerà sui mercati con una emissione all’inizio di gennaio 2010 e che comunque, in caso di richiesta di prestiti ci si sarebbe rivolti all’UE e non al Fmi, c) che la situazione della Grecia non è peggiore di quella di altri paesi come l’Italia o l’Irlanda d) che il pessimismo dei mercati è eccessivo. Si veda <http://www.spiegel.de/international/europe/interview-with-greek-finance-minister-punitive-measures-are-not-appropriate-a-666912.html>.

A conferma dell'intenzione di modificare il proprio paradigma di politica economica e sociale, il 2 febbraio 2010 il governo greco non solo ha annunciato altre misure aggiuntive, finalizzate alla riduzione del deficit dello 0.5% del Pil, consistenti nel blocco delle retribuzioni del settore pubblico e in un altro aumento delle accise sui carburanti, ma si è anche detto pronto ad attuare, se necessario, ulteriori interventi (European Commission 2010c, 5).

La risposta delle istituzioni comunitarie al Piano di stabilità e crescita di gennaio 2010 e al piano austerità di febbraio 2010 è a dir poco sorprendente.

Da un lato, infatti, nella raccomandazione al Consiglio del 3 febbraio 2010 la Commissione esprime apprezzamento per la presenza di un pacchetto minuzioso di misure di risanamento finanziario per il 2010, della stima realistica del loro impatto e di una vasta gamma di riforme strutturali. “Alla luce delle informazioni dettagliate contenute nel programma aggiornato, e nonostante l'esistenza di diversi rischi, l'obiettivo di bilancio 2010 sembra realizzabile a condizione che tutte le misure annunciate siano attuate tempestivamente ed efficacemente” (European Commission 2010d, 15). Il giudizio è quindi inequivocabilmente positivo. Dall'altro lato, la reazione politica, contenuta nello stesso documento, si muove in senso esattamente opposto in quanto si decide di adottare una procedura *straordinaria*. Infatti, *per la prima volta* – così recita testualmente la raccomandazione della Commissione al Consiglio – è prevista l'applicazione *contemporanea* di tre strumenti di sorveglianza: esprimere un parere sul programma di stabilità aggiornato del gennaio 2010 in conformità al regolamento (CE) n. 1466/97, prendere una decisione che intima di adottare misure ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 9, e formulare una raccomandazione a norma dell'articolo 121,

paragrafo 4 (European Commission, 2010d, 3, corsivo nostro)¹⁹.

Usando una terminologia un po' cruenta, ma efficace, possiamo dire che la Commissione ha deciso di utilizzare tutta la sua potenza di fuoco. Più avanti faremo alcune valutazioni su questa scelta. Una prima considerazione che si può comunque avanzare è che se l'intenzione era di rassicurare i mercati, lo strumento scelto è stato sicuramente sbagliato in quanto la durezza della reazione della Commissione, il "puntare il dito" come scrive Eleni Panagiotarea (2013, 133), ha ulteriormente rafforzato il clima di incertezza e di emergenza, generando un primo aumento degli spread anche in altri paesi alla periferia dell'Unione europea (figure 9 e 10), tanto che il Commissario Almunia nel suo discorso di congedo al Parlamento europeo esprimerà la propria preoccupazione e paventerà il rischio di contagio. Ora la minaccia è conclamata e non riguarda più solo la Grecia.

L'11 febbraio 2010 i capi di stato e di governo, riuniti in un summit informale, rilasciano una tanto breve (15 righe) quanto densa dichiarazione nella quale compaiono tre contenuti degni di nota (European Council 2010a). Anzitutto, viene espresso sostegno agli sforzi compiuti dal governo greco e viene invitato il Consiglio a seguire le raccomandazioni della Commissione nel corso della riunione prevista per il 16 febbraio 2010. In secondo luogo, si afferma che "la Commissione monitorerà da vicino l'implementazione delle raccomandazioni in collegamento con la Bce e proporrà le misure aggiuntive necessarie attingendo *dalla esperienza del Fmi*". Infine, si dichiara che "gli Stati membri dell'Eurozona prende-

¹⁹ La reazione appare ancora più singolare se si tiene conto del fatto che, come fa notare opportunamente Colasanti (2016, 27), l'austerità programmata dal Piano di stabilità e crescita (PSG) del gennaio 2010 era equivalente a quelle che fu poi realizzata con il primo *Memorandum of Understanding*.

ranno provvedimenti determinati e coordinati, se necessari, per *salvaguardare la stabilità finanziaria nell'eurozona nel suo complesso*" (corsi nostri). Il governo greco – conclude il comunicato – non ha richiesto nessun sostegno finanziario".

La dichiarazione dell'11 febbraio 2010 contiene tre importanti novità. Anzitutto, un radicale cambiamento della posta in gioco che non è più garantire la solvibilità del debito pubblico greco, ma salvaguardare la stabilità finanziaria dell'intera eurozona. In secondo luogo, ci si appella a responsabilità politiche condivise dai paesi dell'eurozona ed inizia così ad incrinarsi uno dei principali pilastri del patto europeo, cioè la clausola di *no bail out*. E, infine, si fa esplicito riferimento al Fmi, quando fino ad allora il problema del deficit greco era stato visto come una questione domestica o, al massimo, di pertinenza delle istituzioni comunitarie. L'arena internazionale assume repentinamente rilevanza e ci si rende conto che è a quel livello di *policy making* che si possono e si debbono affrontare le sfide in atto, ormai ben più serie e potenzialmente devastanti dei bilanci pubblici greci.

Insomma, il comunicato dell'11 febbraio 2010 per quanto succinto è molto importante in quanto ci indica che iniziano a manifestarsi due degli elementi della *crisi*: la percezione di una minaccia ad un valore di vitale importanza (stabilità dell'eurozona e sopravvivenza dell'euro) e l'esigenza di cambiare politica (responsabilità politiche condivise e coinvolgimento del Fmi). Il terzo, cioè l'urgenza di agire rapidamente, era già emerso nel comunicato del 3 febbraio 2010 quando la Commissione aveva invitato il governo greco ad agire con *tempestività*. La crisi, nel senso rigoroso del termine, era di fatto conclamata e si apriva una giuntura critica, ovvero il tempo di scelte decisive (Colombo 2014).

Per concludere, le mosse delle autorità comunitarie hanno di fatto creato panico nei mercati. La situazione greca era certamente critica, per stessa ammissione dei

suoi protagonisti, ma la Commissione ha creato artificialmente, e nel mezzo di una crisi finanziaria globale, una situazione di allarme di fronte a un quadro macroeconomico che non era certamente più grave di quello del 1985 o del 1990, quando la Grecia rischiò il *default*. Ma ciò allora non aveva provocato reazioni di questo tipo in quanto, in quegli anni, non c'era ancora l'euro.

Tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010 le autorità comunitarie, invece di impegnarsi nella ricerca di soluzioni rapide ed efficaci, hanno attivato un circolo vizioso. Ai tentativi di risanamento della Grecia hanno dato risposte ipercritiche, demolitorie e talvolta quasi punitive sperando di rassicurare così i mercati, mentre invece mandavano messaggi negativi, riducendo ulteriormente la credibilità del governo greco. Le agenzie di rating hanno ovviamente reagito con il declassamento dei titoli pubblici greci che, a sua volta, ha provocato un abbassamento del prezzo dei bond, un aumento dei tassi di interesse e, quindi, dello spread.

Come spiegare questi comportamenti? Perché di fronte all'incalzare di una crisi su scala globale ci si è accaniti su un sistema economico che non era stato direttamente toccato da essa, aveva saputo sostenere il proprio sistema bancario e aveva dei fondamentali allineati con la media europea? Possiamo qui formulare tre ipotesi. La prima è l'incompetenza comunicativa, il non saper valutare le conseguenze dei messaggi trasmessi e l'effetto che questi potevano avere sulle aspettative degli operatori. Insomma, siamo di fronte all'errore, alla miopia di policy, alla scarsa lungimiranza²⁰.

²⁰ Sugli effetti dell'incompetenza nella comunicazione istituzionale sulle manovre speculative si veda la documentata analisi empirica di Carmassi e Micossi (2010) che ricostruisce diacronicamente la relazione tra i comunicati delle autorità, confusi e contraddittori, e l'andamento dello spread in Grecia, Portogallo, Spagna, Italia e Francia. Una critica alla strategia

La seconda, è che le autorità europee abbiano risposto agli interessi delle banche dei rispettivi paesi, in particolare Francia e Germania, che avevano una esposizione elevata nei confronti del debito pubblico greco e che quindi non si accontentavano di promesse, ma volevano la certezza di poter recuperare i loro crediti.

La terza è che le prime difficoltà a cui è andato incontro il governo greco nel finanziare il proprio debito abbia aperto una “finestra di opportunità” per le autorità comunitarie. Dopo due decenni in cui la Grecia aveva mostrato apertamente la propria refrattarietà ad accettare la disciplina fiscale europea, l'improvviso fabbisogno finanziario che si manifesta all'inizio dell'ottobre 2009 mette il governo greco in uno stato di dipendenza e di vulnerabilità, ricordiamo la scadenza del 19 maggio 2010, che la Commissione può sfruttare per esercitare forme di condizionalità politica e ottenere ciò che i governi greci erano riusciti fino ad allora ad evitare²¹. La drammatizzazione della situazione, creando un allarme economico e sociale ingiustificato, sarebbe stato l'*escamotage* per far ritirare gli investitori esteri, obbligare la Grecia a chiedere assistenza finanziaria e costringere quindi il suo governo, attraverso i vincoli posti dalla condizionalità politica, a piegarsi alla disciplina fiscale e al modello di sviluppo europeo. Il prosieguo dell'analisi ci darà elementi per capire quali di queste tre ipotesi sia più corretta.

La Banca di Grecia. Se il comportamento della Commissione europea è difficilmente spiegabile, ancora

comunicativa della Commissione è stata avanzata anche durante l'incontro del Board of Directors del Fmi del 9 maggio 2010 come risulta dalle minute (IMF 2010b; 2010c, 63).

²¹ E giova anche ricordare come la struttura del debito greco fosse di breve-medio periodo: più di un terzo andava restituito nei successivi tre anni e quasi metà entro cinque (IMF 2010d, 37).

di più lo è quello che la Banca centrale della Grecia (BoG) tiene dal novembre 2009 all'aprile 2010, cioè *esattamente* durante la giuntura critica che porterà alla concessione degli aiuti, al primo *Memorandum of Understanding* e alle politiche di austerità. Vediamo i fatti.

Il 5 ottobre 2009, cioè puntualmente *il giorno dopo le elezioni*, quando il nuovo governo socialista *non era ancora insediato*, la Banca centrale della Grecia estende da tre a dieci giorni il periodo durante il quale possono essere compiute operazioni allo scoperto su HDAT, la piattaforma elettronica che supporta il mercato secondario dei titoli pubblici greci. Il 29 ottobre 2009 Euroclear – una delle due società private, oltre a Cleastream, che offre servizi di deposito, registrazione, informazione di supporto alle transazioni internazionali in titoli – informa tempestivamente tutti gli investitori sulle nuove norme che regolano il processo di vendita allo scoperto dei titoli greci. Il 10 dicembre 2009 la BoG elimina anche le penali per coloro che non rispettano il termine di dieci giorni²².

Si tratta di misure che hanno di fatto incentivato la speculazione. Come spiega con grande chiarezza Manfredi De Leo “la speculazione ribassista trae profitto dalla vendita di un titolo e dal successivo riacquisto del medesimo ad un prezzo inferiore, determinatosi proprio in virtù della massa di vendite iniziale: maggiore è la spinta al ribasso che si produce nell’intervallo di tempo che separa la vendita iniziale dal riacquisto, maggiore sarà il profitto speculativo. La Banca centrale greca ha ampliato, a partire dal novembre 2009, quell’intervallo di tempo da tre a dieci giorni: se prima gli speculatori

²² Le informazioni sono tratte dalla interrogazione fatta dalla Presidente della Commissione parlamentare Affari economici Vasso Papatandreu il 19 maggio 2010. Si trova sul blog www.vpapatandreu.gr. Una accurata analisi, ed una altrettanto convincente interpretazione, di questi episodi si trova nei lavori di De Leo (2012, 2013).

potevano spingere al ribasso i prezzi per soli tre giorni, e poi erano costretti a ‘coprire’ la propria posizione, riacquistando i titoli venduti, le nuove regole consentivano di mantenere la posizione ‘scoperta’ per dieci giorni consecutivi, e dunque di produrre una spinta al ribasso prima impensabile. Quella spinta, di natura speculativa ma resa possibile dalla misura introdotta dall’autorità monetaria, può essere collocata all’origine della dinamica degli spread” (De Leo 2012, 164)²³. E, quindi, aggiungiamo noi della crisi greca.

La presenza di manovre speculative è palesemente dimostrata dal fatto che nei primi tre mesi del 2010 la domanda dei titoli greci è molto elevata e che simultaneamente aumenta rapidamente il prezzo dei *credit default swaps* (CDS) sulla Grecia²⁴. Il che è apparentemente contraddittorio. Il 25 gennaio 2010 il Tesoro emette 5 miliardi di titoli quinquennali al 6.2%, la domanda è di 25 miliardi e l’offerta viene quindi portata a 8 miliardi. Il 4 marzo 2010, a crisi ormai conclamata, vengono emessi 5 miliardi di titoli decennali al 6.4% a fronte di una domanda di ben 16 miliardi. Il 13 aprile vengono collocati 600 milioni di titoli a 6 mesi ed altrettanti a 12 mesi, a fronte di una richiesta nettamente superiore. Il 20 aprile 2010, *a soli tre giorni dalla richiesta di aiuti finanziari*, vengono collocati 1.95 miliardi di titoli triennali al 3.65%, contro l’offerta iniziale di 1.50, mentre la domanda è di

²³ Questa è la stessa interpretazione fornita da Vasso Papandreou nella interrogazione citata nella precedente nota.

²⁴ I CDS sono dei titoli derivati che assicurano i detentori di titoli pubblici dal rischio di *default* del paese che li ha emessi. Se il prezzo dei CDS cresce significa che, nelle previsioni degli attori, sta aumentando la probabilità di *default*, cioè di insolvibilità del debito di un dato paese, e quindi gli investitori sono disposti a pagare di più la protezione assicurativa.

quasi 7 miliardi (Nelson *et alii* 2010, 3)²⁵. Contemporaneamente, non solo è in atto il *downrating* dei titoli greci, ma il *default* della Grecia è dato al 74% di probabilità da Bloomberg (Akdoğu 2012, 129), il prezzo dei CDS raddoppia da 200 punti base nel dicembre 2009 a 400 nel marzo 2010 (Amadei *et alii* 2011, 47-49) e si contrae l'offerta di protezione assicurativa, cioè il volume di CDS trattati²⁶.

È chiaro che l'elevata domanda dei bond greci è anomala: perché acquistare quote di un debito che, per quanto i tassi di interesse offerti siano alti, ha una elevatissima probabilità di diventare in poche settimane, se non in pochi giorni, insolubile? Indubbiamente non per fare un investimento sicuro, quanto piuttosto per speculare sui differenziali di prezzo e sui rendimenti.

La manovra della Banca centrale greca ha di fatto favorito, se non incentivato, la speculazione. Ci sono tre spiegazioni di questo comportamento a dir poco sconsigliato. La prima, assai poco convincente, è quella fornita dalla stessa Banca centrale greca che ha giustificato la sua decisione sostenendo che si è trattato di una forma di ammodernamento del sistema delle transazioni in titoli pubblici. La spiegazione è implausibile non solo per ragioni strettamente tecniche (De Leo 2013, 250-257), ma soprattutto politiche. Perché intervenire, proprio nel periodo di transizione tra un governo ed un altro, e proprio nel corso di una crisi finanziaria globale che non stava toccando direttamente la Grecia? E, se si trattava di una decisione che ammodernava il mercato dei titoli pubblici greci, perché la Banca della Grecia si è affrettata

²⁵ Su queste aste si vedano gli articoli di Da Rold 2010a e 2010b.

²⁶ Per dare un'idea del significato di questi dati: nello stesso periodo i CDS sulla Portogallo passano da 80 a 220 punti base, quelli sull'Irlanda da 150 a 100 e quelli sulla Spagna da 60 a 150 (ricavato da Amadei *et alii* 2011, 47)

ad abrogarla il 7 aprile 2010, cioè sei mesi dopo, quando ormai erano stati praticamente definiti gli accordi a livello internazionale per il salvataggio della Grecia?

Seconda spiegazione, quella dell'errore: Izabella Kaminska sostiene sul *Financial Times* del 19 luglio 2010 che la decisione della Banca della Grecia “potrebbe aver involontariamente contribuito ad innescare la svendita dei titoli pubblici greci” all'origine della crisi (cit. De Leo 2013, 252). Anche questa spiegazione non è credibile in quanto attribuisce alla Banca della Grecia una insipienza ed una dappocaggine che poco si addicono ad una istituzione i cui apparati amministrativi fino dalla metà degli anni '80 erano in diretto contatto con le burocrazie europee e costituivano l'avanguardia del fronte riformista in Grecia (Pagoulatos 2003). Per quanto poco persuasiva questa spiegazione è comunque da tenere in considerazione poiché almeno riconosce *esplicitamente* che le misure della Banca centrale della Grecia sono state una delle cause della crisi.

Terza spiegazione, quella più convincente, è che lo “sbaglio” della Banca della Grecia non sia stato affatto involontario, ma sia stata una manovra per esercitare pressioni sul futuro governo e costringerlo, in seguito alla svendita dei titoli greci (*sell off*), ad indebitarsi e, soprattutto, ad accettare la disciplina fiscale europea e le politiche di austerità (De Leo 2012). Se questa ipotesi fosse valida, ci troveremmo di fronte ad una collusione tra la Banca centrale della Grecia, la Commissione europea e i grandi investitori che operano sui mercati internazionali.

2.2 Il debito: politica e politiche

Come abbiamo visto, nell'evoluzione del debito greco prima della crisi si distinguono nitidamente tre fasi caratterizzate da tendenze nette e facilmente individuabili: due fasi di relativa stabilità, 1974-1980 e 1994-

2007, intervallate da una fase di crescita esponenziale (figura 1). Dopo avere fornito una descrizione di quanto accaduto nei tre periodi, si tratta ora di fornire una interpretazione dei processi che hanno portato nel corso di questi anni alla crisi. Quali meccanismi hanno determinato questa evoluzione? Come è stato finanziato il debito in queste tre fasi? Sono state adottate delle politiche per governare l'andamento del debito? E, in caso affermativo, quali? E con che risultati?

Prima di affrontare questi nodi interpretativi è opportuno valutare criticamente la salienza esplicativa attribuita dalla narrazione corrente alla rivelazione delle irregolarità contabili nell'ottobre 2009. Vedere in quell'avvenimento il detonatore della crisi, come si è soliti fare, ha infatti due implicazioni di non poca portata. La prima, tipica delle interpretazioni *blame oriented*, è attribuire tutta la responsabilità di quanto accaduto, incluse le politiche di austerità e i loro effetti deleteri sull'economia e la società della Grecia, esclusivamente alle autorità greche e alle loro menzogne²⁷. La seconda è sottovalutare implicitamente – e, si noti, *tacitamente* – altri fattori esplicativi più rilevanti. Il paradigma della *continuità*, che noi adottiamo, inserisce invece quanto accaduto nell'ottobre del 2009 in una traiettoria storica di lungo periodo per quanto riguarda sia le irregolarità contabili che la reale consistenza del debito che esse hanno occultato. Così facendo emergono sia le responsabilità della Commissione

²⁷ Questa argomentazione ha avuto un ruolo fondamentale nel giustificare il rifiuto di ristrutturare il debito. Aver manipolato i conti pubblici era un comportamento che andava stigmatizzato e, di conseguenza, una colpa che doveva essere espiata e punita. Insomma: “i Greci se la sono cercata”. Anche Tsakalatos (2014, 96), Oldani (2011, 3) e Colasanti (2016, 21) collocano l'inizio della crisi non nell'autunno 2009, bensì nei primi mesi del 2010.

europea che le radici strutturali, e non meramente episodiche e congiunturali, della crisi greca.

Nei cinque paragrafi che seguono affronteremo in sequenza questi quattro nodi interpretativi: la rilevanza esplicativa ed il significato politico delle irregolarità contabili (2.2.1), le cause dell'andamento del debito (2.2.2), l'evoluzione delle sue modalità di finanziamento (2.2.3), le politiche adottate per cercare di contenerlo (2.2.4) e tratteremo infine un primo quadro interpretativo (2.2.5).

2.2.1 *Le irregolarità contabili: miti e realtà*

Da quarant'anni, cioè ben prima dell'istituzione dell'euro e dell'esplosione della crisi, i conti pubblici greci sono oggetto di attenzione da parte delle organizzazioni internazionali. In particolare, fin dalla metà degli anni '70 l'Oecd ha più volte segnalato le incongruenze e le inesattezze dei conti pubblici ai governi greci che nulla hanno fatto per porvi rimedio (OECD 1983-1984, 10 e "Note tecniche" in appendice). L'Eurostat più recentemente ha redatto e trasmesso alla Commissione e al Consiglio ben due rapporti sulla revisione dei dati relativi al deficit e al debito greci (European Commission – Eurostat 2004, European Commission 2010a). Non si tratta quindi di una novità. E, come noto, una *costante*, ovvero le irregolarità contabili che ci sono sempre state, non può spiegare una *variabile*, cioè l'emergere della crisi greca. E questa sì che è una novità rispetto al passato: infatti, le discrepanze contabili greche in precedenza erano sempre state ignorate dai mercati e tollerate dall'Europa, nonostante fossero ben note in quanto illustrate dettagliatamente in documenti ufficiali²⁸. Nel 2009-2010, invece, le cose sono andate diversamente.

²⁸ Per una analisi dettagliata dei documenti della Commissione sulle irregolarità contabili, delle ingerenze del

Secondo punto, valutiamo attentamente il comportamento dell'attore più rilevante, cioè i mercati. Certamente Fitch il 22 ottobre 2009 abbassò con grande tempestività di un *notch* i titoli di stato greci, da A a A- e Moody's il 29 ottobre 2009 volse l'outlook da stabile a negativo. Ma ciò non influenzò i grandi investitori (Porzecanski 2012, 5). Il rendimento dei titoli decennali greci nell'intorno del 21 ottobre 2009 subì minimi cambiamenti (tabella 9), inferiori a quelli registrati alla fine del 2008 quando era passato dal 4.8 % (novembre 2008) al 5.8 %. L'impennata dei rendimenti e dello spread ci fu, ma alcuni mesi dopo, quando il rendimento dei titoli a breve periodo inizia a superare quello dei titoli a lungo nell'aprile 2010 (tabella 10), e non è quindi interpretabile come una risposta alla rivelazione delle irregolarità contabili.

Emerge quindi un paradosso: nell'intorno del 21 ottobre 2009, quando viene verificato uno scostamento di quasi dieci punti percentuali tra i dati comunicati dall'Elstat e quelli accertati dall'Eurostat, i mercati rimangono impassibili, nonostante i segnali negativi delle agenzie di rating, mentre entrano nel panico a partire dall'aprile 2010, quando la differenza rilevata è di un solo punto percentuale.

governo greco e dei risvolti giuridici dell'intera vicenda si veda l'Appendice II.

Tabella 9. – *Rendimento dei titoli di stato decennali greci prima e dopo la denuncia delle irregolarità contabili*

Giorno	Rendimento	% rispetto al giorno precedente
20 ottobre 2009	4.599	-1.46
21 ottobre 2009	4.644	0.98
22 ottobre 2009	4.607	-0.80
23 ottobre 2009	4.676	1.50
26 ottobre 2009	4.694	0.38
27 ottobre 2009	4.665	-0.62
29 ottobre 2009	4.700	0.75
30 ottobre 2009	4.683	-0.36
2 novembre 2009	4.634	-1.05
3 novembre 2009	4.641	0.15
4 novembre 2009	4.696	1.19
5 novembre 2009	4.742	0.98
6 novembre 2009	4.745	0.06
9 novembre 2009	4.700	-0.95
10 novembre 2009	4.676	-0.51
<i>Fonte: www.investing.com</i>		

Tabella 10. – *Rendimento dei titoli greci (ottobre 2009-dicembre 2010)*

		Durata titoli		
		3 anni	5 anni	10 anni
2009	Ottobre	2.26	3.37	4.57
	Novembre	2.45	3.63	4.84
	Dicembre	3.72	4.67	5.49
2010	Gennaio	4.72	5.40	6.04
	Febbraio	5.92	6.30	6.46
	Marzo	5.51	5.84	6.24
	Aprile	7.91	7.87	7.83
	Maggio	8.28	8.59	7.97
	Giugno	9.41	9.50	9.10
	Luglio	11.17	10.85	10.34
	Agosto	11.65	11.33	10.70
	Settembre	11.63	11.65	11.34
	Ottobre	9.64	9.64	9.57
	Novembre	13.08	12.27	11.52
	Dicembre	13.75	12.89	12.01
<i>Fonte: Banca centrale di Grecia citato da Petrakos (2014, 11, tab. 1).</i>				

Il legame diretto tra denuncia delle irregolarità contabili ed emergenza finanziaria risulta ancora più debole se si considera che la differenza tra i dati notificati nell'ottobre 2009 e quelli corretti definitivamente alla fine del 2010, per quanto molto elevata, non differisce radicalmente da quelle rilevate in alcuni anni passati, soprattutto per quanto riguarda il debito (tabb. 11a e 11b)²⁹. Ma allora ciò non aveva creato panico né aveva impedito, a partire dal 2000, di attribuire ai titoli pubblici greci rating di fascia A.

Infine, la salienza esplicativa delle discrepanze contabili greche si riduce ulteriormente se si considera che il ricorso a forme di “contabilità creativa” è diffuso e, come affermano tre massimi esperti sull'argomento, non è “una cosa che riguarda solo la Grecia” (Alt, Lessen e Wehner 2014), tanto da aver dato vita a un piccolo ma estremamente fecondo filone di ricerche sia teoriche che empiriche le cui conclusioni permettono di vedere sotto una diversa luce il caso greco. Vediamo perché.

Praticamente tutti i governi hanno fatto ricorso a quella che viene chiamata “contabilità creativa”³⁰. In pro-

²⁹ I dati riportati nelle tabelle 11a e 11b corrispondono alla prima notifica, all'ultima e alla differenza tra i due valori. Per fare un esempio: il dato relativo al 2004 è calcolato come differenza tra la prima notifica resa nota nel marzo 2005 e l'ultima corretta e validata dall'Eurostat nell'ottobre 2008. Nel frattempo, sono state effettuate altre sei rilevazioni (settembre 2005, aprile e ottobre 2006 e 2007 e aprile 2008).

³⁰ La contabilità creativa, *fiscal gimmicry* o *fiscal tricks* è l'utilizzo flessibile di regole di contabilità al fine di migliorare la posizione fiscale di un governo spostando risorse finanziarie da una voce di bilancio ad un'altra. Quindi non ha nessun effetto sui flussi reali di un paese, ma migliorare solo la sua “immagine fiscale” di fronte all'opinione pubblica e alle organizzazioni internazionali riducendo di solito l'incidenza del deficit sul prodotto interno lordo.

Tabella 1 1a. – *Notifiche e correzioni dati deficit della Grecia 1992-2008 (si veda nota 29)*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	-1.7	-12.1	-11.4	-8.9	-7.4	-4.0	-2.5	-1.8	-2.0	0.1	-1.2	-1.7	-6.1	-4.5	-2.6	-2.8	-5.0
2	-2.3	-13.8	-10.0	-10.3	-7.4	-6.6	-4.3	-3.4	-4.1	-6.1	-5.2	-5.6	-7.5	-5.2	-2.9	-3.7	-7.7
3	0.6	1.7	-1.4	1.4	0.0	2.6	1.8	1.6	2.1	6.0	4.0	3.9	1.4	0.7	0.3	0.9	2.7

Legenda: 1 – dato iniziale
 2 – dato corretto
 3 – scarto (2-1)

Fonti: 1992-1996 European Commission – Eurostat (2004, 61, tabella 2, sistema ESA 79 – notifiche autorità greche);
 1997-1999 European Commission (2004, 4, sistema ESA 95 – dato iniziale notifiche autorità greche dato finale corretto Eurostat);
 2000-2003 European Commission (2004, 3, tabella 1) e European Commission (2010a, 14, tabella 2) sistema ESA 95 – dato iniziale e notifiche autorità greche dato finale corretto Eurostat);
 2004-2008 European Commission (2010a, 14, tabella 2, dati notificati dalle autorità greche).

Tabella 11b. – *Notifiche e correzioni dati debito pubblico greco 1992-2008 (% Pil – si veda nota 29)*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	91.6	114.5	113.0	114.5	111.8	108.2	105.8	105.2	106.1	99.7	104.9	102.4	110.5	107.5	104.6	94.5	97.6
2	89.4	111.3	109.4	110.1	112.3	114.0	112.4	112.3	114.0	114.4	110.7	97.9	98.6	100.0	97.1	95.6	99.2
3	-2.2	-3.2	-3.6	-4.4	0.5	5.8	6.6	7.1	7.9	14.7	5.8	-4.5	-11.9	-7.5	-7.5	1.1	1.6

Legenda 1 – dato iniziale
 2 – dato corretto
 3 – scarto (2-1)

Fonti 1992-1996 European Commission – Eurostat (2004, 61, tabella 2, sistema ESA 79 – notifiche autorità greche)
 1997-1999 European Commission (2004, 4, sistema ESA 95 – dato iniziale notifiche autorità greche dato finale corretto Eurostat)
 2000-2003 European Commission (2004, 3, tabella 1) e European Commission (2010a, 14, tabella 2) sistema ESA 95
 – dato iniziale e notifiche autorità greche dato finale corretto Eurostat)
 2004-2008 European Commission (2010a, 14, tabella 2, dati notificati dalle autorità greche)

spettiva comparata la Grecia tra il 1993 e il 2003 è stata sicuramente il paese che ha utilizzato più frequentemente la contabilità creativa. Tuttavia, se si considerano solo le infrazioni di grossa entità che hanno inciso in modo significativo sul Pil in termini percentuali, il caso greco nel lungo periodo si scosta meno dalla norma (tabella 12)³¹.

Tabella 12. – *Rilevazioni ufficiali di “contabilità creativa”*

Paese	Irregolarità 1993-2003 ⁽¹⁾	Gravi irregolarità 1970-2011 ⁽²⁾
Austria	9	2
Belgio	10	2
Danimarca	3	1
Finlandia	10	4
Francia	17	5
Germania	4	5
Grecia	49	5
Irlanda	11	3
Italia	30	2
Lussemburgo	1	1
Olanda	6	2
Portogallo	17	2
Spagna	14	2
Svezia	6	2
Regno Unito	4	3
<p><i>Fonti:</i> ⁽¹⁾ ns. elaborazione da Koen e van den Noord (2005, 27-30, tabella A1) ⁽²⁾ ns. elaborazione da Reischmann (2015, 34-36, tabella A1)</p>		

³¹ È doveroso sottolineare come le due ricerche citate utilizzino indicatori differenti per misurare il ricorso alla contabilità creativa. Koen e van den Noord (2005) hanno considerato tutte le forme di manipolazione contabile, mentre Reischmann (2015) si limita solo alle operazioni di *stock-flow adjustment*. Per una esauriente tipologia di tutti i trucchi contabili si veda Irwin (2012).

Ma il punto importante è che la contabilità creativa assume una valenza *politica* collocandola all'interno di una rete di rapporti causali nella quale può svolgere la funzione di variabile sia dipendente che indipendente (figura 3).

La prima relazione causale, abbastanza intuitiva, analizzata teoricamente da Milesi-Ferretti (2000) e confermata empiricamente da Alt, Lassen e Wehner (2014), stabilisce che quanto più sono trasparenti – cioè chiari, affidabili, comprensibili e fruibili (Alt e Lassen 2006, 534) – i bilanci pubblici tanto meno è possibile ricorrere a “trucchi contabili”. E questo rapporto causale risulta rafforzato nelle fasi di recessione economica.

Più interessante e controintuitiva è invece la seconda relazione causale, ipotizzata sempre da Milesi-Ferretti (2000) e confermata empiricamente da von Hagen e Wolff (2004), Koen and Paul van den Noord (2005) e Buti, Nogueira Martins e Turrini (2006) che spiega la propensione a ricorrere alla contabilità creativa in base alla rigidità delle norme imposte dalle organizzazioni internazionali. Regole troppo stringenti, soprattutto se formulate in termini di soglie quantitative – e qui gli autori citano espressamente l'Europa con il Patto di Stabilità e crescita e la *excessive deficit procedure* – spingono i governi ad escogitare trucchi contabili per sottrarsi ai vincoli internazionali e perseguire le loro politiche. Si viene così a creare un effetto perverso per cui le organizzazioni internazionali per ridurre il deficit e il debito degli stati impongono regole sempre più vincolanti che di fatto incentivano il ricorso ad una contabilità ancora più creativa.

Fin qui le cause della *fiscal gimmicky*, ma quali sono i suoi effetti? Anzitutto, quanto più creativa è la contabilità di uno stato, tanto maggiore è il tasso di interesse sui titoli pubblici (Bernoth e Wolff 2006). Qualora

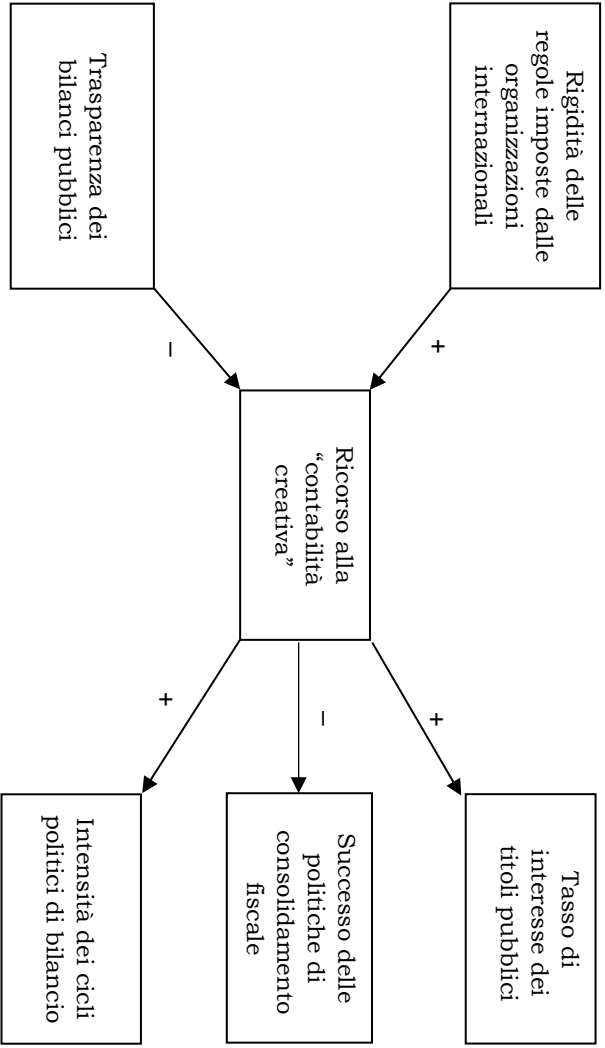


Figura 3. – Il ricorso alla “contabilità creativa”: cause ed effetti

vengano utilizzati trucchi contabili la percezione di incertezza cresce ed aumenta quindi il premio sul rischio richiesto dagli investitori. In secondo luogo, la contabilità creativa riduce il successo delle politiche di consolidamento fiscale in quanto i governi non hanno modo di esercitare un controllo puntuale, ammesso che siano intenzionati a farlo, sui flussi di bilancio (Alt e Lessen, 2003).

Infine, e questa è la relazione causale più rilevante, quanto maggiore è il ricorso alla contabilità creativa – e, quindi, quanto meno trasparenti sono i bilanci pubblici – tanto più sono accentuati ed intensi i cicli politici di bilancio (Alt e Lassen 2006, 2014; Buti, Noguera Martins e Turrini 2006; Reischmann 2015). I partiti politici al governo in prossimità delle elezioni adottano politiche distributive attraverso l'erogazione di risorse e l'aumento delle spese per massimizzare il loro consenso elettorale. La possibilità di ricorrere a trucchi contabili offre una finestra di opportunità per accrescere ulteriormente, in modo scarsamente visibile e controllato, le risorse economiche distribuite agli elettori. Da ciò deriva un incremento delle spese e del deficit negli anni elettorali ed una accentuazione della fase espansiva del ciclo di bilancio. Questa ultima relazione causale ci conduce direttamente al tema trattato nel prossimo paragrafo e cioè alle cause della crescita del debito pubblico greco.

Il dibattito sulla contabilità creativa getta luce su alcuni aspetti cruciali del caso greco e funge da snodo causale che mette in relazione alcune caratteristiche che lo distinguono. Da un lato, in Grecia sono presenti entrambe le *cause* che incentivano il ricorso a pratiche contabili non convenzionali: la scarsa trasparenza dei bilanci e la presenza di vincoli europei cogenti, che ovviamente non valgono solo per la Grecia. Dall'altro, sono presenti tutti gli *effetti* generati da procedure disinvolute di classificazione dei flussi finanziari: la difficoltà a realizzare politiche di consolidamento fiscale, l'esigenza di mantenere

alti i tassi di interesse fino alla adozione dell'euro e, come vedremo tra poco, la marcata intensità dei cicli elettorali di bilancio.

Per concludere, le irregolarità contabili hanno ben poca salienza esplicativa per spiegare l'esplosione della crisi greca, ma hanno invece una precisa valenza politica che viene occultata quando si interpretano e si stigmatizzano come semplici episodi di scaltrezza o di "malacontabilità" al fine di giustificare le politiche adottate e gli esiti quasi catastrofici che esse hanno generato in Grecia.

2.2.2 *Ciclo elettorale di bilancio, subculture politiche clientelari e populismo macroeconomico*

L'andamento del debito pubblico greco dall'instaurazione della democrazia all'inizio della crisi finanziaria globale si articola in tre fasi nettamente distinte (figura 1). Una fase "virtuosa" (1974-1980) di equilibrio fiscale e stabilità durante la quale debito si assesta a livelli relativamente bassi, una fase di aumento vertiginoso (1981-1993) ed una in cui il debito si ristabilizza ma sempre a livelli estremamente elevati (1994-2007).

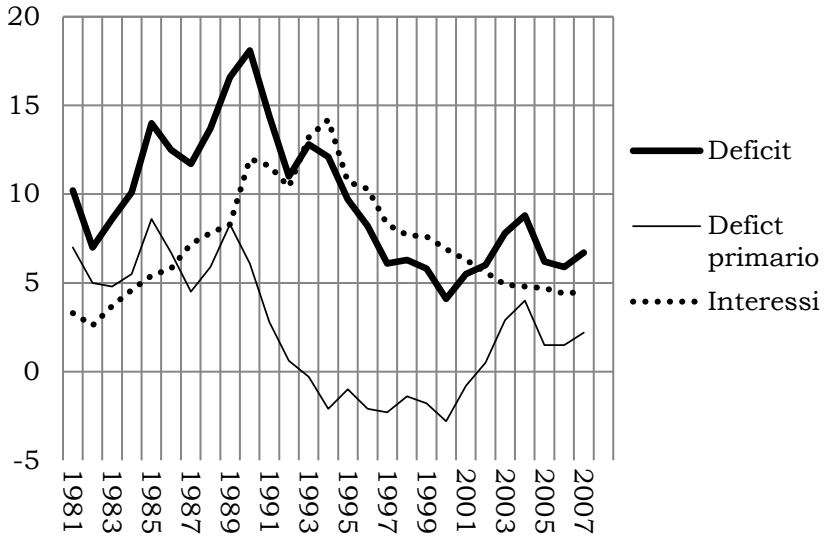
A partire dal 1981 l'alto debito pubblico, sia esso crescente o stabile, diventa quindi una *costante* dell'economia greca – un fardello *permanente*, dicono Alogoskoufis e Panagiotarea – a prescindere dall'orientamento politico del governo, dalle politiche adottate e da mutamenti nel contesto politico ed economico internazionale. Questa tendenza si manifesta fino ai giorni nostri, anche dopo le politiche di austerità, quando il debito sfiora il 180% del Pil (figura 1). In altri termini potremmo dire che a partire dal 1981 si sia *istituzionalizzato* un debito ipertrofico, che rimarrà poi tratto durevole, indelebile e

ineliminabile del sistema economico e politico greco³². Come è potuto accadere ciò?

Partiamo da una considerazione: il debito aumenta perché si accumulano i deficit anno dopo anno, e i deficit si accumulano perché le uscite superano sistematicamente le entrate. La variabile su cui focalizzare l'attenzione è quindi il deficit, se non ci fossero disavanzi non ci sarebbe nemmeno il debito. Il deficit è dato dalla somma di *deficit primario*, cioè entrate fiscali meno spese in beni e servizi, e *interessi* sul debito pregresso. La disaggregazione delle due voci di bilancio è importante in quanto dipendono da fattori differenti: le *entrate* e le *spese* da scelte di politica fiscale e sociale, mentre gli *interessi* dall'andamento dei mercati finanziari, dai tassi di cambio e, *soprattutto*, dalle dimensioni e dalle modalità di finanziamento del debito. Analizziamo dunque separatamente l'andamento di queste due variabili.

Anzitutto, lo abbiamo già visto, disaggregando i dati si scopre che cambia in modo molto significativo la composizione del deficit: dal 1987 l'incidenza degli interessi sul Pil è maggiore di quella del deficit primario, cioè della differenza tra uscite ed entrate (figura 4).

³² Una politica pubblica si istituzionalizza quando a) diventa impermeabile ai mutamenti nel contesto ambientale e b) quando si riproduce autopoieticamente cioè diventa “causa di sé stessa” in quanto genera le condizioni per la propria riproduzione e il proprio consolidamento (Lanzalaco e Prontera 2012). Lo schema Ponzi, cioè ricorrere all'indebitamento per pagare i debiti - utilizzato sia per finanziare il debito greco a partire dalla metà degli anni '80 che per attuare i “salvataggi” durante la crisi - è un esempio lampante di processo autopoietico, ovvero di circolo vizioso autorafforzantesi. Per questo motivo “il punto cruciale è che gli schema Ponzi nella forma di un sistematico finanziamento degli interessi con prestiti aggiuntivi sono da escludere” (Corsetti e Roubini 1991, 12).



Fonti: vedi tabelle 2 e 7

Figura 4. – Deficit, deficit primario e interessi 1981-2007 (% del Pil)

Ciò significa che i governi greci a partire dalla seconda metà degli anni '80 iniziano ad indebitarsi sempre di più non per finanziare le spese sociali, ma per pagare gli interessi sui loro debiti pregressi maturati nel lustro precedente. Si è così attivato un circolo vizioso normalmente chiamato “schema Ponzi”, e più elegantemente definito dall'Oecd “spirale debito-deficit”, che per sua natura è intrinsecamente *esplosiva*. Infatti, il debitore pagando gli interessi e restituendo il capitale *non estingue* il debito ma lo *aumenta*, perché per pagarli deve indebitarsi ulteriormente.

L'onere dei servizi sul debito, quindi, introduce un elemento di rigidità, in quanto gli interessi devono essere

pagati, e funziona come un moltiplicatore del debito, in quanto lo fa crescere *endogenamente*. Si noti, lo fa crescere, ma *non lo crea*. Come si è attivato allora questo meccanismo perverso?

In generale, ciò che genera un fabbisogno iniziale di risorse finanziarie, e che porta quindi ad indebitarsi, è una eccedenza *straordinaria* delle uscite sulle entrate, quello che potremmo chiamare un *deficit originario*. In Grecia si è verificato nel 1981. Già il digramma della figura 1 dà un'idea della soluzione di continuità tra il 1980 e il 1981, ma alcuni indicatori possono essere ancora più espliciti (tabella 13).

Tabella 13. – *Il deficit originario 1980-1981 (% Pil)*

	1980	1981	1980/1981
Entrate	27.1	28.8	+1.7
Uscite	29.7	39.1	+9.4
Interessi	2.3	3.3	+1.0
Deficit	2.6	10.2	+7.6
Primario	0.3	7.0	+6.7
Debito	22.7	27.0	+4.3
Fabbisogno finanziario del settore pubblico (*)	143 miliardi di dracme 8.1% GDP	302 miliardi di dracme 14.3% Pil	+159 miliardi di dracme +6.2%
Espansione del credito al settore pubblico (**)	105 miliardi di dracme	256 miliardi di dracme	+151 miliardi di dracme
<i>Fonti:</i> vedi tabelle 2 e 3 ad eccezione di (*) OECD, <i>Economic Surveys Greece 1986</i> , pagina 19, tabella 6 e (**) OECD, <i>Economic Surveys 1982</i> , pagina 34, nota 43.			

Il 1981 per la Grecia è un anno importante. Sicuramente perché entra a far parte della Comunità europea, ma soprattutto perché è l'anno in cui si svolgono le elezioni politiche, le prime veramente competitive. Non che nelle precedenti, del 1974 e del 1977 ci fossero stati brogli elettorali, ma il consenso elettorale di Nuova Democrazia soverchiava nettamente quello del PASOK, non c'era vera e propria competizione³³. Nel 1981, invece, il PASOK aveva già riscosso un grande successo nelle elezioni europee del 7 giugno 1981 ottenendo il 40.12% dei voti, contro il 31.34% di Nuova Democrazia, ed era altamente probabile che vincessesse, come poi accadde, anche le elezioni del 18 ottobre 1981 che erano quindi cruciali (Pagoulatos 2003, 123).

Nel 1981 si manifestò per la prima volta – ecco il deficit originario! - un tratto che divenne poi caratteristico del sistema politico greco: negli anni in cui si svolgono le elezioni le spese correnti crescono, le entrate fiscali si contraggono e di conseguenza, aumenta il deficit (OECD 1990, 39; 1995, 28; 1997, 50; 2002, 57 e 148, nota 40; Pirounakis 1997, 72, fig. 4.1.; Manessiotis 2011, 6; Tsakalatos 2001, 148; Pagoulatos 2003, 102, fig. 4.8; Bank of Greece 2014, 36; Pappas 2014, 29; Nikiforos, Papadimitriou, Zezza 2016, 6)³⁴.

Questo fatto merita attenzione. Anzitutto, smentisce l'opinione assai diffusa secondo cui sarebbero state

³³ Nelle elezioni del 1974 Nuova Democrazia aveva ottenuto il 4.3% dei voti, contro il 13.6 del PASOK e in quelle del 1977 il 41.8% contro il 5.3%.

³⁴ Skouras e Christodoulakis (2011) dimostrano empiricamente come negli anni elettorali non solo vi sia un aumento dell'evasione fiscale, ma anche degli incendi, una piaga della penisola greca. Suppongono quindi che in prossimità delle elezioni i governanti, per accattivarsi il consenso degli elettori, allentino il sistema dei controlli non solo in campo fiscale ma, più in generale, anche a livello sociale.

le scelte politiche del PASOK a incentivare l'aumento della spesa pubblica. Come si è visto l'incremento originario delle uscite e del deficit si colloca tra il 1980 e il 1981; le elezioni si sono tenute il 4 ottobre del 1981 e il nuovo governo socialista ha presentato la sua legge finanziaria nel febbraio del 1982. Quindi al PASOK non può essere imputata l'*origine* dell'impennata delle spese e del deficit del 1981; l'ha poi sicuramente *consolidata*, come ha poi fatto anche Nuove Democrazia, ma non l'ha generata³⁵.

Secondo punto: molti hanno rilevato la correlazione tra elezioni e aumento della spesa pubblica in Grecia, pochi l'hanno presa sul serio. È stata considerata come un aspetto singolare, quasi folkloristico. Errore. Stavros Thomadakis, uno dei pochi ad aver dato la dovuta importanza al fenomeno, ha calcolato che ognuna delle sette consultazioni elettorali che si sono tenute tra il 1974 e il 1993, cioè nelle prime due fasi qui analizzate, ha portato ad un incremento del deficit del 1.83%, quindi complessivamente l'effetto cumulativo della erogazione di risorse in fase preelettorale è stato circa del 13% del Pil (Thomadakis 2015, 9). Quello che potremmo chiamare il *deficit da elezioni* ha inciso in misura consistente sull'aumento in termini percentuali del debito.

Terzo punto, i *political budget cycles*, cioè gli incrementi della spesa pubblica prima delle scadenze elettorali, non sono affatto una peculiarità ellenica, bensì sono presenti in tutti i regimi democratici (Rogoff 1990). Ciò che invece caratterizza la Grecia sono due aspetti.

Il primo, è che i cicli politici di bilancio sono particolarmente accentuati e questo è riconducibile alla scarsa trasparenza dei bilanci che, come abbiamo visto poco sopra, offre ai partiti di governo l'opportunità per

³⁵ Sulla "trasversalità" esistente tra il PASOK e Nuova Democrazia per quanto riguarda la propensione ad incrementare la spesa pubblica si veda estesamente Pappas (2014).

ricorrere liberamente alla contabilità creativa e sottrarsi ai controlli (Alt e Lassen 2006).

Il secondo è che le politiche distributive in Grecia non si sono limitate alla erogazione di fondi o di sussidi temporanei, ma si sono tradotte in *entitlements*, cioè in assunzioni di massa, nella stabilizzazione di occupazioni precarie, in aumenti retributivi nella pubblica amministrazione e in trattamenti pensionistici definiti dall'Oecd "generosi". In altri termini, l'aumento della spesa non è stato congiunturale ma *strutturale*, non è stato circoscritto al periodo elettorale, ma si è tradotto in un aumento *permanente e cumulativo* delle spese anche *dopo* le elezioni. Ad ogni scadenza elettorale il partito al governo ha erogato fondi e fatto promesse che poi sono state mantenute e, di conseguenza, la spesa pubblica e il debito si sono assestati *stabilmente* su un nuovo livello ancora più elevato senza poi tornare ai valori originari, come sarebbe connaturato ad un andamento autenticamente ciclico (tabella 14).

Per concludere, l'aumento del debito e la sua stabilizzazione a livelli elevatissimi sono l'effetto del combinato disposto di due distinti vettori causali: le politiche sociali espansive promesse ed attivate in corrispondenza delle elezioni e le rigidità imposte dal pagamento degli interessi sul debito che hanno creato una vera e propria "dipendenza da percorso". Possiamo dire che il debito pubblico greco è diventato *insostenibile* a causa delle sue componenti *incomprimibili*.

E qui si spiega quanto accaduto in Grecia dal 2009 ad oggi. "La logica perversa del debito esterno appare chiara quando esso diventa 'troppo alto'. Ma quando un debito diventa troppo alto e cosa è un debito troppo alto? Il processo di indebitamento attraversa delle fasi consecutive: prima i prestiti finanziano spese aggiuntive, cioè quando il processo di indebitamento inizia, il paese debitore riceve prestiti per finanziare spese reali (consumi o,

Tabella 14. – Il “ciclo elettorale” di bilancio in Grecia 1974-2007 (debito % Pil) (Fonte: IMF)

%	1974	1977	1981	1985	1989	1990	1993	1996	2000	2004	2007
105							100.3	101.3	104.5	104.9	105.5
100								98.6		102.9	103.1
95											
90											
85											
80											
75											
70											
65					65.5	72.5					
60											
55				56.6							
50											
45			48.9								
40											
35			35.7								
30											
25			27.0								
20	21.3	23.0									
15		18.1	18.1								
10											

1974	Elezioni
	Media anni tra elezioni
	Governi Nuova Democrazia
	Governi PASOK

ci si augura, investimenti). Poi, i prestiti finanziano spese addizionali e interessi. Successivamente i prestiti finanziano gli interessi dovuti; poi i prestiti finanziano solo una parte degli interessi che debbono essere pagati sui vecchi prestiti. Infine, i nuovi prestiti sono sospesi. (...). Un debito diventa ‘troppo elevato’ dal punto di vista dei creditori quando essi decidono di sospendere il processo di rifinanziamento (*rolling over*) del debito esistente e di finanziare qualsiasi rimborso degli interessi” (Bresser-Pereira 1990, 154). Il debito pubblico greco che fino all’autunno del 2009 era ritenuto sostenibile, tanto che i titoli di stato greci avevano lo stesso rendimento di quelli tedeschi, di colpo è diventato “troppo alto”, gli investitori di fronte alla crisi sono diventati più prudenti e i finanziamenti sono stati ritirati. Ed è iniziata la crisi.

Resta aperto l’ultimo problema: perché i partiti in prossimità delle elezioni al fine di acquisire voti e consenso hanno erogato, o promesso di erogare, ingenti risorse finanziarie per assumere persone, per stabilizzare posizioni occupazionali precarie, per concedere ed aumentare le pensioni?

Per dare una risposta a questo interrogativo occorre considerare le *risorse organizzative* a cui il PASOK e Nuova Democrazia hanno fatto ricorso per vincere le elezioni e governare. La peculiarità di questi due partiti è che non sono radicati in nessuna frattura (*cleavage*) di classe, né territoriale, né confessionale, come accade invece negli altri sistemi di partito (Kalyvas 1997, 98; Teperoglou e Tsatsanis, 2011, 10-11). Ciò significa che non hanno una classe *gardée*, ovvero identificazioni, appartenenze e gruppi sociali di ordine professionale, religioso, linguistico o territoriale a cui far riferimento per raccogliere consenso. Quindi, le risorse organizzative che hanno potuto utilizzare sono state entrambe di natura strettamente politica. Da un lato, la contrapposizione rispetto alle esperienze storiche pregresse, in particolare la Guerra civile, che ha dato luogo ad un processo di

delegittimazione reciproca e alla polarizzazione dello spazio di competizione elettorale, pur in presenza di un sistema bipartitico. Dall'altro lato, la distribuzione di risorse economiche acquisite attraverso l'espansione del settore pubblico, il controllo sulle strutture statali e la attivazione di reti partitico-clientelari attraverso cui distribuire favori, posti di lavoro, agevolazioni e pensioni. In altri termini, il clientelismo è stato la forma organizzativa assunta dall'allargamento dei diritti di cittadinanza sociale in Grecia.

PASOK e Nuova Democrazia, ci dice Kalyvas (1997, 98), sono quindi due identità collettive costruite intorno alla manipolazione *ideologica* della memoria storica della Guerra civile che hanno trovato una base *materiale* attraverso l'occupazione dello stato e politiche distributive attuate attraverso diffuse pratiche clientelari. La presenza congiunta di forti identificazioni partitiche e di diffusi interessi economici caratterizza quindi questi due partiti come *subculture politiche clientelari*.

Abbiamo già visto che prima dell'instaurazione della democrazia nel 1974, la Grecia era una *oligarchia competitiva* con un basso grado di inclusività. La Guerra civile aveva lasciato una pesante eredità, una *legacy*, di profonda diffidenza e di delegittimazione reciproca e il regime dei colonnelli non aveva fatto altro che esacerbare queste divisioni.

Al momento della instaurazione della democrazia nel 1974 vi era quindi una ampia fascia della popolazione che non solo era esclusa dalla vita politica ma che era anche penalizzata dalle pesanti disuguaglianze che caratterizzavano la struttura sociale ed economica greca. Il PASOK si presentò fin dal 1974, anno della sua fondazione, come "l'espressione di questi gruppi politici e

sociali la cui rappresentanza era stata impedita nel passato” (Kalyvas 1997, 83)³⁶.

Questa “alleanza degli esclusi” non si basava su una frattura di classe. Era una coalizione acquisitiva (per alcuni predatoria) costituita dai dipendenti pubblici, o aspiranti tali, e dai lavoratori autonomi tradizionali. I primi erano disposti a tollerare l’evasione fiscale dei secondi che a loro volta erano indulgenti nei confronti dei privilegi dei primi. Per cementare questa coalizione eterogenea il PASOK utilizzò due collanti. Da un lato, quella che Diamandouros (1994) chiama la cultura dei diseredati (*underdog culture*) e Linz “la politica del risentimento nei confronti di persone ed istituzioni identificate con il precedente ordine” (citato da Kalyvas 1997, 95). Dall’altro, promise ed attuò politiche economiche iperespansive, assai simili al populismo macroeconomico di molti paesi dell’America Latina³⁷, utilizzando come *specifico* canale per la distribuzione delle risorse economiche (posti di lavoro, agevolazioni, pensioni, sussidi, incarichi) i legami partitico-clientelari³⁸. Ed è grazie a questo

³⁶ Domande politiche a cui il PASOK diede di fatto delle risposte: il reddito procapite raddoppiò, fu raggiunta la piena occupazione e le spese sociali si avvicinarono alla media dei paesi europei.

³⁷ L’analogia tra politiche economiche del PASOK e populismo latino-americano viene proposta da Alogosfukis (2012, 4,15-17, 21). Sul populismo macroeconomico in America Latina si vedano Dornbush e Edwards (1990). Il populismo macroeconomico presenta tre caratteristiche: a) si è affermato partendo da condizioni economiche relativamente arretrate, b) nega la presenza di vincoli macroeconomici, quali l’inflazione o il debito pubblico, il cui rispetto viene considerato come conservatore e c) si basa su manovre di politica economica finalizzate alla riattivazione dell’economia e, soprattutto, alla redistribuzione del reddito.

³⁸ Ciò non è una anomalia in quanto il clientelismo è una delle ancore del processo di consolidamento democratico

dispositivo che il PASOK riuscì a restare al governo per un decennio.

Queste modalità di raccolta e di gestione del consenso “contagiarono” anche Nuova Democrazia che, si noti, presentava anch’essa una base sociale eterogenea. Già nel corso delle campagne elettorali del 1981, del 1985 e del 1989-1990 aveva radicalizzato il discorso politico accusando il PASOK di essere antidemocratico e legato all’eredità storica della Guerra civile. Successivamente, dopo aver constatato nella breve permanenza al governo dal 1990 al 1993 l’impossibilità di attuare politiche di bilancio restrittive e di austerità, se non al costo di conflitti interni e di una vasta impopolarità, anche Nuova Democrazia optò per una strategia populista sotto la guida del suo nuovo leader Miltiadis Evert. Ridefinì la sua immagine come “partito del popolo” e cercò di scalzare il PASOK promettendo politiche distributive ancora più espansive che verranno poi realizzate da Karamanlis a partire dal 2004.

Fu così che “in questo processo il populismo contaminò l’intero sistema politico in quanto sembrava essere l’unica strategia razionale per vincere le elezioni dato che l’unico modo per raggiungere una maggioranza elettorale era tirare dalla propria parte il ‘popolo’ in una gara a chi prometteva di più” (Pappas 2014, 35, corsivo nostro)³⁹. La principale implicazione di questa trasformazione fu, fin dall’inizio, l’inasprimento della posta in gioco: perdere le elezioni significava non solo vedere al governo un

nei processi di transizione in cui il regime democratico soffre di un deficit di legittimazione (Morlino 1998).

³⁹ Sulla razionalità del clientelismo come strategia di acquisizione del consenso si veda estesamente Trantidis (2016). Sulla funzione che ebbe il sistema elettorale proporzionale rafforzato – di fatto maggioritario – nel consolidare le politiche di populismo macroeconomico ed i legami clientelare si vedano le acute osservazioni di Kovras e Loizides (2014).

avversario temibile ed arrogante, dato il clima di delegittimazione reciproca, ma soprattutto non poter accedere alle risorse pubbliche, le spoglie, la cui distribuzione avrebbe consentito la vittoria alla successiva tornata elettorale. Insomma, le elezioni erano diventate un *winner-takes-all game* (Kalyvas 1997, 96) e andavano vinte a tutti i costi, anche facendo carte false. E carte false furono fatte: le operazioni di contabilità creativa, la sistematica discrasia tra il bilancio preventivo e quello consuntivo, l'impegno a perseguire il rigore finanziario seguito da assunzioni e spese incontrollate.

Polarizzazione, attraverso la delegittimazione reciproca dell'avversario politico, e *populismo macroeconomico*, attraverso la promessa e la distribuzione di ingenti risorse economiche, sono state le due facce della stessa medaglia: non potendo offrire la tutela e l'affermazione di valori e interessi collettivi preesistenti i due partiti hanno dovuto ricorrere alla *massimizzazione* delle uniche due risorse che potevano creare *ex novo* cioè la drammatizzazione e la radicalizzazione simbolica della contrapposizione con l'avversario politico (identità avversariale), e la distribuzione di benefici materiali riservati alla propria base associativa (incentivi selettivi economici). Ed era perciò naturale che, in coincidenza con le elezioni si scatenasse un gioco "al rialzo" nelle promesse elettorali⁴⁰.

2.2.3. *Finanziare il debito: dall'autarchia alla dipendenza dai mercati*

E giungiamo così al punto fondamentale: come sono stati finanziati i deficit e il debito che anno dopo

⁴⁰ Non a caso sia Kalyvas (1997) che Pappas (2014) e Kovras e Loizides (2014) utilizzano il termine inglese *to outbid* che in inglese significa esattamente "offrire di più" in un'asta, o "rilanciare" in un gioco di carte.

anno andavano accumulandosi? E, secondo, come è possibile che nonostante il suo livello, il debito pubblico greco sia rimasto solvibile e i titoli pubblici appetibili fino al 2009? In termini generali, possiamo individuare tre tendenze di lungo periodo nel finanziamento del debito pubblico greco dal 1974 al 2009:

a) il netto passaggio da modalità *state led*, cioè controllate, regolate e finanziate dallo stato a modalità *market oriented* in cui il mercato primario e secondario dei titoli di stato ha assunto importanza fondamentale come canale di raccolta dei finanziamenti;

b) il peso sempre maggiore dei finanziamenti privati rispetto a quelli pubblici;

c) la crescente rilevanza assunta dagli investitori esteri e dai fondi comunitari rispetto alle fonti di finanziamento domestiche.

L'effetto congiunto di queste tre tendenze è stato duplice. Da un lato, la progressiva perdita di controllo dello stato sulle proprie fonti di finanziamento e su importanti strumenti di politica economica. Dall'altro, la dipendenza economica, e poi politica, sempre più marcata dal settore privato, dagli investitori esteri e dalla Comunità europea. Ma procediamo con ordine.

Nella evoluzione delle politiche di finanziamento del debito pubblico greco è individuabile un modello originario, dominante dal 1974 al 1985, che si può definire di *autarchia finanziaria*, in cui i costi dell'indebitamento venivano internalizzati dal sistema politico-finanziario domestico. Gli sviluppi successivi, a partire dalla metà degli anni '80, costituiscono un progressivo allontanamento da quel sistema di finanziamento.

L'autarchia finanziaria (1974-1985). Durante questa prima fase, l'impennata delle uscite fu compensata solo in minima parte dall'aumento delle entrate fiscali. Mentre le prime aumentarono del 23.3% del Pil, le seconde crebbero solo del 7.3% (vedi tabelle 1 e 2). Questo modestissimo incremento del gettito fiscale fu dovuto

essenzialmente alla crescita economica. Infatti, lo sganciamento della dracma dal dollaro americano nel 1975, anno in cui la Grecia richiese l'ammissione alla Comunità economica europea, e l'adozione di una più accomodante *crawling peg* (Alogoskoufis 1992, 227 e 230; 1995, 155) resero possibile la svalutazione della dracma, il che permise di mantenere un buon grado di competitività, anche in presenza di salari crescenti (Alogoskoufis 1995, 160, fig. 7)⁴¹.

Insomma, con lo sganciamento dal dollaro, il graduale deprezzamento della dracma e la svalutazione competitiva "le autorità greche si sono dotate di un ulteriore strumento di politica economica" (OECD 1976, 31) per favorire lo sviluppo e soddisfare *contemporaneamente* le domande politiche dei sindacati che, con la transizione al regime democratico, si erano fatte palesi e pressanti (Pagoulatos 2003, 86). Tuttavia, ciò non servì a colmare i deficit crescenti che andavano via via accumulandosi.

Infatti, il principale meccanismo che in questi anni ha permesso ai governi greci di espandere la spesa e la sfera pubblica non è stato il prelievo fiscale bensì la monetizzazione diretta ed indiretta del debito pubblico. Per quanto riguarda la monetizzazione *diretta*, dal 1974 al 1985 i trasferimenti dalla Banca centrale greca al governo sotto forma di finanziamenti ed anticipi sono aumentati di quasi il 1500% (vedi tab. 15)⁴². "La monetizzazione del debito, usata parsimoniosamente e principalmente per investimenti pubblici nel dopoguerra, divenne

⁴¹ Il *crawling peg* è un regime monetario di cambio fisso in cui una valuta si "aggancia" ad un'altra valuta, o a un paniere di valute, mantenendo la possibilità di aggiustamenti ogni qualvolta ciò risulti opportuno o conveniente.

⁴² Nel gennaio 1982 lo stato greco aveva maturato un debito di 250 miliardi di dracme con la Banca centrale della Grecia che viene convertito dal nuovo Governo in un prestito ventennale ad un tasso del 5% (OECD 1981-1982, 66).

Tabella 15. - *Finanziamenti della Banca di Grecia al settore pubblico*

Finanziamenti ed anticipi della BoG al settore pubblico (in milioni di dracme a prezzi correnti)					
	Governo	Enti pubblici	Imprese pubbliche	Istituti di credito speciale	Totale
1974	60.490	239	3.116	79.139	142.984
1975	59.339	281	3.090	94.960	157.670
1976	78.776	291	3.065	112.358	194.490
1977	98.644	283	3.522	132.050	234.499
1978	141.767	259	3.521	133.207	278.754
1979	180.822	235	3.538	148.813	333.408
1980	242.795	308	5.305	156.002	404.410
1981	468.833	383	5.426	175.065	649.707
1982	774.209	351	4.140	144.328	923.028
1983	686.037	317	3.257	160.209	849.820
1984	847.285	288	2.442	165.050	1.015.065
1985	906.171	257	1.684	182.004	1.090.116

*Fonti: Dati 1974-1977 - ELSTAT, Statistical Yearbook of Greece 1978, pag. 422, tab. XX:2.
 Dati 1978-1980 - ELSTAT, Statistical Yearbook of Greece 1982, pag. 413, tab. XX:2.
 Dati 1981-1985 - ELSTAT, Statistical Yearbook of Greece 1986, pag. 406, tab. XX:2.*

Tabella 16. – *Offerta di moneta M1 in Grecia 1974-1985*

	Offerta di moneta in milioni di dracme a prezzi correnti
1974	111.474
1975	128.887
1976	160.001
1977	187.037
1978	228.585
1979	264.460
1980	313.055
1981	385.928
1982	471.236
1983	535.729
1984	651.589
1985	797.449

Fonti: Dati 1974-1977 – ELSTAT, *Statistical Yearbook of Greece 1978*, pag. 422, tab. XX:1.
 Dati 1978-1981 – ELSTAT, *Statistical Yearbook of Greece 1982*, pag. 413, tab. XX:1.
 Dati 1982-1985 – ELSTAT, *Statistical Yearbook of Greece 1987*, pag. 432, tab. XX:1.

Dopo il 1974 la funzione principale del sistema finanziario controllato dallo stato”, cioè di quello che Pagoulatos (2003, 92) ha definito efficacemente *dirigismo finanziario*. Il suo effetto è stato l’aumento della base monetaria che dal 1974 al 1985 è settuplicata (vedi tabella 16) ed è stata assorbita principalmente dal settore pubblico che ha drenato liquidità sottraendola a quello privato (OECD 1976, 36-36, 1981-1982, 33-37) ed è diventato così il fattore trainante della creazione di moneta (*ivi*, 36, tab. 12).

Per quanto riguarda la monetizzazione *indiretta* i governi greci hanno fatto ricorso al meccanismo che costituisce l'ossatura del dirigismo finanziario greco, e cioè le quote dei depositi che fino al 1993 le banche commerciali erano obbligate a riservare all'acquisto di titoli pubblici o al finanziamento di specifici settori dell'economia (agricoltura, piccole imprese, aziende in difficoltà)⁴³. Per valutare l'importanza di questo dispositivo, e al suo impatto sull'economia, basti pensare che nel 1985 le quote riservate obbligatorie drenavano il 75% dei nuovi depositi di cui il 38% era destinato all'acquisto dei titoli di stato (vedi tabella 18 più avanti).

Questo era il cuore, l'elemento propulsore, di quello che il Fondo monetario internazionale ha efficacemente definito *government-led growth model* (IMF 2013, 7). Cioè un sistema di finanziamento dell'economia sostanzialmente nazionalizzato in cui le banche rispondevano non a logiche di profitto, ma di utilità pubblica.

Infatti, il sistema bancario greco fino alla metà degli anni '90 aveva una struttura duale: da un lato, le banche commerciali, che erano pubbliche o private, e, dall'altro, gli istituti di credito speciale, la maggior parte dei quali era nazionalizzata (OECD 1986, 54-61; 1995, pagina 50, figura 7). L'intero sistema bancario e del credito era regolato da una complessa rete di norme finalizzate a ridurre i costi di finanziamento del settore pubblico, incanalare il risparmio verso specifici settori dell'economia e disincentivare il credito al commercio e al consumo onde ridurre le importazioni (OECD 1986, 53).

L'erogazione del credito da parte degli istituti di credito speciale seguiva rigidi criteri politici in quanto era diretta ad imprese in difficoltà e a settori strategici per lo sviluppo nazionale. Si trattava quindi di potenti

⁴³ Su come le quote obbligatorie possano essere considerate una forma di monetizzazione indiretta si veda Pagoulatos (2003, 100).

strumenti di *policy* attraverso cui lo stato perseguiva i suoi obiettivi di politica economica e in questo senso, lo abbiamo già visto, è appropriato parlare di *dirigismo finanziario*.

Anche le banche commerciali erano sottoposte ad una stringente regolamentazione in quanto erano obbligate non solo ad erogare credito agevolato a specifici settori economici, ma anche ad investire quote crescenti dei nuovi depositi nell'acquisto di titoli di stato. Ciò permetteva al governo di raccogliere liquidità per finanziare spesa corrente ed investimenti pubblici e presentava tre vantaggi. In primo luogo, era uno strumento a cui si poteva ricorrere in alternativa alla espansione della base monetaria che generava spinte inflazionistiche (OECD 1981-1982, 34). In secondo luogo, dato il valore vincolante della norma, annullava l'incertezza ed i governi potevano così adottare politiche espansive della spesa pubblica sicuri di trovare i finanziamenti. Infine, si trattava di finanziamenti ottenuti ad un costo relativamente basso dato che i tassi di interesse erano *sottratti agli andamenti di mercato* in quanto stabiliti dal governo (Pagoulatos 2003, 100).

Il modello originario si configurava quindi come una vera e propria *autarchia finanziaria* che consentiva di sovvenzionare con grande autonomia le politiche espansive. Nel 1976 "il deficit era quasi totalmente finanziato internamente (principalmente con la vendita di buoni del Tesoro alle banche) mentre il finanziamento proveniente da fonti estere era quasi insignificante" (OECD 1977, 23). E questa tendenza perdurerà fino alla metà degli anni '80 (vedi tabella 17).

Affinché questo modello autarchico, alla base dello sviluppo e del modello di capitalismo greco, potesse riprodursi nel lungo periodo era necessario che si verificassero quattro condizioni:

a) non doveva esserci un tasso di disoccupazione troppo basso, altrimenti le iniezioni di liquidità derivanti

dalla monetizzazione del debito avrebbero generato spinte inflazionistiche;

b) il tasso di crescita doveva essere uguale o maggiore del tasso di interesse sui titoli pubblici, altrimenti si sarebbe verificato l'effetto "palla di neve"⁴⁴;

c) i depositi presso le banche commerciali dovevano mantenersi ad un livello tale per cui gli investimenti obbligatori fossero sufficienti a finanziare il deficit;

Tabella 17. – *Finanziamenti attraverso buoni del Tesoro*

	Spese in conto capitale in milioni di dracme a prezzi correnti	Buoni del Tesoro (Tbills) in milioni di dracme a prezzi correnti	Percentuale buoni del Tesoro su totale spese in conto capitale
1974	23.286	14.541	62.4
1975	32.511	16.018	49.2
1976	37.664	35.841	95.1
1977	44.998	39.262	87.2
1978	51.639	36.068	69.8
1979	64.085	41.407	64.6
1980	64.306	37.276	57.9
1981	97.080	47.010	48.4
1982	117.855	64.299	54.5
1983	169.210	83.126	49.1
1984	221.043	49.874	22.5
1985	274.197	5.633	2.0
<p>Fonti: Dati 1974-1977 ELSTAT, <i>Statistical Yearbook of Greece 1978</i>, pagina 406, tab. XIX:4. Dati 1978-1980 ELSTAT, <i>Statistical Yearbook of Greece 1982</i>, pagina 400, tab. XIX:4. Dati 1981-1985 ELSTAT, <i>Statistical Yearbook of Greece 1986</i>, pagina 396, tab. XIX:4.</p>			

⁴⁴ L'effetto "palla di neve" si verifica quando il tasso di crescita dell'economia è inferiore ai tassi di interesse sui titoli pubblici. Ciò provoca una riduzione delle entrate fiscali ed un aumento *endogeno* del deficit, cioè a prescindere dal livello delle entrate e delle uscite, dovuto al fatto che le entrate fiscali si riducono per la contrazione delle attività economiche, mentre le uscite sono inelastiche in quanto determinate dai tassi di interesse. Per una analisi più dettagliata di questo aspetto rimandiamo all'Appendice I.

d) e, soprattutto, lo stato doveva godere della sovranità monetaria sia per poter attuare forme di svalutazione competitiva, che per monetizzare il debito.

Mentre il quarto requisito non venne messo in discussione fino all'introduzione dell'euro, nel giro di alcuni anni gli altri tre iniziarono a mostrare la loro precarietà. Anzitutto, le politiche espansive portarono l'economia quasi alla piena occupazione (OECD 1979, 35; 1980, 35), e generarono quindi spinte inflazionistiche che a loro volta generarono aumenti salariali. Da ciò seguirono incrementi non programmati della spesa pubblica, della base monetaria e dei tassi di interesse nominali sui titoli pubblici⁴⁵. In secondo luogo, mentre i tassi di interesse aumentavano, l'attività economica era stagnante a causa della recessione internazionale. Iniziò così a crescere anche la spesa per gli interessi non compensata adeguatamente da un aumento delle entrate, dando luogo all'effetto "palla di neve".

Nel giugno del 1978, dopo quattro anni di politiche espansive, il governo fu costretto ad approvare un pacchetto di misure finalizzate a ridurre il deficit a cui si aggiunsero altri provvedimenti nel 1979 (OECD 1978, pagina 25, nota 27 e paragrafo 2.2.4).

Infine, i depositi presso le banche commerciali, la "miniera" da cui i governi attingevano finanziamenti attraverso il dispositivo degli investimenti obbligatori, rallentarono la loro crescita sia perché in generale c'è un tetto fisiologico al risparmio, sia perché le banche erano costrette ad offrire tassi modesti, visto che il governo calmierava gli interessi che era disposto a pagare sul debito pubblico. Inoltre, i tassi di interesse reali erano drastica-

⁴⁵ Nel 1978 e nel 1979 vi fu un rallentamento della crescita della base monetaria per frenare l'inflazione, ma colpì quasi esclusivamente il settore privato, mentre quello pubblico continuò ad alimentare spinte espansive (OECD 1979, pagina 24, tabella 7).

mente ridotti, fino ad assumere valori negativi, dalla crescita del tasso di inflazione che superava di alcuni punti percentuali i tassi di interesse nominali (OECD 1980, 51-52; 1984, 29).

Oltre l'autarchia finanziaria. Insomma, il modello dell'autarchia finanziaria iniziava a vacillare. Di questo Andreas Papandreou era consapevole e all'inizio del suo secondo mandato nel 1985 impresse un cambiamento alla politica economica greca alla cui realizzazione contribuì successivamente, a partire dai primi anni '90, anche Nuova Democrazia (si veda paragrafo 2.2.4). Per quanto riguarda le modalità di finanziamento del debito, vi fu un progressivo allontanamento dal modello originario attraverso la liberalizzazione dei mercati finanziari (1984-1997), con la conseguente formazione di un mercato secondario dei titoli pubblici, e lo smantellamento del sistema degli investimenti obbligatori (1991-1993).

Nel giro di poco più di un decennio venne drasticamente ridotta l'influenza dell'imponente e potente apparato bancario parapubblico, pilastro del dirigismo finanziario, attraverso il progressivo allentamento delle norme che regolavano i tassi di interesse, la concessione del credito e l'insieme delle attività bancarie. Questo percorso di liberalizzazione iniziò nel 1984 con la riduzione delle operazioni bancarie per cui era necessaria l'autorizzazione della Banca centrale greca⁴⁶. Proseguì per tutto il decennio successivo con un ampio programma di

⁴⁶ In effetti, il primo passo nella direzione della liberalizzazione delle attività finanziarie fu compiuto nel 1982 con l'abolizione del Comitato valutario, una specie di direttorio, costituito nel 1946, di cui erano membri il ministro per l'economia nazionale, che lo presiedeva, altri quattro ministri e il governatore della Banca della Grecia. Era responsabile di tutte le decisioni relative alla politica monetaria, del credito e dei cambi. Le sue competenze furono quindi trasferite alla Banca centrale greca.

deregolamentazione, attraverso l'abolizione progressiva di limiti e massimali posti alla concessione del credito alle attività commerciali, alle transazioni finanziarie sul mercato nazionale ed internazionale, alla vendita di titoli pubblici, ai tassi di interesse passivi e attivi⁴⁷. Terminò nel dicembre 1997, dopo un processo decisionale durato tre anni, con l'indipendenza della Banca centrale della Grecia dal governo, in quello che sembrò essere un tentativo *last-minute* per acquisire le credenziali per essere ammessi nel sistema monetario europeo (Panagiotarea 2013, 80). Le politiche di liberalizzazione crearono maggiore competizione tra le banche e, soprattutto, annullarono la struttura duale del sistema creditizio greco.

Parallelamente, tra il 1990 e il 1993 vennero gradualmente eliminate le quote obbligatorie dei nuovi depositi presso le banche commerciali vincolati all'acquisto di titoli di stato e investimenti in settori strategici o problematici (tabella 18).

Fu annunciata, inoltre, l'eliminazione a partire dal 1a gennaio 1994 della monetizzazione del deficit, in modo tale che il settore pubblico non avesse più la possibilità di ricorrere ai prestiti di breve periodo e a tassi agevolati da parte della Banca della Grecia (OECD 1993, 37). Il risultato di tutto ciò fu che "l'accesso privilegiato del settore pubblico a risorse finanziarie scarse è stato drasticamente ridotto, obbligandolo così a competere *alla pari con il settore privato*" (OECD 1993, 38, corsivo nostro).

⁴⁷ Per una analisi dettagliata degli interventi effettuati durante questo ciclo di riforme si vedano OECD (1986, parte IV; 1990, 64-67; 1995, Annex II) e Pagoulatos (2003, Appendix 3).

Tabella 18. – Quote riservate obbligatorie sul totale dei nuovi depositi (percentuali al dicembre di ogni anno)

	1975	1980	1985	1989	1991	1993
Settore pubblico	35.0	43.0	48.5	56.5	39.0	9.0
Acquisto buoni del Tesoro	28.0	36.0	38.0	38.0	30.0	9.0
Settore privato	21.0	22.0	26.5	10.0	10.0	-
Totale quote riservate	56.0	65.0	75.0	66.5	49.0	9.0
<p>Fonti: Dati 1975-1985 OECD, <i>Economic Surveys: Greece 1990</i>, pagina 103, annex I, tabella 2; Dati 1989-1993 OECD, <i>Economic Surveys: Greece 1990</i>, pagina 48, tabella 14.</p>						

Insomma, dal 1984 i governi greci furono investiti da un duplice cambiamento. Dal punto di vista finanziario si trovarono in balia della fluttuazione dei mercati, dopo che per più di venti anni, grazie all'autarchia, l'economia greca era stata uno spazio chiuso, protetto e relativamente tutelato. In secondo luogo, dal punto di vista delle politiche economiche, con lo smantellamento della regolazione bancaria e del sistema delle quote obbligatorie, i governi venivano privati di due importanti strumenti per indirizzare lo sviluppo economico e realizzare i loro obiettivi.

Nel giro di un decennio si era così passati dal *dirigismo* al *liberismo* finanziario, ovvero dalla *autarchia finanziaria* alla *finanziarizzazione del settore pubblico*. Un ruolo fondamentale in questo cambiamento lo ebbe la Comunità europea che, da un lato, influenzò gli orientamenti degli alti funzionari del governo e della Banca centrale della Grecia e, dall'altro, sostenne finanziariamente il piano di stabilità del 1985, cioè il primo passo verso l'affermazione del programma riformatore neoliberalista

(Pagoulatos 2003). Le idee che da alcuni anni circolavano in Europa sul ridimensionamento del settore pubblico, le privatizzazioni e le liberalizzazioni iniziarono ad affermarsi in Grecia, paradossalmente grazie all'uomo politico che fino a pochi anni prima le aveva apertamente osteggiate, cioè Andreas Papandreou.

Ma ciò che qui ci interessa maggiormente è l'effetto di questa svolta sulle modalità con cui il debito pubblico venne finanziato. L'incidenza delle erogazioni della Banca della Grecia si ridusse drasticamente e già a partire dal 1987 si formò un vero e proprio mercato dei titoli pubblici (OECD 1990, 65) che cambiò radicalmente la composizione del deficit. Nel 1988 gli investitori privati residenti (cioè escluse le banche) finanziavano il 31.2% del fabbisogno del settore pubblico; nel 1992, cioè dopo solo quattro anni, la percentuale è salita al 71% (OECD 1993, 54, tabella 10)⁴⁸. Un andamento simile lo troviamo nella composizione del debito pubblico che fino alla seconda metà negli anni '90 era posseduto per quasi l'80% da investitori domestici (vedi tabella 19) mentre nel 2009 tale quota è scesa a poco più del 30% (Reinhart e Trebesch, 2015, Appendix A, Figura A1).

I tassi di interesse aumentarono rapidamente per attirare capitali e sfuggirono al controllo del governo con l'effetto di generare un ulteriore incremento della spesa per interessi, del deficit e del debito. Nel 1985 il debito era il 48.9% del Pil, il deficit primario dell'8.6% e la spesa per interessi il 5.4%. Dopo dieci anni, nel 1995, il debito è salito al 101.3%, la spesa per interessi al 10.3% ed è

48 "L'acquisizione dei titoli governativi da parte di investitori privati finanzia più del 70% del fabbisogno del settore pubblico, una quota piuttosto più elevata che nel 1991. Le banche sono state per la prima volta venditori netti di titoli pubblici e questo riflette la progressiva eliminazione degli investimenti obbligatori in titoli pubblici" (OECD 1993, 54).

solo parzialmente compensata da un avanzo primario, cioè da un'eccedenza delle entrate sulle uscite, del 2.1%.

Tabella 19. – *Fonti di finanziamento estere del debito del governo generale (% sul totale)*

	% finanziamenti esteri su totale debito
1989	24.9
1990	19.6
1991	20.5
1992	20.0
1993	19.0
1994	20.5
1995	20.2
1996	19.1
1997	20.7
1998	22.2
<p><i>Fonti:</i> Dati 1989-1991 OECD, <i>Economic Surveys: Greece 1992</i>, pag. 63, tab.16. Dati 1992-1994 OECD, <i>Economic Surveys: Greece 1996</i>, pag. 42, tab.8. Dati 1995-1998 OECD, <i>Economic Surveys: Greece 1998</i>, pag. 61, tab.9.</p>	

Insomma, la “disciplina di mercato” ottenne in questa fase gli effetti esattamente *opposti* a quelli desiderati in quanto il debito pubblico continuò a crescere vorticosamente. Era quindi necessario riacquisire il controllo sul deficit sfruttando, e non subendo, le opportunità offerte dall’apertura dei mercati. Questo obiettivo fu realizzato grazie a due cambiamenti che impressero una svolta all’andamento del debito e, soprattutto, che esulavano dalla politica fiscale in senso stretto: da un lato, l’innovazione dei titoli pubblici offerti e, dall’altro, l’adesione della Grecia all’eurozona dal gennaio 2001 a cui

seguì l'adozione della moneta unica a partire dal primo gennaio dell'anno successivo.

L'innovazione finanziaria e la riduzione dei servizi sul debito. Il passo successivo alla liberalizzazione dei mercati fu la diversificazione dei prodotti finanziari emessi dallo stato greco in modo tale da ridurre l'incidenza *annua* delle spese per interessi, contenere il deficit e ridurre il debito. Si creò un mercato secondario dei titoli di stato per calmierare i tassi di interesse, fu costituita una piattaforma informatica per facilitare le transazioni e si diversificò l'offerta di prodotti finanziari: vennero emessi titoli a scadenza pluriennale, a rendimento variabile, *zero coupon bond* e, soprattutto, titoli con cedola in valuta straniera, meno costosi per lo stato greco. Queste operazioni di *debt management* attivarono un "circolo virtuoso" (fig. 5) che consentiva, se non di ridurre, almeno di tenere sotto controllo il deficit e il debito, anche grazie al crescente afflusso di fondi comunitari nel corso degli anni '90 (fig. 6).

La reazione delle istituzioni finanziarie al processo di liberalizzazione dei mercati fu piuttosto lenta (OECD 1990, 87) ed è solo dal 1997 che l'adozione degli strumenti di *debt management* (OECD 1998, 58 e nota 28) ebbe effetti tangibili sul debito che, per quanto a livelli elevatissimi, si stabilizzò definitivamente (vedi figura 1).

L'entrata nell'euro e l'arrivo dei capitali esteri. La svolta fondamentale nelle modalità di finanziamento del debito pubblico greco si ebbe con l'adozione dell'euro nel 2001. "Dal momento in cui la Grecia aderì all'eurozona, il suo indebitamento estero è più che raddoppiato da circa il 75% del Pil nel 2001 al 180% nel 2010" (Reinhart e Trebesh 2015, 314 e fig. A2 dell'appendice online). E già nel 2001 l'Oecd sottolineava l'evidente interesse degli investitori esteri ad acquistare titoli pubblici greci a lunga scadenza e a tasso fisso (OECD 1981, 40). Negli anni 2000 la Grecia è stata quindi inondata da un fiume

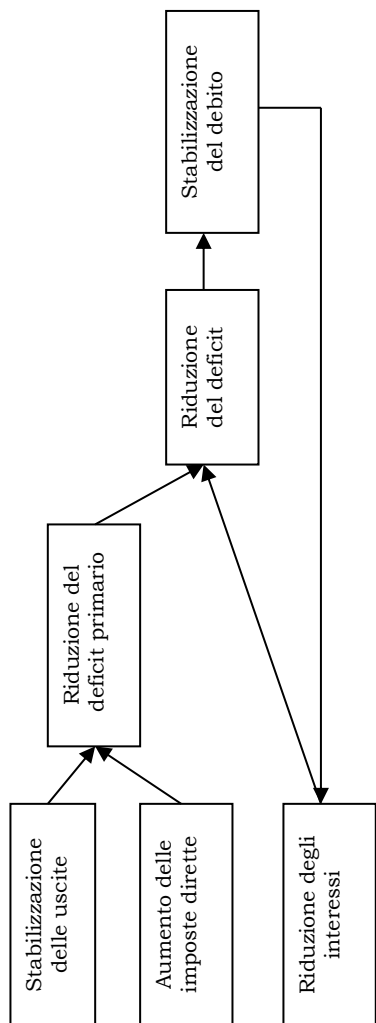
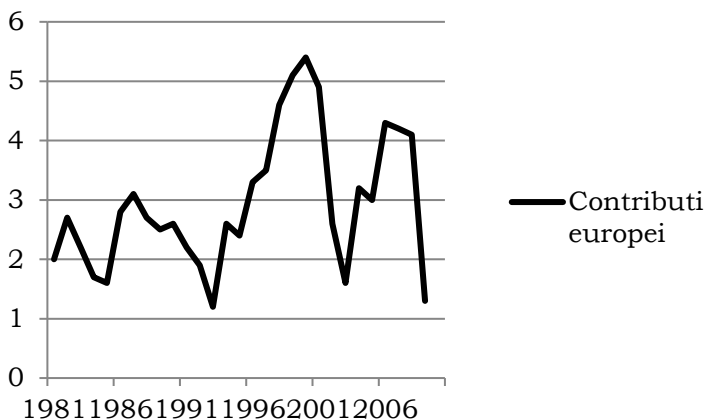


Figura 5. Il circolo “virtuoso” della stabilizzazione del debito (1994-2007)



Fonti: ns. elaborazione su dati Elstat, *Statistical Yearbook of Greece*, 1987, tabella XIX:3, pagina 420 (dal 1981 al 1986); 1990-1991, tabella XIX:3, pagina 489 (1987 e 1988); 1994-1995, tabella XIX:3 pagina 442 (dal 1989 al 1992); 1999, tabella XIX:3, pagina 467 (1993); 2000, tabella XIX:3, pagina 453 (dal 1994 al 1998); 2004, tabella XVIII:3, pagina 463 (dal 1999 al 2003); 2008, tabella XVIII:3, pagina 447 (2004); 2010, tabella XVIII, pagina 475 (dal 2005 al 2009).

Figura 6. – *Percentuale dei contributi comunitari sul totale delle entrate*

di liquidità proveniente soprattutto dalle banche tedesche e francesi e, parallelamente, sono diminuiti i rendimenti dei titoli, riducendo la spesa in interessi⁴⁹.

Andritsky (2012) fa notare come entrambi i fenomeni, cioè sia l'aumento degli investitori esteri che la

⁴⁹ Fino al 2003 l'indice di globalizzazione finanziaria della Grecia è stato inferiore di quello a livello mondiale, da quell'anno lo supera progressivamente; sul punto si veda <https://KOF Globalisation Index - KOF Swiss Economic Institute | ETH Zurich>. Nel 1995 il rendimento dei tassi di interesse sui titoli di stato greci era circa del 17%, nel 2001 era sceso al 4%, pari a quello dei titoli tedeschi, per aumentare di nuovo a partire dal 2008 (Andritsky 2012, pagina 22, fig. 7).

concomitante riduzione del rendimento dei titoli pubblici, non siano una particolarità greca. Ciò che invece costituisce un tratto distintivo è che nel momento in cui arriva la crisi, tra i paesi con un debito pubblico molto elevato – come, per esempio, l'Italia o il Giappone, - la Grecia è quello in cui la quota di debito posseduta dai residenti è più bassa (Andritsky 2012, pagina 18, figura 6)⁵⁰. Ciò ha generato una forte dipendenza dall'estero e il rischio di interferenze politiche straniere, come era già accaduto per ben quattro volte nella storia greca (Reinhart e Trebesch 2015).

Elevato, ma sostenibile? Il fatto curioso è che negli anni 2000 il debito pubblico greco – nonostante la sua consistenza – fosse *comunque* percepito perfettamente solvibile (Porzecanski 2012, 2; Wyplosz 2014, 4). Lo spread era minimo, e ciò significava che i titoli greci venivano considerati affidabili come quelli tedeschi, e le agenzie di rating non avevano alcun problema a collocarli in fascia A⁵¹.

Alla base di questo ottimismo stavano tre fattori. Il primo è che con l'adozione della moneta unica si eliminava il rischio valuta per un paese che, come abbiamo visto, aveva fatto ricorso più volte alla svalutazione della dracma per sostenere l'economia. Il secondo è che gli investitori sapevano che sarebbero stati loro stessi a

⁵⁰ Alla fine del 2009 – cioè quando sta per scoppiare la crisi – il debito pubblico greco è il 129% del Pil e il 75% era detenuto da investitori stranieri (IMF 2013a, 6).

⁵¹ Si noti che in questa fase (2000-2008), durante la quale i titoli pubblici greci hanno un rendimento ed un rating pari ai titoli tedeschi, il debito pubblico della Grecia è mediamente il 170% di quello della Germania. Questo smentisce la tesi secondo cui l'eccessivo indebitamento, creando sfiducia, sarebbe la causa della contrazione del credito estero e dell'aumento dello spread. E questo vale non solo per la Grecia. Sul punto si veda Wyplosz (2014, 4).

rifinanziare il debito che si accumulava grazie allo schema Ponzi, acquistando nuovi titoli e, soprattutto con la certezza che il fabbisogno finanziario della Grecia era, e sarebbe rimasto, comunque molto elevato. Il terzo è che gli investitori molto probabilmente pensavano che, in caso di *default* della Grecia, l'Europa sarebbe accorsa in suo aiuto. Come vedremo tra poco, le pressioni esercitate dai mercati all'inizio del 2010, minacciando un contagio a livello europeo qualora non ci fossero stati consistenti interventi finanziari internazionali confermano questa ipotesi. Insomma, comprare titoli greci era percepito come un investimento *riskless*, sicuro e garantito che si sarebbe riprodotto nel tempo. Fu sufficiente che emergesse tutta la fragilità di queste certezze perché il debito greco apparisse di colpo "troppo alto".

Alla domanda iniziale – come è stato possibile finanziare per trent'anni l'accumularsi dei deficit e il debito spaventoso che si è venuto a creare? – ora è possibile dare una risposta. In una prima fase, i finanziamenti sono giunti dall'interno, dal sistema politico-economico attraverso la monetizzazione e il meccanismo degli investimenti obbligatori. In parole povere, lo stato che si indebitava controllava pienamente anche gli strumenti per finanziare i propri debiti. Successivamente questo meccanismo ha mostrato i suoi limiti ed è stato gradualmente smantellato. Al suo posto si è affermato progressivamente, a partire dalla fine degli anni '90, un mercato finanziario internazionale del debito che si basava anch'esso su una sorta di *autoreferenzialità finanziaria*, simile al precedente sistema: i creditori di oggi erano gli stessi che domani avrebbero rifinanziato il debito e, soprattutto, gli interessi. Una garanzia, un investimento sicuro; fino a che con la crisi e l'improvvisa contrazione della liquidità i finanziatori esteri hanno capito che non sarebbe più stato conveniente rifinanziare il debito.

Con la crisi – e qui per completezza anticipiamo quanto vedremo meglio più avanti – i creditori esteri si

liberano molto rapidamente dei titoli di stato greci, divenuti ormai “tossici”. Si ha quindi nel volgere di due anni un ulteriore cambiamento nelle modalità di finanziamento del debito. Gli investitori esteri perdono rilevanza e si apre una breve fase di rinazionalizzazione del debito, in mano prevalentemente alle banche greche (Andriksy 2012, 22, fig. 7; Merler e Pisani-Ferry 2012, 5; IMF 2013, 19-20; Minenna 2015a). Ma soprattutto, data la debolezza del sistema bancario greco, acquisiscono un ruolo fondamentale gli attori pubblici, prima fra tutti la Banca centrale europea (tabella 20).

Tabella 20. – *Il finanziamento del debito pubblico prima e dopo la crisi* (valori percentuali sul totale)

	2007	2011	Differenza 2007-2011
<i>Non residenti</i>	73.8	38.5	-35.5
<i>Banca centrale europea</i>	-	22.9	+22.9
Banca centrale di Grecia	1.4	2.6	+1.2
Banche domestiche	10.6	19.4	+8.8
Altre istituzioni pubbliche	11.3	10.1	-1.2
Altri residenti	2.9	6.5	+3.6
Totale	100.0	100.0	
<i>Fonte: Merler e Pisani-Ferry 2012, pag. 3, tabella 1.</i>			

La quota di titoli dei non residenti (in corsivo) si riduce comunque del 12.4%, mentre quella detenuta da attori pubblici (Banca centrale europea, Banca centrale greca e altre istituzioni pubbliche) aumenta del 22.9%⁵².

⁵² La cifra risulta uguale al finanziamento della Bce solo perché l'aumento degli impegni della Banca centrale di Grecia

Per concludere, è possibile individuare dal 1974 ad oggi quattro differenti modi in cui si è stato finanziato il debito pubblico (figura 7). Nella prima fase, che abbiamo definito dell'autarchia finanziaria, le fonti di finanziamento sono principalmente domestiche e pubbliche o comunque meticolosamente regolate dallo stato. Nel corso degli anni '90, con la liberalizzazione dei mercati e lo smantellamento delle quote obbligatorie, i principali finanziatori sono i *non bank residents*, cioè privati cittadini greci che investono in titoli pubblici non avvalendosi della intermediazione delle banche. Dal 2000 allo scoppio della crisi in Grecia si ha un massiccio flusso di capitali privati esteri che diventano i principali finanziatori del debito pubblico greco. Con la crisi, questi investitori privati non residenti ritirano rapidamente i loro capitali e l'onere del "salvataggio" – come vedremo le virgolette sono d'obbligo – delle finanze pubbliche greche ricade sugli altri stati dell'eurozona sia direttamente, con i prestiti bilaterali del 2010, che indirettamente attraverso il canale delle Bce e del cosiddetto Fondo salva stati (prima Efsf poi Esm).

	Finanziatori domestici	Finanziatori esteri
Finanziatori pubblici	1974-1989 L'autarchia finanziaria	2010-2018 I "salvataggi"
Finanziatori privati	1990-2000 Il mercato finanziario nazionale	2001-2009 I capitali esteri

Figura 7. – *Il finanziamento del debito pubblico greco (1974-2018)*

è pari alla riduzione degli investimenti di altre istituzioni pubbliche ($\pm 1.2\%$).

2.2.4 Ridurre il disavanzo: dal modello originario alla convergenza reale

Osservando l'andamento del debito (vedi figura 1) si potrebbe ricavare l'impressione che i governi greci non abbiano fatto nulla per cercare di arginarlo, ma abbiano accettato il suo incessante aumento e, successivamente, la sua stabilizzazione a livelli altissimi come una sorta di destino ineluttabile. Nulla di più infondato. A partire dal 1978, cioè solo quattro anni dopo l'instaurazione della democrazia, è stato un susseguirsi di tentativi di risanamento delle finanze pubbliche attraverso programmi, piani e pacchetti fiscali restrittivi (Pagoulatos 2018, 10). Qui analizzeremo i più significativi, cioè:

- il consolidamento fiscale 1978-1979,
- il piano di stabilizzazione 1985-1987,
- il programma di consolidamento di medio termine 1991-1993 e la sua integrazione dell'agosto 1992,
- il programma di convergenza 1993-1998 del dicembre 1992 e il suo aggiornamento del giugno 1994,
- il programma di convergenza 1998-2001 e il suo aggiornamento del 1999⁵³.

Successivamente, a partire dal 2001, le politiche fiscali della Grecia confluirono nel Patto di crescita e stabilità a livello europeo con l'attivazione, laddove necessario, della *excessive deficit procedure*⁵⁴.

Il consolidamento fiscale 1978-1979. La prima manovra consiste in un pacchetto fiscale approvato l'11 ottobre 1978 integrato da alcuni interventi nel 1979. L'obiettivo è la riduzione del deficit da realizzarsi sia contenendo le spese (blocco delle assunzioni nel settore

⁵³ Nella ricostruzione dei cicli di riforma ci si è avvalsi di Panagiotarea (2013), Trantidis (2016) e Siani-Davies (2017) e OECD (varie annate).

⁵⁴ Su questa fase, tra il 2001 e il 2010, si vedano i paragrafi 2.1.3 e 2.1.4.

pubblico) che aumentando le entrate (lotta all'evasione fiscale). A queste misure se ne affiancano altre che sembrano andare in senso opposto: estensione al 1982 degli incentivi agli investimenti e aumento delle detrazioni fiscali per industria e artigianato, che ne avevano già ottenute alcune in maggio. Vengono infine alzati i tassi di interesse bancari per stimolare il risparmio (OECD 1978, pag. 25, nota 24). I risultati sono molto modesti soprattutto a causa delle difficoltà di ordine amministrativo incontrate nella lotta all'evasione fiscale (OECD 1980, 35) e l'impatto della manovra sia sul deficit che sul debito non sono percepibili (vedi tabella 1).

Il piano di stabilizzazione 1985-1987. Subito dopo le elezioni del giugno 1985, vinte per la seconda volta dal PASOK, la Banca della Grecia segnala una grave crisi di liquidità sul fronte delle partite correnti con il rischio di *default* in quanto emergono serie difficoltà a raccogliere fondi sui mercati finanziari (Pappas 2014, 30-31; Trantidis 2016). Il Consiglio Ecofin concede nel novembre 1985 il suo aiuto e fornisce garanzie ad un prestito di 1,75 miliardi di Ecu raccolto dalle banche commerciali. Pone però un vincolo di condizionalità, cioè che la Grecia elabori, con la consulenza dei tecnici della Commissione, una manovra politica di risanamento delle finanze pubbliche. Parte del prestito sarebbe stata erogata automaticamente alla presentazione del programma, la restante solo dopo il suo avvio. L'11 ottobre viene presentato, ed approvato dalla Commissione, il piano di stabilizzazione 1985-1987, il primo serio tentativo di consolidamento del debito pubblico greco (Alogoskufis 1992, 227).

Il piano prevede la svalutazione della dracma del 15% per incrementare le esportazioni e la produzione, l'aumento sia delle imposte dirette ed indirette che delle tariffe sui servizi pubblici, la riduzione degli incarichi nella pubblica amministrazione, la contrazione del credito e una importante modifica nell'indicizzazione delle retribuzioni non più agganciate all'inflazione passata, ma

a quella prevista⁵⁵. L'attuazione del piano sembrava dare i suoi effetti e questo paradossalmente ne decretò l'abbandono⁵⁶. Infatti, con l'avvicinarsi delle elezioni del 1989 il PASOK si rese conto che le politiche di austerità che stava attuando avrebbero eroso il suo seguito elettorale, anche perché stavano emergendo conflitti interni al partito, e quindi costrinse l'allora ministro dell'economia nazionale Simitis a dimettersi nel dicembre 1987. L'opposizione, per la stessa ragione, cioè la paura di perdere consenso elettorale, non poteva sostenere un piano di stabilizzazione impopolare che stava imponendo costi consistenti ai cittadini, così appoggiò la fine del piano di stabilizzazione. La prima stagione del rigore finanziario fu breve.

Complessivamente, il piano di stabilizzazione realizzò solo parzialmente i suoi obiettivi. Se sul fronte della bilancia dei pagamenti vi fu un netto miglioramento grazie all'incremento delle esportazioni, meno positivi furono i risultati per quanto riguarda la politica fiscale. Aumentarono le entrate, si ridussero le uscite, diminuì il disavanzo grazie ad una robusta contrazione del deficit primario che compensò l'aumento degli interessi, ma, nonostante ciò, il debito crebbe ulteriormente (tabella 21).

Il piano presentava due limiti tra loro connessi: in primo luogo si basava più sull'aumento delle entrate che

⁵⁵ In pratica questo consisteva nello smantellamento dell'*Automatic Wage Indexation* (ATA) sistema di indicizzazione delle retribuzioni, l'equivalente della nostra "scala mobile", la cui istituzione era stata il perno delle politiche del PASOK nella prima metà degli anni '80.

⁵⁶ Il piano ha comunque raggiunto tre "successi": l'abbassamento del tasso di inflazione (dal 17.5% nel 1986 al 14.3% nel 1987), il ritorno delle retribuzioni in termini reali ai livelli del 1980 (Panagiotarea 2014, 44) e, nonostante il suo carattere restrittivo, la tutela dei livelli occupazionali (Alogosfukis 1992, 237).

sulla riduzione delle uscite (Alogoskufis 1992, 238 e 243) e in secondo luogo la stima delle entrate, si basava “*come negli anni precedenti*, sulla sopravvalutazione degli incassi aggiuntivi derivanti dalla lotta all’evasione fiscale e della rapidità nel recuperare le tasse arretrate” (OECD 1987, 12, corsivo nostro).

Tabella 21. – *Impatto fiscale del piano di stabilizzazione 1985-1987 (% sul Pil)*

	1985	1987	Differenza 1985-1987
Entrate	34.3	36.0	+1.7
Uscite	48.3	47.6	-0.7
Deficit	14.0	11.7	-2.3
Deficit primario	8.6	4.5	-4.1
Interessi	5.4	7.2	+1.8
Debito	48.9	57.0	+8.1
<i>Fonte: vedi tabella 2</i>			

Ma la continuità con la precedente linea di politica economica del PASOK si nota, come sottolinea molto acutamente Trantidis (2016), in un tratto ben più importante e cioè che, sebbene venga accettata una disciplina fiscale più severa, non vi è alcun cedimento rispetto al paradigma di politica economica neoliberalista che si stava affermando in Europa centrato sul ridimensionamento dello stato. Non sono previste privatizzazioni, né deregolamentazioni, né liberalizzazioni, né dismissione di imprese in sofferenza, né riduzione del settore pubblico. Il PASOK non desiste nel tutelare l’integrità del *modello originario* di sviluppo greco, basato sulla centralità dello stato e delle politiche distributive, già delineatosi durante il governo Karamanlis (Evangelopoulos 2012, 96).

Il piano di consolidamento di medio termine 1991-1993. Una situazione simile alla precedente si venne a creare nel 1990, al termine del biennio elettorale 1989-1990⁵⁷. Una volta abbandonate le politiche di austerità del piano di stabilizzazione 1985-1987 per ragioni strettamente politiche, cioè conflittualità sociale e divisioni all'interno del partito di governo, la situazione economica si era deteriorata rapidamente e tutti i benefici creati da quella manovra di politica economica erano svaniti rapidamente⁵⁸.

Nel novembre 1989 il nuovo governo Zolotas comunica che vi è il serio pericolo che non si riescano a pagare gli stipendi ai dipendenti pubblici. Alla richiesta del governo di aprire una nuova linea di credito, il 19 marzo 1990 il presidente della Commissione europea Delors risponde con una lettera in cui si evidenzia come la

⁵⁷ Nel giugno 1989 si sono tenute le elezioni, il risultato non ha consentito la formazione di una chiara maggioranza. Si è quindi formato nel luglio 1989 un governo di coalizione composto da Nuova Democrazia e dall'estrema sinistra, ma guidato da Tsannis Tsannetakis, con l'obiettivo di consentire lo svolgimento di procedimenti giudiziari nei confronti di Papandreou e di altri dirigenti del PASOK. A questo è seguito, dal 12 ottobre 1989, un governo di salvezza nazionale presieduto da Grivas, presidente della Corte suprema di Grecia. Nel novembre 1989 si sono svolte nuove elezioni che non hanno portato anche questa volta alla formazione di una maggioranza parlamentare. Venne quindi incaricato Zolotas, ex governatore della Banca di Grecia, di formare un governo del quale fecero parte tutti i partiti. Data la situazione economica sempre più grave e l'incapacità del governo di affrontarla, nell'aprile 1990 si è votato di nuovo ed ha vinto, sebbene di stretta misura, Nuova Democrazia (Panagiotarea 2013, 45-46).

⁵⁸ Segnali di allarme sul peggioramento della situazione economica erano stati segnalati da due rapporti della Comunità europea e dell'Oecd rispettivamente del 19 ottobre 1989 e dell'8 febbraio 1990.

situazione delle finanze pubbliche greche metta a rischio la collocazione della Grecia nel Mercato unico, nell'EMU e nello stesso processo di integrazione europea. Il messaggio, come si suole dire, è chiaro e forte.

Nel novembre 1990, durante la redazione della legge finanziaria 1991, il governo avvia una trattativa con la Commissione europea per l'apertura di una nuova linea di finanziamenti. L'Ecofin nel dicembre 1990 risponde negativamente in quanto il piano di risanamento presentato è troppo generico. Nel gennaio 1991 la Commissione cambia orientamento e concede un prestito di 2.2 miliardi di Ecu sottoponendo la Grecia ad una vera e propria forma di commissariamento. Il prestito sarebbe stato erogato in tre *tranche* versate dopo un sopralluogo, da svolgersi tre volte l'anno, degli ispettori della Commissione per verificare la congruenza tra le politiche economiche del governo e il programma concordato.

Il governo di centrodestra di Mitsotakis imprime quindi nel febbraio 1991 una svolta alla politica economica con un programma neoliberista, il piano di consolidamento di medio termine 1991-1993, che ruota intorno a cinque punti: a) riduzione del deficit, b) vendita o cessione delle aziende pubbliche in perdita, c) interventi degli imprenditori privati nei servizi pubblici, d) liberalizzazione dei mercati, e) aumento dell'efficienza della pubblica amministrazione. A differenza del programma di stabilizzazione 1985-1987, che verteva esclusivamente sul consolidamento fiscale, questo prevede anche riforme strutturali. E, inoltre, ricorda per molti aspetti i *Memorandum of Understanding* della crisi 2010-2018.

Erogata la prima *tranche* nel marzo 1991, gli ispettori della Commissione verificano, durante la visita di maggio 1991, che i fondi sono stati spesi per il parziale finanziamento del deficit e il bonus pasquale dei dipendenti pubblici, finalità ben differenti da quelle originariamente concordate. La Grecia viene quindi invitata, direttamente dalla Commissione, ad attenersi al programma

pattuito, in particolare per quanto riguardava le riforme strutturali.

Successivamente Mitsotakis rinnova la composizione del governo e imprime una accelerazione al processo di riforme. Nell'agosto 1992 viene approvato un pacchetto di interventi che inasprisce le politiche tributarie con la semplificazione del sistema delle aliquote, l'aumento delle imposte indirette e una campagna molto aggressiva contro l'evasione fiscale. Vengono avviate le privatizzazioni e la parziale liberalizzazione di alcuni mercati; inoltre vengono congelate le retribuzioni dei dipendenti pubblici.

L'attuazione del programma di austerità incontra forti resistenze non solo da parte dell'opposizione e dei sindacati ma anche di alcune componenti interne del partito di governo e di alcuni gruppi sociali, quali i liberi professionisti e i lavoratori autonomi, che erano tradizionalmente legati a Nuova Democrazia, aprendo così la strada al PASOK che vincerà le elezioni dell'ottobre 1993 (Pappas 2014, 34).

I risultati di questo ciclo di politiche sono modesti in quanto le privatizzazioni e le dismissioni riguardano solo alcune imprese di piccole dimensioni, la riduzione delle assunzioni nella pubblica amministrazione è moderata, e la deregolazione avviene su scala molto limitata (Panagiotarea 2013, 49).

Lievemente più incoraggianti sono invece gli effetti sul piano fiscale. Il deficit si è ridotto, soprattutto grazie alla presenza di un minimo avanzo primario generato più dall'incremento delle tasse che dal taglio delle spese. Aumentano, invece, sia il peso relativo del pagamento degli interessi, nonostante l'allungamento della maturità dei titoli pubblici detenuti da investitori domestici, che il debito (tabella 22).

Tabella 22. – *Impatto fiscale del piano di consolidamento a medio termine 1991-1993 (% sul Pil)*

	1991	1993	Differenza 1991-1993
Entrate	36.4	39.8	+3.4
Uscite	50.8	52.7	+1.9
Deficit	14.4	12.8	-1.6
Deficit primario	2.8	-0.3	-3.1
Interessi	11.6	13.2	+1.6
Debito	74.8	100.3	+25.5
<i>Fonte : vedi tabella 2</i>			

Il programma di convergenza 1993-1998 e il suo aggiornamento 1994-1999. Di fronte alla difficile situazione fiscale e alle critiche che vengono rivolte alla politica economica di Nuova Democrazia da parte della Comunità europea, del Fondo monetario internazionale e di alcuni economisti di livello internazionale, il governo nel dicembre 1992 approva il Programma di convergenza 1993-1998 i cui obiettivi erano la riduzione del, fabbisogno del settore pubblico e il contenimento dell'inflazione per cercare di rispettare i parametri di Maastricht ed ottenere l'annessione al sistema monetario europeo⁵⁹. Il

⁵⁹ Nel maggio 1992 Delors sottolinea il fatto che nonostante i fondi europei, la Grecia si trova al di fuori della traiettoria europea delle riforme. È importante sottolineare come le critiche provenienti da fonti europee vertessero non tanto sulla situazione fiscale, ma sullo stato di avanzamento delle riforme strutturali, cioè su fattori di natura istituzionale. Ciò che veniva richiesto non era tanto che la Grecia avesse “i conti in ordine”, ma ben di più, cioè che assimilasse un modello

programma ha vita breve, un semestre circa, in quanto il deficit è completamente fuori controllo e l'aumento delle imposte indirette dell'agosto 1992 ha riacceso le spinte inflazionistiche (OECD 1993, 49; Panagiotarea 2013, 74).

Nel settembre del 1994 il Consiglio europeo avvia una *excessive deficit procedure*, che terminerà nel dicembre 1999, pochi mesi prima dell'adozione dell'euro. Parallelamente il governo greco approva un nuovo programma di convergenza 1994-1999 che si pone obiettivi estremamente ambiziosi: elevata crescita grazie a investimenti pubblici e privati, riduzione del deficit, stabilizzazione del debito, contenimento dell'inflazione e aumento dell'occupazione. Il tutto ovviamente era finalizzato a cercare di rispettare i parametri di Maastricht per prepararsi all'entrata nell'eurozona il primo gennaio 1999 (OECD 1993, 49). La manovra venne inoltre sostenuta dalla *hard dracma policy*, che prevedeva che la Banca centrale greca annunciasse un tasso di cambio fisso in modo da ridurre le spinte inflazionistiche e dare credibilità all'intervento del governo (OECD 1996, 11; Lazaretou 2003, 30 e 35).

Il piano di consolidamento fiscale prevedeva l'allargamento della base imponibile, senza aumentare le aliquote per non deprimere la domanda e il rallentamento dell'aumento della spesa pubblica attraverso una

politico-economico che le era del tutto estraneo. Nel febbraio 1992, Christophersen, vicepresidente della commissione con l'incarico di seguire il programma di stabilizzazione della Grecia afferma che *nonostante* vi siano stati miglioramenti sul fronte della bilancia dei pagamenti, dell'inflazione e dei tassi di interesse, la Grecia era in ritardo con il suo programma di privatizzazioni, di riforma del sistema di sicurezza sociale, di riduzione del deficit e di lotta contro l'evasione.

limitazione delle nuove assunzioni⁶⁰. Aumento delle entrate e rallentamento delle uscite avrebbero dovuto portare ad una riduzione del deficit primario o, nella migliore delle ipotesi, ad un avanzo di bilancio, mentre sul fronte dei servizi sul debito, la dracma “pesante” unita ad una politica monetaria restrittiva avrebbero dovuto portare ad un abbassamento dei tassi di interesse e, quindi, ad una riduzione del deficit, grazie al controllo esercitato sulla sua componente più esplosiva, cioè i servizi sul debito. Il principale strumento di politica fiscale, ed in questo si evidenzia di nuovo la *continuità* con i precedenti programmi di risanamento, rimane comunque l'introduzione di una serie di misure per incrementare le entrate (OECD 1996, 35).

La strategia alla base del programma di convergenza sembrava essere promettente tanto che l'Oecd (OECD 1996, 11) parla dell'avvio di un “circolo virtuoso” che, anche se non ha ancora dato i suoi risultati, può risultare efficace. Alla fine del 1995 iniziano tuttavia a sorgere alcune difficoltà e con la legge finanziaria 1996 appare chiaro che sarà difficile realizzare gli ambiziosi obiettivi che si erano stabiliti (OCSE 1997, 49-50). Per quanto riguarda le entrate il loro aumento è meno cospicuo di quanto previsto, a causa di forti ritardi nella lotta all'evasione e di introiti piuttosto modesti dei condoni. Sul fronte delle uscite la riduzione dei tassi di interesse sui titoli pubblici è stata moderata, mentre sono aumentate le retribuzioni dei dipendenti pubblici. Insomma, si sente l'avvicinarsi delle elezioni dell'autunno del 1996 e l'avvio del ciclo elettorale di bilancio.

Bisogna notare come, nonostante queste difficoltà, il governo sia *comunque* riuscito a rispettare gli obiettivi

⁶⁰ È opportuno sottolineare come la spesa pubblica primaria, cioè al netto degli interessi, sia già al di sotto della media europea per compensare il basso livello delle entrate e l'alta incidenza del pagamento degli interessi (OECD 1996, 47).

del programma di convergenza grazie ad alcuni trucchi di contabilità creativa che hanno consentito di far figurare un surplus primario di bilancio superiore di ben due punti percentuali ai flussi contabili effettivi. E la cosa ancora più interessante è che tutto ciò è stato approvato dalla Commissione in quanto è avvenuto secondo procedure conformi alle sue direttive (OECD 1997, 49; 1998, 58)⁶¹.

Superate le elezioni del settembre 1996, vinte dal PASOK, il governo riprende con determinazione la politica di convergenza nominale rispetto ai parametri di Maastricht. Il programma dei tre governi Simitis – che durarono dal 1996 al 2004 – costituiva un ambizioso tentativo di modernizzazione dell'economia e del sistema politico-amministrativo greco senza ricorrere a politiche neoliberiste (Mitsopoulos e Pelagidis 2012, 212). La strategia adottata agisce su tre fronti (OECD 1998, 58-59; Panagiotarea 2013, 78-79):

- dal lato delle entrate, rendere più efficace l'implementazione delle leggi fiscali (contrastare l'evasione fiscale, effettuare gli accertamenti sulla base di parametri "oggettivi" e presuntivi, recuperare gli arretrati) e incrementare le entrate derivanti dai titoli a tasso variabile emessi dalle imprese pubbliche;

- dal lato delle uscite razionalizzare la redazione della legge finanziaria in modo da tenere sotto controllo i flussi di spesa e tagliare le spese che non siano investimenti;

- per quanto riguarda il pagamento degli interessi, che costituiscono un grosso problema in quanto

⁶¹ Senza entrare in dettagli tecnici, possiamo dire che gli *escamotage* consistevano principalmente, anche se non esclusivamente, nella capitalizzazione degli interessi; nel convertire i trasferimenti alle imprese pubbliche in acquisti delle loro azioni e quindi in investimenti; nel saldare le garanzie governative offerte; nel posticipare i pagamenti già contabilizzati.

assorbono e vanificano buona parte del surplus primario, adottare opportune tecniche di *debt management* che riducano l'incidenza annuale degli oneri finanziari.

I risultati del programma sono positivi in quanto nel 1997 si raggiunge la stabilizzazione del debito grazie ad un consistente surplus primario, ad un elevato tasso di crescita del Pil che porta ad un aumento delle entrate fiscali e alla riduzione dei pagamenti sugli interessi (Panagiotarea 2013, 79-80). Il "circolo virtuoso" che si era interrotto tra la fine del 1995 e l'inizio del 1996 a causa della scadenza elettorale, nel 1997 pare essersi rimesso in moto.

Di questo parere, tuttavia, non sono le autorità comunitarie. Quando nel marzo 1998 il governo greco richiede che la dracma entri nello *European Exchange Rate Mechanism* (ERM) la risposta delle autorità europee è negativa, e la decisione viene rimandata di due anni, in quanto, pur essendo apprezzabili gli sforzi fatti per avviarsi verso la convergenza con i parametri europei, la Grecia rimane l'unico paese che non soddisfa nessuno dei criteri di Maastricht (European Parliament 1998).

Il programma di convergenza 1998-2001 e il suo aggiornamento 1999-2002. La reazione da parte della Grecia alla decisione delle autorità europee fu il programma di convergenza 1998-2001 del giugno 1998 che stabiliva il percorso che avrebbe dovuto portare la Grecia in Europa. Il programma si proponeva di realizzare *simultaneamente* tutte le riforme che da quasi vent'anni venivano rifiutate o rinviate: flessibilità del mercato del lavoro, privatizzazioni, riforma del sistema di sicurezza sociale e ristrutturazione delle aziende pubbliche in perdita. In altri termini, sulla scia di risultati rassicuranti nella convergenza *nominale* verso i criteri di Maastricht, ai quali il governo si vincolava in modo ferreo (Panagiotarea 2013, 86), assumevano crescente rilevanza, almeno formalmente, le riforme strutturali.

La risposta delle autorità europee fu tutto meno che incoraggiante. Dopo aver apprezzato gli sforzi che i governi greci stavano facendo per ridurre il deficit e il debito, venivano sollevate critiche corrosive nei confronti del programma in quanto proponeva misure che non portavano a mutamenti *strutturali* e *permanenti*, cioè di natura istituzionale, nelle politiche economiche greche (Pagniotarea 2013, 86).

Iniziava così ad emergere con sempre maggior chiarezza come la *vera* posta in gioco nei rapporti tra governi greci e autorità comunitarie non fosse tanto la convergenza *nominale* su alcuni indicatori quantitativi quali il deficit, il debito e il tasso di inflazione, quanto piuttosto la convergenza *reale* verso un modello di sviluppo caratterizzato dalla riduzione del settore pubblico, dalle privatizzazioni e dalla svalutazione competitiva interna attraverso la compressione dei salari e la deregolamentazione del mercato del lavoro a cui la Grecia avrebbe dovuto assoggettarsi.

Il governo greco, per rendere esplicita la propria volontà di proseguire nel percorso che avrebbe portato alla adesione all'*European Monetary Union* (EMU), formulò quindi un programma aggiornato di convergenza 1999-2002 i cui risultati furono positivi. L'aumento delle entrate e il contenimento degli interessi ridussero il deficit che, a sua volta, portò ad una lieve diminuzione del debito. Anche in questo caso il Consiglio riconosce i successi sul fronte degli indicatori macroeconomici ma "sollecita il governo greco a continuare con decisione su questa strada, imprimendo *maggior slancio alle riforme* per migliorare la *competitività* ed il *buon funzionamento dei mercati del lavoro, dei beni e dei capitali*" (Consiglio europeo 2000, 1, corsivi nostri).

Oggi sappiamo che quei dati promettenti non riflettevano tanto il miglioramento delle condizioni economiche della Grecia, quanto piuttosto la creatività dei burocrati greci nell'elaborare, talvolta con l'assenso delle

autorità comunitarie, i conti pubblici⁶². Allora, invece, quelle cifre incoraggianti furono accolte con grande ottimismo. Il 17 dicembre 1999 viene chiusa la *excessive deficit procedure*, nel marzo 2000 la Grecia fa richiesta di entrare nell'EMU, nel maggio 2000 la Commissione e la Banca centrale europea preparano un rapporto che certifica che la Grecia soddisfa i criteri di convergenza e il 19 giugno 2000 il Consiglio decide che dal primo gennaio 2001 la Grecia avrebbe adottato la moneta unica, in circolazione dal primo gennaio dell'anno successivo.

Per concludere. Dall'analisi – talvolta minuziosa, ma non inutile – dei programmi che si sono succeduti dal 1978 al 2001 con l'obiettivo prioritario, anche se non esclusivo, di ridurre il deficit e il debito pubblico, emergono alcuni spunti di riflessione interessanti. Il primo è che quanto accaduto tra la fine del 2009 e i primi mesi del 2010 – crisi di liquidità, rischio di *default*, richiesta di prestiti, stringenti vincoli di condizionalità politica, commissariamento – è una sorta di *déjà-vu*. Il problema, quindi, non è perché la Grecia sia incorsa nel 2010 in questo “incidente”, ma perché ciò che era già avvenuto più volte ha creato *in quella situazione contingente* esiti così dirompenti. E soprattutto, perché dal 2010 le autorità europee siano riuscite a raggiungere i risultati che da venti anni non erano riuscite ad ottenere.

Il secondo punto è l'esistenza di un modello originario delle politiche di bilancio greche che è riemerso *systematicamente* e che, pur subendo dei processi di adattamento, si è mostrato refrattario ai tentativi effettuati dalle autorità europee di modificarlo. Le componenti di questo modello sono quattro:

a) la riduzione del deficit si realizza agendo, non sempre con successo, principalmente sul lato delle

⁶² Sulla “contabilità creativa” rimandiamo al paragrafo 2.2.1 e all'Appendice II.

entrate, mentre le spese rimangono inalterate o, molto spesso, aumentano,

b) l'incremento delle entrate avviene operando sulle imposte indirette piuttosto che su quelle dirette,

c) nella riduzione delle uscite la componente discrezionale sono gli investimenti e non le spese correnti e i trasferimenti,

d) i servizi sul debito vengono considerati fino agli anni '90 come incomprimibili.

Terzo punto: con il tempo, i governi greci hanno tentato di adattare questo modello, da un lato, assecondando le pressioni europee e, dall'altro, cercando nuove soluzioni alle esigenze di finanziamento del debito pubblico. Il primo adeguamento, spesso ignorato dalla letteratura *blame oriented*, è l'emergere di un surplus primario, generato da politiche virtuose e "frugali" di riduzione delle spese rispetto alle entrate, che ha compensato i cospicui servizi sul debito (tabelle 2 e 6 e figura 4). Il secondo è stata proprio la riduzione attraverso opportune tecniche di *debt management* dell'incidenza annuale degli interessi – che è stato di fatto il principale fattore di stabilizzazione del debito (Tranditis 2016) – realizzata grazie alla liberalizzazione dei mercati finanziari, cioè la riforma strutturale in cui sono stati fatti maggiori progressi in venti anni (OECD 1995, 12). Ma che sarà poi la causa della crescente dipendenza dai capitali esteri e, in ultima analisi, della crisi.

Tuttavia, gli elementi fondativi del modello originario sono comunque riaffiorati costantemente creando una discrasia sistematica, regolarmente registrata dai documenti dell'Unione europea e dall'Oecd, tra le politiche economiche *dichiarate* e quelle *in uso*⁶³. Ed è lì che si

⁶³ Riprendo qui la distinzione tra teorie dichiarate e teorie in uso che Chris Argyris e David Schon utilizzano nello studio delle organizzazioni. Le prime sono le affermazioni che si trovano nei documenti ufficiali per legittimare il

radica un elemento che accomuna tutti i programmi di risanamento finanziario, cioè la loro scarsa efficacia.

Per quanto vi sia stato un processo di mutamento adattivo, il modello originario ha comunque imposto dei vincoli, determinati dalla *path dependence*, ed è riemerso sistematicamente neutralizzando totalmente o parzialmente i processi di riforma. Sarà solo la prospettiva di entrare nell'Unione europea, con tutti i vantaggi economici (accesso ai fondi, stabilità della moneta) e politici (sicurezza sull'arena internazionale, consolidamento democratico) che questo comporta, a incentivare ad uscire dall'inerzia, da quella che potremmo chiamare la *comfort zone* del modello originario. Ma è proprio la *path dependence* generata dal modello originario a costituire la principale causa strutturale degli insuccessi dei programmi di stabilizzazione e convergenza (Featherstone 2003, 2005; Panagiotarea 2013). Pensiamo alle difficoltà amministrative a cui vanno incontro i tentativi di contrastare l'elusione e l'evasione fiscale o alle erogazioni di bonus e coperture pensionistiche che vengono elargiti nonostante gli impegni presi nella elaborazione della legge finanziaria. Insomma, il modello originario delle politiche di bilancio greche si è reiteratamente dimostrato refrattario alle politiche di austerità⁶⁴.

comportamento degli attori organizzativi (valori, principi deontologici, modelli), le seconde sono i criteri di comportamento realmente applicati per garantire l'operatività dell'organizzazione (euristiche, regole informali, metodi pragmatici).

⁶⁴ Prova ne è il fatto che nella raccomandazione del Consiglio europeo del 27 aprile 2009, in risposta alle manovre del governo greco del 18 marzo 2009, e contemporaneamente all'avvio delle procedure per deficit eccessivo, si invita a prendere misure che agiscano sul lato delle spese più che su quello delle entrate (European Council 2009b), cioè a modificare uno dei tratti caratteristici del modello originario.

Quarta ed ultima riflessione: le manovre, i piani e i progetti di risanamento finanziario diventano sempre più frequenti e sono sempre collocati, almeno fino all'intervento della Comunità europea, immediatamente *dopo* un anno elettorale, in cui come abbiamo visto, il deficit tende ad aumentare: la manovra di consolidamento fiscale 1978-1979 dopo le elezioni del novembre 1977, il piano di stabilizzazione 1985-1987 dopo le elezioni del giugno 1985, il piano di consolidamento a medio termine 1991-1993 dopo le elezioni dell'aprile 1990, la ripresa del programma di convergenza 1993-1998 dopo le elezioni del 1996.

2.2.5 Diritti di cittadinanza sociale e doveri di cittadinanza europea

I quattro aspetti che abbiamo analizzato sono tra loro collegati e consentono di tracciare un primo quadro interpretativo.

Nei trentacinque anni che vanno dalla caduta del regime dei colonnelli nel 1974 dalla esplosione della crisi nel 2009 il sistema politico greco è gravitato intorno alla tensione tra due vettori causali di natura politica, orientati in direzione opposta: la ricerca del consenso elettorale a livello nazionale e l'integrazione nel sistema politico, economico e istituzionale a livello europeo.

I governi greci si sono trovati così a dover mediare tra due pressioni contrastanti. Da un lato, la domanda di protezione e sostegno da parte di ceti medi tradizionali (contadini, artigiani, piccole imprese, dipendenti pubblici) e svantaggiati (disoccupati, anziani, indigenti) che sono stati favoriti, almeno nel breve periodo, dall'espansione del deficit e del debito in quanto ciò ha comportato più assunzioni, meno tasse, nonché pensioni, stipendi e servizi sociali più elevati. Dall'altro, l'esigenza di ridimensionare e razionalizzare il settore pubblico dal punto di

vista finanziario e amministrativo per rispondere alle domande provenienti dal sistema politico europeo. In sintesi, da un lato, l'elettorato che chiedeva ampliamento e tutela dei diritti di *cittadinanza sociale*; dall'altro le autorità comunitarie che esercitavano pressioni affinché la Grecia onorasse i suoi *doveri di cittadinanza europea*.

Il peso relativo di questi due fattori non è stato costante, ma è variato col tempo: quanto più procedeva il processo di integrazione europea e ci si avvicinava alla faticosa scadenza della moneta unica, tanto più cresceva la rilevanza del secondo vettore. La mediazione tra gli imperativi della *legittimazione democratica* e quelli dell'*europeizzazione* non era affatto semplice in quanto mentre l'elettorato chiedeva essenzialmente il mantenimento dello *status quo*, il processo di integrazione imprimeva una spinta verso il cambiamento e l'abbandono del modello originario di sviluppo.

Fino all'esplosione della crisi gli espedienti utilizzati dal ceto politico-amministrativo per far fronte a questa sfida, che divenne sempre più pressante con l'avanzare del processo di integrazione europea e il ricorso ai mercati esteri per finanziare il debito, furono tre. Il primo meccanismo funzionò fino alla metà circa degli anni '80, quando iniziò la liberalizzazione dei mercati finanziari, e consisteva semplicemente nell'internalizzare i costi delle politiche distributive attraverso la monetizzazione del debito e l'obbligo per le banche commerciali di utilizzare quote dei depositi per investimenti in titoli di stato o prestiti a imprese di piccole dimensioni o in difficoltà. In questa fase, il vettore causale prevalente è sicuramente quello della legittimazione democratica e della ricerca del consenso elettorale, anche se come abbiamo visto l'adesione all'Europa costituiva un importante traguardo politico

Il secondo fu l'alternarsi nel tempo di periodi di *prodigalità preelettorale* per acquisire consenso, e brevi fasi di *reformismo risanatore postelettorale* per accredi-

tarsi di fronte all'Europa e, successivamente, ai mercati. Prima si rispondeva al principio di legittimità democratica e poi, *una volta vinte le elezioni*, a quello di legittimità tecnocratica e sostenibilità finanziaria. Pensiamo al tentativo di porre fine alle politiche espansive nel 1978-1979 e ai progetti di stabilizzazione 1985-1987 e 1990-1992. E non è un caso che, quanto più l'Europa – come mercato, come moneta, come finanziamenti – diventa importante per la Grecia, tanto più sono frequenti i progetti “risanatori”.

Tutte queste manovre sortirono in alcuni casi effetti positivi sulla crescita, sull'inflazione, sull'occupazione o sulla bilancia dei pagamenti, ma lasciarono sostanzialmente inalterata la dinamica del debito pubblico che andava via via peggiorando. Inoltre, sul piano strettamente politico, questi tentativi di riforma crearono grossi problemi per i partiti che li avevano sostenuti: sconfitte elettorali, conflitti interni e scollamento tra i partiti e i gruppi di interesse da essi rappresentati. Insomma, l'austerità era impopolare e, quindi, non era remunerativa sul piano politico ed elettorale.

Il terzo *escamotage*, che era prerequisito del precedente, fu il progressivo *décalage* tra i documenti formali e l'implementazione delle decisioni di politica fiscale. I primi cercavano di conformarsi alla domanda di razionalizzazione e disciplina fiscale proveniente dall'Europa, ed avevano sempre più un valore simbolico, di legittimazione e rassicurazione di fronte alle autorità comunitarie. Erano cioè una risposta adattiva prevalentemente formale alle pressioni isomorfe esercitate dalla Comunità europea nei confronti dei Paesi membri⁶⁵. Le seconde,

⁶⁵ Nell'analisi istituzionale con il concetto di pressioni isomorfe si intendono quei meccanismi – che possono essere mimetici, normativi o coercitivi – attraverso cui gli attori presenti all'interno di un campo organizzativo tendono o sono costretti ad assumere una forma simile (Lanzalaco 1995). Le

cioè le decisioni ed i comportamenti concretamente assunti rispondevano invece alla domanda di protezione e tutela dei ceti più vulnerabili sostenuti dal modello originario.

Di solito, nei sistemi organizzativi ed amministrativi, la discrepanza tra struttura formale e meccanismi operativi, ovvero tra documenti ufficiali e politiche implementate, richiede necessariamente l'allentamento dei meccanismi di controllo. E, infatti in Grecia troviamo, da un lato, una crescente discrasia, sottolineata con grande puntiglio e sistematicità dalle *Surveys* della Oecd, tra bilancio preventivo e consuntivo (tra *budget* e *outcome*) e, dall'altro, la scarsa qualità della contabilità pubblica, che dovrebbe costituire il principale strumento di controllo sulle decisioni di spesa.

La Grecia, affermano Sklias e Maris (2016a) rappresenta il tipico esempio del rifiuto di un paese di adattarsi al modello di sviluppo economico basato sulla concorrenza, la competitività e la liberalizzazione dei mercati imposto dalla globalizzazione. Le procedure di infrazione contabile e quelle di deficit eccessivo, oltre ad essere tra loro collegate, testimoniano il “braccio di ferro” – o, se facciamo riferimento ai due opposti vettori causali, il “tiro alla fune” – nel quale per decenni si sono impegnati le autorità europee e i governi greci, le prime per imporre alla Grecia un modello di sviluppo che le era estraneo, le seconde per cercare di sottrarsi ai doveri della cittadinanza europea. Come vedremo più avanti questa tensione, questo conflitto latente e irrisolto per trentacinque anni, fornisce una chiave di lettura di quanto accaduto nel semestre a cavallo tra il 2009 e il 2010 e negli anni successivi non solo in Grecia ma, più in generale, in Europa.

autorità comunitarie costituiscono un potente meccanismo di standardizzazione e omogeneizzazione dei modelli nazionali

Le politiche di gestione della crisi

La crisi è “accompagnata dalla paralisi o dal fallimento delle teorie e delle ricette esistenti, da un proliferare (...) di effervescenze, agitazioni e proposizioni concorrenti” (Colombo 2014, 33). Con la crisi si apre quella che nell’analisi istituzionale si definisce una giuntura critica, cioè una fase di fluidità durante la quale si abbandonano i modi consolidati, consuetudinari e ormai inefficaci di affrontare i problemi e si valuta la possibilità di strategie alternative. Durante una giuntura critica gli attori si liberano dalla *path dependence* e riacquisiscono margini di manovra e di discrezionalità; possono valutare, scegliere, decidere. L’importante è che lo facciano tempestivamente.

3. Una giuntura critica (11 febbraio 2010 – 9 maggio 2010)

In questo capitolo esamineremo la giuntura critica che si colloca tra l’11 febbraio 2010 e il 2 maggio 2010 (cfr. tabella 23), mettendo in evidenza come i prestiti internazionali, il *Memorandum of Understanding* (MoU) e la pesante condizionalità politica imposta al governo greco non fossero l’unica politica di gestione della crisi possibile. Altre strade alternative erano percorribili, anche se di fatto l’ulteriore indebitamento e le politiche di austerità sono state presentate come l’unica soluzione plausibile (Gocaj e Meunier 2013; Henning 2017, cap. 5; Sandbu 2018, cap. 3).

Tabella 23.- Cronologia della giuntura critica (11 febbraio 2010 – 10 maggio 2010)

2010	Istituzioni e politiche greche	Istituzioni e politiche internazionali		Mercati	
		UE	IMF	Rendimento titoli pubblici greci	Rating
Febbraio	9 Parlamento greco approva I pacchetto austerità	11 Primo comunicato dei Capi di stato e di governo 16 Raccomandazione del Consiglio europeo		Min 5.929 (11.2.2010) Max 6.776 (25.2.2010) Incrementi maggiori +5.09% (25.2.2010) +4.27% (12.2.2010)	
Marzo	5 Parlamento greco approva II pacchetto austerità 8 Governo greco presenta anticipatamente rapporto sullo stato di avanzamento delle riforme	9 La Commissione prende atto che il Governo greco sta adottando le politiche della Raccomandazione del 16 febbraio 15-16 Il Consiglio esprime parere favorevole ("salvaguardati gli obiettivi di bilancio 2010") 25 Secondo comunicato dei capi di stato e di governo		Min 6.032 (3.3.2010) Max 6.520 (31.3.2010) Incrementi maggiori +3.87% (11.3.2010) + 3.26% (30.3.2010)	24 Fitch abbassa di un punto il rating del Portogallo (da AA a AA-)

Aprile	<p>12 Commissione, FMI e governo greco iniziano a definire i termini dell'accordo</p> <p>23 Il governo greco richiede formalmente gli aiuti internazionali</p>	<p>11 Terzo comunicato dei capi di stato e di governo</p> <p>12 Commissione, FMI e governo greco iniziano a definire i termini dell'accordo</p>	<p>12 Commissione, FMI e governo greco iniziano a definire i termini dell'accordo</p>	<p>Min 6.550 (1.4.2010) Max 9.637 (27.4.2010)</p> <p>Incrementi maggiori +8.15% (22.4.2010) +7.66% (6.4.2010) +7.13% (26.4.2010)</p>	<p>9 Fitch abbassa di due punti il rating della Grecia (da BBB+ a BBB-)</p> <p>22 Moody abbassa di un punto il rating della Grecia (da A2 a A3)</p> <p>27 Standard & Poor abbassa di tre punti il rating della Grecia (da BBB+ a BB*) e di due punti il rating del Portogallo (da A+ a A)</p> <p>28 Standard & Poor abbassa di un punto il rating della Spagna (da AA+ a AA)</p>
Maggio	<p>2 Firmato il Memorandum of Understanding</p> <p>5 Il MoU viene approvato dal Parlamento greco</p>	<p>2 Firmato il Memorandum of Understanding</p> <p>10 Vengono annunciati la costituzione dell'EFSF e lo stanziamento di 750 miliardi di euro</p>	<p>2 Firmato il Memorandum of Understanding</p> <p>9 Il MoU viene approvato dall'executive board del FMI</p>	<p>Min 7.798 (10.5.2010) Max 12.443 (7.5.2010)</p> <p>Incrementi maggiori +12.65% (7.5.2010) +8.78% (15.5.2010) + 8.31% (4.5.2010)</p>	

3.1 Il commissariamento della Grecia e il contagio

Con il Comunicato del Consiglio europeo dell'11 febbraio 2010 (European Council 2010a e paragrafo 2.1.4) si apre la giuntura critica durante la quale venne decisa la politica di gestione della crisi che verrà adottata nei successivi otto anni: si concluderà per la Grecia, ma non per l'Europa, il 2 maggio 2010 con la firma del primo *Memorandum of Understanding* (MoU). In questi tre mesi il processo di policy making si svolge su due arene, quella domestica greca e quella internazionale, a cui corrispondono due diverse poste in gioco: il rischio di *default* della Grecia sulla prima e il possibile contagio della crisi greca all'intera eurozona sulla seconda (tab.23).

Evitare il default. Il 16 febbraio 2010 il Consiglio europeo emette una raccomandazione in cui intima alla Grecia di adottare un pacchetto di riforme strutturali che vadano ben oltre il Piano aggiornato di stabilità e crescita presentato il 15 gennaio 2010 dal governo greco (European Council 2010b). Si tratta di ben ventotto interventi, specificati nei minimi dettagli, che spaziano dalla riduzione dei salari pubblici e privati (svalutazione interna), alla riforma del sistema pensionistico e della pubblica amministrazione, alla liberalizzazione dei settori dell'energia, dei trasporti e del commercio fino alla riforma del mercato del lavoro, alla regolazione della concorrenza e all'uso dei fondi comunitari. *Dulcis in fundo*, "la Grecia è invitata a riferire in merito alle misure adottate in risposta alla presente raccomandazione". E con ciò, la sovranità del governo greco sul proprio "corso politico", orgogliosamente rivendicata dal ministro Papanikolaou il 14 dicembre 2009, è totalmente svanita.

Il 5 marzo 2010 il Parlamento ellenico approva, conformemente alle raccomandazioni del 16 febbraio 2010 a cui il governo doveva rigidamente attenersi, un pacchetto di misure concordate con i servizi della

Commissione, coadiuvati dalla Banca centrale europea e dal Fondo monetario internazionale, finalizzate a garantire la riduzione del deficit limitando ulteriormente i margini di rischio che erano invece presenti, secondo l'opinione della Commissione e del Consiglio, nel Piano di Stabilità e crescita 2010-2013.

La manovra è imponente: prevede una riduzione del deficit di 4.8 miliardi di euro pari al 2% del Pil e agisce in uguale misura sia sull'incremento delle entrate, con l'aumento dell'IVA e delle accise su tabacco, alcool e beni di lusso, che sulla diminuzione delle spese attraverso la riduzione dei salari e delle pensioni nominali dei dipendenti pubblici e l'abrogazione dei programmi di sviluppo degli investimenti pubblici e dell'istruzione presenti nel Programma di stabilità e crescita (SGP) 2010-2013 (European Commission 2010c, Hellenic Republic – Ministry of Finance 2010b).

L'8 marzo 2010 il governo greco presenta, con una settimana di anticipo rispetto alla scadenza stabilita (la pressione del tempo inizia a farsi sentire), la relazione sullo stato di avanzamento delle riforme, come previsto dalle raccomandazioni del 16 febbraio 2010 e il 9 marzo 2010 la Commissione prende atto del fatto che la Grecia sta adottando le misure che le erano state richieste a metà febbraio (Hellenic Republic – Ministry of Finance 2010b). Il Consiglio europeo del 15 e 16 marzo 2010 "in linea con la valutazione della Commissione considera che queste misure *appaiono essere sufficienti per salvaguardare gli obiettivi di bilancio del 2010*, a condizione che siano implementate in modo efficace, completamente e rispettando i tempi" (European Council 2010c, 6, corsivo nostro).

La valutazione è quindi positiva, ma viene recepita solo parzialmente dai mercati. Il rendimento dei titoli greci – di cui peraltro, come abbiamo visto, c'è comunque una forte domanda – è sempre elevato ma nel mese di marzo si mantiene stabile e *non diminuisce* come era

invece nelle aspettative delle autorità greche e comunitarie. Gli sforzi del governo greco per garantire la riduzione del deficit tranquillizzano blandamente i mercati che evidentemente sono interessati a ben altro. La tempesta si scatenerà invece a partire dall'ultima settimana di marzo per diventare un vero e proprio tornado nel mese di aprile, all'approssimarsi della fatidica data del 19 maggio 2010. Ma procediamo con ordine.

L'arena internazionale. Il 25 marzo 2010 i Capi di stato e di governo dell'eurozona rilasciano un nuovo comunicato che, rispetto a quello dell'11 febbraio 2010, introduce importanti novità. Il documento si articola logicamente in due parti distinte (European Council 2010d). Nella prima, che ricalca il comunicato dell'11 febbraio, si riafferma che le misure aggiuntive del 3 marzo 2010 sono sufficienti a salvaguardare gli obiettivi di bilancio per il 2010, che la Grecia non ha chiesto aiuti finanziari e che "di conseguenza oggi non è stata presa alcuna decisione di attivare il *meccanismo* qui sotto citato". Quindi, il caso greco sembrerebbe risolto, almeno temporaneamente. La seconda parte inizia ribadendo che, se necessario, gli Stati dell'eurozona sono decisi ad intraprendere azioni determinate e coordinate per garantire la stabilità finanziaria dell'eurozona, che sembra perciò essere questione *distinta* da quella greca.

Ed è qui che si inserisce una novità fondamentale: mentre nel comunicato dell'11 febbraio 2010 ci si limitava a questa vaga dichiarazione di intenti, in quello del 25 marzo 2010 viene illustrato dettagliatamente il "meccanismo" a cui si alludeva nella prima parte del comunicato. In sintesi, tale dispositivo prevede l'istituzione di un pacchetto (*package*) costituito per la maggior parte da finanziamenti europei e la partecipazione sostanziale del Fondo monetario internazionale. L'erogazione dei fondi dovrebbe avvenire attraverso prestiti bilaterali approvati all'unanimità dai paesi dell'eurozona, sottoposti a stringenti vincoli di condizionalità politica ed alla valutazione

della Commissione europea e della Banca centrale europea. Obiettivo del meccanismo non è fornire finanziamenti a tassi di interesse medi europei o agevolati, ma stabilire un insieme di incentivi a tornare quanto prima sui mercati finanziari.

Il documento termina, dopo alcune frasi di prammatica sull'impegno del Consiglio europeo a promuovere politiche di sviluppo, sottolineando con enfasi "la necessità di rafforzare e completare il modello attuale per assicurare la sostenibilità fiscale e incrementare la sua capacità di operare in tempi di crisi". E perciò, prosegue il comunicato, "noi abbiamo bisogno di un robusto modello di risoluzione delle crisi che rispetti il principio della responsabilità che ogni stato ha del proprio bilancio". Da quest'ultimo passaggio emergono chiaramente due punti: primo, quella greca è solo la prima di una serie di possibili crisi nazionali e, secondo, quella che si cerca non è una soluzione alla crisi greca, ma *in generale* una politica di gestione delle crisi in grado di garantire la stabilità nell'eurozona e la sopravvivenza dell'euro.

La reazione dei mercati non va nella direzione auspicata e subito dopo il comunicato, il rendimento dei bond greci riprende a crescere (figura 8). I mercati non sono affatto rassicurati dalle decisioni del Consiglio che, anzi, sembrano incentivare ulteriormente le spinte speculative. Quella che si sta svolgendo è, a tutti gli effetti, una trattativa tacita nella quale i mercati esercitano pressioni, articolando una vera e propria domanda politica, affinché la Commissione garantisca senza indugi e in tempi rapidi la solvibilità dei titoli greci⁶⁶.

⁶⁶ È illuminante da questo punto di vista la tesi di Michael Krautzberger, alto dirigente del fondo di investimento Blackrock, riportata da *The Guardian* dell'8 aprile 2010 nell'articolo di Elena Moya, *Investors rush to sell Greek bonds*. Secondo Krautzberger "all'inizio della crisi, l'Unione europea non voleva dare aiuti troppo rapidamente perché voleva fare

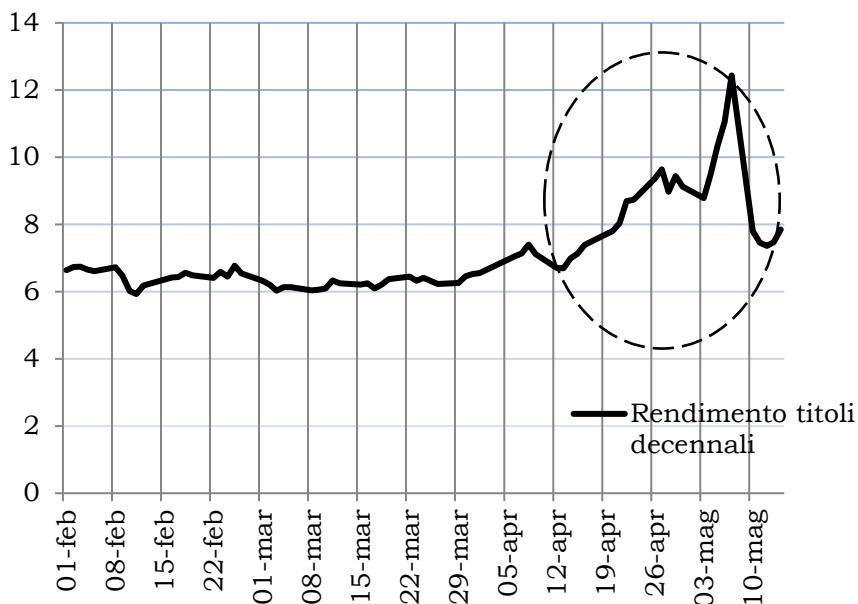


Figura 8. – *Rendimento dei bond greci durante la giuntura critica febbraio – maggio 2010*

L’11 aprile il Consiglio diffonde quindi un terzo comunicato (European Council 2010e) nel quale vengono definiti con precisione i termini di funzionamento del meccanismo. Anzitutto, i fondi verranno versati alla Grecia e non ad un generico *Euro area member state*. L’ottimismo che si trovava all’inizio dei due precedenti

pressioni sulla Grecia perché tagliasse la propria spesa, ma ora si è giunti ad un punto in cui è chiaro che hanno bisogno di aiuto (...) i rendimenti sono ora troppo alti per restare così per altro tempo ancora”. La svendita di titoli greci, con il conseguente rialzo dei rendimenti, era quindi lo strumento utilizzato dai mercati per far pressioni sulle autorità comunitarie affinché erogassero tempestivamente i loro aiuti, prima che la crisi diventasse catastrofe.

comunicati – “le misure aggiuntive del 3 marzo 2010 sono sufficienti a salvaguardare gli obiettivi di bilancio” si diceva (European Council 2010a, 2010d) – è totalmente svanito. E quindi i casi sono due. O le valutazioni della Commissione, recepite dal Consiglio, erano sbagliate, oppure i mercati sono riusciti ad ottenere quello che volevano, cioè fare in modo che i loro crediti, che lo ricordiamo erano ormai prossimi alla scadenza, fossero garantiti non dai comportamenti virtuosi dei Greci, sui quali gravavano seri (e forse anche giustificati) dubbi, ma da denaro sonante, cioè da finanziamenti europei. In secondo luogo, già dal giorno successivo – la data del 12 aprile 2010 è espressamente indicata, il fattore tempo a questo punto è diventato determinante – Commissione, Banca centrale europea, Fondo monetario internazionale e autorità greche iniziano a lavorare ad un programma congiunto in cui siano indicati gli importi e la condizionalità. Nel fine settimana successivo, il 17-18 aprile 2010, una missione congiunta si reca ad Atene. In terzo luogo, è annunciato un piano triennale di finanziamenti; per il primo anno i paesi dell’Eurozona stanziavano 30 miliardi di euro ed è prevista una integrazione del Fondo monetario internazionale pari alla metà dell’importo concesso dai paesi europei. Infine, il tasso di interesse non sarà agevolato ma indicativamente si aggira sul 5%.

Per quanto dettagliato il comunicato rimane sul vago su due punti essenziali. Anzitutto, afferma che “gli Stati membri dell’Eurozona *decideranno* l’attivazione del sostegno *quando sarà necessario* e le erogazioni *saranno decise* dagli Stati membri partecipanti”. Come vedremo tra poco ci penseranno i mercati molto rapidamente a far sì che la decisione diventi necessaria. In secondo luogo, “il sostegno finanziario per gli anni seguenti *sarà deciso* al momento dell’accordo sul programma congiunto” (Consiglio europeo 2010e, corsivi nostri).

Troppe cose lasciate in sospeso, troppe decisioni rimandate al futuro e, soprattutto, una cifra (45 miliardi

di euro) ritenuta insufficiente dai mercati. Anche il terzo comunicato sortisce quindi l'effetto esattamente opposto a quello previsto: per tutto il mese di aprile il rendimento e lo spread si impennano e le agenzie di rating abbassano ulteriormente la valutazione dei bond greci: il 9 aprile 2010 Fitch di due *notches*, da BBB+ a BBB-, portandola al livello minimo di investimento, il 22 aprile 2010 Moody di uno, da A2 ad A3, e il 27 aprile 2010 Standard & Poor di tre, da BBB+ a BB+. Ormai la Grecia è fuori dal mercato finanziario ed è sull'orlo del *default*.

Il 23 aprile 2010 il governo greco è costretto a chiedere ufficialmente gli aiuti finanziari. Il *Greek Facility Loan* (GFL) verrà concesso, sotto pesanti vincoli di condizionalità politica posti dal primo *Memorandum of Understanding* (I MoU), il 2 maggio 2010 congiuntamente ad un sostanzioso aumento dei fondi stanziati. Dai 45 miliardi di euro dell'11 aprile 2010 si passa a 110 miliardi: 80 provenienti da prestiti bilaterali erogati dai singoli stati dell'eurozona e 30 dal Fondo monetario internazionale. L'accordo verrà approvato il 5 maggio 2010 dal Parlamento greco e il 9 maggio 2010 dal *Board of Directors* del Fondo monetario internazionale⁶⁷. La prima *tranche* dei

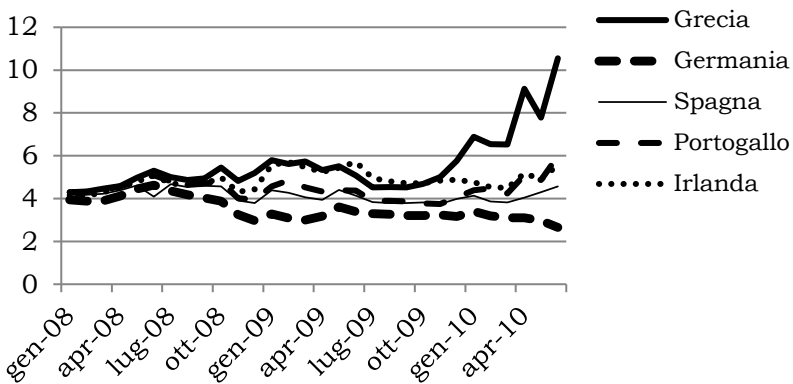
⁶⁷ Durante il meeting del 9 maggio 2010, passaggio cruciale – *momentuous juncture* lo chiama Paul Blustein (2015b) - della storia del Fondo monetario internazionale, la decisione di aderire al primo MoU incontrò forti opposizioni da parte dei paesi non europei, in particolare Argentina, Australia, Brasile, India, Svizzera che rappresentavano, grazie al meccanismo delle deleghe, una più ampia gamma di stati. Le obiezioni sollevate furono sia di merito che di metodo. Per quanto riguardava il merito, punto sul quale ritorneremo, il piano di risanamento economico, ed i prestiti ad esso associati, venivano criticati, sia per le assunzioni ottimistiche fatte sulle prospettive di crescita dell'economia greca che per i rischi *immensi* - questo è il termine utilizzato dai direttori brasiliani (IMF 2010c) - che gravavano sul successo del programma e c) sulla assenza di

finanziamenti verrà erogata esattamente un giorno prima della fatidica data del 19 maggio 2010. Ora la Grecia poteva onorare i propri debiti. Almeno temporaneamente.

Evitare il contagio. Mentre la situazione greca trovava una soluzione temporanea – e, come vedremo, del tutto insufficiente – per arginare l'emergenza, a livello europeo si apriva una questione di ben altra portata: il contagio (ESM 2019, cap. 4). Dagli inizi di febbraio, con una accelerazione a partire dalla fine di marzo, i rendimenti e lo spread dei titoli pubblici spagnoli e, soprattutto, portoghesi, iniziano ad aumentare (figure 9 e 10). Ad aggravare la situazione ci pensano poi le agenzie di rating: il Portogallo viene abbassato di un *notch*, (da AA a AA-) da Fitch il 24 marzo 2010, e di due (da A+ a A-) da Standard & Poor il 27 aprile 2010 che declassa anche la Spagna di un punto (da AA+ a AA) il 28 aprile 2010.

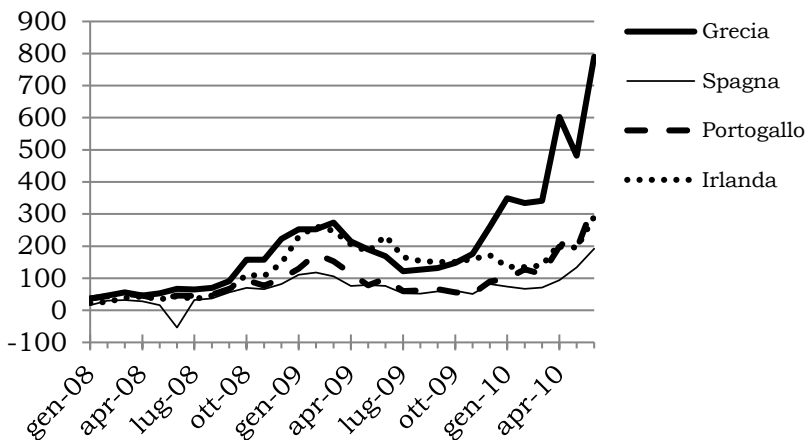
Queste manovre erano chiare pressioni esercitate dai mercati sulle autorità europee per avvisare, tramite lo spread e i rating, che “se il governo greco non avesse potuto far fronte ai pagamenti delle rate del debito in scadenza, gli uomini delle finanze mondiali preoccupati avrebbero bloccato tutti i prestiti al Portogallo e forse anche all'Italia e alla Spagna” (Varoufakis 2018, 52).

misure di ristrutturazione del debito. Per quanto riguardava il metodo fu contestata la deroga, fatta passare “in sordina”, al criterio che prevedeva che l'assistenza finanziaria poteva essere concessa solo ai paesi il cui debito aveva una *elevata probabilità* di essere sostenibile. Alla Grecia il prestito fu concesso, *anche se il debito non era sostenibile*, in quanto vi era un elevato rischio di contagio sistemico internazionale. Per una ricostruzione critica di quanto avvenne durante il *meeting* si vedano Blustein (2015b); Wroughton, Schneider e Kyriakidou (2015), Toussaint (2017). Le minute si trovano in IMF (2010c) ed una loro chiara ed esaustiva sintesi in IMF (2010b).



Fonte: Investing.com

Figura 9.- Rendimento % bond gennaio 2008-maggio 2010



Fonte: Investing.com

Figura 10. - Spread bond in punti base gennaio 2008 - maggio 2010

Ora, non si trattava più di risanare i conti della Grecia, ma di evitare che le manovre speculative colpissero altri paesi dell'eurozona con elevato debito pubblico e nello scenario peggiore, ma non così remoto, l'euro. Occorreva attuare in tempi brevissimi, dato l'incalzare dei mercati, politiche di gestione della crisi per l'intera eurozona. Se per la Grecia con la firma del MoU il 2 maggio 2010 la giuntura critica si chiude, per l'Europa e l'euro rimane ancora aperta. L'attacco della speculazione finanziaria prosegue, il rischio di contagio è elevatissimo e non sono chiare le strategie per fronteggiarlo.

La soluzione verrà trovata nel corso del Consiglio straordinario dell'Ecofin del 8-9 maggio 2010 (European Council – Ecofin 2010). Il 10 maggio 2010, all'apertura dei mercati finanziari, viene annunciata la costituzione di due fondi di salvataggio, lo *European Financial Stabilization Mechanism* (Efsm), con una dotazione di 60 miliardi di euro garantiti dal bilancio dell'Unione europea e lo *European Financial Stability Facility* (Efsf) della durata di tre anni, con una disponibilità di 440 miliardi di euro finanziati dagli stati dell'eurozona. A questi 500 miliardi di euro se ne sarebbero aggiunti altri 250 da parte del Fondo monetario internazionale per un totale di 750 miliardi che sarebbero serviti come collaterale per emettere titoli di debito, fare prestiti ai paesi in difficoltà, ricapitalizzare le banche e acquistare titoli pubblici. E, ovviamente, tranquillizzare i mercati. Cosa che regolarmente avvenne (figure 8 e 11).

3.2 C'erano alternative?

La risposta alla crisi è la perdita di certezze e, contemporaneamente, la ricerca affannosa di una soluzione con l'accavallarsi di proposte spesso tra loro divergenti e di conflitti più o meno dilananti. È una fase in cui vengono formulate possibili soluzioni alternative ed è

sottoposta a un triplice vincolo: uscire dai paradigmi e dalle euristiche comunemente adottati, minimizzare il rischio politico normalmente associato all'innovazione e, soprattutto, fare tutto ciò in tempi rapidissimi per avviare quello che potremmo definire un *quantic policy change*.

Questo è accaduto ovviamente anche nel caso della crisi greca con una piccola complicazione: al proliferare di proposte per affrontare il dissesto finanziario dei conti pubblici greci si è progressivamente, ma altrettanto rapidamente, sovrapposta a partire dall'inizio di febbraio, la ricerca di politiche e soluzioni per gestire le crisi dei debiti sovrani all'interno dell'intera eurozona, cioè un problema inedito che non si era mai dovuto affrontare. Così la Grecia è diventata un *laboratorio* – a *formative episode* lo definisce Henning (2017, 76) – dove sperimentare nuove politiche, “testando i limiti estremi di tenuta del sistema politico e del tessuto sociale della democrazia sottoposti a una austerità estrema e prolungata” (Pagoulatos 2020).

Una situazione di *overlapping games*, quale quella che si è venuta a creare – infatti, nel fatidico summit del 9 e 10 maggio 2010, la questione greca e quella dell'eurozona vennero discusse congiuntamente (European Council – Ecofin 2010, 6) – presenta due caratteristiche. Anzitutto, non bisognava creare un *precedente*: in Grecia poteva essere applicata solo una “ricetta” che potesse poi essere replicata senza problemi anche in altre crisi del debito pubblico. Questo spiega, almeno in parte, per quale motivo alcune politiche di soluzione della crisi greca più razionali di quelle adottate siano state scartate a priori. La seconda è che, per quanto sovrapposti, i due giochi non sono strettamente vincolati, cioè sono dei *loosely coupled games*. L'intera struttura delle interazioni può quindi sopportare, e talvolta richiedere, anche delle incoerenze. Per esempio, proiezioni macroeconomiche ottimistiche furono viste come uno stigma per lo *Stability and Growth Program 2010-2013* del governo greco, ma

non lo furono più quando si trattò di approvare i piani di assistenza e i *Memoranda*.

Ma procediamo con ordine e vediamo quali erano le opzioni sul tappeto e con quali motivazioni sia stata scelta quella dell'indebitamento con le istituzioni internazionali e delle politiche dell'austerità presentandola come l'*unica soluzione plausibile* (Viterbo e Cisotta 2010, Gocaj e Meunier 2013, Papanikos 2014, Blustein 2015a, Manasse 2015, Henning 2017, Sandbu 2018) (tab. 24).

Tabella 24. – *Politiche alternative di gestione della crisi*

<i>Politica di gestione della crisi</i>	A	B	C	D	E
Default		X	X	X	
Ristrutturazione del debito		X	X		
Prestiti bilaterali		X	X		X
Costituzione di un Fondo Monetario Europeo (FME)	X				
Creazione di una Agenzia Europea del Debito	X				
Creare una struttura finanziata dalla Commissione per erogare prestiti	X			X	
Creare uno Special Purpose Vehicle intergovernativo per erogare prestiti					X
Legenda: A – Richiede modifiche del Trattato e quindi troppo tempo B – Danneggia i creditori o troppo costoso C – Costituisce un precedente non replicabile D – Opposizione politica di alcuni Stati E – Indebita ulteriormente la Grecia					

Il *default* era ritenuto impraticabile per una molteplicità di ragioni: avrebbe danneggiato seriamente i creditori dei Greci, che erano soprattutto le banche inglesi, francesi e tedesche (Jensen 2010), non sarebbe stata una politica replicabile in altri stati in quanto questo avrebbe

generato instabilità finanziaria su scala mondiale e, infine, vedeva l'opposizione politica sia in Grecia che in Europa di coloro che ritenevano che tale soluzione significasse di fatto il fallimento dell'euro e quindi del progetto europeo⁶⁸.

Più controversa era la soluzione della ristrutturazione del debito. Avanzata dal Fmi già dal marzo 2010 (Panagiotarea 2013, 143), è stata parzialmente adottata nel 2012 ed ancora oggi è oggetto di dibattito. Certamente avrebbe danneggiato i creditori, e non a caso le banche tedesche e francesi si erano opposte; tuttavia, permetteva di ricevere *con certezza* cifre inferiori, mentre la deriva del *default*, tanto ostracizzata quanto inevitabile in assenza di soluzioni alternative, garantiva la perdita di tutto il capitale investito. E, altrettanto certamente era una alternativa valida solo per il caso greco in quanto non poteva essere generalizzata per le ragioni di cui sopra, ad altri paesi europei. Inoltre, e qui le opposizioni politiche erano forti, offriva un potente incentivo a forme di azzardo morale: altri stati dell'eurozona avrebbero potuto seguire l'esempio greco continuando ad indebitarsi sapendo che poi i loro debiti sarebbero stati opportunamente e drasticamente ridotti (Colasanti 2016, 40-42).

Questo spiega perché la posizione della Commissione e del Consiglio europei siano state sempre più rigide di quelle del Fondo monetario internazionale (Blustein 2015a).

Per il Fmi la posta in gioco era la sostenibilità dell'ulteriore debito che si accollava la Grecia per cercare di risanare i suoi bilanci e la sua capacità di restituire i finanziamenti ricevuti. Imporre condizioni economiche

⁶⁸ Per una dettagliata analisi della concatenazione causale che dal default della Grecia avrebbe portato al collasso delle banche e del debito pubblico francesi e tedeschi e quindi dell'euro e dell'Unione europea si veda Varoufakis (2018, 50-56).

insostenibili era rischioso, come emerse durante la riunione straordinaria dell'*executive board* che si tenne il 9 maggio 2010.

Per le istituzioni europee, invece, la posta in gioco era ben più saliente, cioè la difesa della moneta unica e per questo obiettivo valeva pagare, o meglio far pagare al popolo greco, i costi dell'intransigenza e dell'austerità, in quanto ciò avrebbe evitato un pericoloso precedente. La Grecia, quindi, non è stata solo un laboratorio, ma anche un *esempio*, attraverso cui rendere chiaro cosa sarebbe accaduto agli stati refrattari alla disciplina fiscale europea e alle esigenze dei mercati.

Nonostante queste critiche la ristrutturazione del debito continuava, e continua ancora oggi, ad essere considerata da molti una soluzione valida. Infatti, l'unica strategia alternativa – che sarà quella che alla fine prevarrà, cioè l'indebitamento – era ritenuta finanziariamente insostenibile e si basava su proiezioni ottimistiche della crescita. Avrebbe solo portato, cosa che poi effettivamente accadde, ad un aumento e ad una estensione pluridecennale del debito pubblico greco e a un peggioramento della situazione economica e sociale del paese. Questa posizione emerse sia durante il meeting straordinario dell'*executive board* del Fmi che si tenne il 9 maggio 2010 sia negli anni seguenti quando, come vedremo, le politiche di “salvataggio” si dimostrarono palesemente inefficaci, se non dannose, come riconobbe anche lo stesso Fmi.

Inattuabile era anche il metodo dei prestiti bilaterali. Adottato per far fronte all'emergenza in Grecia, con il *Greek Facility Loan*, era un meccanismo relativamente rapido che permetteva di aggirare la *no bail out clause*. Tuttavia, non era generalizzabile all'intera eurozona in quanto richiedeva che ogni singolo stato mettesse a disposizione una cifra consistente per dimostrare la propria capacità di sostegno nei confronti di qualunque altro membro dell'eurozona (Gocaj e Meunier 2013, 242).

Un onere finanziario eccessivo e un immobilizzo di capitali sproporzionato che, essendo contabilizzato come debito, avrebbe peggiorato il rating di molti debiti sovrani.

Altre alternative di policy che non presentassero questi limiti – segnatamente la costituzione del Fondo monetario europeo, di una Agenzia europea del debito o di una struttura finanziata dalla Commissione – avrebbero richiesto modifiche del Trattato dell’Unione europea, il che implicava lunghe trattative, cosa impensabile date le pressioni dei mercati e la necessità di prendere decisioni in tempi rapidi⁶⁹.

La costituzione di uno *special purpose vehicle* (SPV), ovvero un soggetto giuridico diverso da una banca, la cui attività fosse finalizzata a raccogliere finanziamenti attraverso l’emissione di titoli garantiti dagli stati membri e ad aprire linee di credito agli stati soggetti ad una crisi del debito sovrano, presentava un duplice vantaggio. Uno SPV era rapido da costituire e, basandosi su una struttura intergovernativa, non trasferiva alla Commissione poteri discrezionali di intervento finanziario a cui gli stati, in particolare la Germania, non erano disposti a rinunciare. Inoltre, era anche la soluzione più prossima, anche se istituzionalmente non identica, a quella già conosciuta e adottata con il *Greek Facility Loan* (GFL), cioè i prestiti bilaterali. Non è quindi un caso se la soluzione

⁶⁹ Si noti che il progetto di costituzione del Fondo monetario europeo avrebbe potuto essere realizzato se fosse stato preso in considerazione per tempo, in quanto era stato avanzato con grande lungimiranza già nel 2008 da Gros e Meyer e aveva raccolto ampi consensi politici anche da parte del ministro delle Finanze tedesco Schäuble, mentre Angela Merkel si oppose tassativamente in quanto implicava il superamento della clausola di *no bail out*. Come vedremo più avanti il progetto della costituzione di un Fondo monetario europeo confluirà nel Mes e verrà poi ripreso nel 2019.

dell'Efsf è prevalsa e, nel giro di una notte, è stata adottata⁷⁰.

Si trattava quindi della decisione migliore in quanto poteva essere implementata in tempi rapidi, non creava pericolosi precedenti e non incontrava l'opposizione politica di nessuno stato. Aveva solo due difetti: faceva ricadere i costi del salvataggio dell'euro solo sul popolo greco (Manasse 2015) e, secondo, era palesemente irrazionale in quanto costringeva uno stato già fortemente indebitato ad indebitarsi *ulteriormente*. Ovvero, per risolvere la crisi veniva riproposto lo stesso schema Ponzi, cioè indebitarsi per pagare i propri debiti, che la aveva generata (cfr. 2.2.2) e che già vent'anni prima era stato vivamente sconsigliato (Corsetti e Roubini 1991). Tuttavia, nonostante i suoi limiti, questa alternativa venne presentata come l'*unica* soluzione possibile, l'unica strada percorribile e fu quindi adottata (Sandbu 2018).

3.3 Il potere dei mercati

Riassumendo, dall'analisi della cronologia degli eventi emergono tre elementi che caratterizzano questa giuntura critica. Il primo, di fondamentale importanza, è il cambiamento della posta in gioco ed il *frame* ad essa corrispondente: da “salviamo la Grecia” a “salviamo l'euro e la stabilità finanziaria dell'eurozona”. Non si tratta più di una crisi locale e circoscritta, ma di una crisi *sistemica* che può coinvolgere i mercati finanziari e monetari anche oltre i confini europei, come testimonia l'attenzione rivolta all'evoluzione della situazione in questa

⁷⁰ Per una ricostruzione dettagliata di questo passaggio si vedano Henning (2017, cap. 5), ESM (2019, cap.4) e, di taglio più giornalistico, Lynn (2011, cap. 8).

fase non solo da parte del Fmi ma anche dai vertici politici statunitensi.

A ciò corrisponde, e qui ci spostiamo a considerare il secondo elemento, una crescente importanza dell'arena europea ed internazionale rispetto a quella domestica greca che, a partire dalla raccomandazione della Commissione del 3 febbraio 2010 e dalla decisione del Consiglio del 16 febbraio 2010, non ha più salienza decisionale e politica, ma è diventata un semplice canale amministrativo di implementazione di decisioni prese da altri attori. Nella terza parte del libro approfondiremo le implicazioni della trasformazione dell'apparato politico-amministrativo di uno stato in struttura implementativa di una unità sovrastatale, qui ci basta evidenziare come, di fatto, il governo greco abbia perso la sua sovranità ben prima della firma del MoU del 2 maggio 2010.

Terzo elemento, vale la pena ricordarlo, è la compresenza dei tre tratti caratteristici della crisi: l'incombere di una minaccia che diventa sempre più grave e distruttiva, la necessità di un *policy change* radicale al fine di evitare la catastrofe e l'impellente necessità di prendere una decisione in tempi rapidi. Se guardiamo le date delle quattro tappe in cui si articola il processo decisionale nel primo semestre del 2010 – 11 febbraio, 25 marzo, 11 aprile, 2 maggio e 9 maggio – vediamo che, da un lato, c'è una accelerazione sempre più accentuata e, dall'altro, il progressivo affinarsi delle proposte che diventano sempre meno vaghe e più concrete e realistiche, come richiesto dai mercati. Si noti che questi tratti non compaiono a partire dalla fine di ottobre 2009, come vogliono le narrazioni correnti, ma solo dal comunicato dei Capi di stato e di governo dell'11 febbraio 2010 in poi, quando le pressioni dei mercati iniziano a diventare più incalzanti su tutti i paesi dell'eurozona. Potremmo dire che paradossalmente la crisi greca inizia veramente quando esce dai confini della Grecia, ed assume valenza sistemica. È solo allora che diventa imperativo evitare

tempestivamente la catastrofe imminente che avrebbe coinvolto non dieci milioni di Greci, ma trecentoquaranta milioni di europei.

Con la firma del primo MoU il 2 maggio 2010 e la concessione di 110 miliardi di euro di prestiti si chiude per la Grecia la giuntura critica che si era aperta l'11 febbraio 2010. E con essa si chiude anche la prima fase della crisi greca, il semestre durante il quale sono state prese decisioni di importanza capitale che segneranno gli sviluppi futuri non solo della Grecia, ma dell'Europa.

È stata una fase breve, ma intensa. Se non si capisce quanto accaduto in questi sei mesi, non si può vedere nella giusta luce quanto avvenne in seguito. Le scelte compiute in questo turno di tempo hanno determinato gli sviluppi futuri. Più in particolare sono state prese tre decisioni fondamentali.

La prima, di privare il popolo greco della sua sovranità, spostando il *locus* decisionale dai processi democratici nazionali alle istituzioni internazionali – Commissione europea, Banca centrale europea e Fondo monetario internazionale – che, come abbiamo dimostrato, imponendo un ulteriore indebitamento e politiche di austerità rigidissime sono state fedeli interpreti degli interessi e delle domande politiche dei mercati finanziari (De Grauwe e Ji 2013a).

Come emerge dalla ricostruzione fino a qui effettuata, la Grecia *non scelse* di indebitarsi ulteriormente accettando il prestito internazionale, il MoU e le politiche di austerità, ma fu costretta a farlo dalle operazioni speculative di *sell out* sollecitate dall'intervento della Banca centrale della Grecia sulla regolamentazione del mercato secondario dei titoli pubblici, dalle valutazioni negative delle agenzie di rating e dalle decisioni della Commissione e del Consiglio europei che, invece di rassicurare i mercati, generarono crescente incertezza. In questo senso, la Grecia rappresenta un esempio da manuale della supremazia del popolo dei mercati sul popolo dello

stato nel capitalismo finanziario (Streeck 2013, 102, fig. 2.6).

La seconda decisione, resa possibile da quella precedente, è stata l'introduzione, o meglio sarebbe dire l'imposizione, in Grecia di un modello di sviluppo radicalmente differente da quello "originario" *state led* che caratterizzava la Grecia, rendendolo più omogeneo e compatibile con quello europeo imposto dalla globalizzazione (Sklias e Maris 2016a, 2016b). Come meglio vedremo nei prossimi capitoli, le politiche attuate non erano solo, o non tanto, finalizzate a *risanare* il settore pubblico eliminando sprechi e inefficienze, come sosteneva la retorica delle politiche di gestione della crisi, ma a *ridimensionarlo* imponendo, a fianco di interventi di politica fiscale, anche liberalizzazioni, privatizzazioni e ristrutturazioni del mercato del lavoro, delle pensioni, della pubblica amministrazione, dell'ordinamento giudiziario e della sanità.

In altri termini, la crisi fiscale dello stato greco ha aperto una finestra di opportunità per le autorità comunitarie che per quasi un trentennio avevano tentato di imporre ai governi greci la disciplina fiscale e di mercato. Tentativi vani non solo per la refrattarietà dei Greci ad accettare un modello di sviluppo radicalmente differente dal loro, ma anche o, forse, soprattutto perché la Comunità, poi Unione, europea non dispone di strumenti coercitivi per imporre le proprie decisioni agli Stati membri, se non la comminazione di sanzioni economiche che, nel caso della Grecia, avrebbero ulteriormente peggiorato la sua situazione economica con effetti negativi per l'intera eurozona.

Ma il punto cruciale è che nel 2010 la dipendenza della Grecia dai *mercati* finanziari internazionali si trasforma, a causa della crisi e della carenza di liquidità, in dipendenza economica e politica dalle *istituzioni* europee ed internazionali e dai loro aiuti finanziari.

L'Unione europea acquisisce, grazie all'improvviso, massiccio ed impellente fabbisogno finanziario del

governo greco, ricordiamo la scadenza dei titoli il 19 maggio 2010, le risorse del potere che le mancavano per imporre alla Grecia, attraverso la condizionalità politica e i MoU, un modello di sviluppo diverso da quello originario⁷¹. Non è quindi un caso che la concessione degli aiuti sia stata procrastinata per parecchi mesi – durante i quali, come abbiamo visto, è stato creato artatamente il panico sui mercati – e sia giunta solo quando la Grecia era in una posizione di dipendenza finanziaria totale e non poteva far altro che accettare supinamente la disciplina fiscale e onorare i propri doveri di cittadinanza europea in cambio dei fondi erogati dalle Istituzioni internazionali⁷².

La terza decisione, presa il 9 maggio 2010, e qui si chiude la giuntura critica per l'Europa, è stata di creare in brevissimo tempo un imponente apparato istituzionale, amministrativo e finanziario a livello europeo in grado di offrire assistenza finanziaria ai governi in difficoltà, imponendo attraverso la condizionalità politica il rigore finanziario e le riforme strutturali (vedi capitolo 4). Successivamente, i destinatari di queste politiche non saranno più solo gli stati in difficoltà ma tutti quelli dell'eurozona e, poi, dell'Unione europea.

Per concludere, quello che si è svolto nei sei mesi che vanno dalla fine di ottobre 2009 a maggio 2010 è interpretabile come un *overlapping venues game*, un gioco su due arene parzialmente sovrapposte, cioè i mercati finanziari e le relazioni politiche all'interno dell'Unione

⁷¹ “La crisi finanziaria globale mise in pericolo il modello di crescita *government-led* della Grecia. Il boom economico greco fu alimentato da ampi deficit fiscali finanziati da capitali esteri che permisero alla domanda di superare il prodotto. La crisi globale mise a rischio la continuazione del finanziamento di questo modello di crescita” (IMF 2013, 7).

⁷² Si rimanda a questo proposito alla nota 66 e alla testimonianza ivi riportata.

europea, i cui protagonisti sono stati i mercati, il governo greco e, al centro, in una posizione alquanto scomoda, le autorità comunitarie.

Il primo gioco, la prima trattativa, si è svolta tra il governo greco, che aveva bisogno di supporto finanziario, e la Commissione europea, che era disposta ad offrirlo solo a condizione che venissero tagliate drasticamente le spese e che fossero fatte le riforme strutturali. L'Unione europea ha procrastinato i termini della concessione degli aiuti fino a che il governo greco, con l'avvicinarsi della fatidica data del 19 maggio 2010, non è stato costretto ad accettare le condizioni poste.

Il secondo gioco si è svolto tra le autorità comunitarie e gli investitori internazionali (i "mercati") che, vedendo che i tempi si stavano allungando e che la prospettiva del *default* della Grecia diventava sempre più probabile, hanno alzato la posta in gioco minacciando il contagio e la conseguente crisi dell'euro. Alla fine, la situazione si è sbloccata, a quali costi lo vedremo nel prosieguo.

4. In Europa: politiche proattive per salvare l'euro

L'esplosione della crisi greca mise in evidenza come le istituzioni europee non avessero strumenti adeguati né per gestire né per prevenire una crisi in un paese dell'eurozona. Quando i rendimenti dei titoli pubblici iniziarono ad aumentare anche in altri paesi europei – e cominciò la cosiddetta crisi dei debiti sovrani – fu chiaro che l'unione monetaria presentava delle palesi vulnerabilità di natura strutturale, e non semplicemente congiunturale, rispetto a shock esogeni. Si pose la necessità di prevenire e gestire la minaccia di altre crisi che, come temuto, si manifestarono nel giro di tre anni in altri quattro paesi dell'Eurozona: Irlanda (2010), Portogallo (2011), Spagna (2012) e Cipro (2013), sfiorando nel 2011 anche l'Italia (vedi figura 11).

Le risposte a questo problema furono molteplici e toccarono praticamente tutti i campi delle politiche fiscali, economiche, sociali e amministrative. Scopo di questo capitolo è collocare il caso greco all'interno del panorama europeo fornendo un quadro comparato delle politiche adottate per fronteggiare la crisi e prevenire la minaccia di crisi future. I capitoli successivi saranno invece dedicati ad un esame più ravvicinato del caso greco.

Una prima distinzione che occorre fare è tra (a) le *misure di gestione della crisi* immediate e spesso temporanee finalizzate a neutralizzare nel breve periodo la minaccia del contagio ad altri sistemi economici e del possibile crollo dell'euro e (b) le *risposte sistemiche permanenti* volte ad evitare che nel medio-lungo periodo si potessero manifestare e, nel caso, propagare nuove crisi (Kuenzel 2011, 8). Entrambi questi tipi di politiche sono stati adottati – e qui introduciamo la seconda distinzione – sia a livello *europeo* che *nazionale* (Praet 2013).

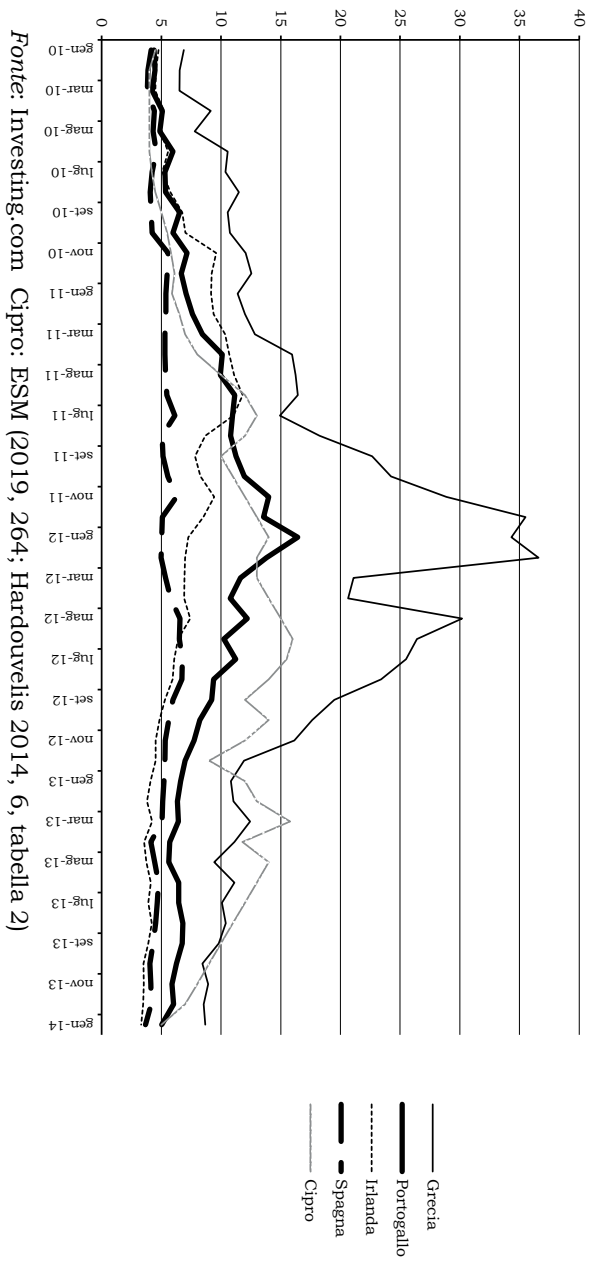


Figura 11. – Rendimento bond decennali

Incrociando queste due dimensioni otteniamo una tipologia che permette di analizzare in modo sistematico i principali provvedimenti presi nell'eurozona in risposta alla crisi (fig. 12)⁷³.

		Orizzonte temporale	
		misure temporanee	misure permanenti
Scala	europea	1 Offerta di liquidità Assistenza finanziaria (acquisto titoli, raccolta capitali sui mercati finanziari ed erogazione aiuti) Assistenza tecnica	2 Costituzione di fondi di emergenza e di strutture di assistenza tecnica Rafforzamento disciplina fiscale europea Unione bancaria
	nazionale	3 Consolidamento deficit Ricapitalizzazione e riorganizzazione sistema bancario Pagamento interessi	4 Privatizzazioni Liberalizzazione mercati Svalutazione Interna Riforme strutturali

Figura 12. – *Le politiche di risposta alla crisi: una tipologia*

⁷³ Le misure a livello europeo sono rivolte a tutti i paesi, a prescindere dallo stato delle loro finanze pubbliche, mentre gli interventi a livello nazionale hanno interessato soprattutto i paesi colpiti dalla crisi dei debiti sovrani che sono stati oggetto di piani di risanamento economico.

4.1 Liquidità, supporto finanziario e assistenza tecnica

Di fronte all'aggravarsi della crisi greca e alla sua propagazione ad altri paesi dell'eurozona, la risposta degli stati e delle istituzioni fu immediata (quadrante 1 della figura 12). Le politiche adottate furono orientate a sopprimere alla carenza di capitali privati, che ormai alcuni stati facevano fatica a reperire sui mercati, con finanziamenti pubblici. In particolare, vennero perseguiti quattro obiettivi: iniettare liquidità in modo da evitare il tracollo del sistema bancario, sostenere la domanda dei titoli pubblici dei paesi in crisi per ostacolare le operazioni speculative di *sell off*, sostituirsi ai governi a rischio di *default* nella raccolta di fondi sui mercati finanziari e offrire assistenza tecnica.

La Banca centrale europea. L'azione della Banca centrale Europea nel corso della crisi si è articolata in tre fasi. Dal 2007 al maggio 2010 la Bce ha garantito accesso illimitato alla sua liquidità, dietro adeguati collaterali⁷⁴, e ha attivato piani di rifinanziamento a lungo termine per contrastare il “congelamento” del prestito interbancario

⁷⁴ I collaterali erano principalmente i titoli pubblici emessi dai vari stati. Ad essi, tuttavia, a partire dal febbraio 2011 fino all'estate dello stesso anno, cioè in piena crisi, non venne attribuito dalla banca centrale ugual valore. Questa pratica discriminatoria della Bce, sebbene durata non più di sei mesi, venne “interpretata dagli operatori sui mercati finanziari come l'assenza di una politica istituzionale in grado di difendere l'esistenza dell'euro” (Minenna 2015b, 7) scatenando così manovre speculative che colpirono anche l'Italia, paese che aveva un elevatissimo debito pubblico ed un altrettanto cospicuo Pil, quindi obiettivo di massima rilevanza strategica per chi stava scommettendo sul cedimento dell'euro.

provocato dall'aumento dell'incertezza sui mercati finanziari (European Commission 2017a)⁷⁵.

La seconda fase inizia nel maggio 2010 quando la crisi greca è conclamata, i rischi di contagio sono incombenenti e la sopravvivenza dell'euro è palesemente a rischio (*renomination risk*). Ed è in questo periodo che iniziano ad essere adottate politiche non convenzionali (*quantitative easing*, tassi negativi e *forward guidance*).

La terza inizia nel settembre 2012 quando, dopo il *whatever it takes* di Mario Draghi e l'annuncio delle *Outright monetary transactions* (OMT), i rendimenti iniziano a calare e la crisi dei debiti sovrani può dirsi conclusa. Anche in questa fase vengono utilizzati strumenti non convenzionali di politica monetaria, solo che, a differenza di quella precedente, il principale obiettivo della Banca centrale europea non è più la difesa ad oltranza dell'euro, quanto piuttosto fornire uno stimolo agli investimenti, alla produzione e alla crescita.

Qui ci soffermeremo principalmente sulla seconda fase, dal 2010 al 2012, in quanto si sovrappone cronologicamente alla crisi greca. Nel maggio 2010 – contemporaneamente alla approvazione del I MoU greco – viene attivato un ingente programma di acquisto di titoli pubblici, il *Security Markets Program* (SMP), a cui ne segue un altro nel novembre del 2011, il *Covered Bond Purchase Program 2* (CBPP2). Il 22 dicembre 2011 e il 29 febbraio 2012 vengono attuati due piani di rifinanziamento a lungo termine (LTRO – *Long Term Refinancing Operation*), cioè aste in cui viene offerta liquidità alle banche (tabella 25).

⁷⁵ La Banca centrale europea ha mantenuto i tassi di interesse più elevati, e l'attivo più contenuto, delle altre banche centrali aggravando così molto probabilmente gli effetti della crisi (Wyplosz 2014, 9-10; Henning 2017, 92).

Tabella 25. – Politiche della Bce 2010-2011

		Programma	Contenuto	Ammontare (miliardi di euro)
2010	maggio	SMP	Acquisto titoli pubblici	208.7
2011	novembre	CBPP2	Acquisto titoli pubblici	16.418 (su 40 previsti)
	dicembre	LTRO	Liquidità alle banche	489.191
2012	febbraio	LTRO	Liquidità alle banche	529.53
	settembre	OMT	Acquisto titoli pubblici	-

Nonostante questi interventi, gli spread aumentano ed altri tre paesi, oltre alla Grecia, entrano nei piani di aiuti: Irlanda (2011), Portogallo (2011) e Spagna (2012). Di fronte a questa emergenza e all'inefficacia delle misure prese fino ad allora la Bce inasprisce le proprie posizioni. Da un lato, il presidente Mario Draghi avverte i mercati che è disposto a fare qualunque cosa sia necessaria (*whatever it takes*) per garantire la stabilità dell'euro. Dall'altro, viene contemporaneamente lanciato il piano OMT (*Outright Monetary Transactions*) per l'acquisto illimitato di titoli pubblici a breve sul mercato secondario.

Il lancio del programma OMT costituisce una svolta importante nelle politiche della Bce. In primo luogo, è uno strumento permanente e non temporaneo come quelli che lo avevano preceduto (SMP e CBPP2). In secondo luogo, prevede l'acquisto *illimitato* di titoli di stato, mentre i piani precedenti avevano un massimale. Infine, è strettamente sottoposto a vincoli di condizionalità politica in quanto "le OMT saranno attivate solo nei casi in cui il paese beneficiario abbia sottoscritto una

condizionalità rigorosa ed efficace allegata a un adeguato programma di prestiti Ue/Fmi. Possono anche essere prese in considerazione per gli Stati membri che attualmente rientrano in un programma di aggiustamento macroeconomico, ma solo dopo aver riacquisitato l'accesso al mercato obbligazionario” (Praet 2013).

Per quanto inutilizzate, almeno fino ad ora, con l'istituzione delle OMT la Bce lancia un triplice messaggio. Il primo è che in futuro potrà agire come un prestatore di ultima istanza (*lender of last resort*) svolgendo così in pieno le funzioni di una banca centrale. Il secondo è che farà ciò solo se il governo assistito si impegna ad adottare precise politiche pubbliche. Il terzo è che, nel caso di paesi che stanno già beneficiando di un piano di aiuti finanziari, la fiducia dei mercati è l'elemento discriminante: se è precluso l'accesso ai mercati finanziari, lo è anche quello agli aiuti. E, di converso, è nell'interesse dei mercati evitare operazioni speculative di *sell out*, svendendo bond e facendo impennare i rendimenti, onde non precludere l'attivazione delle OMT. Non saranno quindi più possibili salvataggi di paesi il cui debito sia palesemente insostenibile e che di fatto si trovano in *default* come è accaduto con la Grecia. Le norme che disciplinano le OMT prefigurano quindi il futuro modello di regolazione politica – di *governance*, come si suole dire oggi – dell'eurozona e degli stati che ne fanno parte⁷⁶.

I fondi d'emergenza e l'assistenza tecnica. A partire da maggio 2010 si avvia un rapido processo di *institution building* attraverso la creazione di un'imponente rete di organizzazioni e programmi finalizzati ad offrire a

⁷⁶ Come afferma Peter Praet (2013) “è importante sottolineare come il progetto del programma delle *Outright Monetary Transactions* crea i giusti incentivi per i governi a migliorare la loro performance rispetto alla prudenza fiscale e alle riforme strutturali”. Ma, aggiungiamo noi, disincentiva anche i mercati a spericolate operazioni speculative.

livello *europeo e nazionale* assistenza *finanziaria e tecnica* agli Stati membri in difficoltà (vedi figura 13).

		Assistenza	
		Finanziaria	Tecnica
Livello di competenza	Grecia	Hfsf	<i>Tfgr</i>
	EU	<i>Mesf-Fesf-Mes</i>	Srss

Figura 13. – *Funzioni e ambito delle istituzioni per la gestione della crisi (in corsivo le strutture temporanee)*

Le prime due strutture ad essere costituite a livello europeo, come abbiamo visto, furono il Fondo europeo di stabilità finanziaria (Efsf) e il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (Efsm). L'Efsf, con una capacità finanziaria di 440 miliardi di euro, aveva la facoltà di emettere obbligazioni e titoli per raccogliere fondi sui mercati offrendo come garanzia i bilanci degli Stati membri. L'assistenza dell'Efsf era rivolta ai paesi dell'eurozona che avevano fatto richiesta di aiuti finanziari condizionati ad un piano di risanamento economico⁷⁷. Il secondo con disponibilità limitata (60 miliardi di euro) aveva la funzione di acquisire prestiti sui mercati offrendo come garanzia il bilancio dell'UE. I finanziamenti così ottenuti potevano essere versati ai paesi membri dell'Unione

⁷⁷ Nel luglio 2011 gli stati Membri decidono di ampliare la gamma di strumenti finanziari a disposizione del Efsf includendo anche l'apertura di linee di credito, la ricapitalizzazione di istituzioni finanziarie di paesi che non sono inclusi in un programma di risanamento finanziario e la possibilità di svolgere operazioni sul mercato secondario dei titoli (European Commission 2015a, 34). Tali strumenti non vennero mai utilizzati (Tumpel-Gugarell 2017, 32).

europea in difficoltà, quindi anche a quelli fuori dall'eurozona, all'interno di un programma di risanamento economico anch'esso assoggettato a vincoli di condizionalità politica. A partire dall'ottobre 2012 il Fesf confluisce nel Meccanismo europeo di stabilità (Mes o Esm) e il Fesm svolge solo attività specifiche quali, per esempio, l'erogazione di prestiti ponte.

È importante sottolineare l'evoluzione istituzionale dei fondi di assistenza finanziaria. Il primo strumento utilizzato per far fronte all'emergenza greca fu il *Greek Facility Loan*, che era costituito da prestiti bilaterali da parte degli stati membri. Si trattava quindi di uno strumento temporaneo, la cui attivazione dipendeva dalle scelte politiche autonome dei vari stati e gravava completamente sui loro bilanci. Il Fesf ha una maggiore autonomia in quanto ha la possibilità di procurarsi direttamente sui mercati finanziari i capitali. Tuttavia, la sua efficacia è limitata in quanto, da un lato, la capacità di raccolta di credito del Fesf è soggetta alla volatilità dei mercati e, dall'altro, il sistema di garanzie che offre grava *direttamente* sugli stati membri e viene contabilizzato come se fosse loro debito (European Commission 2016a, 40; ESM 2019, 135, 144). Con il Mes, la cui istituzione, prevista per la metà del 2013, venne anticipata di un anno al luglio 2012, si risolvono questi problemi in quanto a garanzia dei bond emessi vi sono delle quote di capitale non revocabili versate dagli stati. Ciò spezza sia il legame tra fondi di emergenza e finanze dei singoli stati che quello tra la crisi delle banche e quella dei debiti sovrani (European Commission 2016a, 40). In Grecia nel luglio 2010 venne poi costituito il Fondo Ellenico di Stabilità Finanziaria (Hfsf) che operava come raccordo tra il sistema bancario greco, da un lato, e Fesf, Mesf e successivamente Mes, dall'altro.

Anche l'offerta di assistenza tecnica si articolò ai due livelli, domestico ed europeo. Nel luglio 2011, di fronte alla palese difficoltà di realizzazione del primo

piano di salvataggio, venne costituita la *Task Force for Greece* (Tfgr) composta da funzionari ed esperti della Commissione con l'esplicito compito di aiutare le autorità greche nella realizzazione delle riforme e nell'utilizzazione dei fondi strutturali. Nel luglio 2015 la Tfgr confluisce – insieme ad una struttura omologa istituita nel marzo 2013 per fronteggiare la crisi di Cipro, lo *Structural Reform Structural Service* (Sgcy) – nel Servizio di Supporto per le Riforme Strutturali (Srss) della Commissione.

La rete di organizzazioni costruita in meno di un lustro ha attraversato un rapido processo di istituzionalizzazione:

- strutture nate come temporanee si sono poi trasformate in permanenti,
- il baricentro decisionale si è spostato dai singoli stati membri che inizialmente agivano autonomamente attraverso accordi bilaterali alle istituzioni europee⁷⁸,
- il principio di unanimità, che conferiva potere di veto ad ogni stato membro, ha gradualmente lasciato spazio a forme di maggioranza qualificata e semplice,
- le dotazioni amministrative in termini umani e finanziari sono aumentate corposamente,
- le dotazioni finanziarie delle istituzioni (Mes) sono state rese autonome rispetto a quelle degli stati,
- le funzioni di assistenza tecnica si sono ampliate.

Insomma, la risposta alla crisi greca e alla possibilità di altri attacchi speculativi e conseguenti crisi finanziarie in altri stati non solo è stata tempestiva, ma imponente. Nel giro di pochissimi anni è aumentata la *densità istituzionale* dello spazio europeo delle politiche economiche e quelle che sembravano semplici strutture

⁷⁸ All'interno delle quali l'intergovernamentalismo – con la centralità del Consiglio dei Capi di stato e di governo – è rimasto comunque il metodo decisionale centrale con il conseguente rafforzamento degli esecutivi a livello nazionale (Fabbrini 2013, Majone 2014, Piattoni 2020).

di implementazione delle politiche di gestione della crisi si sono trasformate in veri e propri strumenti di governo dell'economia.

Questi interventi hanno implicato ovviamente anche un onere finanziario che, senza timore di incorrere in un'iperbole, potremmo definire imponente. Consideriamo due semplici dati. Il 9 maggio 2010 vengono stanziati 750 miliardi di euro per far fronte al rischio di contagio dalla Grecia ad altri stati europei. Questa cifra equivale al 57.5% del debito *totale*, quindi ben oltre le semplici esigenze di rifinanziamento (*roll-over*), che Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo hanno maturato *complessivamente* nel 2010 e al 23.2% di tale somma se aggiungiamo l'Italia (cfr. tabella 26)⁷⁹. Inoltre, 750 miliardi di euro sono equivalenti a più del triplo (per l'esattezza 3.6 volte) del deficit totale di Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo, che ammonta a 208.1 miliardi; se aggiungiamo anche l'Italia la cifra complessiva raggiunge i 270.1 miliardi cioè poco più di un terzo dei 750 miliardi stanziati.

Matthew Lynn (2011, 165) riferisce che a ridosso del fatidico weekend del 7 maggio 2010, durante il quale venne decisa la costituzione del Fesf, il governo tedesco ha chiesto alla Bundesbank di stimare quale potesse essere nel biennio successivo, nella peggiore delle ipotesi, il fabbisogno di liquidità dei paesi maggiormente indebitati per rifinanziare il debito e finanziare i deficit programmati; la risposta fu 500 miliardi di euro, cioè i due terzi della cifra effettivamente stanziata. Lo sforzo

⁷⁹Tuttavia, a metà del 2012, mentre è in discussione la concessione degli aiuti alla Spagna, vengono avanzati dubbi sulla effettiva capacità del Fesf di far fronte al fabbisogno finanziario nel caso in cui altri Stati, quale per esempio l'Italia, chiedessero aiuti, oltre alla Grecia, all'Irlanda e alla Spagna (European Commission 2016, 40, nota 30).

finanziario dell'eurozona fu effettivamente massiccio, la posta in gioco era di vitale importanza⁸⁰.

Tabella 26. – *Debito lordo degli stati finanziariamente deboli*

	Debito lordo del governo generale nel 2010 (miliardi di euro ai prezzi correnti)
Grecia	330.6
Irlanda	144.2
Spagna	649.2
Portogallo	180.0
<i>Totale</i>	<i>1.304.0 (57.5%) (*)</i>
Italia	1.920.7
<i>Totale (Italia inclusa)</i>	<i>3.224.7 (23.2%) (*)</i>
(*) percentuale rispetto ai 750 miliardi di euro stanziati <i>Fonte: AMECO</i>	

Se passiamo all'assistenza tecnica, l'impressione che si ricava è la stessa, cioè di essere in presenza di un disegno politico-istituzionale che va ben oltre l'emergenza del breve periodo. La *Task Force for Greece* (Tfgr) nasce nel luglio 2011 come struttura temporanea di supporto all'implementazione del primo e poi del secondo MoU e all'utilizzo dei fondi strutturali dell'Unione

⁸⁰ L'eccezionalità della cifra stanziata aveva un sia valore strumentale che simbolico. Da un lato, rispondeva all'esigenza di approntarsi a far fronte alle esigenze finanziarie degli stati anche nella peggiore delle ipotesi, dall'altro certificava la precisa volontà delle autorità europee di rispondere con tutti i mezzi disponibili agli attacchi della speculazione. Prova ne è il fatto che alla fine del 2018 il Mes ha ancora a disposizione più della metà delle proprie disponibilità (Bufacchi 2018). Insomma, il *Whatever it takes* inizia di fatto il 9 maggio 2010.

europea. Un obiettivo circoscritto che inizialmente si rispecchia nel modesto impegno finanziario, una decina di milioni di euro, e nell'apparato amministrativo, costituito da 39 esperti e funzionari quasi totalmente mutuato dalle burocrazie comunitarie e dei paesi membri, in particolare Francia, Germania e Italia (ECA 2015b, 17). Nel 2015 il salto di qualità: da struttura dedicata alla Grecia, la Tfgr si fonde con l'omologa struttura creata per Cipro e nasce lo *Structural Reform Support Service* (Srss) come servizio del Segretariato della Commissione europea che offre la propria assistenza ai governi di 26 stati in una molteplicità di *policy areas*. Il suo staff si ingigantisce, nel 2017 è composto da 160 persone, e soprattutto decuplica il suo budget che passa da 3 milioni di euro nel 2016 a 32 milioni nel 2018 e 47 nel 2020, con un finanziamento complessivo di 142.8 milioni per il periodo 2017-2020⁸¹.

Insomma, l'Unione europea, intesa sia come istituzione che come insieme di stati, nell'approntare i meccanismi istituzionali di gestione della crisi ha fatto un "enorme investimento finanziario e politico" (Gocaj e Meunier 2013, 240). Si noti, non ha pagato dei *costi*, ma ha fatto un *investimento*. In che cosa stava investendo? Tra poco sarà chiaro.

4.2 Sorveglianza, coordinamento e convergenza

Parallelamente alle misure emergenziali di breve periodo si svilupparono anche risposte sistemiche permanenti (quadrante 2 della figura 12) che si articolano in

⁸¹ Per il periodo 2021-2027, la Commissione ha lanciato, in continuità con lo *Structural Reform Support Service* (Srss) e il Rapporto dei cinque Presidenti del 2015 (vedi oltre), il *Reform Support Programme* con una dotazione di 25 miliardi di euro (European Parliament 2018). Per una critica alla strategia *top down* del Srss si vedano Dolls *et alii* (2018).

due distinti cicli di policy. Durante il primo, che va dalla fine del 2010 al 2013, viene costituito in tempi rapidi un sistema di regolazione e coordinamento tra gli stati membri all'eurozona finalizzato a garantire la convergenza delle politiche fiscali e macroeconomiche verso obiettivi di crescita e competitività. Nel secondo, a partire dalla relazione dei cinque Presidenti del giugno 2015, questa rete di istituzioni viene rafforzata: le procedure diventano più stringenti, i controlli più serrati, i vincoli più imperativi, l'integrazione più stretta⁸². Entro il 2019 dovrebbe terminare la riforma del Mes che diventerebbe una sorta di Fondo monetario europeo. La fine dell'intero processo, cioè la costruzione dell'Unione monetaria, bancaria ed economica, è prevista entro il 2025.

Il primo ciclo di policy (2010-2013). L'avvio di questa fase (tab. 27 più avanti), che si svolge nel pieno della crisi dei debiti sovrani, può essere fatta risalire ad un articolo di Wolfgang Schäuble (2010) sul *Financial Times* dell'11 marzo 2010, cioè tre settimane dopo il comunicato dei capi di stato e di governo del 11 febbraio 2010 con cui, come abbiamo visto, si riconosce che la crisi da greca è diventata europea. Si tratta di un testo breve, come si addice ad un articolo di giornale, ma molto rilevante in quanto in esso ritroviamo *in nuce* tutti i temi, le preoccupazioni e le indicazioni che guideranno successivamente tutta questa fase delle politiche di gestione della crisi.

In sintesi, il ministro delle finanze tedesco focalizza l'attenzione su quattro punti. Il primo è che occorre "tornare allo Statuto", cioè garantire una maggiore

⁸² Relazione dei *cinque Presidenti* in quanto firmata dal presidente della Commissione Jean-Claude Juncker, dal presidente del Vertice euro, Donald Tusk, dal presidente dell'Eurogruppo, Jeroen Dijsselbloem, dal presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, e dal presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz.

aderenza dei governi al patto di stabilità e crescita (*SGP – Stability and growth pact*) del 1997 e ai parametri di rigore finanziario che esso fissava. Secondo, la crisi ha dimostrato che i soli meccanismi di *sorveglianza* non sono sufficienti; se lo fossero stati, infatti, non ci si troverebbe in questa situazione di emergenza. Occorre quindi integrare maggiormente l'eurozona attraverso forme di *coordinamento* tra gli stati che devono avere una parte attiva nei rispettivi processi di *policy making*. Terzo, poiché si potranno verificare altre crisi come quella greca, occorre pensare ad un Fondo monetario europeo in grado di fornire liquidità agli stati che rischiano il *default*, ovviamente a condizioni politiche, economiche e finanziarie proibitive in modo tale da disincentivare comportamenti opportunistici e lassismo fiscale. Quarto, dato che l'entità del disastro greco è apparsa chiara quando si è saputo che le statistiche erano state manipolate, occorre conferire all'Eurostat pieni poteri di ispezione sui bilanci degli stati dell'eurozona.

Dopo due settimane, nella riunione del Consiglio europeo del 25-26 marzo 2010, viene costituita la *Task force* presieduta da Van Rompuy che il 21 ottobre 2010 presenterà al Consiglio il rapporto *Strengthening Economic Governance in the Eu*, in cui l'agenda abbozzata da Schäuble viene articolata in 53 punti (European Council 2010f)⁸³.

Il rapporto – che di fatto indirizza il primo, e in parte anche il secondo, ciclo di riforme – individua cinque “pilastri” la cui costruzione dovrebbe portare a quello che viene definito un “salto quantico” nella *governance* europea (European Council 2010f, 4).

⁸³ I punti del rapporto in effetti sono 57, ma i primi quattro sono introduttivi e non prevedono specifiche misure.

Tabella 27. – Le risposte sistemiche permanenti in Europa: primo ciclo di riforme (2010-2013)

Anno	Giorno/Mese	Atto	Principali contenuti
2010	25-26 marzo	Istituita la Task Force Van Rompuy “Strengthening Economic Governance in the EU”	
	21 ottobre	Presentazione del Rapporto della Task Force Van Rompuy	Anticipate tutte le misure del ciclo di riforme 2011-2013.
2011	1 gennaio	Entra in vigore il Semestre europeo	Coordinamento ed approvazione ex-ante delle politiche fiscali, economiche e sociali dei Paesi dell’area euro e degli altri Stati membri dell’UE.
	24-25 marzo	Accordo Euro plus	Rafforza ed estende la convergenza tra le politiche economiche degli stati per più elevati livelli di competitività.
	13 dicembre	Entra in vigore Six-Pack	5 regolamenti e 1 direttiva che rafforzano a) la sorveglianza fiscale e di bilancio con particolare riferimento al braccio preventivo e correttivo della Procedura per deficit eccessivo e b) la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici introducendo la Macroeconomic Imbalance Procedure

2012	2 marzo	Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria (Fiscal Compact o "patto di bilancio")	Bilancio in pareggio (costituzionalizzazione) Meccanismi automatici di correzione senza interventi discrezionali delle autorità nazionali (in vigore dal 1 gennaio 2013) Riduzione del debito del 5% all'anno per i paesi che hanno un debito superiore al 60%. Obbligo di coordinare i piani di emissione del debito con Commissione e Consiglio
2013	30 maggio	Entra in vigore Two-Pack	Due regolamenti che rafforzano le procedure di coordinamento e controllo dei bilanci degli stati membri e dell'eurozona. Introdotta la sorveglianza rafforzata sugli stati della zona euro minacciati o colpiti da crisi e difficoltà finanziarie.
	17 dicembre	Common Provisions Regulation	Vincola l'erogazione dei principali fondi strutturali e di investimento europei a criteri di condizionalità ex ante

Fonte: Caretta (2018) e documenti ufficiali

Il primo e *principale* pilastro – delle 53 raccomandazioni, infatti, ben 31 sono ad esso dedicate – è il potenziamento della *compliance* europea, cioè una *maggior disciplina fiscale* da ottenere attraverso:

a) l'attento monitoraggio della sostenibilità del debito nella sorveglianza anche ai fini della eventuale attivazione della *excessive deficit procedure*,

b) l'inasprimento delle sanzioni reputazionali e finanziarie comminate agli stati che non rispettano i parametri fissati e le raccomandazioni della Commissione da applicare in una prima fase *solo* ai paesi dell'eurozona e successivamente a *tutti* gli stati aderenti all'Unione europea,

c) l'applicazione di automatismi decisionali (*rule-based decision making*), primo fra tutti la regola della maggioranza inversa (*reverse majority rule*) secondo cui le misure applicative (*enforcement rules*) vengono *automaticamente* adottate a meno che non si formi in Consiglio una maggioranza qualificata che si oppone, cosa abbastanza ardua da realizzare,

d) l'adeguamento delle procedure e dei modelli di *governance* fiscale nazionali alla normativa europea,

e) il rafforzamento del servizio statistico europeo (Eurostat).

Il secondo pilastro è *l'ampliamento della sorveglianza* europea dalla semplice disciplina fiscale agli *squilibri macroeconomici e alla competitività e l'approfondimento dei meccanismi di coordinamento*. Le misure raccomandate si basano su una premessa di fondamentale importanza in quanto di fatto modifica radicalmente il paradigma di riferimento delle politiche europee accentuandone il carattere direttivo. "Persistenti squilibri macroeconomici e divergenze nella competitività tra i paesi membri aggravano la vulnerabilità dell'economia europea e sono una minaccia per il regolare funzionamento dell'unione monetaria. La crisi globale ha dimostrato che il rispetto del Patto di crescita e stabilità (SGP) *non è più*

sufficiente” (European Council 2010f, 9, corsivo nostro). Occorre quindi – prosegue il rapporto – ampliare la sorveglianza attraverso:

a) l’istituzione, nel contesto dei Programmi di Stabilità e Convergenza e di Riforma nazionali, di un meccanismo di allerta costituito da un insieme di indicatori e di analisi economiche, che possono avvalersi anche di *missioni condotte dalla Commissione e dalla Banca centrale europea*, che segnalino tempestivamente la presenza di squilibri macroeconomici e la perdita di competitività,

b) un modello impositivo (*enforcement framework*) che sia attivato nella fase di correzione degli squilibri qualora non vengano implementate le misure correttive suggerite⁸⁴.

c) l’attivazione a partire dal 1 gennaio 2011 di un ciclo rinforzato di coordinamento ex ante delle politiche degli stati membri, il cosiddetto Semestre europeo, che si aggiunge agli altri processi di programmazione già esistenti (SGP, *Broad Economic Policy Guidelines, Stability and Convergence Programmes e National Reform Programmes*) sincronizzandosi con essi⁸⁵.

⁸⁴ È interessante notare come ben 5 punti, su un totale di 53, siano dedicati alla descrizione minuziosa di questo *enforcement framework*. Se li sommiamo ai 31 punti del primo pilastro (rafforzamento della disciplina europea) risulta evidente come ben più della metà delle misure proposte, 36 su 53, cioè il 67.9%, prevedano misure di supervisione e sanzioni, cioè di quello che potremmo definire foucaultianamente “sorvegliare e punire”. È un indicatore meramente quantitativo ma comunque significativo di quanto fosse pressante il problema, sollevato dal caso greco, del controllo sugli stati e della mancanza di “meccanismi disciplinari” all’interno dell’Unione europea.

⁸⁵ Il Semestre europeo è una procedura complessa ed articolata che, in estrema sintesi, si struttura, in tre fasi. Nella

Le indicazioni relative al terzo e al quarto asse sono meno numerose (rispettivamente 5 e 6 punti) e, soprattutto, assai meno dettagliate. Il terzo è *l'istituzione di un affidabile (robust) meccanismo di gestione delle crisi*. Il Efsm e il Efsf sono già operativi, occorre quindi pensare nel medio periodo ad un meccanismo che, in caso di crisi di uno degli Stati membri, sia in grado di fornire assistenza finanziaria ai governi che hanno perso l'accesso ai mercati finanziari internazionali e di prevenire il contagio. Tale meccanismo dovrà essere *permanente* e prevedere a) l'intervento del *settore privato*, b) la collaborazione con il Fmi e c) forti vincoli di condizionalità politica in cambio degli aiuti.

Il quarto ed ultimo pilastro sono *istituzioni e regole decisionali più forti ed efficaci*. In particolare, si raccomanda che a livello *nazionale* le analisi economiche e previsionali in base alle quali vengono formulate le politiche fiscali siano affidate ad organismi indipendenti, mentre a livello *europeo* viene vista con favore la distinzione tra le decisioni del Commissario agli affari economici e monetari e le attività di sorveglianza e coordinamento svolte dal Consiglio e dall'Eurogruppo.

Abbiamo dedicato particolare attenzione al rapporto Van Rompuy, per quanto succinto, in quanto esso

prima, che si svolge da gennaio a marzo dell'anno in corso la Commissione e il Consiglio stabiliscono le priorità a cui i governi debbono attenersi nella preparazione dei Programmi nazionali di riforma (PNR) e di stabilità (PNS). In aprile i documenti di programmazione degli stati vengono consegnati alla Commissione e al Consiglio che valutano, in concerto con i governi, la loro conformità rispetto alle linee guida (seconda fase) e, tra giugno e luglio (terza fase), formulano le raccomandazioni a cui i governi degli Stati membri dovranno attenersi nel redigere nel secondo semestre la legge di bilancio presentata ai Parlamenti nazionali che, ovviamente, dovranno approvarla, in quanto sostanzialmente validata dagli organi comunitari.

costituisce una svolta nella costruzione della *governance* europea (Laffan 2014, Caretta 2018). Di fatto, i provvedimenti presi nella prima fase delle riforme (cfr. tabella 27) non fanno altro che implementare le sue raccomandazioni e, in alcuni passaggi le rafforzano. Pensiamo, per esempio, al programma “Patto Euro +” del marzo 2011 in cui le aree di coordinamento ed integrazione delle politiche nazionali si ampliano. O, ancora più significativo, il Fiscal compact con cui il pareggio di bilancio viene inserito nella legislazione nazionale e in alcuni casi costituzionalizzato.

Il 2014 – l’anno che intercorre tra il primo e il secondo ciclo di riforme – non passa invano. Viene infatti avviato il processo che dovrebbe portare all’Unione bancaria europea. Il 15 luglio 2014 viene approvato il Meccanismo di risoluzione unico, che entra in vigore nel 2016, per gestire le crisi bancarie e il 4 novembre 2014 viene istituito il Meccanismo di vigilanza unico gestito direttamente dalla Banca centrale europea. In via di definizione è, infine, il terzo pilastro dell’Unione bancaria, cioè il Sistema armonizzato di assicurazione dei depositi.

A meno di un lustro dall’esplosione della crisi appare chiaro che il perno del disegno strategico delle autorità europee che, come vedremo nel prosieguo, già si era delineato nella gestione di alcune crisi a livello nazionale, in particolare di quella spagnola, è di creare dei dispositivi istituzionali che consentissero di mantenere nettamente separata la gestione dei debiti sovrani da quella dei sistemi bancari, in modo da evitare, in caso di crisi, il contagio tra i due spazi di policy.

Il secondo ciclo di policy (2015-2021). L’euro summit dell’ottobre 2014 stabilì la necessità di portare a completamento il processo di costruzione dell’Unione. Sulla scia di questa risoluzione, e di altri documenti programmatici prodotti tra il 2012 e il 2015, nel luglio del 2015 Juncker, in collaborazione con Tusk, Dijsselbloem, Draghi e Schulz, pubblica il cosiddetto *Rapporto dei cinque*

presidenti, il cui titolo è *Completare l'Unità monetaria ed economica dell'Europa* (Commissione Europea 2015). Il Rapporto stabilisce un piano decennale per portare a compimento entro il 2025 il processo di unificazione economica, finanziaria, di bilancio e politica dell'Europa. L'idea di partenza è che, sotto la pressione dell'emergenza, si sono dovute prendere delle misure straordinarie che sono servite a costruire una nuova architettura della *governance* europea, ora "le soluzioni *rapide* degli ultimi anni devono tradursi in una base per il futuro *duratura*, equa e avente *legittimità democratica*" (Commissione Europea 2015, 4, corsivi nostri).

Conviene fin da ora notare tre punti. Primo, il passaggio da misure di breve periodo adottate in tempi rapidi per fronteggiare l'emergenza ad assetti stabili, permanenti e duraturi nel lungo periodo viene giustificato sulla base di un unico assunto, tanto impegnativo quanto dato per scontato, e cioè che "in caso di shock economici, che *inevitabilmente* si verificano, ogni paese deve essere in grado di (...) assorbire gli shock *a livello interno* (...). E visto che tutti i paesi condividono un unico tasso di cambio, essi hanno bisogno di economie *flessibili* e in grado di reagire rapidamente alle crisi in modo efficace" (Commissione Europea 2015, 4, corsivi nostri). Il paradigma alla base di questa stagione di riforme si fonda sull'idea che la *flessibilità interna* dei sistemi economici nazionali – cioè, in termini più espliciti, la svalutazione interna e la deregolamentazione dei mercati del lavoro, dei prodotti e dei capitali – è il dispositivo che permette di compensare la *rigidità esterna* imposta dal tasso di cambio unico, ovvero dalla adozione dell'euro.

Secondo punto, alla condivisione (*rectius*: perdita) definitiva e permanente della sovranità monetaria che è stata necessaria per adottare una moneta unica, dovrà seguire una nuova forma di condivisione della sovranità che si realizzerà non attraverso regole, come fino ad ora

è accaduto, ma all'interno di *istituzioni comuni* che in parte già esistono (Commissione Europea 2015, 4 e 5).

Terzo punto, convergenza e competitività non solo diventano i valori fondativi della nuova *governance* europea, ma vengono invocate *congiuntamente* quando si afferma che “il processo di convergenza verso strutture economiche più resilienti [ovvero più *flessibili*, NdA] dovrebbe diventare più vincolante. Tale obiettivo verrebbe raggiunto fissando un insieme *comune* di standard di *alto livello*, definiti nella normativa dell'Ue, dato che verrebbe condivisa la sovranità sulle politiche di interesse comune (...). Gli standard comuni dovrebbero riguardare principalmente i mercati del lavoro, la competitività, il contesto imprenditoriale e la pubblica amministrazione, nonché taluni aspetti di politica tributaria (Commissione Europea 2015, 10-11)⁸⁶.

Il Rapporto dei cinque presidenti ha avviato un percorso di riforme del quale, quattro anni dopo (European Commission 2019g), sono state messe in evidenza difficoltà e progressi. Ad un frenetico flusso di incontri, paper e rapporti non è corrisposta una altrettanto vigorosa attività riformatrice⁸⁷. Alla fine del 2019, prima della pandemia, vi erano cinque progetti in fase di realizzazione: la riforma del Mes, l'avvio dell'Unione bancaria, la costituzione del Ministero europeo dell'economia e delle finanze, l'istituzione del Fondo monetario europeo e l'elaborazione di uno strumento di bilancio per la convergenza e la competitività. Ad oggi, l'unico progetto

⁸⁶ Del coordinamento delle politiche economiche europee e della loro convergenza verso più elevati livelli di competitività già si parlava nel Patto Euro Plus (Consiglio europeo 2011, Allegato I, 14 e sgg.)

⁸⁷ Tra giugno 2015 e giugno 2019 ci sono stati 5 summit o meeting e sono stati prodotti 7 paper. L'anno di attività più intensa è stato il 2017 con 5 eventi (European Commission 2019g, 14).

rilevante portato a termine è la riforma del Mes, il cui Trattato è stato approvato il 27 gennaio e l'8 febbraio 2021. Non entriamo nei dettagli tecnici di questi progetti perché quattro di essi sono ancora in corso di elaborazione, ci limitiamo a constatare come siano in perfetta continuità con il primo ciclo di riforme e con i risultati della Task Force Van Rompuy che, se ben si ricorda, sviluppavano la linea di intervento tratteggiata nel marzo 2010 dall'allora ministro delle finanze tedesco Wolfgang Schäuble.

Anticipando quanto vedremo più dettagliatamente nella terza parte del libro, possiamo fin da ora notare come ciò che accomuna e collega le politiche attuate nel decennio 2010-2021 è il tentativo perfettamente riuscito di *istituzionalizzare gli aiuti d'emergenza*⁸⁸. Ovvero di far diventare assetti *permanenti* quelli che erano nati come interventi *temporanei* per far fronte al possibile *default* greco, al rischio di contagio, alla crisi dei debiti sovrani e alla minaccia di crollo dell'euro. Il tutto stabilendo una soluzione di continuità *radicale* – il famoso “salto quantico” auspicato dalla relazione della Task force presieduta da Van Rompuy – con le politiche di integrazione europea adottate prima della crisi.

La crisi ha offerto alla Commissione la possibilità di consolidare, generalizzare e, per alcuni aspetti, radicalizzare le politiche adottate nei confronti della Grecia e degli altri paesi costretti a ricorrere all'assistenza finanziaria, estendendole a tutti i paesi europei. Come afferma Alexandros Kyriakidis “la crisi ha portato a cambiamenti sostanziali di quello che fino ad allora era stato lo status quo operativo e legale all'interno dell'Unione europea.

⁸⁸ L'efficace espressione “istituzionalizzare gli aiuti d'emergenza” venne utilizzata da Axel Weber, presidente della Bundesbank, la banca centrale tedesca, per definire (criticandole aspramente) le proposte avanzate da Schäuble nel suo articolo sul *Financial Times*.

L'inizio di questi cambiamenti può essere riportato al caso di un singolo stato membro: la Grecia" (Kyriakidis 2016b, 8).

La crisi dell'eurozona era sostanzialmente terminata, ma il rischio di *nuove* crisi incombeva. Questo è il *frame* utilizzato per proseguire e legittimare le politiche neoliberiste – cioè liberalizzazioni, privatizzazioni, riduzione del settore pubblico, compressione delle retribuzioni, contrazione dei diritti dei lavoratori, affermazione di un modello di sviluppo orientato alle esportazioni e alla competizione sui mercati internazionali – con altro nome: non più politiche di *gestione* della crisi, ma di *prevenzione* della crisi.

4.3 Aiuti finanziari, austerità e riforme

A prescindere da valutazioni su disegni strategici di lungo periodo, la decisione delle autorità europee di costituire in tempi rapidi una "rete di salvataggio" fu comunque lungimirante in quanto nel volgere di poco tempo altri quattro paesi, dopo la Grecia, furono costretti a richiedere aiuti finanziari, nell'ordine, l'Irlanda, il Portogallo, la Spagna e Cipro (vedi tabella 28)⁸⁹. In questo capitolo forniremo un quadro comparato all'interno del quale collocare il caso greco.

⁸⁹ La Comunità europea ha concesso la propria assistenza finanziaria anche ad altri tre paesi – Romania, Ungheria e Latvia. Romania ed Ungheria non fanno parte dell'eurozona e la Latvia adotta l'euro nel 2014 cioè dopo che il programma di aiuti, durato dal 2009 al 2012, si è concluso. Per questo li escludiamo dalla comparazione, come fanno tutti gli studi di taglio comparato ad eccezione di Györffy (2018) e del Rapporto della European Court of Auditors (ECA 2015a).

Tabella 28. – Programmi di aiuti finanziari durante la crisi dell'eurozona (inizio e fine)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Grecia	maggio		febbraio			agosto			agosto
Irlanda	novembre			dicembre					
Portogallo		maggio			giugno				
Spagna			luglio	dicembre					
Cipro				maggio			marzo		

Il punto da cui partire per comprendere affinità e differenze tra le politiche adottate nei vari contesti nazionali è che, in generale, la crisi ha messo in evidenza le *differenze strutturali* esistenti tra i paesi dell'eurozona e le loro *specifiche vulnerabilità*. Cioè, in Grecia l'ipertrofia del deficit e del debito e la dipendenza dai capitali esteri per finanziarli. In Irlanda l'eccessiva espansione del credito privato per consumi ed investimenti immobiliari. In Portogallo il combinato disposto della scarsa crescita economica, del progressivo indebitamento privato e di un settore pubblico molto sviluppato ed altrettanto indebitato. In Spagna una bolla immobiliare alimentata da una rapida espansione economica. A Cipro, infine, la rilevanza assunta dai capitali esteri nel sistema bancario e, in particolare, l'elevata esposizione al debito pubblico greco dalla cui crisi fu contagiato.

La crisi ha quindi reso evidenti non solo la fragilità delle istituzioni europee, che non erano pronte a fronteggiare una fase di destabilizzazione finanziaria, ma anche gli elementi di debolezza specifici di ogni sistema economico-finanziario nazionale. Entrambi elementi che per circa un decennio erano rimasti silenti.

Questa latenza è dovuta al fatto che, in termini estremamente semplificati, l'introduzione dell'euro ha provocato dal 2001 al 2010 la *convergenza* dei tassi di interesse verso quello dei titoli del paese che godeva di maggior credito, cioè la Germania (Scharpf 2011, 177), "*nonostante le ampie differenze nelle finanze pubbliche e nella bilancia dei pagamenti*" (European Commission 2016a, 37, box 3.2 corsivo nostro)⁹⁰. Quindi, gli operatori finanziari si sono comportati come se sui titoli pubblici dei vari stati gravasse lo stesso rischio (molto basso) per tre ordini di ragioni. Anzitutto, perché la moneta unica

⁹⁰ In pratica. Sul punto si veda il chiaro ed efficace intervento di Minenna (2015b).

eliminava il rischio valuta solitamente generato dai differenziali nei tassi di cambio. In secondo luogo, perché la stessa normativa europea da Basilea in poi ha cercato di standardizzare il rischio dei sistemi finanziari nazionali. In terzo luogo, perché vi era la tacita ed altrettanto diffusa convinzione che le autorità comunitarie non avrebbero mai accettato il *default* di uno degli Stati membri e, quindi, sarebbero sicuramente intervenute.

Queste differenze strutturali, al cui significato dedicheremo particolare attenzione nella terza parte del libro, emersero quando in seguito alla crisi finanziaria, da un lato, aumentò l'avversione al rischio degli investitori internazionali che divennero molto più accorti, selettivi ed esigenti nei loro investimenti finanziari (*credit crunch*) e, dall'altro, le banche che più erano esposte ai titoli tossici e al debito pubblico e privato nazionale ed internazionale divennero insolventi. In altri termini, la crisi non ha fatto altro che mettere in evidenza come dietro al velo standardizzante della moneta unica si celassero sistemi economici, finanziari e politici assai differenti tra loro.

Sia il concetto di *crisi* che quello di *politiche di gestione della crisi* assumono quindi denotazioni empiriche ben differenti nei cinque paesi assistiti sia dal punto di vista degli aiuti finanziari che da quello delle condizioni a cui la loro erogazione era vincolata. Alle politiche di breve e di lungo periodo attuate sull'arena *internazionale* (quadranti 1 e 2 della figura 12) corrisposero differenti interventi sia d'emergenza che strutturali a livello *domestico* (quadranti 3 e 4).

I rapporti tra le politiche a livello nazionale e quelle a livello internazionale si sono articolati lungo due dimensioni: una *economico-finanziaria* ed una *politica*. Dal punto di vista economico-finanziario si è creato un duplice flusso. I fondi di emergenza (Efsf, Efsm, Mes) si sono sostituiti agli stati diventati temporaneamente insolventi,

nella raccolta di capitali sui mercati internazionali⁹¹. E, parallelamente, i finanziamenti raccolti sono stati versati, unitamente a quelli del Fmi e ai flussi di liquidità erogati della Bce, ai governi e in alcuni casi alle banche centrali nazionali per far fronte all'emergenza. Dal punto di vista politico, in cambio degli aiuti finanziari sono stati concordati dei vincoli di condizionalità che impegnavano i governi nazionali a realizzare determinati obiettivi, primo fra tutti il consolidamento fiscale, attraverso a) misure immediate di gestione della crisi e b) interventi strutturali di medio e lungo periodo. La consistenza degli aiuti finanziari e i vincoli di condizionalità politica erano incorporati nei *Memorandum of Understanding* (MoU)⁹². La conformità (*compliance*) delle politiche dei governi agli accordi, nonché il loro impatto economico e finanziario, venivano accertati attraverso *reviews* e *reports* trimestrali con i quali talvolta si modificavano anche i piani di risanamento o i vincoli di condizionalità. Analizziamo quindi distintamente i flussi di finanziamenti e i vincoli di condizionalità politica nei cinque paesi.

L'assistenza finanziaria. Il caso greco si distingue in prospettiva comparata per vari tratti (tabella 29). Anzitutto, il numero di programmi: negli altri quattro casi è bastato un solo piano di risanamento, in Grecia ne sono

⁹¹ È opportuno ricordare che nella prima fase, quando la rete di protezione era in fase di avvio, intervennero anche i singoli stati, in particolare nel caso greco e in quello irlandese, attraverso prestiti bilaterali.

⁹² In effetti i MoU sono documenti complessi composti da tre elementi: il *Financial Assistance Facility Agreement* che definisce gli aspetti finanziari, il *Memorandum of Economic and Financial Policies*, strutturato secondo la metodologia del Fmi, e il *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, prodotto dalla Commissione europea. Qui utilizzeremo sempre il termine generico ed inclusivo di *Memorandum of Understanding* (MoU).

Tabella 29. – *Caratteristiche programmi di assistenza finanziaria durante la crisi dell'eurozona*

Programmi	Finanziamenti						Inizio programma		
	Na	Durata anni	Fabbisogno miliardi €	Stanzianti miliardi €	Erogati miliardi €	Stanzianti % Pil	Stanzianti % fabbisogno	Deficit (%Pil)	Debito
Grecia									
I		2	190.0	110.0	73.0	48.6	57.9	11.2	146.2
II		3	164.5	164.5	142.9	90.3	100.0	8.9	159.6
III		3	82.0/86.0 ⁽¹⁾	86.0	61.9	48.5	95.3/100.0	5.6	175.9
Totale	3	8	436.5/440.5	360.5	277.8	63.3 ⁽²⁾	84.3/83.5		
Irlanda	1	3	134.0	67.5	58.9	40.25	50.3	32.1	86.0
Portogallo	1	3	130.2	78	75.5	44,26	59.9	7.4	111.4
Spagna	1	1.5	55.0/90.0 ⁽²⁾	100	41.3	9,61	181.8/111.1	10.5	85.7
Cipro	1	3	17.0	10	7.3	55,24	58.8	5.1	103.1
<i>Fonti:</i> per il fabbisogno e i finanziamenti: Grecia oltre alle fonti tabella 38 vedi Grecia I e II, Colasanti (2016); Grecia III, European Commission (2015b) Irlanda European Commission (2015a, 37-38) Portogallo European Commission (2016b, 39) Spagna European Commission (2016a, 107) Cipro FSM (2019, 267 e 275) altri dati AMECO									
⁽¹⁾ La stima di 82.0 miliardi è formulata dalla Commissione, quella di 86.0 dal FMI (European Commission 2015b, 10).									
⁽²⁾ Valutazioni discordanti sul fabbisogno di ricapitalizzazione delle banche (European Commission 2016a, 30)									
⁽³⁾ Valore medio Grecia I, II e III									

stati necessari tre. Ciò ha ovviamente influito sulla durata del programma di assistenza che in Grecia è stata di ben otto anni, mentre in Irlanda, Portogallo e Cipro di tre e in Spagna solo di uno e mezzo. Secondo, ancora più eclatante è la differenza tra i fondi stanziati ed erogati alla Grecia rispetto agli altri paesi. Gli aiuti alla Grecia nel corso dei tre programmi sono equivalenti ad una volta e mezza quelli erogati *complessivamente* agli altri quattro paesi e, sia in termini assoluti che, come percentuale sul Pil, superano nettamente quelli degli altri stati.

Ultimo dato significativo, mentre negli altri casi gli aiuti stanziati coprono solo parzialmente il fabbisogno finanziario degli stati, in Grecia sia il secondo che il terzo programma offrono la copertura totale del fabbisogno, anche se poi non tutti i fondi stanziati sono stati utilizzati⁹³.

La condizionalità politica. Anche i vincoli di condizionalità, ovvero la contropartita in cambio della quale sono stati erogati gli aiuti, si differenziano sensibilmente sia da paese a paese che, con il procedere del programma di aiuti, nello stesso paese. Queste variazioni possono essere valutate rispetto a due dimensioni:

a) *l'intrusività* delle condizioni, cioè il grado di dettaglio con cui sono specificate che è inversamente proporzionale ai margini di manovra lasciati ai governi nazionali nella loro implementazione e

b) *l'ambito* delle condizioni, cioè la gamma di settori in cui sono richiesti gli interventi dei governi.

L'intrusività. Se utilizziamo il numero di pagine dei documenti ufficiali della Commissione relativi ad ogni programma di aiuti finanziari (istruttoria, MoU, *review*

⁹³ Nel caso spagnolo, è stata stanziata per precauzione una cifra per eccesso, ben superiore al fabbisogno in quanto le stime fatte da vari enti sulla consistenza delle spese di ricapitalizzazione delle banche divergevano nettamente.

trimestrali, allegati tecnici) come un indicatore della condizionalità possiamo ricavare alcune indicazioni in chiave comparata (Sapir *et alii* 2014, Wolff e Terzi 2014) (tabella 30).⁹⁴

Tabella 30. – *Numero di pagine della documentazione della Commissione UE relativa ai programmi di assistenza*

Paese	Numero di pagine MoU e relativi allegati
<i>Grecia I</i>	850
<i>Grecia II</i>	900
<i>Grecia III</i>	1350
Grecia (totale)	3100
Irlanda	950
Portogallo	1050
Spagna	364
Cipro	400
<i>Fonte: Sapir et alii (2014) Wolff e Terzi (2014) per Grecia I, Grecia II, Irlanda, Portogallo e Cipro; conteggi nostri per Grecia III e Spagna.</i>	

In primo luogo, i documenti sul piano di assistenza finanziaria alla Grecia sono molto più lunghi e dettagliati di quelli relativi agli altri paesi. Nel caso greco sono state prodotte complessivamente più di 3000 pagine di documenti, Portogallo e Irlanda un migliaio circa, per giungere a Cipro con 400 e alla Spagna con 364⁹⁵. È

⁹⁴ Se oltre ai documenti prodotti dalla Commissione si considerano anche quelli del Fondo monetario internazionale le cifre indicativamente raddoppiano

⁹⁵ Nel caso spagnolo, in particolare, il numero di condizioni e il loro ambito sono talmente ridotte che il primo ministro Mariano Rajoy definì il programma di assistenza non un salvataggio ma un prestito senza condizioni, sostenuto in questa valutazione dalla affermazione della cancelliera tedesca Angela Merkel che disse che, date le riforme fiscali e del mercato

chiaro l'intento di incidere in profondità e, secondo alcuni con intento punitivo, su un modello di sviluppo incompatibile con la disciplina europea.

In secondo luogo, i documenti relativi alla Grecia diventano più lunghi e dettagliati passando dal primo al secondo e al terzo programma di aiuti. Di fronte alla incapacità amministrativa e alla riluttanza politica dei governi greci di realizzare le riforme strutturali le autorità internazionali forniscono indicazioni sempre più specifiche e ne controllano minuziosamente l'implementazione, passando a vere e proprie forme di *microgestione* amministrativa delle riforme.

Gli ambiti di intervento. Per quanto riguarda l'ambito delle politiche, nei MoU, e nelle relative *review* vengono distinte solitamente tre aree di policy:

a) le politiche di consolidamento fiscale, cioè le misure finalizzate a ridurre il deficit tagliando le spese e aumentando le tasse,

b) le riforme fiscali strutturali relative ai dispositivi amministrativi, informativi e tecnologici utilizzati nell'accertamento e nella riscossione dei tributi,

c) le altre riforme strutturali, relative al sistema finanziario e bancario, alla pubblica amministrazione, al sistema giudiziario, al mercato del lavoro, dei beni e dei servizi.

Anche qui l'analisi del contenuto dei documenti svolta da Sapir *et alii* (2014, 17-23) e Wolff e Terzi (2014) può essere di aiuto. In generale, il consolidamento fiscale e le riforme finanziarie hanno rilevanza centrale, tuttavia nel corso del tempo le riforme strutturali assumono una importanza crescente⁹⁶. In Grecia, questa tendenza è

del lavoro attuate dal governo non sarebbero state necessarie misure di austerità (Györffy 2018, 126 e nota 11).

⁹⁶ Ad una conclusione simile giunge anche il rapporto della Commissione europea (2017a), che tuttavia focalizza l'attenzione sul settore finanziario.

particolarmente accentuata: nel passaggio dal primo al secondo programma – il terzo, quando sono state svolte le ricerche, non era ancora stato avviato – vengono enfatizzati i temi della crescita, dell'impresa, dell'occupazione e, soprattutto, delle privatizzazioni, mentre perdono rilevanza quelli collegati al risanamento delle finanze pubbliche (Sapir *et alii* 2014, 20-21, figure 11-12)⁹⁷.






Il passaggio da vincoli di natura strettamente fiscale a riforme strutturali che riguardano un'ampia gamma di politiche economiche, sociali e amministrative, non solo riproduce quanto accaduto nel Fmi nel corso degli anni '80 (Kentikelenis e Babb 2019), ma conferma l'ipotesi avanzata nell'analisi delle politiche a livello internazionale (paragrafi 4.1 e 4.2). L'imponente impianto istituzionale e regolamentare avviato nel triennio 2010-2013 prefigura non un semplice dispositivo per fronteggiare l'emergenza finanziaria, che di fatto termina a partire dalla metà del 2012, ma una nuova forma di governo dell'economia e della società europee. Vediamo quindi come si sono articolati gli interventi di policy nei cinque paesi considerati (tabella 31)⁹⁸.

⁹⁷ Questo cambiamento è imputabile a due fattori. In primo luogo, a partire dal 2013 si registra un avanzo primario di bilancio e, quindi, le tematiche fiscali diventano meno impellenti. In secondo luogo, ci si rende conto che, comunque, la riduzione del debito non può avvenire più attraverso tagli alle spese, che ormai sono diventate incompressibili, ma grazie alle privatizzazioni, all'aumento delle entrate e della crescita e, soprattutto, ricorrendo alla ristrutturazione del debito.

⁹⁸ Le fonti della tabella 31 sono a) i MoU dei cinque paesi, b) i rapporti di valutazione *ex post* relativi a Grecia, Spagna, Portogallo, Cipro e Irlanda e c) le *review* e i *report* trimestrali. Sono stati consultati anche articoli specialistici. Il caso greco viene considerato come se un unico programma. Perciò la scansione temporale deve essere così interpretata: realizzazione immediata, I MoU, realizzazione a metà programma, II MoU e realizzazione al termine del programma, III MoU.

Tabella 31. – Condizionalità politica e politiche di gestione della crisi (2010-2018)

	1.	2.	3.	4.	5.	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6	6.7	6.8	6.9
Grecia I /II/III MoU														
Irlanda														
Portogallo														
Spagna														
Cipro														

	Realizzato immediatamente
	Realizzato a metà del programma
	Realizzato al termine del programma
	Posticipato
	Non previsto

Fonti: Vedi nota 98

Irlanda. In Irlanda la crisi si manifesta in modo repentino e devastante. Il deficit totale passa da 13.2 miliardi di euro (7.0% del Pil) nel 2008 a 53.8 miliardi (32% del Pil) nel 2010. Il deficit primario nello stesso periodo passa da 10.8 miliardi (5.7% del Pil) a 49 miliardi (29.2% del Pil). Nel 2010 il rendimento dei titoli decennali raddoppia passando dal 5 al 10% circa e vengono declassati di parecchi punti dalle agenzie di rating.

Le politiche di gestione della crisi si sono articolate in due fasi. Durante la prima, dal 2008 alla metà del 2010, di fronte alle gravi difficoltà a cui stavano andando incontro le banche il governo ha risposto con un pacchetto di interventi articolato in forti iniezioni di liquidità nel tentativo di ricapitalizzare le banche, nell'offerta di garanzie globali ai creditori e nell'istituzione di una agenzia (NAMA) con la funzione di acquistare e gestire i titoli in sofferenza. Dal marzo 2010 al gennaio 2011 il governo ha operato iniezioni di capitali nel sistema bancario per 46.3 miliardi di euro, pari al 29% del Pil (European Commission 2011b, tabella 2, pagina 17). Queste politiche non solo non hanno sortito gli effetti desiderati ma hanno portato ad un aumento del deficit e del debito pubblico creando così un nesso inscindibile tra crisi bancarie e crisi delle finanze pubbliche (European Commission 2011b, 19). Il governo tenta quindi di far fronte alla situazione attuando politiche di consolidamento fiscale, con ben cinque pacchetti austerità tra il 2008 e il 2010, senza sortire, anche in questo caso alcun effetto, mentre nel frattempo la situazione delle banche peggiora ulteriormente (European Commission 2011b, 18; 2015a, 26-27; IMF 2015b, 9-10).

La seconda fase – che va dal novembre 2010 al dicembre 2013, anche se di fatto la crisi terminerà prima perché l'Irlanda torna sui mercati finanziari internazionali già il 26 luglio 2012 (ESM 2019, 94) – ruota intorno al programma di aiuti economici e al MoU che si reggevano su quattro pilastri.

Il primo fu la *continuità* e l'*integrazione* con le politiche adottate dal governo precedente e da quello in carica dal 2011. Per quanto riguarda il risanamento finanziario era quasi una scelta obbligata in quanto le politiche adottate nella prima fase dal governo irlandese lasciavano pochi margini di manovra alle autorità internazionali (IMF 2015b, 10; European Commission 2015b, 14 e 27). Per le politiche del mercato del lavoro si proseguì lungo la linea della svalutazione interna, prefigurata nel National Recovery Act, attraverso la compressione delle retribuzioni pubbliche e private e la flessibilità.

Il secondo pilastro era lo stanziamento di aiuti finanziari esterni molto consistenti per evitare il crollo del sistema bancario: 67.5 miliardi di euro pari al 40% del Pil irlandese⁹⁹.

Il terzo fu differenziare la soluzione ai due aspetti della crisi: mentre i problemi sul fronte delle finanze pubbliche sarebbero stati risolti con politiche di consolidamento fiscale, la crisi delle banche sarebbe stata risolta, da un lato, attraverso ingenti operazioni di ricapitalizzazione, grazie ai capitali provenienti dall'Efsm, dall'Efsf, dal Fondo monetario internazionale, nonché dalla Gran Bretagna, dalla Svezia e dalla Danimarca, e dall'altro lato, da riforme strutturali del settore finanziario.

Il quarto fu l'individuazione di un preciso ordine di priorità attraverso una forma di condizionalità *selettiva*: prima la ricapitalizzazione e la riorganizzazione del settore finanziario e poi, sia in ordine cronologico che di importanza, le riforme strutturali¹⁰⁰. Queste erano

⁹⁹ A questi vanno poi aggiunti 17.5 miliardi di euro stanziati dai fondi pensione irlandesi per “tranquillizzare” i mercati mostrando l'impegno del governo nel risanamento finanziario.

¹⁰⁰ Due indicatori di come l'ordine di priorità fosse estremamente chiaro. Il MoU prevedeva 145 misure di cui 106 riguardavano la riforma del settore finanziario, 19 le riforme

circoscritte al mercato del lavoro e alla formazione professionale, alle privatizzazioni e ad alcuni interventi nel settore della sanità per aumentarne l'efficienza. Mentre le prime trovarono applicazione alla fine del programma, le altre vennero rimandate ad una fase successiva (European Commission 2015a, 84-89; O'Gorman 2018). D'altronde, il fatto che le riforme strutturali fossero volutamente ed esplicitamente limitate e circoscritte a differenza di quelle previste da altri MoU (IMF 2015b, 11 e 16) è facilmente spiegabile. In Irlanda il mercato del lavoro flessibile, il contesto imprenditoriale competitivo e *business friendly* e, infine, la crescita guidata dalle esportazioni erano conformi, già *prima* della crisi e degli aiuti finanziari, al modello di capitalismo sostenuto dalla Commissione e, di conseguenza, le riforme strutturali erano meno impellenti (European Commission 2011b, 37; IMF 2015b, 11 e 16).

Portogallo. Esistono numerose affinità tra il Portogallo e la Grecia, anche se l'esito delle politiche di gestione della crisi è stato differente nei due casi: al successo nel primo è corrisposto un sostanziale insuccesso nel secondo. Anche in Portogallo, come in Grecia, le banche reagiscono relativamente bene all'arrivo della crisi finanziaria globale dato che la loro esposizione ai titoli tossici è modesta e non vi sono bolle immobiliari (European Commission 2011a, 10). La situazione inizia a deteriorarsi nel 2010 e ci si trova di fronte a un copione già visto in Grecia. L'Eurostat rivede il deficit, aumentandolo di

strutturali, 14 il consolidamento fiscale e 6 la riforma del sistema fiscale (Government of Ireland 2011, tabella 1.1, pagina 50). Le misure relative alla formazione professionale e alla sanità non erano presenti nel MoU originale ma furono inserite le prime a partire dalla quarta review nel marzo 2012 e le seconde a partire dalla ottava nell'aprile 2013 (European Commission 2015b, 81).

quasi due punti dal 7.3% al 9.1% del Pil¹⁰¹. Il 14 marzo 2011 il governo propone delle misure di austerità per portare il deficit al 4.3%, ma il Piano di crescita e stabilità, per quanto approvato dalla Commissione e dalla Banca centrale europea, non ottiene la maggioranza in Parlamento, il governo si dimette e vengono indette nuove elezioni. Intanto, cresce la sfiducia sui mercati, i titoli pubblici vengono declassati dalle agenzie di rating e aumenta lo spread. Per il governo diventa sempre più difficile reperire fondi sui mercati internazionali e il 7 aprile 2011 vengono richiesti gli aiuti finanziari che verranno concessi nel giro di poco più di un mese.

Il secondo tratto che accomuna il Portogallo alla Grecia è l'ampiezza della gamma dei settori che vengono sottoposti a vincoli di condizionalità soprattutto per quanto riguarda le riforme strutturali (Theodoropoulou 2015). Non vi è area di policy rispetto alla quale non vengano progettati, monitorati e valutati interventi¹⁰².

¹⁰¹ La revisione è dovuta a) all'imputazione al bilancio del 2010 della ricapitalizzazione di due banche e b) alla riclassificazione delle imprese pubbliche e dei patti di partenariato pubblico/privato che vengono fatti rientrare nelle competenze di bilancio del governo generale. Il tutto porta ad un aumento del debito pubblico del 10%. "Anche se le revisioni statistiche erano di natura tecnica e le informazioni sulle perdite delle banche e le imprese di stato erano pubblicamente disponibili, le percentuali più alte ridussero ulteriormente la fiducia" (European Commission 2011a,15). Più avanti approfondiremo il tema, ma fin da ora conviene sottolineare come queste operazioni di natura meramente contabile siano state a dir poco inopportune tenendo conto che si era nel pieno di una crisi finanziaria globale, che vi era incertezza e sfiducia sui mercati finanziari e che era in corso un attacco della speculazione e che già tra la fine del 2009 e i primi mesi del 2010 si era visto quali erano stati gli effetti di interventi di questo tipo in Grecia.

¹⁰² Oltre ai settori "classici" del consolidamento fiscale e all'organizzazione del sistema finanziario pubblico (gestione

Questa forma di condizionalità *sincretica e intrusiva* – aspramente criticata dalla stessa Commissione nel rapporto di valutazione *ex post* prodotto due anni dopo la fine del programma (European Commission 2016b, 13-17, 72, 95-97, 138-139, 160-163) – portò il governo portoghese a sottrarsi non appena possibile ai controlli e ai vincoli del Memorandum. Per una concatenazione di fattori – *in primis* la rapidità con cui il governo attuò le politiche di austerità e portò a termine la riforma del mercato del lavoro, realizzando programmi che erano in corso di attuazione già *prima* della attivazione dell'accordo di assistenza finanziaria – il Portogallo riuscì a risanare le proprie finanze in tempi più rapidi del previsto¹⁰³. Il programma di aiuti venne così sospeso in modo “inconsueto”: il Portogallo rinunciò all'ultima *tranche* di aiuti di 2.5 miliardi di euro poiché non fu svolta l'ultima e definitiva *review*, necessaria a sbloccare i fondi.

dei pagamenti arretrati, sistema di elaborazione del budget, controllo delle spese, ecc.) furono oggetto di programmi di riforma il mercato del lavoro, dei prodotti delle professioni e dei servizi, la scuola e la formazione professionale, il sistema giudiziario, la regolazione della competizione, degli appalti pubblici e del clima imprenditoriale, il sistema sanitario, il mercato immobiliare, il sistema della finanzia locale, il sistema dei trasporti pubblici, il settore energetico, dei trasporti e delle telecomunicazioni e delle poste, la semplificazione amministrativa, le autorità indipendenti e, in generale, l'organizzazione della pubblica amministrazione (European Commission 2011a, 102-113; 2014a, 63-71; ECA 2015a, 17, tabella 1).

¹⁰³ In particolare, il Portogallo beneficiò delle facilitazioni concesse alla Grecia e all'Irlanda, che per equità gli vennero estese, riuscì a collocare a rendimento sostenibili i propri titoli pubblici sul mercato prima del previsto e fu in grado di accumulare una riserva di bilancio (*cash buffer*) sufficiente ad affrontare l'incertezza dei mercati (Commissione europea 2016b, 42).

Mentre, come abbiamo già detto, il consolidamento fiscale e la riforma del mercato del lavoro vennero attuati con grande celerità, la realizzazione delle riforme strutturali subì un progressivo rallentamento, soprattutto nella seconda parte del programma. Infatti, con il rapido ed imprevisto miglioramento della situazione economica, in particolare con il ritorno al mercato dei bond, l'emergenza finanziaria è diventata meno pressante, il governo ha potuto sottrarsi ai vincoli della condizionalità politica e lo slancio riformatore è progressivamente venuto meno (European Commission 2016b, 15, 44, 56)¹⁰⁴.

Spagna. Il programma di aiuti alla Spagna è stato, rispetto agli altri casi contenuto sia nella durata, diciotto mesi contro i tre anni di Irlanda, Portogallo e Cipro e gli otto della Grecia, sia nella consistenza, gli aiuti erogati sono stati meno del 5% del prodotto interno lordo (tabella 29). Nonostante le sue limitate dimensioni, il caso presenta tuttavia notevole interesse in quanto si distingue dai precedenti programmi di aiuti finanziari (European Commission 2016a, 35).

In primo luogo, è stato adottato un approccio *proattivo* intervenendo prima che la situazione diventas-

¹⁰⁴ A questo proposito il rapporto di valutazione della Commissione è molto esplicito quando afferma che “il carattere *frontload* dei finanziamenti significò che il programma esercitò scarsa influenza (*leverage*) sul governo alla fine. Nel determinare il profilo temporale degli esborsi, i rischi di sottofinanziamento debbono essere bilanciati con i rischi di creare delle riserve di cassa non necessarie che possono *indebolire la determinazione nella realizzazione delle riforme*” (European Commission 2016b, 44, corsivo nostro). È molto significativo il fatto che questa affermazione venga fatta in un rapporto di valutazione in cui più volte viene elogiata l'*ownership* del programma di riforme da parte del governo. Insomma, per parafrasare il Presidente Reagan, e sul punto torneremo nella terza parte del libro, “affama la bestia” se vuoi farle fare le riforme.

se ingovernabile. Vero è che il deficit era aumentato, passando da un avanzo del 1.9% del Pil nel 2007, dopo un decennio “virtuoso” di progressiva riduzione, ad un disavanzo dell’11.0% nel 2009, e che le banche registravano ingenti sofferenze, ma i titoli pubblici, per quanto elevati fossero i loro rendimenti, restavano sul mercato (European Commission 2016a, 41, box 3.3). E quando apparve chiaro che la Spagna poteva diventare un vettore di contagio, si intervenne tempestivamente.

In secondo luogo, si applicò una forma di *condizionalità selettiva*, simile a quella applicata in Irlanda. Il *Memorandum* spagnolo si focalizzava sugli interventi di risanamento finanziario, in particolare sulla ricapitalizzazione e la riorganizzazione del settore bancario. Per quanto riguarda le riforme strutturali a carattere permanente l’accordo prevedeva che il governo spagnolo si attenesse semplicemente ai vincoli posti dalla *Excessive Deficit Procedure* a cui la Spagna era sottoposta e alle raccomandazioni previste dalla *Macroeconomic Imbalances Procedure* del Semestre europeo. La scelta di scorporare a livello istituzionale gli interventi finanziari immediati dalle riforme strutturali fu fatta sulla base della considerazione che focalizzando il *Memorandum* solo sugli obiettivi più importanti ed urgenti, sarebbe stato più facile realizzarli.

Oltre alla ricapitalizzazione e alla riorganizzazione del settore bancario, si agì con grande sollecitudine su altri due fronti, il consolidamento fiscale e la riforma del mercato del lavoro, entrambe politiche che erano già state avviate in precedenza. In particolare, il processo di riforma della contrattazione collettiva, iniziato nel 2010 (Conseil d’Orientation pour l’Employ 2015; IMF 2015a, 7, tab.1) era finalizzato ad aumentare la flessibilità del mercato del lavoro, rendendo più facili i licenziamenti, introducendo forme di lavoro precario e, a partire dal 2012, a facilitare i processi di svalutazione interna (García-Pérez 2015, 9). Il risanamento fiscale fu consistente:

il deficit passò dal 10.5% del Pil nel 2012 al 6% nel 2014 e fu ottenuto attraverso l'aumento delle imposte (+5.3% del Pil dal 2012 al 2014) e il taglio delle spese negli investimenti, nelle retribuzioni dei dipendenti pubblici, nella sanità e nell'istruzione (-4.4% del Pil nello stesso periodo) (European Commission 2016a, 72, tab. 5.1).

Le riforme strutturali progredirono più lentamente¹⁰⁵. Gli interventi finalizzati a liberalizzare il mercato dei prodotti furono realizzati nel corso del 2013, la riforma del sistema pensionistico, del governo locale e della formazione professionale furono varate al termine del programma nel dicembre 2013, mentre la deregolamentazione delle libere professioni fu posticipata (European Commission 2016a, 74-75).

Ma l'aspetto forse più interessante è come il caso spagnolo si colloca all'interno dell'evoluzione delle politiche a livello europeo. Infatti, in Spagna, "la condizionalità relativamente alla ristrutturazione e alla risoluzione delle istituzioni creditizie fu progettata in un contesto di *transizione* da soluzioni *nazionali* conformi alle regole dell'UE sugli aiuti agli Stati ad un modello *comune* di risoluzione" (European Commission 2016a, 45, corsivi nostri, nell'originale l'intera frase è in grassetto). Gli importanti elementi di novità introdotti dall'esperienza spagnola sono essenzialmente due.

Da un lato, la situazione che si è venuta a creare in Spagna ha confermato quanto già emerso nel caso irlandese, e cioè che la debolezza del sistema del credito

¹⁰⁵ Sulle difficoltà che si incontrano nello stabilire i tempi e le modalità di attuazione delle riforme strutturali - alcune già in corso di attuazione quando il programma di aiuti finanziari è stato lanciato, mentre altre sono state realizzate giusto alla sua scadenza, ed altre ancora sono state posticipate - si vedano le considerazioni del rapporto di valutazione della Commissione europea (European Commission 2016a, 77, nota 73) che possono essere generalizzate anche ad altri casi.

può ripercuotersi sui debiti sovrani. Da qui la decisione di separare nettamente i due circuiti: quello del sistema bancario e quello del deficit e del debito pubblico, in modo tale che l'elevata esposizione al rischio e l'insolubilità del primo non si traduca in *insostenibilità* del secondo. La risoluzione delle crisi bancarie non avrebbe dovuto più tradursi in crisi, o minaccia di crisi, dei debiti sovrani, ma avvalersi direttamente dell'assistenza dei fondi d'emergenza (Efsf, Efsm e Mes). Si avvia quindi, in concomitanza con l'inizio del programma di aiuti finanziari alla Spagna, il processo che porterà alla costituzione nel 2014 del Meccanismo unico di vigilanza presso la Bce (European Commission 2016, 33). Dall'altro lato, si afferma il principio – anticipatore del meccanismo del *bail in* – che nelle crisi bancarie anche i detentori di azioni e titoli atipici (subordinati e ibridi) debbano condividere i rischi, ovvero le perdite (*loss sharing*), derivanti dalle ristrutturazioni¹⁰⁶.

Insomma, le politiche di gestione della crisi in Spagna sono state una fucina di innovazioni mettendo in evidenza come il sistema bancario e finanziario fossero lo snodo fondamentale dei meccanismi di propagazione delle crisi dei debiti sovrani. Per scongiurare quella minaccia erano, quindi, necessari interventi radicali in quei settori, potenziando e centralizzando i meccanismi di vigilanza, la regolazione e la supervisione come dimostrano gli importanti comunicati di giugno e luglio 2012 (Eurogroup 2012a, 2012b, Euro area summit 2012) che sanciscono di fatto l'istituzione del meccanismo unico di vigilanza, colonna portante dell'unione bancaria.

¹⁰⁶ Nelle risoluzioni spagnole il trasferimento dei titoli tossici alla Sareb - il veicolo finanziario, simile ad una *bad bank* creata appositamente per “bonificare” e risanare le banche – portò ad una ristrutturazione (*haircut*) media del 63% con oscillazioni tra il 32% e il 79% delle perdite sul valore nominale dei titoli (European Commission 2016a, 52, tabella 4.1).

Cipro. Sebbene la crisi cipriota nasca essenzialmente come crisi del sistema bancario in gran parte dovuta alla elevata esposizione al debito pubblico greco ed alla sua ristrutturazione nel 2012, il MoU prevede una ampia gamma di riforme strutturali descritte fin nei minimi dettagli (European Commission 2013a, 69-100) alcune delle quali, si è poi riconosciuto nel rapporto di valutazione ex post non erano particolarmente “rilevanti per il raggiungimento degli obiettivi del programma di risanamento” (European Commission 2019e, 20).

Ciò è un fatto curioso non solo per la natura essenzialmente monosettoriale della crisi, che avrebbe richiesto misure più mirate, ma anche perché Cipro aveva una situazione fiscale complessivamente “virtuosa”¹⁰⁷. Inoltre, e questo differenzia il caso di Cipro da quello della Spagna, della Grecia o dell’Irlanda, “da parte dell’Unione europea non c’era timore di contagio,” (Györffy 2018, 124)¹⁰⁸. La stessa Commissione europea ha avanzato il

¹⁰⁷ Dal 2000 al 2008 Cipro ha un disavanzo medio del 1.9%, con un andamento decrescente e un avanzo nel 2007 e 2008. Dal 2009 al 2014, gli anni del picco della crisi ha un deficit medio del 5.9% Pil, il dato migliore, nonostante le politiche espansive del governo comunista di Christofias tra quelli dei paesi che hanno usufruito degli aiuti finanziari, per tornare poi ad un deficit medio dell’1%. Stesso discorso vale per il debito: Cipro arriva al 2011, prima della ristrutturazione del debito greco, con un debito medio, dal 2000 al 2010, del 57.7% del Pil, cioè in linea con i parametri europei.

¹⁰⁸ Il fatto che non vi fosse alcun serio pericolo di contagio è dimostrato dalla stessa valutazione dei rischi di instabilità finanziaria derivanti da Cipro fatta dalla Commissione europea e dalla Bce (European Commission – European Central Bank 2013). Nel testo, oltre ad un ampio ricorso a verbi ed espressioni condizionali (potrebbe, avrebbe, ecc.), nelle conclusioni si afferma chiaramente che le conseguenze per l’eurozona di un *default* di Cipro sarebbero *indirette*, con *possibili dubbi* sulla capacità dell’eurozona di riemergere. D’altronde, se vi

dubbio di aver sovraccaricato le capacità amministrative di un piccolo paese con un programma troppo ampio di riforme fiscali e strutturali, pur affermando che non sarebbe stato possibile limitarsi alla riforma del sistema bancario (European Commission 2019e, 38).

La scelta dell'opzione di un programma multisettoriale e senza un ordine di priorità (European Commission 2019e, 19, 77-78, 103-104) non è giustificata sul piano economico, e non è nemmeno stato un errore involontario, ma è invece spiegabile in chiave politica: utilizzando la leva finanziaria le autorità europee sarebbero state in grado di mettere in discussione il modello imprenditoriale di Cipro che era invisibile alla Germania (Györffy 2018, 123-124). Di fatto, il programma non è riuscito in questo intento in quanto ha lasciato praticamente inalterati sia la centralità che gli squilibri del settore bancario che “nel 2019 rappresenta ancora una potenziale fonte di instabilità” (European Commission 2019e, 13).

Le politiche adottate per gestire la crisi a Cipro non si distinguono solo per questa peculiarità, ma almeno per altri tre tratti distintivi. Anzitutto, l'adozione, dopo una lunghissima trattativa, di una misura inconsueta nel panorama europeo e cioè la ricapitalizzazione delle banche in crisi attraverso il *bail in*, cioè il prelievo forzoso sui depositi bancari non assicurati. Si è trattato di un vero e proprio esperimento, se si tiene conto del fatto che esattamente nello stesso periodo in cui veniva presa questa decisione per Cipro, era in discussione al Parlamento

fosse stato un reale rischio di contagio per l'eurozona, il Mes non si sarebbe rifiutato di erogare l'intero finanziamento richiesto di 17 miliardi di euro, limitandosi ad una cifra nettamente inferiore anche dopo la chiusura delle banche e il controllo dei capitali, quando il fabbisogno finanziario era balzato a 23 miliardi di euro (Apostolides 2013, 302; ESM 2019, 267-268).

europeo la direttiva, poi approvata il 17 maggio 2014, che farà diventare, “da allora, il *bail in* la politica ufficiale di risoluzione delle crisi bancarie nell’Unione europea” (Zenios e Panayi 2015, 23 e nota 1).

In secondo luogo, parallelamente alla ricapitalizzazione ed alla ristrutturazione del sistema bancario, in particolare l’immediato salvataggio della Bank of Cyprus (IMF 2013e, 13), sono state tempestivamente adottate alcune misure di austerità: il congelamento delle retribuzioni e delle assunzioni nel settore pubblico, il taglio del 20% delle spese operative, la sospensione del sistema COLA di indicizzazione degli stipendi, e la riduzione di alcune spese sociali (IMF 2013e, 23 e 94; IMF 2015c, 18; Gros *et alii* 2014, 70). Il risultato di questa manovra fortemente *frontload* fu un netto miglioramento del deficit primario tanto che le autorità ritennero opportuno sospendere le politiche di austerità (IMF 2013e, 23).

Infine, per compensare le politiche di austerità il governo cipriota approvò nel luglio 2014 la normativa sul reddito minimo garantito per tutelare le fasce della popolazione più esposte alla crisi, disoccupati e lavoratori indigenti (IMF 2013e, 25; IMF 2015c, 18). Dopo pochi mesi, venne avviata la riforma del sistema fiscale finalizzata a ridurre l’evasione e a razionalizzare il sistema di riscossione dei tributi (IMF 2013e, 24). A due anni di distanza, tuttavia, per quanto siano stati presi alcuni provvedimenti, si registrano rinvii nella realizzazione di questa politica (IMF 2014a, 21; IMF 2016, 19), così come ritardi ancora più consistenti sono stati recentemente denunciati nelle altre riforme strutturali, cioè le privatizzazioni, l’amministrazione degli enti locali, la gestione delle imprese di stato e la normativa sulla ristrutturazione del debito privato e sui pignoramenti (European Commission 2019e, 4-5).

4.4 Una prospettiva comparata

L'evoluzione delle politiche di gestione della crisi greca verrà analizzata dettagliatamente nel prossimo capitolo. Qui ci limitiamo a collocare le politiche adottate in Grecia all'interno di un quadro comparato sintetizzando quanti già visto ed evidenziando affinità e differenze rispetto a cinque dimensioni (cfr. tabella 32):

a) la relazione (continuità *vs.* discontinuità) con le politiche adottate prima dell'avvio del piano di aiuti e la firma dei MoU,

b) il tipo di condizionalità (selettivo *vs.* intrusivo) adottato,

c) il tipo di approccio (proattivo *vs.* reattivo) utilizzato,

d) la consistenza (elevata *vs.* limitata) degli aiuti finanziari offerti,

e) i rapporti (collaborativi *vs.* conflittuali) tra governi nazionali e istituzioni internazionali.

Rispetto a due variabili – cioè l'approccio utilizzato e la consistenza degli aiuti finanziari – c'è stata relativa omogeneità. In tutti i paesi, ad eccezione della Spagna, le cifre stanziare ed erogate, se valutate come percentuale del Pil, sono state elevate, anche se mai quanto in Grecia. E, sempre con l'eccezione della Spagna, gli interventi non sono stati proattivi, ma reattivi, quando ormai la minaccia della crisi era imminente (colonne 1 e 2, tabella 32).

Vi sono invece significative differenze per quanto riguarda le altre tre variabili: il grado di continuità tra MoU e politiche già adottate, il tipo di condizionalità richiesta dai MoU e il grado di conflittualità generato dalle politiche di austerità (colonne 3, 4 e 5 della tabella 32). Tra queste variabili esistono dei nessi di interdipendenza tanto che è possibile individuare due distinti gruppi di paesi a seconda delle politiche adottate e delle reazioni da esse generate. Ma procediamo con ordine.

Tabella 32. – Politiche di gestione della crisi paesi dell'Eurozona (2010-2018)

	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)	
	Approccio		Consistenza aiuti		Rapporto con le politiche adottate prima del MoU		Condizionalità		Conflittualità tra governi nazionali e istituzioni internazionali	
	Proattivo	Reattivo	Elevata	Limitata	Continuità	Discontinuità	Selettiva	Intrusiva	Collaborativo	Conflittuale
Grecia		X	X			X		X		X
Irlanda		X	X		X		X		X	
Portogallo		X	X		X			X	X	
Spagna	X			X	X		X		X	
Cipro		X	X			X		X		X

La crisi, lo abbiamo già visto, si è manifestata in modo differente nei vari paesi a seconda delle vulnerabilità che caratterizzavano i rispettivi sistemi economici. In alcuni casi, la crisi è stata presentata come multisettoriale (o sistemica) in quanto ha coinvolto tutti i settori dell'economia e del sistema politico-amministrativo; in altri casi, invece, hanno assunto rilevanza centrale, se non esclusiva, le difficoltà presenti in uno specifico settore dell'economia, solitamente quello bancario e finanziario. Ad origini differenti della crisi sono corrisposte politiche differenti

In estrema sintesi, si sono avuti tre modelli di crisi. A Cipro e in Spagna la crisi è partita dalle banche e poi si è diffusa nei bilanci pubblici. In Grecia e Portogallo si è mossa in direzione opposta: partita dai bilanci pubblici ha poi investito le banche. In Irlanda si è venuto a creare un circolo vizioso (*negative feedback loop*): le difficoltà iniziali delle banche sono state coperte dall'intervento pubblico, con la conseguente crisi del debito sovrano che, a sua volta ha reso inaffidabili le garanzie fornite dallo stato e ridotto la fiducia degli investitori che hanno ritirato i loro capitali aggravando ulteriormente la crisi del settore bancario.

Diversi modi di definire la natura della crisi hanno portato ad adottare politiche differenti. In Grecia e Portogallo i MoU hanno imposto una condizionalità molto sincretica ed intrusiva, in netta discontinuità con le politiche fino ad allora adottate dai governi nazionali. In Spagna ed Irlanda, invece, è prevalsa la continuità e la condizionalità è stata più selettiva e meno invasiva¹⁰⁹. Il caso di Cipro, come abbiamo visto, è stato particolare in

¹⁰⁹ È significativo il fatto che il programma spagnolo sia intitolato “*Financial sector adjustment programme*” e non “*Economic adjustment programme*” come negli altri casi, per diventare poi “*Financial Assistance Programme for the Recapitalisation of Financial Institutions in Spain*” nelle reviews trimestrali.

quanto, mentre l'origine della crisi si colloca nel sistema bancario, le politiche ed i vincoli di condizionalità adottati sono stati intrusivi e multisettoriali.

Differenti tipi di condizionalità, ovvero livelli più o meno intensi di discontinuità, hanno influenzato la natura più o meno collaborativa del rapporto che si è creato tra governi nazionali e istituzioni internazionali nell'attuazione dei MoU. Quando le condizioni poste dalle organizzazioni internazionali erano congruenti con le politiche che il governo stava già adottando per reagire alla crisi si è creato un clima collaborativo, si è avuta una maggiore *compliance* con le indicazioni delle istituzioni internazionali ed una maggiore *ownership* dei governi nei confronti degli obiettivi e delle misure previsti dai MoU¹¹⁰. Se, invece, i vincoli della condizionalità politica imponevano un cambiamento alle politiche seguite in precedenza i rapporti tra governi nazionali e istituzioni internazionali diventavano avversariali, emergevano proteste, dilazioni nei pagamenti, crisi politiche interne, conflitti e ritardi nella fase di implementazione. In sintesi, in alcuni casi il "vincolo esterno" costituito dai MoU è stato subito, in altri è stato condiviso, quasi autoimposto.

In Grecia, come meglio vedremo nei prossimi capitoli, l'adozione di politiche di austerità e risanamento finanziario ha generato forti tensioni sia sull'arena domestica che su quella internazionale. Anche a Cipro le politiche di gestione della crisi hanno generato conflitti, solo che a differenza di quanto accaduto in Grecia, l'ostilità si è manifestata soprattutto sull'arena internazionale, basti pensare che la negoziazione con le istituzioni internazionali è durata più di 200 giorni, che la Banca centrale

¹¹⁰ Utilizziamo i termini *compliance* e *ownership*, che possono essere tradotti rispettivamente "conformità" e "far proprio", non per anglofilia, ma perché sono i termini tecnici regolarmente adottati nei documenti ufficiali della Commissione.

europea per obbligare il governo a trattare ha dovuto prima minacciare e poi attuare il taglio della liquidità, con conseguente chiusura delle banche (Orphanides 2013, 5; Varoufakis 2018, 150-151) e che non è stato concesso tutto il fabbisogno richiesto, mentre sull'arena interna si è creato dapprima un fronte unitario che successivamente si è spaccato con l'uscita dal governo del partito DIKO portando a difficoltà e ritardi nell'implementazione del programma per quanto riguarda le privatizzazioni e la riforma delle imprese statali (IMF 2014a, 5; Hardouvelis e Gkionis 2016, 26; IMF 2016, 20)¹¹¹.

In Irlanda le relazioni tra governo e istituzioni internazionali sono state invece totalmente collaborative, quasi idilliache. Le trattative, precedute da una missione riservata delle istituzioni internazionali, sono durate pochi giorni e il MoU ha ripreso misure che il governo aveva già deciso nei due anni precedenti e ha ottenuto anche l'appoggio dei partiti di opposizione (Pisany-Ferry, Samir e Wolff 2013, 88; Donovan 2017, 339). Anche in Spagna già prima del programma di aiuti erano in corso politiche di risanamento del settore finanziario e di consolidamento fiscale, ma si stavano rivelando ampiamente insufficienti e il paese rischiava di crollare in una crisi economica gravissima. L'intervento delle istituzioni internazionali ha permesso di arginare l'emergenza e di proseguire nelle riforme, ricapitalizzare le banche e razionalizzando il settore finanziario. Anche qui la trattativa dura pochissimo in quanto passa solo un mese tra la richiesta e la concessione dell'assistenza.

¹¹¹ Per comprendere la differenza tra i paesi "collaborativi" e quelli "conflittuali" si consideri che sia la Spagna che Cipro chiedono gli aiuti lo stesso giorno, cioè il 25 giugno 2012, ma la Spagna li ottiene il 20 luglio 2012, mentre Cipro il 12 aprile 2013 dopo una lunga ed estenuante trattativa (ESM 2019). Per la Grecia si veda la tabella 35 più avanti.

In Portogallo la situazione è stata più complessa, dando luogo ad una sorta di strabismo politico, che ritroveremo anche in Grecia (paragrafo 8.3). Quando il partito socialista ha proposto il MoU, il governo (di minoranza) è caduto ma successivamente, quando il governo di salute pubblica lo ha riproposto il mese successivo, tutti i partiti, *inclusa l'opposizione*, lo hanno approvato (Commissione europea 2014a, 17). Si sono quindi affermati rapporti positivi e collaborativi tra governo e istituzioni internazionali anche se, verso la conclusione del programma, quando iniziano ad essere evidenti i costi delle politiche di austerità si manifestano i primi segni di dissenso (Hardiman *et alii* 2019). Comunque, nel complesso, l'attuazione delle politiche di gestione della crisi è avvenuta in un clima caratterizzato da un forte impegno politico, da elevate capacità amministrative e da una esplicita *ownership* del programma di riforme (Commissione europea 2016b, 15) anche se, come notato con disappunto dalla stessa Commissione, il governo portoghese si è sottratto alla ultima *review*, il che indica una certa riluttanza ad adeguarsi ai vincoli della condizionalità politica.

Se collochiamo in una sequenza causale queste tre variabili:

Rapporto con le politiche adottate prima del MoU	\sum	Tipo di condizionalità politica	\sum	Tipo di relazioni tra governi e istituzioni internazionali
--	--------	---------------------------------	--------	--

possiamo distinguere due gruppi di paesi. Spagna e Irlanda si caratterizzano per una elevata continuità delle politiche, una condizionalità selettiva e relazioni collaborative tra governi e istituzioni internazionali. Grecia e Cipro, al contrario, presentano una marcata discontinuità con le politiche precrisi, una condizionalità intrusiva e rapporti conflittuali con le istituzioni internazionali. Il

caso portoghese è particolare in quanto, nonostante le politiche richieste dal MoU fossero in sostanziale continuità con quella che il governo stava attuando, o aveva in programma di attuare, le Istituzioni imposero vincoli di condizionalità politica eccessivamente vessatori ed intrusivi. Ciò non si tradusse in relazioni conflittuali con le istituzioni internazionali sia per l'atteggiamento dilatorio del governo portoghese, sia per la sua abilità nel sottrarsi alla fase conclusiva dei controlli.

4.5 *Gestione della crisi come apprendimento esperienziale*

Quando esplode la crisi in Grecia e nel giro di poche settimane si propaga ad altri paesi dell'eurozona, le autorità comunitarie non dispongono di strumenti adeguati a fronteggiarla. La prima risposta fu l'attivazione di un processo di apprendimento *esogeno* ricorrendo alle competenze del Fmi, che aveva maturato una lunga esperienza nella gestione delle crisi finanziarie

Parallelamente, venne quindi avviato un processo di apprendimento *endogeno* o *esperienziale* (Olsen e Peters 1996), in cui un attore politico-amministrativo “trae lezioni” (*lesson drawing*) dalle proprie esperienze passate o in corso. Gli stati in crisi divennero così per le autorità europee dei “laboratori” dove venivano sperimentati differenti strumenti per gestire la crisi, attraverso un oculato impiego della condizionalità. I risultati di questi esperimenti a livello nazionale hanno portato a progressivi cambiamenti nelle politiche di gestione della crisi adottate a livello europeo.

In sintesi, il *two levels game* ha attivato un *two levels policy learning process* in cui le esperienze a livello nazionale sono state tradotte in scelte politiche delle autorità europee che le hanno successivamente trasferite in nuovi programmi e politiche. Vediamo in sintesi i passaggi più significativi.

Il fallimento del primo *Memorandum* greco, conclamato a pochi mesi dal suo inizio, ha messo in evidenza come obiettivi troppo ambiziosi, previsioni macroeconomiche troppo ottimistiche e una condizionalità intrusiva e multisettoriale, invece di rassicurare i mercati, come ingenuamente si era pensato di fare, li destabilizzassero ulteriormente in quanto il mancato raggiungimento degli obiettivi generava crescente sfiducia.

Il *Memorandum* irlandese (novembre 2010) recepì questi insegnamenti e costituì una prima svolta per due ordini di ragioni. Anzitutto, contrariamente a quanto accaduto in Grecia, si ispirava al massimo realismo e gli obiettivi da raggiungere non vennero modificati nel tempo, trasmettendo così un messaggio di stabilità e di fondato ottimismo a cui i mercati, come abbiamo visto reagirono positivamente. In secondo luogo, si passò da un approccio sincretico ad uno selettivo dando priorità a misure immediate e radicali di riforma del sistema finanziario finalizzate a spezzare il legame tra crisi bancarie e crisi del debito sovrano. Questa “lezione”, tratta dal caso irlandese, venne poi applicata nel caso spagnolo e cipriota su cui torneremo tra poco.

Prima, è opportuna qualche considerazione sulla “parentesi portoghese”. Nella gestione della crisi in Portogallo (maggio 2011) vi fu una vera e propria regressione: approccio multisettoriale, obiettivi ambiziosi rivoduti più volte, riforme strutturali incompiute e atteggiamento elusivo da parte del governo. La lezione dell’Irlanda sembrava aver insegnato ben poco. La differenza tra le politiche nei due casi è spiegabile in base alla congruenza – elevata in Irlanda, scarsa in Portogallo – tra il modello di sviluppo europeo e quello domestico. Torneremo sul punto nella terza parte del libro, ma fin da ora possiamo anticipare che un conto è voler neutralizzare la speculazione (Irlanda), un altro voler imprimere una torsione alla traiettoria storica dello sviluppo economico, sociale e politico di un paese (Portogallo).

A cavallo tra il 2011 e il 2012 si ha un secondo *turning point* che si articola lungo due direttrici. La prima è il riconoscimento delle necessità di coinvolgere anche i privati nella gestione della crisi. Ciò avviò la progressiva istituzionalizzazione della redistribuzione del rischio e delle perdite tra attori pubblici e privati, nuova tappa del processo di apprendimento, che procedette quindi a ritmo serrato dalla fine del 2011 alla metà del 2013. Dapprima il *bail in* previsto dal secondo *Memorandum* greco del febbraio 2012 con la ristrutturazione del debito pubblico, poi le perdite subite dai detentori di titoli atipici e subordinati nella risoluzione della crisi delle principali banche spagnole e, infine, il prelievo forzoso sui depositi bancari a Cipro.

La seconda direttrice lungo la quale ci si è mossi a partire dalle esperienze irlandese e spagnola, simili per la presenza in entrambe del *negative loop* tra crisi delle banche e crisi del debito sovrano (Eurogroup 2012a, 2012b, Euro area summit 2012), è stata la costruzione del meccanismo unico di vigilanza, proposta nell'estate 2012 e realizzata dal 4 novembre 2014, quale primo passo della costruzione dell'Unione bancaria europea.

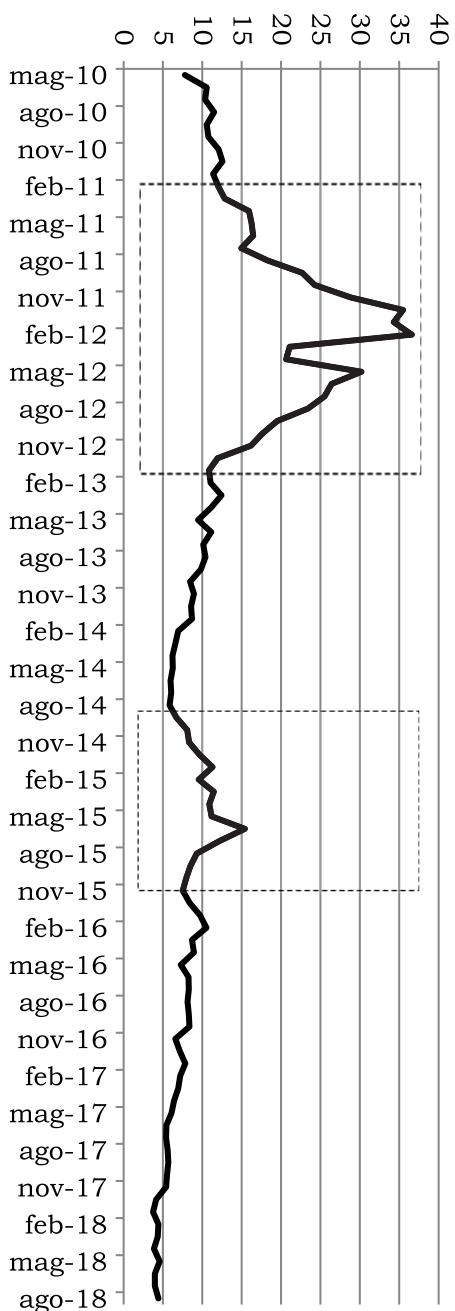
In sintesi, ogni programma di assistenza finanziaria è stata l'occasione per individuare i punti di vulnerabilità dei sistemi economico-finanziari che avrebbero potuto generare nuove crisi, per sperimentare nuovi dispositivi atti a neutralizzare tali vulnerabilità e per generalizzarli nella prospettiva della costruzione della nuova *governance* europea. La Grecia, alla quale sono dedicati i prossimi quattro capitoli, è stato il primo laboratorio in cui si sono sperimentate nuove soluzioni. Quello che sorprende è che, mentre negli altri paesi europei i processi di apprendimento procedevano celermente, e il tempo è un fattore decisivo nella gestione delle crisi (Lanzalaco 2012), in Grecia si sia invece continuato a ripetere per un decennio i medesimi errori, o quasi.

5. In Grecia: l'evoluzione delle politiche e della politica (maggio 2010 – agosto 2018)

La crisi greca si è caratterizzata per un lungo periodo di incubazione, una esplosione rapida ed una risoluzione lunga, problematica e, per molti aspetti, ancora oggi incompleta.

I cento mesi – per l'esattezza i novantanove mesi, due settimane e quattro giorni – che vanno dal 2 maggio 2010 al 20 agosto 2018 sono stati un periodo estremamente intenso e per alcuni aspetti farraginoso. Pochi numeri possono far capire a cosa alludiamo: in poco più di otto anni ci sono stati tre programmi di aiuti per un totale di 277 miliardi di euro, una ristrutturazione del debito pari al 55% del Pil, sedici “pacchetti austerità” con tagli complessivi del 25% alla spesa pubblica e una decurtazione dei salari reali del 16%, sei governi, cinque elezioni politiche, due elezioni europee, due locali e regionali, un referendum annullato ed uno i cui risultati sono stati ignorati. Infine, nel 2019, terminato il programma di aiuti, vi sono state tre tornate elettorali, locali, europee e nazionali, ed il ritorno ad un governo di centrodestra. Prima di interpretare quanto accaduto, cosa che faremo nei prossimi capitoli, dedicati alle politiche attuate (capp. 6 e 7) e ai mutamenti politici avvenuti (cap. 8), è quindi opportuno tracciare un quadro cronologico sintetico.

L'erogazione degli aiuti finanziari, la sottoscrizione del MoU e il pagamento dei debiti il 19 maggio 2010 sembravano aver posto un argine all'incalzare della crisi. Così non fu, anzi a ben guardare sembra che la fase più grave della crisi inizi proprio con quegli eventi. Il rendimento dei titoli greci non solo si mantenne elevato ma ebbe due impennate: la prima, molto accentuata, tra il febbraio 2011 e il novembre 2012, la seconda tra il novembre e l'agosto 2015 (figura 14).



Fonte: Investing.com

Figura 14. – Rendimento titoli greci maggio 2010 – agosto 2018 (cadenza mensile)

È poi importante sottolineare come l'intreccio tra politiche di gestione della crisi ed evoluzione della situazione politica greca sia molto stretto, tanto da costituire un'unica concatenazione causale che si caratterizza per una sostanziale, anche se non totale, *continuità* delle politiche pubbliche adottate e, al contempo, per una radicale *discontinuità* sul fronte politico, come è peraltro accaduto in tutti i paesi dell'eurozona (Regan 2013, 13-14).

Più precisamente, in questi anni sono state realizzate politiche di austerità e riforme strutturali di impianto neoliberista, cioè orientate alla liberalizzazione dei mercati, alla svalutazione interna e al ridimensionamento del settore pubblico. Uniche soluzioni di continuità una consistente, ma *non decisiva*, ristrutturazione del debito nel 2012 e alcuni tentativi di politiche sociali durante il III MoU.

È mutato invece più volte l'orientamento politico dell'esecutivo (tabella 33). Da un governo di centro sinistra (Papandreou 2009-2011) subentrato ad uno di centro destra si è passati ad un esecutivo tecnico di salvezza nazionale (Papademos 2011-2012) per passare poi ad un governo di centro destra sostenuto anche dal centro sinistra (Samaras 2012-2015) e, quindi, a due sostenuti da estrema sinistra ed estrema destra (Tsipras I e II 2015-2019). Il tutto frammezzato da due governi di transizione guidati da figure istituzionali di garanzia: il presidente del Consiglio di Stato Panagiotis Pikrammenos (maggio-giugno 2012) e la presidente del Consiglio di Cassazione Vassiliki Thanou-Christophilou (agosto-settembre 2015). Come spiegare la palese discrasia tra la sostanziale continuità delle *polices* e la evidente discontinuità della *politics*? E questo iato tra le preferenze e le domande politiche espresse dai cittadini e le politiche pubbliche adottate dai governi che effetto ha avuto sulla qualità della democrazia in Grecia?

Tabella 33. – *Principali eventi (2009-2019)*

	Politiche	Politica
4 ottobre 2009		Elezioni politiche Governo Papandreu (PASOK)
2 maggio 2010	I MoU	
31 ottobre 2011 3 novembre 2011		Annuncio e ritiro proposta referendum sul II MoU
9 novembre 2011		Dimissioni Papandreu
11 novembre 2011 16 maggio 2012		Governo tecnico Papademos
14 marzo 2012	II MoU	
6 maggio 2012		Elezioni politiche Nessuna maggioranza
16 maggio 2012 20 giugno 2012		Governo di transizione Pikrammenos
17 giugno 2012		Elezioni politiche
20 giugno 2012 26 gennaio 2015		Governo Samaras (Nuova Democrazia)
25 maggio 2014		Elezioni europee Affermazione SYRIZA e Alba Dorata
29 dicembre 2014		Fallimento elezioni Presidente Repubblica
25 gennaio 2015		Elezioni politiche anticipate.
26 gennaio 2015 27 agosto 2015		Governo Tsipras I (SYRIZA Anel)
17 luglio 2015	Prestito ponte	Sostituiti i ministri della sinistra radicale
5 luglio 2015		Referendum sul III MoU
19 agosto 2015	III MoU	
27 agosto 2015		Dimissioni Tsipras
27 agosto 2015 21 settembre 2015		Governo di transizione Thanou-Christo- philou
20 settembre 2015		Elezioni politiche
21 settembre 2015 8 luglio 2019		Governo Tsipras II (SYRIZA – Anel)
18 agosto 2018	Fine programmi assistenza Inizio <i>enhanced surveillance</i>	
8 luglio 2019		Elezioni politiche Governo Mitsotakis (Nuova Democrazia)
22 gennaio 2019		Elezione bipartisan della Presidente della Repubblica Sakellaropoulou

5.1 Un difficile inizio tra mercati, proteste e recessione

Il primo *Memorandum of Understanding* del maggio 2010 prevedeva che dopo un triennio – con il conferimento di aiuti economici, il rigore fiscale e la realizzazione di adeguate riforme strutturali – la Grecia sarebbe potuta tornare a raccogliere fondi sui mercati finanziari internazionali entro il 2012. Come dimostrano i fatti, si trattava di una previsione a dir poco ottimistica.

Anzitutto, l'adozione di politiche di austerità scatenò una ondata di proteste che, già iniziata in seguito ai primi due pacchetti austerità del governo Papandreou (febbraio e marzo 2010), si intensifica dopo il primo MoU e tocca il suo massimo livello nel 2011.

In secondo luogo, dopo un inizio soddisfacente, già dal dicembre 2010 appare evidente come l'impatto delle politiche sia ben differente da quello previsto ed auspicato. Più avanti (capitoli 6. E 7.). Analizzeremo l'entità e le cause degli insuccessi delle politiche di gestione della crisi, qui è sufficiente sottolineare come già a pochi mesi dal loro inizio appare chiaro che:

a) le misure adottate con il primo MoU sono del tutto insufficienti ed è quindi necessario progettare un secondo programma di interventi;

b) il debito pubblico greco è insostenibile e occorre pensare a politiche più incisive, cioè alla sua ristrutturazione (*haircut*) e alla ricalibrazione (*reprofiling*) delle modalità di rimborso.

I passaggi fondamentali di questo ripensamento delle politiche adottate sono essenzialmente tre. Il 18 ottobre 2010, a pochi mesi dalla firma del I MoU, Angela Merkel e Nicolas Sarkozy dichiarano, di fronte al diffondersi della crisi, che occorre pensare a quello che eufemisticamente venne chiamato il coinvolgimento dei privati, e che in pratica consisteva nella ristrutturazione del debito imponendo delle perdite a chi aveva investito in titoli pubblici greci. Nel dicembre 2010 la seconda *review*

della Commissione europea segnala le prime difficoltà nella attuazione del piano di risanamento finanziario ed inizia così un processo di ridefinizione progressivo degli obiettivi da realizzare e delle misure di austerità da attuare. Infine, nel rapporto del Fmi del luglio 2011 si riconosce che, data l'insostenibilità del debito pubblico e il deteriorarsi della situazione economica, è assai improbabile che la Grecia possa tornare sui mercati finanziari entro il 2012 (Xafa 2014, 8).

Il 2011 è un anno particolarmente critico anche per la politica. Il 6 giugno 2011 inizia, su sollecitazione del ministro delle finanze tedesco Schäuble, il negoziato per definire il secondo MoU. La trattativa si svolge lungo due direttrici. La prima concerne i dispositivi finanziari tramite cui coinvolgere i privati (PSI) e gli *official* (OSI), ovvero l'Ue e il Fmi, nella ristrutturazione (*haircut*) del debito pubblico greco. La seconda riguarda la definizione degli ulteriori prestiti da concedere alla Grecia e le politiche fiscali e strutturali, cioè i vincoli di condizionalità politica, da adottare. Raggiungere un accordo sul "PSI era un prerequisito per portare a termine un secondo pacchetto di aiuti per la Grecia nel marzo 2012" (Xafa 2013, 87). Il 21 luglio 2011 viene approvata dai 17 paesi Membri UE una prima bozza del secondo memorandum che conteneva un programma di ristrutturazione del debito. A metà ottobre 2011 il progetto viene abbandonato, oltre che per limiti di natura tecnico-finanziaria, perché sia la recessione che la difficoltà a raggiungere un accordo tra governo greco e Istituzioni internazionali sulle riforme creano aspettative negative sulla effettiva capacità della Grecia di far fronte ai propri impegni finanziari. A partire dalla fine di ottobre la trattativa riprende e il 21 febbraio 2012 viene annunciato che si è trovato un accordo sulle modalità di ristrutturazione e ricalibrazione del debito.

La lunga – secondo alcuni *troppo* lunga – trattativa sul secondo memorandum, che si svolge mentre i dati dell'economia peggiorano visibilmente ed appare sempre

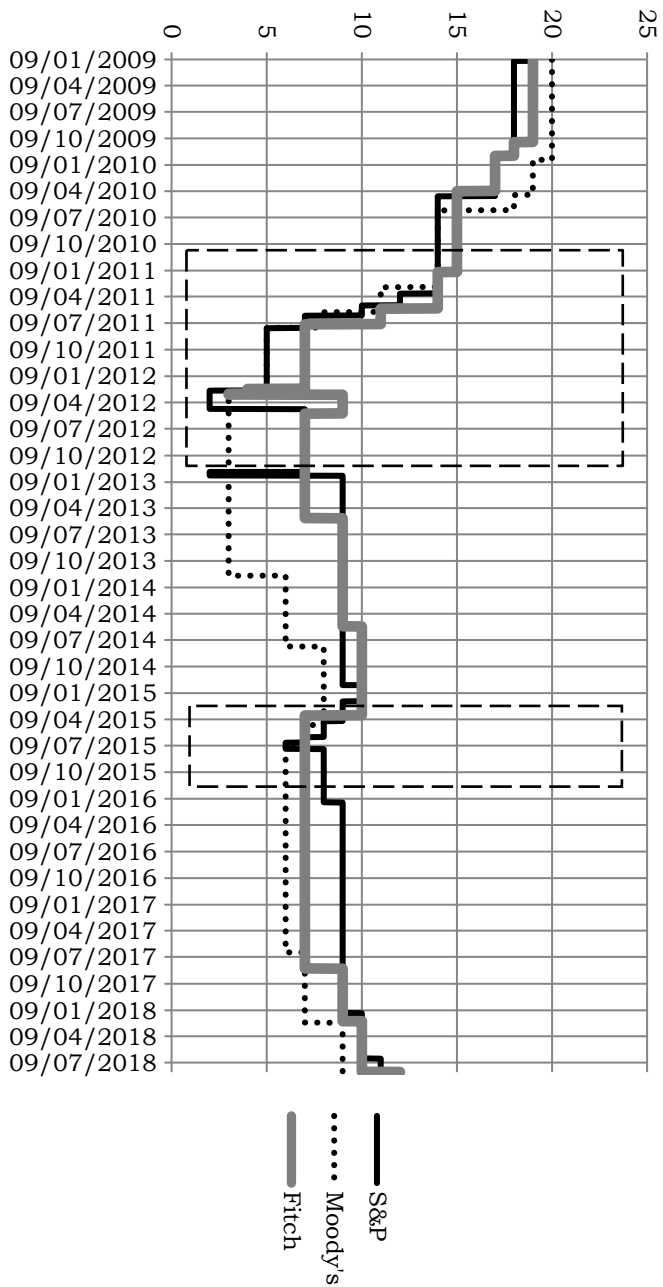
più chiara l'insostenibilità del debito, non lascia ovviamente insensibili i mercati che temono le perdite che possono derivare da una sua ristrutturazione. Si ha quindi un aumento vorticoso dello spread e il progressivo declassamento dei titoli pubblici greci (figure 14 e 15).

Per la Grecia l'accesso ai mercati finanziari internazionali è ormai impensabile e l'aiuto economico delle Istituzioni internazionali è condizione *necessaria* per pagare i propri debiti, evitare il *default* e l'uscita dall'eurozona. La vera crisi greca inizia, o perlomeno si acuisce drammaticamente, *dopo* la firma del I MoU e non *prima*, come la narrazione corrente vorrebbe. Ed è in questi mesi che appare sempre più incombente la minaccia di contagio ad altri paesi europei.

Tutto ciò ha avuto ovviamente delle implicazioni sulla politica interna. Papandreu, sempre più in difficoltà, sia per le manifestazioni di protesta che per la situazione economica, vuole indire un referendum sull'ipotesi di coinvolgimento dei privati nella ristrutturazione del debito. Secondo alcuni si tratta di un espediente per evitare le elezioni anticipate, secondo altri, invece, sarebbe una iniziativa finalizzata a verificare se avesse o meno il mandato a sottoscrivere un intervento palesemente impopolare. La proposta ha effetti devastanti. Da un lato, solleva l'opposizione dei partner europei che temono che il risultato negativo del referendum porti alla sospensione della ristrutturazione del debito e al default della Grecia, come dichiarato dallo stesso Papandreu¹¹².

¹¹² Cfr. Il Post, *Il referendum greco del 2011 prima annunciato e poi cancellato*, 29 giugno 2015, in: <https://www.ilpost.it/2015/06/29/referendum-papandreu-grecia-2011/>).

Figura 15. – Rating dei bond greci 2009-2018 (Fonte: [www. Worldgovernmentbonds.com](http://www.Worldgovernmentbonds.com))



E per dissuadere dal suo intento Papandreu viene bloccato il pagamento della tranches di settembre degli aiuti. Dall'altro, crea anche profonde divisioni nel PASOK e, soprattutto, all'interno del governo (cfr. paragrafo 8.3).

George Papandreu ritira quindi la sua proposta di referendum e chiede la fiducia prospettando un governo di unità nazionale con il preciso obiettivo di portare a termine la trattativa sul secondo MoU. La ottiene il 4 novembre 2011, con una maggioranza risicata di 153 voti favorevoli su 300 deputati. Durante la trattativa per la formazione del nuovo governo Nuova Democrazia pone la condizione che non sia guidato da Papandreu che quindi si dimette. Gli subentra Lucas Papademos, ex governatore della Banca centrale della Grecia ed ex vicepresidente della Banca centrale europea. Il suo governo l'11 novembre 2011 ottiene una maggioranza molto ampia in Parlamento – 255 voti favorevoli su 300, contrari solo il Partito comunista KKE, SYRIZA ed alcuni dissidenti del PASOK e di Nuova democrazia – su un programma minimo: portare a termine la trattativa con le Istituzioni internazionali e, quindi, indire le elezioni anticipate nel 2012, solo *dopo* la firma del secondo MoU.

5.2 *La ristrutturazione del debito e del sistema dei partiti*

La profonda crisi del 2011 è stata propedeutica alla “svolta” del 2012 nelle politiche economiche e nel sistema politico greco. Per quanto riguarda le misure economiche, il 14 marzo 2012 si giunge alla firma del secondo MoU. L'accordo costituisce un mutamento nelle politiche di gestione della crisi in quanto prevede la ristrutturazione del debito, ipotesi che, come abbiamo visto in precedenza era stata tassativamente esclusa nel 2010. Sul fronte dei partiti, le politiche di austerità, l'incalzare delle manifestazioni di piazza e la firma del secondo MoU da parte del governo di Papademos hanno

l'effetto di rafforzare lo schieramento "trasversale" dei partiti antiausterità che dalle elezioni europee del giugno 2009 a quelle politiche del giugno 2012 vedono più che triplicare il loro seguito elettorale (tabella 34).

Tabella 34. – *Percentuali voti dei principali partiti anti-austerità (in corsivo elezioni europee)*

	SYRIZA MeRA25	KKE	Alba Dorata	Anel	Totale
<i>4 giugno 2009</i>	4.70	8.35	-	-	13.05
4 ottobre 2009	4.60	7.54	-	-	12.14
6 maggio 2012	16.79	8.48	6.97	10.62	42.86
17 giugno 2012	26.89	4.50	6.92	7.51	45.82
<i>25 maggio 2014</i>	26.56	6.11	9.39	3.46	45.52
25 gennaio 2015	36.34	5.47	6.28	4.75	52.84
20 settembre 2015	35.46	5.55	6.99	3.69	51.69
<i>26 maggio 2019</i>	23.76	5.35	4.88	0.80	34.79
7 luglio 2019	31.53 3.44	5.30	2.93	-	43.20

I risultati modesti e temporanei della ristrutturazione del debito (cfr. cap. 6 e 7) e i bruschi mutamenti sulla scena politica con l'affermazione dei partiti antiausterità generano pessimismo a livello europeo. A meno di un anno dall'operazione di *buy back*, il ministro delle finanze tedesco Schäuble, il presidente dell'Eurogruppo Juncker e, poco dopo, il direttore del Mes Regling mettono in dubbio che la Grecia possa tornare entro il 2014 sui mercati finanziari ed iniziano a parlare di un terzo MoU. Questa ipotesi, come vedremo più dettagliatamente nel prossimo capitolo, verrà formalizzata già alla fine del

2012 in alcuni documenti ufficiali. E qui si apre uno scenario non semplice da spiegare.

Il biennio 2013-2014, che precede e, in un certo senso, “prepara” il terzo punto di svolta del 2015, si caratterizza per due tratti apparentemente contraddittori. Da un lato, la situazione fiscale migliora: il saldo di bilancio primario passa a valori positivi raggiungendo livelli superiori a quelli previsti. L’attenzione delle Istituzioni internazionali si sposta quindi alle riforme strutturali di medio periodo. Dall’altro lato, nonostante queste tendenze incoraggianti, vengono imposti altri pacchetti austerità, che colpiscono soprattutto i dipendenti pubblici e i pensionati.

Infine, a compromettere ulteriormente la situazione, anche il quadro macroeconomico inizia a peggiorare. Dopo un lieve miglioramento della situazione nel corso del 2013, nella seconda metà del 2014 ci sono i primi segnali di recessione e la prospettiva di un terzo *bail out* diventa sempre più realistica, mentre si allontana quella di un ritorno ai mercati (Sapir *et alii* 2014).

Da tutto ciò consegue una progressiva erosione della maggioranza parlamentare con il ritiro del sostegno di Dimar al governo e dichiarazioni critiche dello stesso Presidente del consiglio Samaras sulle politiche imposte dalle Istituzioni internazionali. Gli ultimi provvedimenti vengono approvati con una maggioranza risicatissima: 153 voti il settimo (ottobre-novembre 2012) e l’ottavo (aprile-giugno 2013) pacchetto austerità e 150 il nono (maggio 2014). E Samaras è costretto a ben due rimpasti di governo nel giro di un anno (24 giugno 2013 e 9 giugno 2014). Ma il segnale “forte” della *débâcle* della maggioranza parlamentare favorevole alle politiche di austerità si ha alle elezioni europee del 2014 in cui non solo si conferma il forte schieramento antiausterità emerso dalle elezioni del 2012, ma il partito della sinistra radicale SYRIZA diventa il partito di maggioranza relativa con il

26.56% dei voti e il partito neonazista Alba dorata sfiora il 10% (tabella 34).

Nel dicembre 2014 la crisi politica giunge al culmine sia sull'arena nazionale che su quella europea. Da un lato, non si riesce ad eleggere il capo dello stato e quindi vengono indette elezioni anticipate per il gennaio 2015, con la prospettiva di una vittoria del fronte anti austerità¹¹³. Inoltre, Samaras ha ormai perso tutto il suo capitale politico e non riesce più a portare a termine alcuna riforma strutturale in quanto all'interno sia del PASOK che di Nuova Democrazia è ormai diffusa la convinzione che ulteriori misure di austerità non siano necessarie (ESM 2019, 198). La quinta *review* della Commissione non verrà redatta, e sarà estremamente difficoltosa anche l'elaborazione del quinto rapporto del Fondo monetario internazionale (IMF 2014b, 5) con il conseguente blocco dell'ultima rata degli aiuti. I mercati recepiscono immediatamente il clima di turbolenza politica, e già a partire dall'agosto 2014 lo spread si impenna e successivamente il rating viene abbassato (figure 14 e 15). A peggiorare la situazione contribuiscono poi sia la minaccia di Samaras di chiudere le banche che l'inopportuno annuncio del governatore della Banca della Grecia che all'assemblea degli azionisti del 15 dicembre 2014, a poche settimane dalle elezioni, avvisa che la liquidità sta finendo (Varoufakis 2018, 201-202).

Si noti, per concludere, che le difficoltà nei rapporti tra autorità greche e Istituzioni sorgono con il governo Samaras (ESM 2019, 198-199) quindi *prima* delle elezioni del gennaio 2015 e del governo Tsipras I e non *in*

¹¹³ Secondo la Costituzione greca se alla seconda votazione con maggioranza assoluta non si riesce ad eleggere il presidente della Repubblica il Parlamento viene sciolto e vengono indette nuove elezioni.

seguito a questa svolta politica, come una buona parte della narrazione corrente afferma (p. es. IMF 2017, 19).

5.3 *L'austerità del governo anti-austerità*

Giungiamo così al 2015, anno che costituisce uno snodo fondamentale della storia politica della crisi greca. La ricostruzione di questa fase merita particolare attenzione in quanto è a partire dal 2015 che diventa più lampante la discrasia tra la *continuità* delle politiche (*policies*) imposte dai mercati e dall'Unione europea e la *discontinuità* della politica (*politics*) impressa dall'orientamento politico dei cittadini greci e si manifesta con maggior asprezza la tensione tra gli imperativi della cittadinanza europea e quelli della legittimazione democratica.

Il 25 gennaio 2015 si svolgono le elezioni che vengono vinte da SYRIZA su un programma dichiaratamente antiausterità. Ottiene il 36,3% dei voti, ma solo 149 seggi, quindi non ha la maggioranza parlamentare. Per raggiungere il quorum forma una coalizione con Anel, partito di destra nazionalista e anch'esso contrario ai MoU. La maggioranza non è risicata, ma non è nemmeno solidissima in quanto dispone di 166 deputati su 300 e questo, come vedremo, creerà nel giro di pochi mesi non pochi problemi.

I tre anni e mezzo che vanno dal gennaio 2015 all'agosto 2018 si articolano in due distinte fasi: una breve (febbraio 2015-agosto 2015) ma irta di difficoltà e conflitti che hanno rischiato di portare la Grecia fuori dall'euro ed una più lunga (agosto 2015-agosto 2018), successiva alla stipulazione del III MoU, caratterizzata da rapporti (relativamente) più collaborativi tra governo greco e Istituzioni europee, mentre Il Fondo monetario internazionale non partecipò finanziariamente al terzo programma di salvataggio, ma continuò ad offrire la sua consulenza tecnica .

Febbraio 2015 – agosto 2015. Non appena giunta al governo SYRIZA, coerentemente con il programma di Salonicco del 13 settembre 2014, con cui aveva vinto le elezioni, manifestò la sua intenzione di interrompere i rapporti con le Istituzioni, di porre fine alle politiche di austerità e di bloccare la spirale recessiva innescata dal governo Samaras. I punti cardine del programma erano la ristrutturazione del debito, l'incremento degli investimenti pubblici, l'aumento di stipendi e pensioni e la riedificazione del welfare state (SYRIZA 2014).

Si apre quindi un periodo complesso per il concatenarsi di quattro processi:

- la trattativa che porterà alla stipulazione del terzo MoU;

- la realizzazione di riforme coerenti con il programma con cui SYRIZA aveva vinto le elezioni, ma non concordate preventivamente con le Istituzioni;

- la contemporanea attuazione da parte del governo greco delle riforme (*prior actions*) richieste dalle Istituzioni per stipulare il III MoU ed accedere agli aiuti finanziari;

- e, infine, fattore fondamentale per comprendere quanto accaduto dal febbraio 2015 all'agosto 2015, l'incalzare dell'emergenza economico-finanziaria sia nel settore pubblico che in quello privato.

Il governo si trovò quindi nella non facile situazione di dover mediare tra le legittime aspettative degli elettori che lo avevano eletto, le richieste e i vincoli imposti dalle Istituzioni e la necessità di reperire più rapidamente possibili risorse finanziarie per evitare il *default*.

*La trattativa*¹¹⁴. Il *primo* processo è iniziato il 20 febbraio 2015 con la duplice richiesta da parte del

¹¹⁴ La ricostruzione più convincente della trattativa, che si svolse secondo un "copione" assolutamente inedito per le consuetudini europee, si trova in Featherstone (2016). Una

governo greco, da un lato, di una proroga di sei mesi del II MoU per avere il tempo necessario ad elaborare una proposta di accordo e, dall'altro, di un prestito-ponte di circa 7 miliardi di euro per far fronte alle imminenti scadenze. Furono concessi quattro mesi di proroga, fino al 30 giugno 2015 e in cambio venne richiesto un impegno formale da parte del governo greco a realizzare in tempi rapidissimi un programma di riforme fiscali e strutturali, condizione necessaria per accedere al prestito-ponte.

Il 23 febbraio 2015 il ministro delle Finanze Varoufakis invia all'Eurogruppo un programma di sei pagine, sette se consideriamo anche la lettera di accompagnamento, con le riforme che il governo intende realizzare. Si riprendono di fatto i contenuti del secondo MoU, incluso "l'impegno a lavorare in stretto accordo con le istituzioni e i partner europei, così come con il Fondo Monetario internazionale". Unica aggiunta il punto finale, in cui si programmano alcuni provvedimenti per fronteggiare la crisi umanitaria in cui è caduta la Grecia in seguito alle politiche di austerità, assicurando tuttavia che questi interventi non avranno effetti fiscali negativi.

Nelle settimane successive viene avviata la trattativa. Il ministro delle finanze Varoufakis elabora, insieme ad alcuni prestigiosi economisti della sinistra radicale a livello mondiale – tra i quali Jeff Sachs, James Galbraith, Mariana Mazzucato e l'ex Segretario di stato all'Economia USA Larry Summers – una proposta organica in grado di garantire il consolidamento fiscale e contemporaneamente di avviare un percorso di crescita (Hellenic Republic – Ministry of Finance 2015). Il documento viene

interpretazione in chiave di teoria dei giochi è proposta in Varoufakis (2018, 849-853).

recepito con scetticismo e i segnali provenienti dalle Istituzioni non sono incoraggianti (ESM 2019, 392-393)¹¹⁵.

Il 26 giugno 2015, dopo un ulteriore inasprimento dei rapporti tra ultimatum, micro-proroghe, emendamenti e controproposte, giunge la svolta: le autorità greche abbandonano la trattativa, il giorno dopo Tsipras indice un referendum sull'opportunità o meno di accettare le condizioni proposte dalle Istituzioni e l'Eurogruppo ritratta la sua disponibilità all'estensione degli aiuti finanziari, inclusi i profitti derivanti dai titoli greci rilevati sui mercati durante le operazioni ANFA e SMP¹¹⁶. Il 29 giugno 2015 il governo greco è costretto ad imporre il controllo sui capitali e a chiudere le banche per evitare la corsa agli sportelli. Il 30 giugno 2015, giornata campale, si conclude il secondo programma di aiuti alla Grecia, l'Eurogruppo conferma che non verrà esteso e la Grecia, in evidenti difficoltà finanziarie, non rimborsa la rata dovuta al Fmi diventando così di fatto insolvente.

Il 5 luglio 2015 si svolge il referendum. Il “no” al piano delle Istituzioni internazionali, per cui lo stesso governo aveva invitato a votare, vince con più del 60% dei voti. Il 6 luglio il ministro Varoufakis si dimette e viene sostituito da Euclid Tsalakatos. Il 7 luglio 2015 viene dato un ultimatum a Tsipras: o firma la proposta delle

¹¹⁵ Dalla ricostruzione degli eventi di quei mesi fatta da Varoufakis sembra che di fatto quel documento non sia mai stato preso sul serio non solo dalle Istituzioni internazionali, ma nemmeno dallo stesso Tsipras che lo avrebbe “scartato” (Varoufakis 2018, 706-707).

¹¹⁶ Il SMP (Security Market Program) e l'ANFA (Agreement on Net Financial Assets) sono i due programmi, l'uno della Bce e l'altro delle banche centrali europee, di acquisto dei titoli di stato greci. La questione che si è posta, e che al dicembre 2019 non è ancora stata risolta, è la richiesta da parte della Grecia dei profitti generati da questi titoli che ammontano a più di 7 miliardi di euro.

Istituzioni o la Grecia è fuori dall'euro. L'8 luglio 2015 la Grecia chiede di nuovo al Mes un prestito-ponte (European Commission 2015b). Tra il 10 e il 16 luglio la Bce, la Commissione e i leader europei esprimono il loro parere favorevole affinché venga avviato il terzo programma di aiuti finanziari alla Grecia, a condizione che venga immediatamente, cioè *preventivamente*, attuato un corposo pacchetto di riforme.

Il 13 luglio 2015 Tsipras, in palese contrasto con la volontà dei cittadini greci emersa sia dalle elezioni che dal referendum, accetta la proposta di un ulteriore salvataggio, il terzo MoU, che, dopo una trattativa durissima, verrà firmato ed approvato il 19 agosto 2015.

Nel frattempo, il 17 luglio 2015 il Mes approva il prestito-ponte di 7.16 miliardi di euro, cifra appena sufficiente a far fronte al fabbisogno della Grecia fino a fine agosto. Il 20 luglio 2015 le banche greche riaprono dopo tre settimane di chiusura. E il 14 agosto 2015 il Parlamento greco approva il III MoU.

Nella stampa periodica di quelle frenetiche settimane e in alcuni interventi su riviste scientifiche sono state poste tre questioni tra loro affini. Primo punto, perché il governo greco avanza nel luglio 2015 una proposta di accordo che conteneva condizioni in palese contraddizione con quelle emerse dal referendum del 5 luglio 2015? Secondo, le proposte avanzate dal governo greco e dalle Istituzioni nel giugno 2015 non erano così differenti, perché una trattativa così aspra? E, infine, per quale motivo il governo greco accetta a metà agosto 2015 un accordo che impone condizioni più stringenti di quelle del 26 giugno 2015, che erano state redatte anche sulla base delle richieste del governo greco l'8, il 14, il 22 e il 25 giugno 2015?

La risposta a questi tre interrogativi è la stessa e cioè che la posta in gioco nella trattativa non era economica ma squisitamente *politica*. Le differenze tra il programma del governo greco e quello delle Istituzioni erano

minime¹¹⁷. Ciò che li contrapponeva aspramente era, invece, la questione della *sovranità* e cioè dei margini di discrezionalità di cui poteva disporre uno stato all'interno dell'Unione europea nel definire le proprie politiche.

Le autorità greche sapevano benissimo che, data la drammatica situazione in cui versavano le casse dello stato, sarebbero dovute arrivare a “capitolare”, come scrissero alcuni osservatori, e a “tradire” il mandato dei loro elettori, altro termine ampiamente utilizzato in questa contingenza. Ma dovevano farlo imponendo i costi politici più elevati possibili alle Istituzioni europee. Da qui l'asprezza della contrattazione, il rifiuto del compromesso in seguito all'ultimatum, e da ultimo, la delegittimazione democratica dell'Europa, con la plateale dimostrazione che si era stati costretti ad accettare l'accordo anche andando contro la volontà del popolo greco espressa attraverso un referendum.

L'Eurogruppo dal canto suo doveva infliggere una dura sanzione a scopo dimostrativo a chi aveva osato mettere in discussione la *metasovranità* delle Istituzioni europee anche perché la sua supina accettazione era il prerequisito della nuova *governance* europea che era in corso di costruzione (vedi capitolo 4).

Le riforme volute da Tsipras. Parallelemente a questa trattativa, e qui passiamo al *secondo* processo, il governo greco prendeva alcune decisioni congruenti con il proprio programma elettorale: vennero congelate le privatizzazioni, vennero riassunti 3.900 dipendenti pubblici licenziati durante il governo Samaras (ente televisivo pubblico, addetti alle pulizie del ministero dell'economia,

¹¹⁷ Su questo vi era accordo tra tutti gli osservatori, si veda per esempio Spiegel (2015). Ad un certo punto la divergenza era di 400 milioni di euro, cioè lo 0.4% del prestito (Delli Gatti 2015), una cifra sulla quale, una volta raggiunto l'accordo, si sarebbe potuto mediare in itinere. Quindi il conflitto non era sulle cifre, ma sulle regole del gioco.

ecc.), venne varato un piano di aiuti per porre freno alla crisi umanitaria provocata dalle politiche di austerità offrendo a circa 300.000 famiglie elettricità, buoni pasto e indennità abitative, venne ripristinato nella contrattazione collettiva il principio secondo cui i contratti nazionali di lavoro prevalevano su quelli aziendali e, negli ultimi giorni prima della firma del terzo MoU, vennero posti limiti al diritto delle banche di pignorare la prima casa dei debitori insolventi.

Il fatto che queste riforme venissero attuate senza essere state preventivamente concordate con le Istituzioni europee costituiva una esplicita affermazione della sovranità dello stato greco, ovvero una palese sfida alla disciplina europea, che probabilmente ha contribuito ad esacerbare i toni della trattativa. Indicativo della concezione limitata e limitante della democrazia delle Istituzioni europee è che la *revoca di queste decisioni* – ad eccezione di quella sulla crisi umanitaria – venne posta come *prior action*, ovvero come condizione imprescindibile sia per la firma del III MoU che più tardi, per l'erogazione degli “incentivi” durante il periodo di sorveglianza rafforzata.

Ad inasprire la trattativa contribuì sicuramente anche il fatto che nell'aprile 2015 fu insediata una commissione parlamentare che aveva come obiettivo di ristabilire la verità sul debito pubblico greco. In giugno la commissione presentò il suo rapporto in cui il debito veniva definito “illegale, illegittimo ed odioso” e, in quanto tale, era da ripudiare (Truth Committee on Public Debt, 2015). I mercati, ovviamente, non rimasero insensibili a questo tentativo di imprimere una svolta alla politica economica e vi fu una seconda impennata dello spread e un ulteriore declassamento dei titoli greci (figure 14 e 15).

Le riforme imposte a Tsipras. Frattanto, nel disperato tentativo di trovare un compromesso tra le aspettative degli elettori e le richieste dell'Eurogruppo, come contropartita agli aiuti finanziari, il governo greco, ed è

questo il *terzo* processo, varava anche due pacchetti austerità il 16 e il 23 luglio 2015 che contenevano le *prior actions* la cui realizzazione era condizione necessaria e preventiva per l'avvio della trattativa sui termini del III MoU. Tutto ciò costò una progressiva erosione del consenso parlamentare del governo Tsipras tanto che per far approvare sia il primo che il secondo pacchetto austerità del luglio 2015 fu costretto a far ricorso ai voti dell'opposizione poiché alcune decine di deputati della maggioranza, metà dei quali di SYRIZA, avevano dato il loro voto contrario. Di fronte allo sfaldamento della maggioranza e ad una profonda spaccatura all'interno di SYRIZA tra la corrente "fedele" a Tsipras e l'ala trozkista di Lafazanis il 20 agosto 2015 Tsipras si dimette e chiede un nuovo mandato agli elettori che glielo conferiranno il 20 settembre 2015 quando si svolgono le elezioni anticipate, dopo un breve governo istituzionale.

L'emergenza finanziaria. Infine, il *quarto* processo, relativo ai flussi economici in *uscita* (pagamento dei servizi sul debito) e in *entrata* (aiuti finanziari) tra il governo greco e le Istituzioni internazionali. È forse il processo più importante in quanto fornisce la chiave di lettura per comprendere i comportamenti degli attori in gioco: l'acquiescenza di Tsipras, la tracotanza dell'Eurogruppo, l'uscita di scena di Varoufakis e il successo di Tsipras alle elezioni anticipate nonostante il suo "tradimento".

In breve, anticipando quanto vedremo tra poco, la dipendenza estrema della Grecia dai finanziamenti europei per evitare il *default*, non solo è stata utilizzata dalle Istituzioni per costringere il governo greco attraverso *strumenti economico-finanziari* ad accettare le proprie condizioni, esercitando un vero e proprio potere coercitivo, ma è stata *artatamente creata*.

La trattativa, infatti, non iniziò sotto buoni auspici. La Bce il 4 febbraio 2015, dopo solo dieci giorni dalla vittoria di SYRIZA, decise di revocare le agevolazioni concesse nel 2010 che consentivano alle banche greche,

al fine di ottenere liquidità, di offrire come collaterale i titoli pubblici greci anche se declassati (Massa Gallerano 2015, 280). Il rischio di corsa agli sportelli e di conseguente chiusura delle banche diventava incombente¹¹⁸.

Quando Varoufakis diventa ministro delle finanze il fabbisogno finanziario per onorare gli impegni nei confronti dei creditori è impressionante. Entro dicembre 2015 i pagamenti dovuti dal governo greco alla Bce e al Fmi ammontano a 15.19 miliardi di euro (Varoufakis 2018, 175, nota 4), pari quasi alla metà delle entrate. Ma non c'è solo un problema di *consistenza* delle cifre dovute, ma anche di *imminenza* delle scadenze: entro agosto il governo doveva versare i due terzi della cifra, cioè 9.96 miliardi di euro. Il prestito-ponte – che altro non è che l'ultima tranche non versata del secondo MoU – era quindi necessario, ma non sufficiente, per effettuare questi pagamenti ed evitare il *default*. Il governo greco aveva affrontato la trattativa con questa spada di Damocle pendente sulla testa. Il potere di ricatto delle Istituzioni era smisuratamente superiore alla capacità di resistenza della Grecia che, è importante notarlo per comprendere l'andamento lento e tortuoso della trattativa, si riduceva drasticamente con il passare del tempo.

Pochi fatti per dare un'idea dell'emergenza. Il 12 maggio 2015 per far fronte al pagamento di 750 milioni di euro di interessi al Fmi il governo greco è costretto ad intaccare di 650 milioni il suo conto deposito presso il Fondo (ESM 2019, 393). Sempre il 12 maggio 2015 *BBC news* riporta che Varoufakis ha dichiarato che la situazione delle finanze pubbliche greche potrebbe crollare nel giro di un paio di settimane, che è stata varata una legge

¹¹⁸ Per Varoufakis (2018, 358-360) la stretta sull'offerta di liquidità da parte della Bce alle banche greche era “la leva su cui ha agito l'Europa per costringere Atene ad accettare le sue pretese” (Sandbu 2017, 98-99).

che consente allo stato di prelevare fino a 600 milioni di euro dagli enti locali per far fronte al suo fabbisogno e che Salonicco, la seconda città più grande della Grecia, ha svuotato le proprie casse¹¹⁹. Due mesi dopo, il 5 luglio 2015 ci sarà il referendum e a metà agosto la firma del III MoU, in aperta contraddizione con i suoi risultati. Il ricatto della leva finanziaria ha funzionato.

Accettare le condizioni (im)poste dall'Eurogruppo era una scelta obbligata¹²⁰. Questo era chiaro a tutti, ai leader europei, al governo greco e, soprattutto, agli elettori greci che, infatti alle elezioni di settembre 2015 non punirono Tsipras per la sua saggia capitolazione, rinnovandogli la loro fiducia e il loro mandato. Insomma, avevano vinto tutti: l'Eurogruppo aveva dimostrato chi era il più forte e cosa si intende esattamente per "cessione della sovranità", il governo greco dal canto suo era riuscito a dimostrare platealmente che una scelta obbligata imposta dall'Europa non è una decisione democratica.

Agosto 2015 – agosto 2018. Con l'accordo del 19 agosto 2015 la strada era segnata e il ritorno al rigore finanziario e alle riforme strutturali era scontato. Il governo SYRIZA-Anel applicò dal 2015 al 2018 ben sette pacchetti austerità che agirono oltre che sulle leve "classiche – pensioni, retribuzioni dei dipendenti pubblici e IVA – penalizzando anche gruppi sociali fino ad allora

¹¹⁹ <https://www.bbc.com/news/business-32701278>.

¹²⁰ Varoukakis aveva pronto un cosiddetto piano B, cioè l'instaurazione di un sistema di pagamenti parallelo *digitale*, prodromico all'uscita dall'euro (Varoufakis 2018, 181-187). Si trattava di una alternativa poco credibile, la cui esistenza era stata resa nota probabilmente solo per intimidire l'Eurogruppo in quanto, da un lato, la sua instaurazione richiedeva tempo e capacità amministrative, risorse entrambe scarseggianti in quel frangente e, dall'altro, l'economia greca era storicamente fondata sui pagamenti in contante, necessari all'evasione fiscale e alla corruzione (Sandbu 2017, 99)

“risparmiati dall’austerità”, come notai, agricoltori, camionisti e operatori del settore turistico (Da Rold 2017). L’adozione di politiche di rigore finanziario da parte di un governo il cui partito di maggioranza aveva vinto le elezioni con una piattaforma antiausterità suscitò disorientamento nella stampa, curiosità nella letteratura scientifica ma soprattutto dissenso nell’opinione pubblica, tanto che nel luglio 2019 SYRIZA, dopo un calo alle elezioni europee, perde quelle politiche e torna all’opposizione.

Occorre tuttavia considerare che, per quanto l’espressione “austerità del governo antiausterità” possa sembrare un ossimoro, complessivamente, come vedremo più avanti, le manovre finanziarie dal 2015 al 2018 sono state più contenute di quelle che le hanno precedute. Inoltre, cosa che viene sistematicamente ignorata dalla narrazione corrente, per compensare le pesantissime misure di austerità che era stato costretto ad attuare, Tsipras ha anche varato, soprattutto nella seconda metà del suo mandato dei “pacchetti solidarietà” finalizzati a reintrodurre la contrattazione collettiva e la tredicesima mensilità, a ridurre l’IVA e a sostenere le aree più depresse del Paese (European Commission 2018e, 7). Dal febbraio 2017 è stato introdotto il reddito sociale di solidarietà per sostenere le fasce più indigenti della popolazione di cui hanno potuto usufruire circa 600.000 persone, equivalenti al 5% della popolazione circa (European Commission 2018c, 14).

Quindi, ciò che ha suscitato il dissenso degli elettori greci non è stata tanto l’intensità delle misure di austerità quanto piuttosto il fatto che ogni volta venivano presentate come definitive e risolutive per poi essere invece seguite da altri interventi, la cosiddetta “austerità senza fine”, adottati ignorando le preferenze espresse dalla maggioranza dei cittadini greci in occasione sia delle elezioni che del referendum. Per esempio, il XIII pacchetto austerità del maggio 2016 era stato presentato dal

governo greco come l'ultimo, necessario ad ottenere una ulteriore ristrutturazione del debito. Ve ne saranno altre tre, senza alcuna ristrutturazione. (Livini 2016). Cosa che si è ripetuta con le misure del maggio 2017 (XIV pacchetto austerità), presentate come il *rush finale*.

Il 20 agosto 2018 si conclude il terzo programma di aiuti finanziari alla Grecia, ma non il suo commissariamento. Infatti, già due mesi prima, per l'esattezza il 22 giugno 2018, il governo greco si era impegnato di fronte all'Eurogruppo a proseguire nelle riforme previste dai precedenti programmi e l'11 luglio 2018 viene attivato il regime di sorveglianza rafforzata proposto dalla Commissione. Nei primi mesi del 2019 Tsipras cerca di invertire la rotta, anche in vista delle imminenti elezioni, e di introdurre alcune misure sociali. Ciò non solo solleva reazioni irritate della Commissione europea, ma non gli evita una netta sconfitta elettorale.

Come vedremo più dettagliatamente nel prossimo capitolo la conclusione della stagione dei *Memorandum* e della condizionalità politica è stata più apparente che reale. Ancora una volta, si conferma la continuità delle politiche a fronte della discontinuità della politica. Il "cerino" delle politiche neoliberaliste ed impopolari rimane acceso, come dimostrano i primi due scioperi generali del settembre e ottobre 2019 contro la riforma del mercato del lavoro, cambia solo chi lo deve reggere, a suo rischio e pericolo politico.

6. Condizionalità politica e strategie di gestione della crisi

Il nucleo delle politiche di gestione delle crisi finanziarie, come abbiamo visto nell'analisi comparata, è costituito dal meccanismo della condizionalità politica. Questo dispositivo non solo ha assunto una importanza fondamentale nel caso greco, ma fornisce una chiave interpretativa della più recente evoluzione della *governance* europea (vedi paragrafo 8.4 e capitolo 12).

Nei prossimi paragrafi analizzeremo le politiche di gestione della crisi esaminando come si sono evolute in Grecia dal 2010 al 2018 le due componenti della condizionalità politica: i tempi e i modi con cui è stata offerta assistenza finanziaria (par. 6.1) e i vincoli (austerità e riforme strutturali) imposti in cambio degli aiuti (par. 6.2 e 6.3). Verrà quindi esaminata anche la fase di *enhanced surveillance* (par. 6.4) avviata dal 20 agosto 2018 in poi dopo la chiusura dei programmi di assistenza, per terminare con alcune considerazioni sugli elementi di continuità e di discontinuità nelle politiche adottate (par. 6.5).

Prima è tuttavia necessario fare due premesse di metodo. Anzitutto, la semplice lettura dei *Memoranda* e della copiosa documentazione allegata fornisce una visione distorta, edulcorata e irenica dei rapporti tra Istituzioni internazionali e governi greci. Sembra, infatti, che una volta definiti i termini e le condizioni dell'accordo tra Istituzioni e governo greco si sia passati operosamente alla sua implementazione. Le cose sono andate ben diversamente¹²¹. Infatti, ogni singolo passaggio – fosse esso il versamento di una *tranche* o *subtranche* o la realizzazione della riforma amministrativa più marginale – è stato oggetto di trattativa. Nulla è stato dato per scontato,

¹²¹ Questo lo si evince chiaramente dallo spoglio della stampa quotidiana sia italiana che estera che ha seguito con grande attenzione l'evoluzione della vicenda greca.

per garantito, per definitivamente deciso¹²². La negoziazione non è cessata una volta che sono stati firmati i MoU ma è proseguita, e ha accompagnato ogni singola fase della loro implementazione. La conflittualità non solo è stata *elevata*, ma è stata anche *continua* e ha permeato tutti i rapporti tra governi greci e Istituzioni internazionali. Ciò ha dato luogo ad una contrattazione permanente in cui il tempo ha assunto un'importanza fondamentale in quanto, come abbiamo già visto in alcuni passaggi precedenti, determinava il potere negoziale degli attori. Questo è il motivo per cui – e qui passiamo alla seconda premessa – prenderemo in considerazione, oltre alle due variabili che abbiamo già utilizzato per analizzare le differenti forme di condizionalità, cioè l'*intrusività* delle regole imposte e la *mono* o *multisetorialità* degli interventi richiesti, anche il grado di *asimmetria* nel potere negoziale rispettivamente dei governi greci e delle Istituzioni internazionali.

6.1 Assistenza finanziaria e ristrutturazione del debito

Un paese in crisi può ottenere sostegno finanziario attraverso due strumenti: l'assistenza finanziaria diretta, cioè l'erogazione di prestiti, e le operazioni sul debito, finalizzate a renderlo sostenibile, che possono assumere la forma di ristrutturazioni (*haircut*), quando il valore nominale del debito viene ridotto o rimodulazioni (*reprofiling*) quando ne vengono modificate in modo significativo alcune caratteristiche ovvero a) il periodo di maturazione (scadenza di restituzione del capitale e degli interessi), b) il periodo di "grazia" (intervallo di tempo tra il momento

¹²² Alesina, Favero e Giavazzi (2019, 240) ricordano le "innumerevoli revisioni, discussioni e correzioni che sono derivate dagli estenuanti confronti tra i governi greci e la Troika".

di erogazione del prestito e quello in cui iniziano ad essere pagati i servizi sul debito) o c) la consistenza degli interessi (*coupons*) sul debito stesso. In Grecia è stata adottata l'intera gamma di forme di sostegno finanziario disponibili.

Nel capitolo comparato abbiamo già visto che i prestiti erogati alla Grecia sono stati ingenti e nettamente superiori a quelli di cui hanno beneficiato Irlanda, Portogallo, Spagna e Cipro. Il dato risulta ancora più significativo se consideriamo le operazioni di assistenza finanziaria nel loro complesso. Dal maggio 2010 all'agosto 2018 sono stati realizzati tre programmi di aiuti finanziari e un prestito ponte. Nel corso dei tre programmi sono stati concessi alla Grecia 360.5 miliardi di euro, di questi ne sono stati effettivamente erogati 277.8, mentre con la ristrutturazione del 2012 il contributo dei creditori privati alla riduzione netta del debito è stato di 106 miliardi. Se sommiamo le due cifre, possiamo avere un'idea di quanto è costato complessivamente il (presunto) "salvataggio" della Grecia, cioè 383.8 miliardi, una cifra nettamente superiore sia al debito pubblico greco che all'inizio della crisi ammontava a 301.1 miliardi che al Pil che era di 224.1.0 miliardi di euro¹²³.

L'assistenza finanziaria raggiunge la sua massima intensità con il secondo MoU. In totale, il 65% dell'assistenza *complessiva*, cioè prestiti erogati e ristrutturazione del debito, pari a 249 miliardi di euro, è stata erogata nel triennio 2012-2015 (tabelle 35 e 36).

¹²³ Si tratta di una operazione arbitraria, finalizzata unicamente ad abbozzare l'ordine di grandezza del sostegno finanziario offerto, in quanto mentre i prestiti generano nuovo debito, la ristrutturazione riduce quello esistente e quello futuro. Nel calcolo non si è tenuto ovviamente conto dei 20.1 miliardi di euro risparmiati con l'operazione di riacquisto dei titoli.

Tabella 35. – *L'assistenza finanziaria alla Grecia 2010-2018: un quadro di sintesi*

Memorandum of Understanding	Somma stanziata <i>somma erogata</i>	Canale di erogazione	Termine	Durata trattativa
I <i>Maggio 2010 – Marzo 2012</i>	110.0 mld 73.0 (4) (5)	Prestiti bilaterali stati EU (Greek Facility Loan) Fmi	Anticipato	10 giorni 23.4.2010/ 3.5.2010
II <i>Marzo 2012 – 30 giugno 2015</i>	164.5 mld 142.88 mld (1) (5)	Efsf Fmi	Prolungato (4 mesi)	8 mesi 21.7.2011/ 20.3.2012
Prestito ponte	7.16 mld (3)	Efsm	Regolare	
III <i>12 luglio 2015 - 20 agosto 2018</i>	86 mld 61.9 mld (2) (2)	Mes	Regolare	17 mesi 2.2014/ 7.2015

Fonti : (1) European Commission 2012c, 15, 56.

(2) <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/financial-assistance-to-greece-2010-2018/>

(3) Colasanti 2016, 11 tabella 2, 13.

(4) European Commission 2010b 14.

(5) ESM 2020, 24, fig 1.1.

Se interpretiamo le modalità di erogazione dell'assistenza finanziaria da un punto di vista politico, e non strettamente economico, notiamo tre dati interessanti. In primo luogo, si allungano i tempi delle negoziazioni tra Istituzioni e autorità greche e questo indica una conflittualità crescente tra le controparti dovuta all'inasprirsi della condizionalità imposta, dai costi politici derivanti dall'adozione delle politiche di austerità per i governi greci e dalla refrattarietà di alcuni Stati membri ad assecondare politiche solidali nei confronti della Grecia. In secondo luogo, l'erogazione dei prestiti è sempre più frammentata e discrezionale in modo da creare una "emergenza permanente" e massimizzare l'effetto "leva finanziaria", ovvero il controllo delle Istituzioni sul rispetto da parte delle autorità greche delle condizioni poste dai MoU (ESM 2019, 195). Infine, il Fondo monetario internazionale riduce il proprio contributo finanziario dal primo al secondo MoU e non partecipa al terzo, evidenziando così il suo dissenso rispetto alle politiche di austerità adottate dalla Commissione, come emergerà anche da alcuni documenti ufficiali (IMF 2013a, 2017a; Ieo 2016). Insomma, le politiche adottate – consolidamento fiscale estremo e crescente indebitamento della Grecia – erano sempre più messe in discussione a livello nazionale ed internazionale sia per i loro effetti recessivi che per la palese insostenibilità del debito che andava accumulandosi.

Infatti, sebbene l'idea di intervenire sul debito fosse stata esclusa tassativamente nei primi mesi del 2010 (vedi capitolo 3) rimasero comunque robusti e più che fondati dubbi sulla validità di questa scelta politica, che venne in breve rimessa in discussione. Dal marzo 2011 al giugno 2018 vi sono state quindi numerose operazioni finalizzate a rendere più realistica l'ipotesi di un risanamento delle finanze pubbliche greche attraverso interventi di ristrutturazione e rimodulazione del debito (tabella 36). Ma vediamo i fatti.

Tabella 36. – Operazioni di ristrutturazione e rimodulazione del debito pubblico greco (2011-2018)

Anno	Mese	Ristrutturazioni			Rimodulazioni		
		Operazione	Riduzione debito netta	Periodo di grazia	Maturità media prestiti	Tasso di interesse medio	
2010	<i>maggio</i>			3 anni	5 anni	4,15~5,15	
2011	marzo			4½ anni	7½ anni	-100 punti base	
	giugno			10 anni	10 anni	-100 punti base	
	luglio			10 anni	15 anni	~3,5	
2012	febraio					~150 punti base	
	marzo	Cambio forzoso	106 miliardi				
	novembre				32 anni Interessi differiti di 10 anni	Eliminata commissione (-2.7 miliardi)	
	dicembre	Riacquisto titoli	20.1 miliardi				
2017	gennaio					Riduzione degli interessi con operazioni di debt management	
2018	giugno				+ 10 anni		

Dopo pochi mesi dall'avvio del I MoU vi furono segnali scoraggianti¹²⁴. La seconda *review* della Commissione del dicembre 2010 segnala che vi sono problemi nell'implementazione del programma e che gli obiettivi fiscali per il 2010 non verranno raggiunti nonostante l'imponente sforzo di consolidamento (European Commission 2010g, 15). Insomma, afferma la *review*, "il programma non ha ancora completamente convinto i mercati" (European Commission 2010g, 12)¹²⁵. Per recuperare i risultati negativi del 2010, nel 2011 gli obiettivi di consolidamento dovranno essere ancora più ambiziosi – la riduzione del rapporto deficit/Pil dovrà passare dal programmato 0.4% al 2.2% - e lo sforzo fiscale ancora più impegnativo verrà realizzato attraverso nuove misure all'inizio del 2011 (European Commission 2010g, 19 e segg.; 2011c, 25-33).

A questo "ottimismo della volontà" della Commissione corrisponde tuttavia un ben più realistico "pessimismo della ragione" dei leader europei. Il 19 ottobre 2010 in margine all'Eurosummit a Deauville Angela Merkel e Nicolas Sarkozy convengono sul fatto che in futuro

¹²⁴ In questa ricostruzione ci si è basati, oltre che sui documenti ufficiali, su Colasanti (2016), Xafa (2013, 2014), Zettelmeyer, Trebesh e Gulati (2013) e ESM (2019, 406-410).

¹²⁵ Si noti che il pessimismo che permea la seconda *review* e che viene percepito e recepito dai mercati, come dimostra l'andamento dello *spread*, non dipende dai *risultati* rilevati a fine settembre, che sono incoraggianti, come afferma anche il report del Fondo monetario internazionale (IMF 2010e, 18), ma dalle *proiezioni* effettuate su fine dicembre che prevedono uno scostamento dell' 1½ rispetto agli obiettivi originari dovuto, per un terzo, all'effetto di propagazione generato dalla revisione dei dati contabili (il 15 novembre 2010 l'Elstat ha riveduto il deficit del 2009 dal 13.6 al 15.4) e dall'insoddisfacente andamento delle entrate, dovuto alla recessione (European Commission 2010g, 21-22, box 2).

il “salvataggio” di uno stato a rischio *default* avrebbe dovuto prevedere il “coinvolgimento del settore privato” (o PSI acronimo di *Private Sector Involvement*), un eufemismo per indicare che le eventuali perdite sarebbero potute ricadere anche su creditori ed investitori privati. La dichiarazione di Deauville non è stata sicuramente la causa della crisi dell’Eurozona (Mody 2014), tuttavia, oltre ad aver creato ulteriore sfiducia sui mercati (IMF 2013a, 29), tanto che Charles Wiplosz (2014, 5, nota 1) la definisce un “errore sconcertante”, ha aperto la strada al passaggio dall’idea di *bail out* a quella di *bail in*. Il tabù della ristrutturazione era stato infranto, anche se non la si nominava esplicitamente¹²⁶. Le politiche di gestione della crisi greca adottate fino ad allora (vedi capitolo 4) avevano creato l’aspettativa che il settore pubblico si sarebbe comunque fatto carico dell’eventuale insolvibilità del debito di uno stato dell’eurozona; di fronte alla inopportuna dichiarazione dei due leader i mercati reagirono quindi con una impennata degli spread dei paesi finanziariamente più vulnerabili e di lì a poco si aprono la crisi irlandese e quella portoghese, oltre ad aggravarsi quella greca¹²⁷.

Mentre la situazione sta diventando oggettivamente sempre più preoccupante, la terza *review* della Commissione e il terzo rapporto del FMI, rispettivamente del febbraio e del marzo 2011, confermano sostanzialmente il cauto ottimismo dei precedenti rapporti di monitoraggio. Iniziano, tuttavia, ad emergere delle divergenze sulla consistenza e le modalità di rimborso del

¹²⁶ La dichiarazione, infatti, parla di *orderly crisis management*: https://www.eu.dk/~media/files/eu/franco_german_declaration.ashx?la=da.

¹²⁷ “Le discussioni franche sulla sfida finanziaria della Grecia e l’insistenza dei paesi dell’eurozona sul coinvolgimento del settore privato nella loro soluzione hanno convinto i mercati che la Grecia ristrutturerà il suo debito” (IMF 2011b, 5).

debito. Mentre il Fmi ha un atteggiamento di apertura nei confronti dell'ipotesi di estendere la maturità dei prestiti (IMF 2011a, 15), la Commissione assume un atteggiamento se non contrario, estremamente scettico, confermando così come il suo obiettivo non fosse "salvare la Grecia" ma imporre politiche neoliberiste¹²⁸.

Tra marzo e luglio 2011, intanto, ci sono le prime operazioni di *reprofiling* del debito finalizzate a diluire nel tempo e a ridurre il carico finanziario. Valuteremo più avanti l'adeguatezza di queste politiche (cap. 7). Qui è sufficiente notare come esse siano sintomo non tanto della "benevolenza" dei creditori, quanto piuttosto di un crescente allarme sulla capacità del governo greco di far fronte ai propri impegni finanziari nel breve periodo.

Particolarmente indicativo da questo punto di vista è il terzo *report* del Fmi del marzo 2011. Anzitutto, si afferma la necessità di ricorrere a delle privatizzazioni per 15 miliardi di euro entro la fine del I MoU, e di 50 entro il 2015, delineando un possibile piano di vendita degli *assets* di proprietà dello stato greco (IMF 2011a, 14-15).

In secondo luogo, viene fatta una sintetica analisi dei fabbisogni finanziari che ammontavano a 72.5 miliardi di euro (IMF 2011a, 16; Xafa 2013) cioè il 66 %

¹²⁸ "C'è un intenso dibattito sulle operazioni di gestione del debito per ridurre lo stock di debito sovrano. Queste operazioni potrebbero consistere nel riscatto di titoli (*buy-back*), nel rifinanziamento del debito (*roll-over*) o nell'estensione volontaria della maturità dei titoli già in circolazione. A prescindere dal valore di queste azioni – che questo rapporto non discute – esse offrirebbero solo un contributo modesto ed una tantum alla sostenibilità del debito in Grecia. Perciò, questo dibattito e queste azioni, se implementate, non devono ridurre la determinazione politica, o *distrarre l'opinione pubblica, dal consolidamento fiscale, dalle privatizzazioni e dalle riforme strutturali per incrementare la crescita*" (European Commission 2011c, 9, corsivo nostro).

degli aiuti finanziari previsti dal I MoU¹²⁹. Nel frattempo, erano già stati versati, al marzo 2011 – cioè a 10 mesi dall’inizio del programma, che sarebbe dovuto durare 36 mesi – 53 miliardi su 110 concordati. Ciò significa che, a meno di un terzo della realizzazione del programma erano già stati erogati metà dei prestiti. È evidente che complessivamente, i fondi stanziati non erano sufficienti a far fronte al fabbisogno finanziario del governo greco. In termini assoluti per arrivare alla fine del 2011, cioè a due terzi del programma, erano necessari 72.5 miliardi, mentre i finanziamenti disponibili ammontavano a 57. E l’andamento dei titoli greci sul mercato era disastroso.

La svolta, ovvero la presa d’atto dell’imminente *default* della Grecia, arriva nel luglio del 2011 con la quarta *review* della Commissione (European Commission 2011d, 11-12) in cui si afferma che:

a) i costi del finanziamento sui mercati del debito greco sono diventati proibitivi a causa dei rendimenti che negli ultimi mesi sono diventati molto più alti di quanto lo fossero all’inizio del programma,

b) è impensabile che tornino a livelli accessibili nel giro di pochi mesi,

c) quindi, pur confermando la validità del primo piano di aggiustamento, è necessario programmare un *nuovo* piano di assistenza economica,

d) la realizzazione di questo nuovo piano di aiuti implica un contributo finanziario più consistente,

¹²⁹ La cifra è il risultato della somma di 58 miliardi di fabbisogno finanziario per il 2011 a cui fanno fronte l’Unione europea e il Fondo monetario internazionale e 14.5 miliardi (pari a tre mensilità del fabbisogno) necessari a costituire un minimo fondo di deposito governativo a cui si dovrà far fronte attraverso l’emissione di buoni del tesoro a breve periodo (allungando la maturità da 9 a 12 mesi). Si noti che 14.5 miliardi è esattamente la cifra che il governo greco doveva rimborsare il 20 marzo 2012 (Xafa 2013, 88).

l'accelerazione del piano di privatizzazioni ed una più rigorosa implementazione delle riforme strutturali sostenuta da un ampio sostegno politico e sociale.

Ancora più esplicito è il quarto report del Fondo monetario internazionale: “alla luce delle difficoltà di finanziamento correnti, è *assai improbabile che la Grecia possa riacquisire accesso ai mercati privati all’inizio del 2012*, come inizialmente previsto dal programma” ed è quindi necessario porsi il problema di come sostituirsi ai mercati (IMF 2011b, 11 e 27, corsivo nostro). E, per quanto le privatizzazioni possano aiutare a ridurre il fabbisogno finanziario, permane un *gap* di circa 70 miliardi di euro alla fine del programma che potrebbe giungere a 104 qualora l'accesso ai mercati fosse completamente precluso. Ipotesi non remota in quanto i finanziamenti a breve, attraverso i buoni del tesoro, cioè l'unica fonte di finanziamento esterna rimasta in vigore, sono diventati sempre più esigui (IMF 2011b, 8). Per riempire questo *gap* è stato quindi elaborato un piano di coinvolgimento dei privati di cui vengono illustrati i dettagli (*ibidem*).

Inizia a delinearsi di nuovo una situazione di emergenza, come nella primavera 2010. Emergenza *finanziaria* in quanto lo spread sui tassi a breve periodo è il doppio di quelli a lungo, e ciò significa che c'è un forte ed imminente bisogno di liquidità che non può essere reperita sui mercati. Inoltre, gli obiettivi di aggiustamento del debito – che diventa, rispetto al deficit, la variabile più importante – assumono valori sempre più volatili ed incerti (tabella 37). Ed emergenza *politica* in quanto “all'interno dell'Europa, la fiducia nella determinazione delle autorità nell'implementare il programma è svanita, ed è emersa una forte opposizione ad estendere l'assistenza finanziaria alla Grecia” (IMF 2011b, 5).

Tabella 37. – *Obiettivi di riduzione del debito (%Pil)*

DSA luglio 2011		DSA ottobre 2011		PSI 2012	
2012	172	2013	186	2012	165
2020	130	2020	152	2020	120
<p><i>Fonte:</i> Xafa (2013) e IMF (2011b, 11)</p> <p><i>Legenda:</i> DSA (Debt Sustainability Analysis) PSI (Private Sector Involvement)</p>					

L'aggravarsi della situazione provoca un comprensibile stato di allarme e una accelerazione dei processi politici. Nel comunicato del 20 giugno 2011 l'Eurogruppo prende atto dell'impossibilità per la Grecia di tornare sui mercati internazionali nei primi mesi del 2012. Per far fronte ai finanziamenti addizionali richiesti dal governo greco si concorda quindi sulla necessità di ricorrere a fonti sia private che pubbliche. In particolare, il coinvolgimento dei privati dovrebbe avvenire attraverso il rifinanziamento (*roll-over*) informale e volontario del debito in scadenza in modo da garantire una sostanziale riduzione del finanziamento annuale all'interno del programma, evitando un *default* selettivo per la Grecia. I parametri dell'operazione finanziaria dovrebbero essere stabiliti all'inizio di luglio 2011. Infine, la richiesta rivolta a *tutti i partiti politici* di sostenere gli obiettivi del programma e le misure necessarie ad una loro rapida e rigorosa realizzazione. Data la durata, l'entità e la natura delle riforme, l'*unità nazionale* è un prerequisito necessario. Invito che, come vedremo sarà accolto ai primi di novembre 2011 con il governo Papademos.

Il 21 luglio 2011 al summit dei capi di stato e di governo viene approvato, come promesso, un documento tanto sintetico, quattro pagine, quanto denso di

contenuti programmatici relativi non solo alla Grecia ma all'intera eurozona. Vediamo i principali.

Per quanto riguarda la Grecia viene previsto un finanziamento da parte degli *officials*, cioè Efsf e Fmi, di 109 miliardi a condizioni più favorevoli dei precedenti prestiti prolungando la maturità ed abbassando i tassi di interesse in modo tale da aumentare “nettamente” la sostenibilità del debito¹³⁰. Parallelamente, si prevede l'intervento *su base volontaria* dei privati il cui sostanzioso contributo dovrebbe consistere nell'avviare delle operazioni di rifinanziamento del debito attraverso l'acquisto di nuovi titoli e nell'offrire sostegno finanziario al fine di garantire la qualità del collaterale offerto dalle banche greche per ottenere liquidità dall'Eurosistema¹³¹. Si precisa che “per quanto riguarda il nostro approccio generale al coinvolgimento dei privati nell'euroarea, vogliamo chiarire che la Grecia richiede una soluzione *eccezionale ed unica*” (European Council 2011a, 3, punto 6). I fatti dimostreranno come invece la Grecia fu solo il laboratorio per sperimentare una politica di gestione delle crisi finanziarie e bancarie, cioè il *bail in*, che poi verrà generalizzata a partire dalla crisi in Spagna e poi a Cipro (vedi capitolo 4).

¹³⁰ Come fanno notare Zettelmeyer *et alii* (2013, 6) poiché della cifra originaria del I MoU, cioè 110 miliardi di euro, sono stati effettivamente versati solo 65, di fatto il finanziamento aggiuntivo previsto dal piano del 21 luglio 2011 è solo di 64 miliardi di euro.

¹³¹ Diciamo contributo sostanzioso in quanto dal documento risulta che dal 2011 al 2014 i finanziamenti privati sarebbero dovuti ammontare a 37 miliardi di euro, incluse le garanzie, ai quali vanno aggiunti 12.6 miliardi di euro per le operazioni di *buy back*. Arrivando così a 50 miliardi di euro. Se si considera l'intero periodo 2011-2019 il contributo dei privati dovrebbe raggiungere la ragguardevole cifra di 106 miliardi di euro (European Council 2011, 2, nota 1).

Complessivamente, secondo i calcoli di Zettelmeyer *et alii* (2013, 6), i finanziamenti aggiuntivi offerti alla Grecia da fonti pubbliche e private ammontano per il periodo 2011-2014 a 118 miliardi di euro (64 da fonti pubbliche e 54 da fonti private) a tasso agevolato. Viene inoltre annunciata la costituzione della *Task Force for Greece* che, come abbiamo visto in precedenza, ha avuto un ruolo pionieristico nella costituzione della nuova *governance* europea.

Per quanto riguarda l'eurozona, a cui è dedicata la metà del documento, i punti cardine sono tre. Il primo è l'allargamento della sfera d'azione del Efsf e del Mes conferendo loro la possibilità di intervenire a scopo *precauzionale*, e sotto vincoli di condizionalità politica, sia in paesi che non sono sottoposti ad un programma di aiuti finanziari sia sul mercato secondario dei titoli qualora si riconoscano rischi per la stabilità finanziaria. In secondo luogo, si conferma l'intenzione di rafforzare il Patto di stabilità e crescita e, più in generale dei meccanismi di sorveglianza. Infine, si auspica che il rating abbia minor peso nei processi decisionali a livello comunitario e si sollecitano quindi delle proposte da parte della Commissione per la regolamentazione delle agenzie.

Il piano viene abbandonato a metà ottobre sia perché, sulla base di simulazioni più accurate, avrebbe portato non ad una riduzione bensì ad un aumento del debito di circa l'11-15% (IMF 2011c, 14), sia per l'inarrestabile crescita del rendimento dei titoli, e quindi dello spread, che rendeva assai dubbia la capacità della Grecia di pagare gli interessi e, soprattutto, molto improbabile uno scambio di titoli *volontario*, come previsto dal piano del luglio 2011 (Zettelmeyer *et alii* 2013, 8).

Il 26 ottobre 2011 l'Eurogruppo diffonde un lungo comunicato di ben quindici pagine, uno dei suoi documenti più completi ed esaustivi dall'inizio della crisi (Eurogruppo 2011, Manuelides 2017), articolato in 35 punti e due allegati a loro volta suddivisi rispettivamente in 10

e 6 punti¹³². Complessivamente si tratta di 51 punti di cui solo 7 riguardano esplicitamente la Grecia, mentre i restanti focalizzano l'attenzione sul rafforzamento dei meccanismi di coordinamento, stabilizzazione e sorveglianza che abbiamo analizzato in precedenza (vedi paragrafo 4.2). Già questo indica come il baricentro, il *focal point*, delle politiche europee non sia la penisola ellenica, ma il continente europeo, non sia tanto il debito greco, quanto la stabilità dell'euro e delle istituzioni finanziarie europee.

Per quanto riguarda la Grecia, vi sono alcuni elementi scontati di continuità, quali (punto 9) l'auspicio dell'avvio entro la fine dell'anno di un nuovo programma di aiuti *credibile e sostenibile* – il che fa supporre che il precedente non lo fosse –, il consolidamento della *Task Force for Greece* e del Fondo ellenico di stabilità finanziaria (punti 10 e 11), le privatizzazioni anche se in misura maggiore rispetto a quanto previsto in precedenza (punto 13), il rafforzamento del collaterale per le banche greche (punto 14) e la natura straordinaria ed unica dell'intervento dei privati nella crisi greca (punto 15).

Il cambiamento radicale rispetto alla proposta del 21 luglio 2011 riguarda le condizioni del coinvolgimento dei privati in quanto viene di fatto proposta la *ristrutturazione* del debito (punto 12). I creditori privati sono invitati a scambiare *volontariamente* i titoli pubblici greci in loro possesso con titoli il cui valore nominale è equivalente al 50% del valore del debito in loro possesso. L'operazione viene finanziata con un prestito di 30 miliardi di euro da parte dell'Efsf. Quindi complessivamente le istituzioni europee (*official sector*) sono pronte ad un

¹³² I due allegati sono intitolati *Dieci misure per migliorare la governance dell'euro area e Consenso sul pacchetto banche*.

finanziamento aggiuntivo rispetto al I MoU di 100 miliardi di euro, inclusa la ricapitalizzazione delle banche.

Dopo una lunga trattativa in cui vengono coinvolti oltre al governo greco, alla Commissione europea, alla Bce e al Fmi anche i rappresentanti delle principali banche ed istituzioni finanziarie europee, riunite in un Comitato degli investitori e creditori privati, il 21 febbraio 2012 – cioè ad un mese esatto dal 20 marzo quando sarebbero scaduti titoli pubblici per 14.5 miliardi di euro, che il governo greco non aveva - si giunge alla proposta di scambio dei titoli.

I termini della transazione proposta sono tali da offrire ai creditori in cambio della perdita subita che ammonta al 53.5% del valore nominale del capitale investito e a circa il 70% del valore attuale netto (cioè capitale più interessi attesi)¹³³ alcune compensazioni quali, per esempio, il pagamento *cash* degli interessi accumulati e del 15% del valore nominale dei titoli e la garanzia che i nuovi titoli non sarebbero stati passibili di ristrutturazione. Ma il punto fondamentale è che quello che fin dall'inizio era stato reiteratamente prospettato come uno scambio *volontario*, di fatto divenne uno scambio *forzoso*.

Il meccanismo attraverso cui è avvenuta questa trasformazione è stato l'introduzione *retroattiva* da parte del Parlamento greco (legge 4050/12, 23 febbraio 2012) delle clausole d'azione collettiva (CAC) su tutti i titoli pubblici greci emessi prima del 31 dicembre 2011¹³⁴. Una

¹³³ Si noti che la proposta di luglio 2011 avrebbe implicato una perdita in termini di valore attuale netto del 21% (Zetelmeyer *et alii* 2013, 7).

¹³⁴ Le clausole d'azione collettiva (CAC) sono norme che in caso di crisi del debito sovrano consentono l'accesso agli aiuti comunitari solo se anche i detentori dei titoli sopportano parte delle perdite e se una quota molto elevata dei creditori approva l'operazione. Solo il 10% dei titoli greci, cioè quelli emessi in conformità alla normativa inglese, contenevano le

percentuale molto elevata dei creditori (83.5%) si è detta favorevole allo scambio e quindi tutti i possessori di titoli, anche quelli contrari, sono stati costretti a partecipare alla ristrutturazione ed alle perdite da essa derivanti.

Da un punto di vista finanziario la ristrutturazione del marzo 2012 ha portato ad una riduzione del debito di 106 miliardi di euro: su 198 miliardi di debito ne sono stati cancellati 106, sono stati emessi nuovi titoli per 62 miliardi e sono stati effettuati versamenti *cash* per 30 miliardi su fondi forniti dal Efsf con la prima tranche del II MoU. Tuttavia, la ristrutturazione ha colpito anche le banche greche la cui ricapitalizzazione è costata 40.5 miliardi (Bank of Greece 2012, 8-9, 39-42). Quindi, il taglio del debito *netto* è stato solo di 65.5 miliardi. Al termine dell'intera operazione, e dopo aver pagato il debito di 14.4 miliardi giunto a maturazione il 20 marzo 2012, la riduzione contabile del debito effettiva è stata di 51.1 miliardi, pari al 16.7% del debito e al 27.1 del Pil¹³⁵.

La ristrutturazione del debito e l'avvio del secondo piano di aggiustamento economico furono seguiti, come abbiamo visto, da una fase di elevata incertezza politica, che si riflesse sull'andamento dello spread. Inoltre, si

CAC nella loro formulazione originaria, il restante 90% non le prevedeva. Avrebbero potuto essere modificati solo a) con il consenso di *tutti* i creditori, ipotesi assai improbabile, o b) *unilateralmente* con una legge ordinaria. Questa ultima soluzione avrebbe creato non pochi problemi, anche a livello internazionale, di costituzionalità e di tutela dei diritti umani (Argyropoulou 2018). Si scelse quindi di inserire le clausole con il consenso di una maggioranza qualificata molto elevata dei creditori (Zettelmeyer *et alii* 2013, 11).

¹³⁵ La riduzione del debito tra il 2011 e il 2012 (-51.1 miliardi) è inferiore al taglio effettuato sul valore dei titoli (-68 miliardi), ciò è dovuto al che non appena effettuato l'*haircut* sono stati versati 14.4 miliardi in servizi sul debito in scadenza il 20 marzo 2012.

manifestavano ritardi sempre più evidenti nell'attuazione delle riforme.

L'Eurogruppo del 26-27 novembre 2012 (Eurogroup 2012c) prese due decisioni importanti. In primo luogo, il raggiungimento dell'avanzo primario del 4.5% dal 2014, come previsto dal II MoU, fu posticipato al 2016, il che richiedeva un maggior sforzo nella realizzazione delle riforme sia durante il programma che al suo termine, nella fase di sorveglianza ad esso successiva. In termini altrettanto chiari si esprime la prima *review* del II MoU della Commissione nel dicembre 2012 (European Commission 2012c, 13) che fa esplicito riferimento al piano di riforme e di consolidamento fiscale contenuti nel programma di medio termine 2013-2016. Quindi, a meno di un anno dall'inizio del secondo programma di risanamento finanziario si fa già affidamento su politiche che vanno ben oltre la sua conclusione naturale (Xafa 2013, 94). Non si trattava di un segnale rassicurante.

La seconda decisione è di rimodulare ulteriormente il profilo del debito greco in modo da renderlo più sostenibile (tabella 36) anche se sarebbe rimasto ben al di sotto dell'obiettivo del 120% nel 2020. L'11 dicembre 2012 venne quindi effettuata una seconda ristrutturazione del debito attraverso un'operazione di riacquisto (*buy back*) dei titoli sul mercato secondario sfruttando il fatto che l'incertezza politica e finanziaria ne avevano ridotto il prezzo. Circa la metà dei 62 miliardi di euro di titoli emessi nello scambio forzoso del marzo 2012 vennero riacquistati con una riduzione del debito di 20.6 miliardi di euro, equivalenti al 10.8% del Pil e al 5.92 del debito.

Altre due operazioni di *reprofiling* del debito furono fatte nel 2017 e nel 2018 come "compensazione" a due pacchetti austerità. Complessivamente le successive operazioni di rimodulazione hanno portato ad una riduzione dei tassi di interesse da quelli "punitivi" del maggio 2010 (4.5%-5.15%) a quelli più sostenibili del giugno

2015 (1.35%) e del febbraio 2016 (0.5%) (Colasanti 2016, 19-20). Tuttavia, hanno anche avuto un effetto assai discutibile in quanto hanno di fatto spostato nel tempo – adottando la strategia dell'*extend and pretend* – la restituzione del debito. Nel maggio 2010 quando fu firmato il I MoU, il prestito avrebbe dovuto essere restituito in otto rate trimestrali, dopo un periodo di grazia di tre anni (European Commission 2010f, 57, box 13), cioè sarebbe durato *cinque anni* e sarebbe stato estinto entro il 2015. Alla fine del III MoU, nel 2018, la prima rata di riscatto dei debiti accumulati con Efsf, Mes e Fmi è prevista per il 2023, l'ultima per il 2070, quasi *cinquant'anni* dopo (ESM 2019, 343). Inoltre, il debito in termini assoluti è rimasto praticamente invariato, 330 miliardi nel 2010 e 334 nel 2018, mentre in termini di percentuale sul Pil è aumentato da 146.2% a 181.2%, quasi un quarto in più. Lo schema Ponzi, indebitarsi per pagare i propri debiti, ha dato i suoi risultati. Non esattamente positivi.

6.2 Misure di austerità

In cambio dell'assistenza finanziaria i *Memorandum* richiedevano l'adozione di politiche di austerità e riforme strutturali. Il dibattito scientifico e politico sull'austerità si è focalizzato principalmente sull'efficacia di questa politica, cioè se sia stata economicamente utile o dannosa, e sulla sua equità, ovvero in che misura abbia provocato quella che è stata definita una crisi umanitaria (dall'aumento dei suicidi e degli aborti spontanei allo spaventoso incremento della disoccupazione soprattutto giovanile). Minore attenzione è stata data invece alla sua analisi quantitativa, cioè alla misurazione dei sacrifici imposti alle famiglie e alle imprese greche. In che senso, come alcuni sostengono (Kariotis e Gerodimos 2015, Alesina, Favero e Giavazzi 2019), quella adottata in Grecia fu una austerità *estrema*? Quali sono le caratteristiche

delle politiche adottate? Nei nove anni della crisi come sono cambiate? E, nel caso in cui siano cambiate, come e perché è avvenuto questo mutamento? In questo capitolo cercheremo di dare una risposta a questi interrogativi. Prima di fare ciò è opportuno però focalizzare l'attenzione su alcuni problemi metodologici che riguardano l'analisi empirica delle politiche di austerità.

Questioni di metodo. Il primo problema che si deve affrontare riguarda i *confini* e i *contenuti* delle politiche di austerità¹³⁶. Nel dibattito politico corrente si tende a dilatarne i contenuti includendo anche le riforme strutturali, quelle che Alesina, Favero e Giavazzi (2019, 54) chiamano “politiche di accompagnamento”, cioè interventi in aree di policy quali la regolazione del mercato del lavoro e dei prodotti, la riforma del sistema pensionistico o le politiche monetarie – in quanto interventi in questi settori sono stati spesso associati, come in Grecia, al ricorso all'austerità. Per misurare correttamente l'austerità, tuttavia, è necessario circoscrivere il campo di indagine e focalizzare l'analisi solo sulle politiche fiscali, cioè sugli interventi che sono finalizzati esplicitamente alla riduzione del deficit¹³⁷.

Il secondo problema che si incontra nell'analisi delle politiche di austerità è la loro *multidimensionalità*.

¹³⁶ Sull'importanza della definizione dei confini e dei contenuti di una politica pubblica, nonché sui metodi, oggettivo e soggettivo, che si possono utilizzare per svolgere questa operazione si vedano Lanzalaco e Prontera (2012, 36-39).

¹³⁷ In questo ci aiutano i documenti ufficiali (MoU, *reviews*, *reports* e rapporti di valutazione) in cui è chiara, fin nell'indice, e non solo nel caso della Grecia, la distinzione tra a) *politiche fiscali* (consolidamento fiscale e riduzione del deficit), b) *politiche fiscali strutturali* (pensioni, riscossione dei tributi, sistemi di contabilità pubblica) e c) *altre politiche strutturali* (riforma del mercato del lavoro, della pubblica amministrazione, della regolazione dei mercati, ecc.).

Le dimensioni lungo le quali misurare le politiche di austerità:

a) l'*intensità* o *dimensione* degli interventi previsti, in termini di aumento delle tasse o di riduzione delle spese, cioè quello che viene definito lo "sforzo fiscale" (*fiscal effort*)¹³⁸;

b) il *timing* della loro implementazione: l'intensità dell'austerità può essere maggiore all'inizio del periodo previsto (*front-loaded*) ovvero aumentare gradualmente (*back-loaded*);

c) la *leva* utilizzata dai piani di austerità per ridurre il deficit che possono essere basati sull'aumento delle tasse (*tax based*) o sulla riduzione delle spese (*expenditure based*)¹³⁹.

Terzo è la natura essenzialmente *processuale* delle politiche di austerità che consistono in una concatenazione diacronica e ricorsiva di fasi che si susseguono, anche nell'arco di pochi mesi. Occorre quindi distinguere:

a) l'obiettivo fiscale (*fiscal target*), ovvero la riduzione del deficit che ci si propone di ottenere grazie alle

¹³⁸ È bene sottolineare fin da ora che lo sforzo fiscale (*fiscal effort*) è diverso dall'aggiustamento fiscale (*fiscal consolidation* o *adjustment*). Parte dello sforzo fiscale viene assorbito dal *fiscal drift*, cioè dall'aumento che il deficit avrebbe subito a *politiche invariate*, cioè *senza interventi di austerità*. La differenza tra sforzo fiscale ed aggiustamento fiscale può essere dovuta a fattori *endogeni* (p. es. aumento del numero di pensionati, automatismi nelle retribuzioni del settore pubblico, ecc.) che *esogeni* (aumento dei tassi di interessi sui mercati finanziari internazionali, catastrofi naturali quali terremoti o incendi).

¹³⁹ "La parola 'piano' è importante, perché ricorda che l'analisi empirica è svolta nell'ipotesi che l'austerità sia quasi sempre adottata attraverso pacchetti di politiche pluriennali, che comportano cambiamenti inattesi e immediati nelle variabili fiscali, annunci per il futuro e realizzazione di annunci passati" (Alesina, Favero e Giavazzi 2019, 55).

politiche di austerità in un determinato intervallo di tempo, solitamente un anno;

b) l'austerità *annunciata*, cioè l'entità della manovra fiscale, ovvero delle misure *previste* (taglio delle spese e aumento delle entrate) concordate tra autorità nazionali ed internazionali al momento della stipulazione del MoU al fine di realizzare il *fiscal target*;

c) l'austerità *realizzata* – o *fiscal effort* – è costituita da tutte le misure *effettivamente* prese, anche tramite revisioni dei MoU originari, la cui implementazione è certificata dalle verifiche di conformità (*Compliance Reports*) su cui si basano *reviews* e *reports* della Commissione, del Fondo monetario internazionale e del Ministero delle Finanze greco.

d) il consolidamento fiscale (*fiscal adjustment*) valutato in termini di riduzione effettiva del deficit ottenuto rispetto all'anno precedente.

In sintesi, due di queste “misure di austerità” (*fiscal target* e austerità annunciata) sono definite *ex ante*, cioè *prima* dell'implementazione delle politiche di austerità, mentre le altre due (austerità realizzata e consolidamento fiscale) sono valutabili solo *dopo* che le politiche sono state attuate (figura 16).

	Riduzione del deficit	Misure di austerità
Ex ante	Fiscal target	Austerità annunciata
Ex post	Consolidamento fiscale	Austerità realizzata

Figura 16. – *Misure di austerità: i concetti utilizzati*

Prima di passare alla ricostruzione dell'evoluzione delle politiche di austerità in Grecia sono opportune quattro precisazioni, che hanno comunque valenza generale.

La prima, è che l'austerità *realizzata* è spesso diversa da quella *annunciata* nei MoU, in quanto le politiche attuate dal governo possono divergere dai piani originali nei MoU, perché sono stati successivamente modificati gli accordi presi in sede internazionale o, più semplicemente, perché c'è stata una bassa *compliance* da parte delle autorità governative.

Secondo punto, anche il consolidamento fiscale ottenuto può essere differente dall'obiettivo iniziale (*fiscal target*); e questo è un indicatore dell'*efficacia* delle politiche di austerità.

Terza precisazione, meno ovvia, è che non bisogna confondere l'austerità *realizzata* (*fiscal effort*) con il consolidamento fiscale ottenuto in quanto un maggior sforzo fiscale *non necessariamente* si traduce in una equivalente riduzione del deficit. La discrasia tra sforzo e consolidamento fiscale è un indicatore dell'*efficienza* delle politiche di austerità, ovvero ci dice quanti "sacrifici" è costata una data riduzione del deficit.

Infine, un problema metodologico di non poco conto: *fiscal target*, austerità annunciata e consolidamento fiscale ottenuto si trovano indicati nei documenti e nelle banche dati ufficiali, anche se talvolta ci sono delle incongruenze tra le varie fonti. L'analisi empirica è relativamente semplice¹⁴⁰. Più complesso è invece quantificare lo sforzo fiscale, cioè le misure di austerità *effettivamente* implementate¹⁴¹. In questa sede abbiamo adottato

¹⁴⁰ L'unica difficoltà sorge quando il *fiscal target* è formulato in termini di deficit totale e non primario. E questo crea problemi di comparazione intertemporale e internazionale.

¹⁴¹ Ci sono vari metodi per calcolare lo sforzo fiscale, tant'è che è stato possibile censirne quasi una decina. In

un metodo pragmatico, ovvero si è effettuato un controllo incrociato tra le misure previste in modo minuzioso e dettagliato dai MoU e i risultati del monitoraggio effettuato nelle *reviews* e nei *reports* trimestrali sul loro stato di attuazione. In questo modo è possibile stabilire “quanta” austerità è stata effettivamente realizzata.

Il primo Memorandum (maggio 2010 – febbraio 2012). La storia del primo MoU è stata breve, tortuosa e fallimentare. *Breve* poiché originariamente il piano di salvataggio doveva protrarsi per tre anni, di fatto durò poco meno di due e, anzi, già dopo quattordici mesi dal suo inizio vengono avviate le trattative per il secondo piano. *Tortuosa* in quanto le politiche previste dal primo MoU sono state oggetto di numerose revisioni che hanno implicato nuove misure originariamente non previste e un aumento dello sforzo fiscale. E, infine, è stata *fallimentare* in quanto già dopo sei mesi dall’inizio della sua implementazione è apparso chiaro quanto esso fosse irrealizzabile tanto che fu interrotto anticipatamente. Ma procediamo con i fatti (tabella 38).

sintesi, sono individuabili cinque “scuole di pensiero”. C’è chi di fatto rinuncia alla quantificazione e riporta dettagliatamente il contenuto delle misure adottate (riduzione delle retribuzioni e del numero di dipendenti pubblici, aumento delle aliquote fiscali, ecc.). Il secondo metodo, o metodo *top down* si basa sui dati della contabilità nazionale ed utilizza il consolidamento fiscale come variabile *proxy* dell’austerità. Il terzo metodo, definito *bottom up* o narrativo, aggrega le decisioni (spese ed entrate) che vengono via via prese. Il metodo misto integra i due precedenti: *top down* per le entrate e *bottom up* per le uscite. Infine, il metodo più sofisticato, ma anche più discrezionale valuta lo sforzo fiscale come la differenza tra l’andamento del deficit attuale e quello *baseline*, cioè come sarebbe evoluto senza alcuna misura di austerità, calcolato attraverso opportune simulazioni econometriche.

Tabella 38. – Cronologia essenziale I MoU maggio 2010-novembre 2011

Maggio 2010	Firma I MoU e III pacchetto austerità (*)
Dicembre 2010	2 ^a review EU - emergono le prime difficoltà a rispettare gli obiettivi del I MoU. Richiesto per marzo un piano di medio termine strategico fiscale (MTFS) per far fronte alle difficoltà
Febbraio 2011	3 ^a review EU – le difficoltà si confermano. Ulteriore richiesta di un inasprimento delle misure di austerità attraverso il MTFS
Marzo 2011	Ritardo nella presentazione del MTFS 2012-2015 – Blocco del pagamento della quinta rata da parte dell'EU
Giugno 2011	Viene reso pubblico il MTFS (IV pacchetto austerità) con tre mesi di ritardo
Luglio 2011	Presentata la prima bozza del II MoU che prevede la ristrutturazione del debito
Settembre 2011	Si apre un conflitto tra governo greco e Istituzioni – riduzione spese ritenuta insufficiente
Ottobre 2011	V pacchetto austerità Francia e Germania concordano sulla necessità di coinvolgere i privati nei “salvataggi”
Novembre 2011	Indetto referendum Sospesi di nuovi i versamenti Ritirata la proposta di referendum Fine governo Papandreou si insedia il governo Papademos
Febbraio 2012	Firma del II MoU
(*) I primi due pacchetti sono stati quelli del febbraio e del marzo 2010. Cfr. paragrafo 2.1.4, capitolo 3 e tabella 23.	

Il primo MoU prevedeva originariamente:

- una durata triennale, dal 2010 al 2013 con ricadute nel 2014,

- uno sforzo fiscale complessivo dell'11% del Pil ripartito tra il 2010 e il 2013 che, aggiunto alle misure di gennaio, febbraio e marzo 2010, attuate prima della firma del MoU (vedi paragrafo 2.1.4) raggiungeva il 18%,

- un consolidamento fiscale totale dell'11.8% dal 2009 al 2013, da realizzare grazie ad una contrazione del deficit primario del 14.5% che dal 2012 avrebbe dovuto diventare un avanzo, necessario a compensare gli interessi che sarebbero passati dal 5.0 all'8.5% del Pil in seguito all'accensione dei nuovi prestiti,

- tutto ciò avrebbe dovuto portare ad un incremento del debito dal 115,1% nel 2009 al 148.8 nel 2012 per poi stabilizzarsi intorno a questo livello fino al 2014.

Il piano iniziale (austerità *annunciata*) era quindi caratterizzato da una *intensità* elevata, prevedeva una *strategia frontload*, con lo sforzo fiscale concentrato nella prima parte del periodo (su una austerità annunciata dell'11%, il 6.5% si colloca tra il 2010 e il 2011), ed utilizzava come *leva* principale la riduzione delle spese (7.1% del Pil) rispetto all'aumento delle tasse (3.8% del Pil) (tabella 39). Le cose sono andate in modo alquanto diverso.

Anzitutto, l'*intensità* dello sforzo fiscale è stata nettamente superiore a quanto previsto, dato che il piano originario (austerità annunciata) è stato modificato da ben quattro manovre correttive (austerità realizzata) (tabelle 40 e 41). Per il biennio 2010-2011 erano state annunciate misure di austerità del 6.6% del Pil, mentre l'entità di quelle effettivamente realizzate è quasi il doppio, cioè il 12.5% (tabella 42). Il frenetico susseguirsi di revisioni del piano originario e l'inasprirsi delle misure di austerità hanno accentuato il carattere *frontload* del programma, che già era stato esplicitamente riconosciuto nel MoU.

Tabella 39. – *Il primo Memorandum: l'austerità annunciata (% Pil)*

	2010	2011	2012	2013	Totale 2010-2013
<i>Entrate</i>	0.5	2.9	0.7	-0.3	3.8
Imposte dirette		0.5			
Imposte indirette	0.5	1.0	0.2		0.7
Imposte patrimoniali		0.2	0.1		0.1
Condoni		0.6			
Varie (*)		0.6	0.3	-0.3	
<i>Spese</i>	1.9	1.2	1.7	2.3	7.1
Pensioni	0.7	0.3	0.1	0.1	1.2
Riduzione stipendi dipendenti pubblici	0.5	0.2	-		0.7
Riduzione na dipendenti pubblici	-	-	0.3	0.2	0.5
Investimenti	0.2	0.2	0.2		0.6
Consumi intermedi	0.3	0.1	0.4		0.8
Sussidi disoccupazione e povertà	0.2	0.2	0.2		0.6
Trasferimenti enti pubblici (**)		0.2	0.6	0.2	1.0
Non identificate				1.8	1.8
<i>Totale</i>	2.4	4.1	2.4	2.0	10.9
<p><i>Note</i> (*) include licenze, diritti, ecc. (**) include sia il piano Kallikrates che le imprese pubbliche <i>Fonte:</i> European Commission (2010b), <i>The Economic Adjustment Programme for Greece, Brussels, Occasional paper 61/May 2010, 22, tabella 5.</i></p>					

Tabella 40. – *Misure di austerità realizzate nel biennio 2010-2011*
(milioni di euro)

	Totale manovra	Aumento entrate	Riduzione spese
2010			
gennaio	5.765	3.940	1.825
febbraio	1.030	830	200
marzo	4.800	2.400	2.400
Totale <i>prima del I MoU</i> (1)	11.595	7.170	4.425
maggio	5.800	1.250	4.550
settembre	1.270	1.270	-
dicembre	4.820	2.570	2.250
Totale I MoU nel 2010 (2)	11.890	5.090	6.800
2011			
misure 2010	2.550	1.600	950
giugno	6.744	2.686	4.058
ottobre	5.178	4.498	680
Totale I MoU nel 2011 (3)	14.472	8.784	5.688
Totale I MoU nel 2010-2011 (2+3)	26.362	13.874	12.488
TOTALE sforzo fiscale 2010-2011 (1+2+3)	37.957	21.044	16.913
<i>Fonti:</i>			
2010 (gennaio): Hellenic Republic - Ministry of Finance (2010a, 18-20)			
2010 (febbraio e marzo): Hellenic Republic - Ministry of Finance (2010b, 8-11)			
European Commission (2010f)			
European Commission (2010e)			
Leggi 3842/2010 e 3845/2010			
MTFS allegato alla 734			

Tabella 41. – *Misure aggiuntive di austerità previste dalle correzioni al I MoU*

	I MoU Decisione 320/2010	Budget 2011 novembre 2010	Manovra correttiva dicembre 2010	MTFS 2012- 2015 giugno 2011	Manovra correttiva ottobre 2011
<i>Aumento entrate</i>					
Imposte dirette		X		X	X
Imposte indirette	X	X	X	X	
Imposte sul patrimonio		X		X	X
Condoni		X		X	
Varie (*)		X	X	X	
<i>Riduzione spese</i>					
Pensioni	X	X		X	X
Retribuzioni dipendenti pubblici	X	X		X	X
Numero dipendenti pubblici		X		X	X
Investimenti	X	X		X	
Consumi intermedi e spese operative	X	X	X	X	
Sussidi disoccupazione, povertà e disabilità	X		X	X	X
Spese farmaceutiche e sanità			X	X	
Trasferimenti enti pubblici (***)			X	X	
<i>Note</i> (*) include licenze, diritti, ecc (**) include sia il piano Kallikrates di riforma degli enti locali che le imprese pubbliche					

Tabella 42. – *Austerità annunciata, realizzata e ottenuta con il IMoU (2010-2011 - %Pil)*

	2010 (1)	2011	2010+2011
Austerità <i>annunciata</i>	2.5%	4.1%	6.6%
Austerità <i>realizzata</i>	5.3%	7.2%	12.5%
± rispetto a quella annunciata	+2.8	+3.1	+5.9
Obiettivo riduzione deficit primario (<i>fiscal target</i>)	6.2%	1.4%	7.6%
Consolidamento fiscale primario	4.9%	2.4%	7.3%
± rispetto all'obiettivo di riduzione del deficit totale	-1.3	+1.4	-0.3
(1) Dati calcolati come differenza rispetto al 2009 <i>Fonti:</i> Annunciata (vedi tabella 42) Realizzata (vedi tabella 43) Obiettivo riduzione del deficit (European Commission 2010b, 16, tab.4) Consolidamento fiscale: AMECO			

Inoltre, le manovre correttive hanno implicato interventi in un numero crescente di *policy areas* accentuando il carattere multisettoriale del piano di risanamento (tabella 41). In meno di un biennio si è realizzato uno sforzo fiscale (12.5% del Pil) superiore a quello previsto per l'intera durata del piano (11.0%)¹⁴². Infine,

¹⁴² Per dare un'idea dell'imponenza dello sforzo fiscale e dei settori su cui ha gravato riportiamo i dati forniti dal Fondo monetario internazionale (IMF 2012, 21). Nel biennio 2010-2011 si è avuta una riduzione del reddito (*income*) del 35% nelle imprese pubbliche, del 30% nell'amministrazione centrale dello stato, del 15.7% nelle pensioni, del 15% nei settori a regime salariale speciale (giudici, diplomatici, incaricati

l'accelerazione del piano e la sua chiusura anticipata hanno inciso sulla *leva* utilizzata. Il risanamento finanziario si sarebbe dovuto basare principalmente sul taglio delle spese (-7.1%) che avrebbe dovuto essere quasi il doppio dell'aumento delle entrate (+3.8%), mentre alla fine del 2011 l'incidenza delle due voci di bilancio è risultata praticamente equivalente (tabella 43).

Tabella 43. - *Rapporto riduzione spese/aumento entrate nel biennio 2010-2011 (%Pil)*

	2010	2011	2010+2011
a) Riduzione spese effettivo	3.7%	2.82%	6.52%
b) Aumento tasse effettivo	2.29%	4.36%	6.65%
Rapporto a)/b)	1.6	0.5	0.9

Insomma, la sensazione che si ricava è che nei primi due anni di implementazione del I MoU si sia persa la capacità di governare i processi di aggiustamento fiscale. Per comprendere come si sia arrivati a questo punto è opportuno ricostruire la storia di questi mesi in quanto l'evolversi farraginoso degli eventi tra la metà del 2010 e la fine del 2011 ha condizionato in modo determinante le politiche di consolidamento fiscale (tabella 38).

Inizialmente le misure del I MoU vengono incluse nella decisione del Consiglio dell'8 giugno 2010 (2010/320/UE) che in seguito è oggetto di tre revisioni in rapida successione: il 7 settembre 2010 (2010/486/UE), il 20 dicembre 2010 (2011/57/UE) e il 7 marzo 2011 (2011/211/UE). I quattro testi vengono quindi rifiutati nella nuova decisione del 12 luglio 2011 (2011/734/UE), a cui è allegato il Piano a medio termine 2012-2015, che viene a sua volta modificata l'8 novembre 2011 con la

politici, docenti universitari, polizia e forze armate) e del 6.6% nel settore privato.

decisione 2011/791/UE che costituisce l'ultimo atto relativo al primo MoU.

Il piano di salvataggio viene avviato nel maggio 2010, l'inizio è incoraggiante come emerge dalla prima *review* dell'agosto 2010. Tuttavia, già nella seconda, del dicembre 2010 appare chiaro che ci sono alcune difficoltà e che l'obiettivo di consolidamento fiscale che ci si era posti per la fine del 2011 è irraggiungibile. Le autorità europee chiedono quindi che per i primi mesi del 2011 venga elaborato un programma fiscale di medio termine triennale 2012-2015 (MTFS). Intanto, come abbiamo visto, il piano di risanamento originario subisce già due modifiche nel settembre e nel dicembre 2010 con l'inasprimento delle politiche di austerità (decisioni del Consiglio 2010/486 del 7 settembre 2010 e 2010/57 del 20 dicembre 2010) (tabella 40).

L'invito a presentare il piano a medio termine viene reiterato nel corso della terza *review*, ma il governo greco, nel mezzo delle proteste, posticipa la sua elaborazione. Il risultato è il blocco del versamento della quinta rata degli aiuti. Nel giugno 2011, con un ritardo di tre mesi, sintomatico delle resistenze politiche che stavano emergendo, viene presentato il MTFS che prevede una manovra ponderosa (tabelle 40 e 41) la cui approvazione da parte del Parlamento greco genera scontri e manifestazioni di piazza molto violenti.

Nel luglio 2011, di fronte alla palese incapacità del piano di risanamento di portare ai risultati desiderati, viene presentata la bozza del II MoU che prevede l'intervento dei privati e la ristrutturazione del debito in linea con quanto verrà poi deciso dal vertice dell'area dell'euro del 26 ottobre 2011 e con la dichiarazione dell'Eurogruppo del 21 febbraio 2012 (European Commission 2012d, 5).

Nel frattempo, i creditori richiedono, affinché sia sbloccata la sesta rata degli aiuti, che vengano prese nuove misure. In ottobre 2011, a soli quattro mesi dal MTFS, viene quindi approvato il secondo piano di aiuti di

cui il premier Papandreou vuole la ratifica tramite referendum popolare. La proposta irrita i creditori, che temono un risultato negativo, e quindi bloccano l'esborso della sesta *tranche* che verrà erogata solo in dicembre dopo le dimissioni di Papandreou e il conferimento dell'incarico a Lucas Papademos con il preciso mandato di firmare il secondo MoU.

Purtroppo, gli enormi sacrifici sostenuti dai cittadini greci non hanno prodotto gli esiti voluti. Vediamo i dati (tab. 42). L'obiettivo di riduzione del deficit *totale* era di 6 punti percentuali del Pil, dal 13.6% nel 2009 al 7.6% nel 2011 (European Commission 2010b, 16, tabella 4); in effetti, la riduzione è stata solo del 4.6% (dati AMECO). Quindi l'austerità c'è stata, il consolidamento fiscale no. Se disaggreghiamo i dati, sempre in termini percentuali, questo insuccesso è imputabile principalmente all'incidenza crescente degli interessi che, dal 2009 al 2011 passano dal 5% al 7.7% del Pil, mentre il deficit primario, su cui incidono le politiche di austerità, si riduce nello stesso periodo dal 10.1% al 2.8%, cioè di 7.3 punti percentuali, solo lo 0.3% meno di quanto programmato, che era del 7.6% (*ibidem*).

L'insuccesso, tuttavia, è ancora più evidente se consideriamo il deficit primario in termini *assoluti*. A fronte di pacchetti austerità di quasi 38 miliardi di euro tra gennaio 2010 e dicembre 2011, di cui circa 26 a partire dal primo MoU del maggio 2010, (cfr. tabella 40) la riduzione del deficit primario complessiva è stata di 18.3 miliardi, dai 24 del 2009 ai 5.7 del 2011 (dati AMECO)¹⁴³.

Ciò significa che nel biennio 2010-2011 ogni euro di riduzione del deficit primario è "costato" due euro di sacrifici ai Greci. La riduzione del deficit totale, invece, è stata di 14.7 miliardi, dai 36.0 del 2009 ai 21.3 del 2011

¹⁴³ La discrasia tra i dati percentuali e quelli assoluti, è dovuta ad una brusca contrazione del denominatore, cioè del Pil, che passa da 237.5 miliardi di euro nel 2009 a 207 nel 2011.

e la sproporzione è ancora maggiore: ogni euro di riduzione del deficit totale è costata più di due euro e mezzo di sacrifici.

La politica di austerità adottata si è quindi dimostrata fin dall'inizio sia *inefficace*, in quanto non ha raggiunto gli obiettivi desiderati, che *inefficiente* poiché ha imposto sacrifici esorbitanti rispetto ai risultati raggiunti. Il primo MoU prevedeva esplicitamente che ci sarebbe stata una differenza tra l'entità delle misure di austerità e la riduzione del deficit totale dovuta al *fiscal drift*. Tuttavia, la discrepanza prevista era solo del 7%: per l'intera durata del programma 2010-2014 a fronte di una riduzione del deficit totale dell'11% del Pil sarebbero state necessarie misure di austerità del 18% (European Commission 2010b, 16, punto 17). Nei fatti, nel solo biennio 2010-2011, l'austerità attuata è stata del 12.5% del Pil con una riduzione del deficit del 4.6%.

Nonostante questo, di fronte ai primi sintomi di fallimento delle politiche adottate, sono state introdotte nuove misure di austerità di intensità ancora maggiore nell'ingenua speranza di tranquillizzare i mercati (tabelle 40 e 41). Cosa che di fatto non accadde. Anzi, la revisione continua dei piani di austerità e, come si vedrà più avanti, l'adeguamento al ribasso degli obiettivi di consolidamento altro non hanno fatto che generare incertezza, alimentare sfiducia e dare spazio alla speculazione come dimostrano gli andamenti dello spread e del rating e l'avvio della crisi dei debiti sovrani¹⁴⁴.

Il secondo Memorandum (marzo 2012 – giugno 2015). Il secondo Memorandum si differenzia dal precedente per alcune importanti caratteristiche. In primo luogo, tanto la definizione del primo MoU è stata rapida e, per alcuni aspetti, frettolosa dato che si operava sotto

¹⁴⁴ Di questo errore, come abbiamo visto nel capitolo quarto, si è immediatamente fatto tesoro nel caso irlandese, dove gli obiettivi sono stati fissati con estremo realismo e non sono stati modificati nel tempo.

la pressione dell'emergenza, tanto la stipulazione del secondo MoU è stata invece lunga ed oggetto di una faticosa negoziazione. Come abbiamo visto, la prima bozza del II MoU risale infatti al 21 luglio 2011 (European Council 2011) e costituisce una svolta nelle politiche di gestione della crisi in quanto si afferma la necessità di ristrutturare il debito, opzione che fino ad allora era stata esclusa (Moschella 2016)¹⁴⁵. Questa bozza viene abbandonata per motivi tecnici ed una nuova viene siglata il 26-27 ottobre 2011, per giungere poi all'accordo del febbraio 2012, ratificato dal Parlamento greco il 20 marzo 2012. In secondo luogo, cambia l'ordine di priorità delle autorità europee: il consolidamento fiscale, pur rimanendo un obiettivo centrale, perde rilevanza relativa e assume rilievo, invece, l'attuazione delle riforme strutturali, la ricapitalizzazione delle banche e le privatizzazioni (European Commission 2012b, 11). Infine, fatto politicamente significativo, l'erogazione dei fondi diventa molto frammentata, articolata in *tranche* e *subtranche*, in modo da poter esercitare con maggiore continuità attraverso la leva finanziaria pressioni affinché i vincoli della condizionalità politica fossero rispettati e le riforme venissero realizzate tempestivamente (ESM 2019, 195).

A fianco di questi elementi di discontinuità si notano evidenti tratti di continuità. Anche in questo programma le modifiche al piano originario sono state numerose. I contenuti del II MoU vengono recepiti nella decisione del Consiglio n. 211 del febbraio 2012 (legge 4046/del Parlamento greco). A questa prima manovra, ne segue una più massiccia con il MTFSS 2013-2016 del novembre 2011 (Decisione del Consiglio 6/2013 e legge omnibus 4093/2012 del Parlamento greco) a cui seguono nell'aprile e nel luglio 2013 due pacchetti implementativi.

¹⁴⁵ Dalla lettura di questa prima bozza si ricava l'impressione che fosse diffusa l'opinione, di fatto fallace, che la ristrutturazione del debito fosse la strada che avrebbe consentito di renderlo sostenibile e porre fine all'emergenza.

Nel maggio 2014 una terza manovra, più modesta che, grazie alla nuova normativa stabilita dalla legge 4172/2013 che avrebbe reso più rigoroso il sistema di riscossione delle imposte, utilizza come leva soprattutto l'aumento delle entrate, nonostante la Commissione nel marzo 2012 avesse annunciato che ci sarebbe stati solo tagli alle spese (European Commission 2012b, 12),

Anche con il II MoU le successive revisioni del piano originario hanno portato ad un incremento dello sforzo fiscale inizialmente annunciato (tabelle 44, 45 e 46). La manovra complessiva del triennio 2012-2014 che avrebbe dovuto essere di 25.265 milioni di euro, alla fine del programma è di 37.046 milioni, il 50% in più. Se nei propositi iniziali l'approccio avrebbe dovuto essere marcatamente *frontload*, di fatto le successive revisioni hanno spostato l'onere del risanamento alla metà del programma. Un cambiamento *in itinere* si è avuto anche per quanto riguarda la leva utilizzata. Se all'inizio del 2012 l'intento era di ridurre le spese, lasciando sostanzialmente inalterata la pressione fiscale, con il progredire del programma si ricorre invece all'aumento delle tasse, tanto che nel 2014 la manovra è chiaramente *tax led* (Alesina, Favero e Giavazzi, 2019, 244). Il modello originario, come prevedibile, si ripresenta anche durante il programma di risanamento finanziario: aumentare le tasse è più agevole che ridurre le spese.

Anche con il II MoU lo sforzo fiscale (austerità realizzata) è stato nettamente maggiore dell'austerità annunciata e, anche in questo caso, è stato relativamente inefficace. Il programma si poneva come obiettivo (*fiscal target*) la riduzione del deficit primario nel triennio 2012-2014 di 11.4 miliardi di euro, equivalenti al 5.5% del Pil (European Commission 2012b, 99, tabella C1). Il deficit primario calò solo di 7.6 miliardi di euro, ovvero del 4.1% del Pil passando da un disavanzo del 3.7% ad un modesto avanzo dello 0.4% (dati AMECO). Gli obiettivi, quindi, furono realizzati solo parzialmente.

Tabella 44. – *Misure di austerità realizzate 2012-2014 (milioni di euro)*

	Totale manovra	Aumento entrate	Riduzione spese
2012			
Misure 2011	7.629	3.937	3.692
febbraio	3.143	-	3.143
Totale	10.772	3.937	6.835
2013			
misure 2011	4.738	1.748	2.990
misure 2012	28	-	28
novembre	9.348	1.689	7.659
Totale	14.114	3.437	10.677
2014			
misure 2011	5.721	2.799	2.922
misure 2012	4.034	1.799	2.235
maggio	2.405	2.230	175
Totale	12.160	6.828	5.332
TOTALE	37.046	14.202	22.844
<i>Fonti:</i> II MoU; Decisione 211/2012; Decisione 6/2013; MTF5 2015-2018			

Tabella 45. – *Misure di austerità annunciate ed adottate 2012-2014 : sintesi*

	2012	2013	2014	2012-2014
Austerità annunciata	10.567	4.766	9.755	25.088
Austerità realizzata	10.772	14.114	12.160	37.046
<i>Fonti:</i> Austerità realizzata: vedi tabella 47 Austerità annunciata: (2012) Decisione 20 marzo 2012; (2013 e 2014) in I review MoU dicembre 2012, 260 e sgg. e MTF5 2013-2016				

Tabella 46. - *Austerità annunciata, realizzata e ottenuta con il II MoU (2012-2014 - % Pil)*

	2012 (¹)	2013	2014	Cumulativo 2012-2014
Austerità <i>annunciata</i>	5.5%	2.6%	5.4%	13.5%
Austerità <i>Realizzata</i>	5.6%	7.8%	6.8%	20.2%
± rispetto a quella annunciata	+0.1	+5.2	+1.4	+6.7
Obiettivo riduzione deficit primario (<i>fiscal target</i>)	1.4%	2.8%	2.7%	6.9%
Consolidamento fiscale primario	-0.9%	-5.5%	9.6%	3.2%
± rispetto all'obiettivo di riduzione del deficit	-2.3	-8.3	6.9	-3.7
(¹) Dati calcolati come differenza rispetto al 2011 Fonti: Austerità annunciata/realizzata: fonti tabelle 48 e 47 Fiscal target: European Commission (2012b, 99, tab. C1) Consolidamento fiscale: AMECO				

Al risultato sostanzialmente positivo in termini di deficit totale, cioè inclusi gli interessi, che passò da 17.1 miliardi a 6.4, ovvero dal 9.1% del Pil al 3.6%, ha contribuito, oltre alle politiche di austerità, anche la contrazione degli interessi che nel 2012 ammontavano a 10.1 miliardi (5.3% Pil) e nel 2014 a 7.1 miliardi (4.0%).

Questi moderati successi sono stati pagati a caro prezzo dal popolo greco. Infatti, il II MoU è stato ancora più inefficiente del primo. A fronte di una manovra fiscale *complessiva* nel triennio 2012-2014 (austerità *realizzata*) di 37 miliardi di euro, *superiore del 50% a quella annunciata*, si è ottenuto un consolidamento fiscale di 7.6

miliardi, passando da un disavanzo primario di 7.0 miliardi nel 2012 ad un avanzo primario di 0.6 miliardi nel 2014 (dati AMECO). Il che significa che per ridurre di un euro il deficit primario sono stati necessari circa cinque euro di sacrifici¹⁴⁶. In termini percentuali, con uno sforzo fiscale del 20% del Pil si è ottenuto un consolidamento del 4%. Un po' poco.

Il terzo Memorandum (agosto 2015 - agosto 2018). Come abbiamo visto nel precedente capitolo, il terzo MoU viene siglato dopo una lunghissima trattativa, che ha portato la Grecia sull'orlo del *default* e dell'uscita dall'eurozona. Si differenzia rispetto ai due precedenti per un percorso meno tortuoso: in tre anni vi furono solo due aggiornamenti, una maggiore attenzione alle riforme strutturali rispetto al consolidamento fiscale del quale vennero definiti gli obiettivi, lasciando moderati margini di discrezionalità al governo greco sulle modalità per rispettarli e, infine, una esplicita attenzione alle politiche di welfare.

Nel MoU vennero definiti gli obiettivi di consolidamento - cioè un deficit primario pari a - 0,25, 0,5, 1,75, e 3,5 % del Pil rispettivamente nel 2015, 2016, 2017 e 2018 - dai quali non ci discostò per tutta la durata del programma¹⁴⁷. Prima della firma del II MoU viene chiesto al governo greco, come dimostrazione dell'impegno ad attenersi agli obiettivi di riduzione del deficit prospettati, di attuare preliminarmente un pacchetto di misure relative a tutta la durata del MoU (*prior actions*) che riguardano principalmente le pensioni e le imposte indirette¹⁴⁸. Con

¹⁴⁶ Nel II MoU, a differenza del primo, l'attenzione è rivolta principalmente al deficit primario.

¹⁴⁷ Gli andamenti previsti del deficit primario senza pacchetti austerità sarebbero stati del -4,4, -3,6, -2,3 e -0,4 % del Pil rispettivamente nel 2015, 2016, 2017 e 2018 (European Council 2015, punto 10 del preambolo).

¹⁴⁸ Le *prior actions* sono misure che un paese accetta di fare prima che il donatario approvi un finanziamento o comple-

la seconda *review* del 2017 venne introdotto un altro pacchetto di interventi da implementare nella fase *successiva* alla chiusura del MoU. Ma, soprattutto, venne incluso nell'accordo un *contingency mechanism* in base al quale, qualora non fossero stati raggiunti i risultati concordati in termini di consolidamento fiscale, sarebbero scattate automaticamente delle misure parametriche relative alle tasse e alle spese. Infine, nel terzo MoU vennero inserite alcune misure relative al reddito sociale di solidarietà indirizzato agli strati della popolazione in maggiori difficoltà.

Se passiamo ai dati (tabella 47), vediamo che in questo caso, a differenza dei due precedenti, l'austerità realizzata fu inferiore a quella annunciata. Mentre inizialmente era previsto uno sforzo fiscale complessivo del 7.7%, alla fine del programma esso ammontava al 4.5%. A questo sforzo fiscale consistente corrisposero risultati più che congruenti con il *fiscal target* (European Commission 2017b, 46). Dal 2015 al 2018 si passò da un disavanzo totale del 5.6% ad un avanzo del 1.1%, e ciò fu

ti una *review*. Sono passi necessari affinché un programma possa avere successo. I *quantitative performance criteria* (QPCs) sono condizioni-obiettivo misurabili da un punto di vista quantitativo, correlate a variabili di tipo macroeconomico (aggregati monetari, indebitamento estero, ecc), che debbono essere realizzate nel corso del programma sotto il controllo delle autorità. Gli *indicative targets* (ITs) integrano i QPCs e sono insieme di indicatori utili a stabilire il progresso nella realizzazione degli obiettivi di un programma. Possono sostituire i QPCs nel caso di elevata incertezza economica; al suo diminuire gli ITs vengono trasformati in QPCs. Gli *structural benchmarks* (SBs) sono le riforme strutturali spesso non quantificabili la cui realizzazione ha importanza critica per il raggiungimento degli obiettivi del programma e vengono utilizzati come marcatori (*markers*) per stabilire il grado di implementazione di un programma. Cfr. <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality>.

dovuto principalmente ad un consolidamento primario del 6.5%, mentre l'incidenza degli interessi rimase sostanzialmente stabile (vedi tabella 50 più avanti).

Tabella 47. - *Austerità annunciata, realizzata e ottenuta III MoU (2015-2018 - %Pil)*

	2015	2016	2017	2018	Cumulativo 2015-2018
Austerità <i>annunciata</i>	1.7	0.7	2.3	3.0	7.7
Austerità <i>realizzata</i>	0.7	1.8	1.5	0.5	4.5
± rispetto a quella annunciata	-1.0	+1.1	-0.8	-2.5	-3.2
Obiettivo riduzione deficit primario	-0.25 ¹	0.75	1.25	1.75	3.9
Consolidamento fiscale primario	-2.5	5.8	0.1	0.5	3.9
(± rispetto all'obiettivo di riduzione del deficit)	-2.25	+5.05	-1.15	-1.25	+0.0
<p><i>Fonti:</i> austerità annunciata European Commission (2016c, 4) austerità realizzata European Commission (2017b, 37) consolidamento ottenuto AMECO consolidamento obiettivo European Commission (2015c, 4)</p> <p>¹Calcolata come la differenza tra l'obiettivo di deficit primario dello -0.25 previsto nel MoU per il 2015 e il deficit primario del 2014 (pari allo 0.0%) valutato dal Fondo monetario internazionale (IMF 2015d, 20, tabella di fig. 1).</p>					

Considerando complessivamente i tre MoU (sintesi in tabella 48 e figura 17) emergono tre dati interessanti. Primo dato, l'austerità realizzata è stata superiore a quella annunciata, anche se questa discrasia va diminuendo progressivamente dal primo al secondo *Memo-*

randum, per scomparire poi nel terzo nel quale, invece, il rapporto si inverte. Questa differenza ricorrente tra i MoU originari e lo sforzo fiscale effettivamente richiesto ai cittadini greci è rilevante in quanto è un chiaro indicatore degli errori effettuati nella fase di progettazione delle politiche, cioè la sistematica sottovalutazione dell’impatto recessivo dell’austerità, l’eccessivo ottimismo nel valutare le prospettive di crescita, la sottovalutazione degli ostacoli politico-amministrativi che avrebbero incontrato le politiche di austerità e le riforme strutturali e, infine una imperdonabile ingenuità nel pensare che per “rassicurare i mercati” fosse sufficiente creare artificiosamente delle aspettative positive, anche se irrealistiche. Quindi, sono state necessarie continue e costanti “correzioni di rotta” che sono consistite sia nel ridimensionamento degli ambiziosi obiettivi originari che nell’inasprimento delle misure di austerità e della intrusività della condizionalità.

Tabella 48. – *Consolidamento fiscale e austerità (2010 - 2018 - %Pil)*

	Consolidamento fiscale primario		Austerità	
	target	realizzato	annunciata	realizzata
I MoU (2010-2011)	7.6	7.3	6.6	12.5
II MoU (2012-2015)	6.9	3.2	13.5	20.2
III MoU (2015-2018)	3.9	3.9	7.7	4.5
Cumulativo 2010-2018	18.4	14.4	27.8	37.2

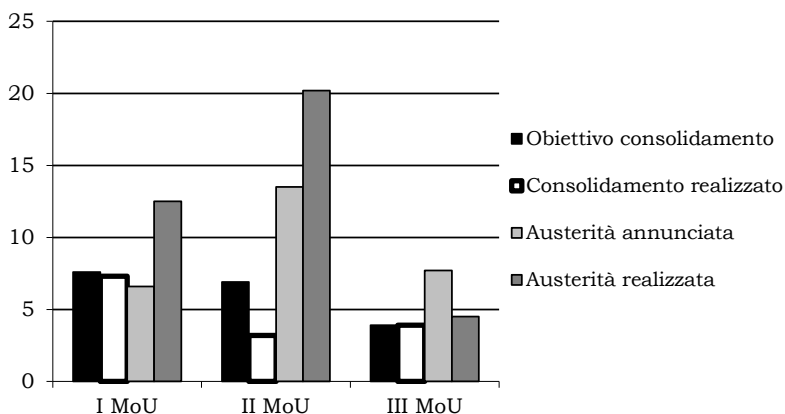


Figura 17. - *Consolidamento fiscale e austerità (2010 - 2018)*

Lo “sforzo politico” richiesto ai cittadini, al governo e ai partiti greci per far accettare lo “sforzo fiscale”, ovvero le politiche di austerità, è stato infatti frustrato dalla reiterata imposizione di *ulteriori* sacrifici, una sorta di austerità senza tregua, infinita, additiva, quasi compulsiva¹⁴⁹. E ciò ha avuto effetti nefasti. Non solo ha fatto apparire inadeguato l’investimento politico iniziale ed inutili gli sforzi fino ad allora fatti, ma ha anche creato l’aspettativa di possibili misure di austerità future, tanto imprevedibili quanto temibili e probabilmente inutili. Così, mentre si rincorreva affannosamente e vanamente la fiducia dei mercati, si creava un’onda di sfiducia nella popolazione greca, che, come vedremo, sfociò prima

¹⁴⁹ Non a caso Jacoby e Hopkin (2019) utilizzano nel titolo della prima versione del loro paper, poi articolo, l’efficace espressione *drunk on conditionality* con cui si riferiscono all’uso eccessivo e maldestro dei vincoli di condizionalità.

nel terremoto elettorale del 2012 e, successivamente, nella sconfitta di SYRIZA nel 2019¹⁵⁰.

Secondo dato che emerge chiaramente dal confronto tra i tre MoU è che la sproporzione tra l'austerità realizzata e il consolidamento fiscale ottenuto - misurata come la differenza tra le due percentuali corrispondenti (vedi seconda e quarta colonna della figura 17) -, è massima nel secondo MoU (17.0), media nel primo (4.8) e minima nel terzo (0.6). Evidentemente la sospensione della democrazia che c'è stata tra l'annullamento *de jure* del primo referendum (novembre 2011) e quello *de facto* del secondo (agosto 2015) ha accresciuto la capacità del governo di imporre sacrifici, ma non quella di tradurli in risultati economici positivi. Tant'è che il II MoU è anche quello in cui si è registrata la differenza maggiore tra il fiscal target e il consolidamento effettivamente realizzato (prima e seconda colonna figura 17).

Infine, terzo dato, il II MoU, corrispondente ai governi Papademos e Samaras, è quello in cui maggiori sono state le misure di austerità annunciate e realizzate, ma è stato anche quello in cui maggiore è stata l'assistenza finanziaria, in termini sia di ristrutturazione del debito che di prestiti (cfr. tabelle 35 e 36). E questo si colloca in un quadro logicamente plausibile di *do ut des*: maggiori aiuti, maggiore austerità e condizionalità. Quello che sorprende è che, invece, il periodo del secondo MoU, come abbiamo visto, sia quello in cui si è registrato il minore consolidamento fiscale. Questo è un punto

¹⁵⁰ In questo senso, è molto corretto ed efficace parlare di *erosione di capitale politico* come fanno Pagoulatos (2018, 9) e ESM (2019, 198) a proposito, rispettivamente, di Papandreu e Samaras. Di Tsipras, invece, è stato detto che ha cercato di *costruire un capitale politico* grazie alla riduzione del deficit del 2016 e alle politiche espansive del 2018. L'operazione, come dimostrano le elezioni politiche del 2019 non è riuscita perfettamente. Si veda il blog Macropolis (<http://www.macropolis.gr/?i=portal.en.greek-politics.5554> e <http://www.macropolis.gr/?i=portal.en.greek-politics.7556>).

interessante in quanto viene meno una relazione causale data per scontata dalla *vulgata* e cioè che maggiori sacrifici, per quanto impopolari, siano comunque necessari per risanare i conti pubblici. Evidentemente le cose sono un po' più complicate.

E lo sono ancora di più se integriamo l'andamento del deficit con quello del debito. “A prescindere da quanto grandi siano stati gli sforzi per contenere il deficit – e sono stati *molto* grandi” (Alesina, Favero e Giavazzi 2019, 243, corsivo nell'originale) il debito è aumentato. È aumentato in termini relativi, passando dal 126.7% del Pil nel 2009 al 181.2% nel 2018, ed anche in termini assoluti: nel 2009 era di 301.1 miliardi di euro nel 2018 è salito a 334.7 (AMECO). Rimanendo così di fatto insostenibile.

La motivazione che è stata normalmente utilizzata, fin dal primo MoU, per giustificare il *gap*, che emerge chiaramente dai dati, tra obiettivi di consolidamento fiscale ed entità delle misure di austerità imposte, è che “in uno scenario senza cambiamenti nelle politiche fiscali il deficit del governo sarebbe aumentato riflettendo, tra le altre cose, una crescita negativa del Pil, un aumento delle spese per interessi e dei sussidi di disoccupazione, nonché salari pubblici e pensioni più alte” (European Commission 2010b, 16)¹⁵¹.

Si tratta di una motivazione che, per quanto logicamente rigorosa, solleva alcuni problemi che attengono non la dimensione economica, ma quella politica. Anzitutto, tra le cause di aumento del deficit ben tre sono *endogene*, cioè sono generate dalle stesse politiche di consolidamento fiscale: la recessione economica, con

¹⁵¹ Prosegue il MoU “Questo è il motivo per cui le misure di consolidamento fiscale dal 2010 al 2014 – 18 percento del Pil, incluse le misure annunciate prima del maggio 2010 – sono ben superiori agli 11 punti percentuali del Pil di riduzione del deficit nello stesso periodo” (European Commission 2010b, 18). Una efficace rappresentazione grafica del ragionamento di trova in European Commission (2013c, 119, grafico III.1.1).

conseguente contrazione delle entrate, la crescita delle spese per interessi e l'aumento dei sussidi di disoccupazione, dovuti al calo occupazionale generato dalla austerità stessa. Per compensare queste tendenze è necessario ricorrere a misure la cui entità, afferma il documento, è maggiore della riduzione del deficit che si intende realizzare. Lo schema Ponzi evidentemente non si limita alla spirale *esplosiva* del debito, ma genera anche una spirale *recessiva* del deficit: fare sacrifici *aggiuntivi* per finanziare i costi generati dalle stesse politiche di austerità.

In secondo luogo, le misure di austerità “compensative” che eccedono gli obiettivi di riduzione del deficit per neutralizzare il *fiscal drift* vengono concordate *all'inizio* del programma di aiuti ed è su queste che si trova consenso in Parlamento. Successivamente, altre misure sono state regolarmente aggiunte attraverso nuovi pacchetti austerità. Ciò significa che quello che potremmo chiamare il *contratto compensativo originario* – austerità annunciata maggiore dell'obiettivo di riduzione – viene reiteratamente modificato nel tempo e cambiano i termini dello scambio sottostante che erano stati inizialmente concordati. L'obiettivo di risanamento diventa sempre meno ambizioso mentre i costi per la popolazione si rivelano essere sempre più onerosi. E questa *rinegoziazione tacita* è una vera e propria scelta obbligata in quanto avviene, come si è già visto, in una situazione di forte dipendenza finanziaria, e quindi politica, della Grecia dalle Istituzioni internazionali.

6.3 Ridimensionare lo stato e deregolamentare i mercati

I vincoli di condizionalità politica hanno imposto ai governi greci non solo manovre atte a ridurre il deficit, ma anche numerose riforme strutturali. In generale, le riforme strutturali consistono in pacchetti di politiche a geometria variabile, nel senso che si differenziano da paese a paese e da periodo a periodo, “intese ad

aumentare la produttività e migliorare il funzionamento dell'economia dal lato dell'offerta. Queste misure sono finalizzate ad eliminare gli ostacoli al funzionamento dei mercati del lavoro, dei beni e dei servizi – a rendere più facile per le imprese licenziare i dipendenti non voluti, a spezzare il potere di monopolio delle imprese e dei sindacati, a privatizzare le proprietà statali, a ridurre le regolamentazioni e i vincoli burocratici, a rimuovere i diritti sulle licenze e gli altri costi che possono disincentivare l'entrata nei mercati, a migliorare l'efficienza dei tribunali, a rafforzare i diritti di proprietà, a consolidare il valore vincolante dei contratti (...) ma possono anche includere cambiamenti nei programmi fiscali e di sicurezza sociale, con una attenzione alla sostenibilità fiscale” (Rodrik, 2017, 61-62). Un primo aspetto da considerare sono quindi i tipi di riforme strutturali attuate in Grecia.

In secondo luogo, le riforme strutturali possono essere attuate adottando differenti strategie che implicano costi politici e ricadute economiche differenti. Quindi, un aspetto fondamentale da analizzare, in parte collegato al precedente, è la strategia riformatrice adottata in Grecia.

Infine, il concetto stesso di “riforma” evoca una sorta di intrinseca neutralità se non di inopinabile positività: si riforma ciò che presenta lacune, che è inadeguato e deve essere quindi modificato. La riforma è per sé stessa giusta, progressista e costruttiva. Non è detto che sia sempre così. Il terzo punto è quindi il significato da attribuire all'ondata riformatrice che ha investito la Grecia dal 2010 in poi. Vediamo distintamente le tre dimensioni.

Quante riforme? Quali riforme? Le riforme strutturali, come abbiamo avuto modo di vedere nel capitolo dedicato alla comparazione, hanno assunto una importanza crescente in termini relativi, cioè rispetto agli obiettivi di risanamento finanziario, con il passaggio da un programma all'altro, anche se fin dal primo MoU ricoprono un'importanza tutt'altro che secondaria. Dalla

ricognizione fatta dagli uffici della Commissione europea (European Commission 2018d) al termine del terzo programma di aiuti sull'intero periodo 2010-2018 risulta che nel caso greco è stata attuata l'intera gamma di riforme, anche se non a tutte è stata data la stessa rilevanza.

Il I MoU prevede interventi strutturali in vari settori, specificati nei minimi dettagli¹⁵². Le riforme più rilevanti investono quattro aree: il sistema pensionistico, i meccanismi di gestione finanziaria dello stato, la sanità e il governo locale (Pagoulatos 2018). Si tratta di misure volte a sostenere le politiche di consolidamento fiscale, che in questa fase restano la pietra miliare delle politiche di gestione della crisi (European Commission 2010b, 45), e a stabilizzarne i risultati.

Per quanto riguarda il sistema pensionistico è stata ridotta l'estrema frammentazione del sistema dei fondi al fine di uniformare i trattamenti pensionistici. La struttura della gestione finanziaria dello stato è stata modificata in modo da rafforzare i meccanismi di controllo: è stata garantita l'autonomia dell'Ufficio centrale di statistica greco (Elstat), è stato elaborato un nuovo schema di legge finanziaria attraverso cui fissare in prospettiva pluriennale dei massimali alle spese dei ministeri, è stato costituito l'Ufficio bilancio del Parlamento e potenziato l'Ufficio di contabilità generale con l'obbligo di rendere pubblici periodicamente i dati sulle entrate, le spese, i canali di finanziamento del deficit e l'entità dei pagamenti arretrati, è stata creato un unico ufficio per il pagamento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici. Nella sanità si è provveduto alla razionalizzazione della spesa medica e

¹⁵² Un dato significativo che dimostra la natura estremamente intrusiva dei vincoli di condizionalità politica imposti fin dall'inizio alla Grecia è che la tabella di valutazione della *compliance* delle misure prese dal governo greco rispetto a quelle previste dal I MoU è lunga cinquanta pagine (European Commission 2011e, 45-95).

farmaceutica diffondendo l'uso dei farmaci generici, le ricette elettroniche, il consolidamento del sistema di approvvigionamento centrale, ma soprattutto fondendo i quattro schemi di assicurazione sulla salute. Nel settore del governo locale si è proceduto con l'attuazione del piano Kallikrates, iniziato prima del I MoU, al fine di ridurre il numero di municipalità e contenere le spese degli enti locali.

Inoltre, sono stati avviati, da un lato, la privatizzazione di alcuni *assets* del patrimonio pubblico e, dall'altro, il graduale smantellamento del sistema di contrattazione collettiva e di tutela del lavoro dipendente nel settore privato al fine di aumentare la flessibilità del mercato del lavoro, di ridurre le retribuzioni e facilitare forme di svalutazione interna (riduzione del costo del lavoro e quindi dei prezzi) per facilitare le esportazioni.

Al termine (anticipato) del primo programma di aiuti la valutazione sullo stato di attuazione delle riforme svolta nell'ottobre 2011 nella quinta *review* dalla Commissione (European Commission 2011e) e nel dicembre 2011 nel quinto report dal Fondo monetario internazionale (IMF 2011c) divergono. La Commissione evidenzia i risultati positivi raggiunti nei vari settori, in particolare nella riforma del sistema pensionistico (European Commission 2011e, 45), ricordando quanto ancora vi è da fare. Il Fondo monetario internazionale è invece molto più critico e segnala un ritardo – termine che nel report ricorre almeno cinquanta volte – nella attuazione del programma dovuto soprattutto allo scollamento tra legislazione ed implementazione a sua volta da imputare a “incapacità amministrativa e resistenza istituzionale” (IMF 2011c, 9-10).

Il secondo MoU presenta molti aspetti di continuità con il primo, in quanto prosegue nelle riforme in corso, ma introduce anche alcune significative novità che rendono la condizionalità ancora più stringente (Pagoulatos 2018). In sintesi, confermando le linee di intervento del precedente *Memorandum*, estende gli interventi che

prima erano circoscritti al settore pubblico, anche a quello privato, coerentemente con quanto fatto sul piano degli aiuti finanziari. La liberalizzazione del mercato del lavoro procede con la riduzione dei margini di influenza della contrattazione collettiva, l'aumento della flessibilità e, soprattutto, la riduzione del salario minimo del 22% (32% per i neoassunti). Per alcuni aspetti si assiste ad una vera e propria deregolamentazione del rapporto di lavoro dipendente a cui è corrisposta una riduzione del 16% dei salari nominali del settore privato dal 2009 al 2014 (IMF 2014b, 5)¹⁵³. Si rafforza anche la lotta all'elusione e all'evasione che, come vedremo più avanti, sarà uno dei punti chiave del risanamento fiscale. Si intensifica inoltre la pressione per la liberalizzazione del mercato dei servizi e delle libere professioni, incontrando notevoli difficoltà. All'interno di questa ondata riformatrice si colloca anche l'attuazione di ben 265 su 329 raccomandazioni dell'Oecd per liberalizzare i mercati attraverso la riduzione sia degli oneri amministrativi che delle restrizioni alla competizione in settori chiave quali trasporti, commercio al dettaglio, investimenti immobiliari e apertura di nuove imprese.

Sul fronte del settore pubblico, si riafferma la centralità di due snodi fondamentali, cioè le privatizzazioni, che procedono a rilento, e la riduzione del pubblico impiego, con la richiesta di messa in cassa integrazione di 25.000 dipendenti pubblici, per giungere ad un taglio di 150.000 unità entro il 2015. Inoltre, viene confermata la regola del blocco quasi totale del turn over per cui ad ogni dieci pensionati corrisponde un solo nuovo assunto.

Anche qui si nota una divergenza tra Commissione Europea (European Commission 2014b) e Fondo monetario (IMF 2014, 2014b). Mentre la prima sottolinea

¹⁵³ Per un quadro completo della deregolamentazione del mercato del lavoro in Grecia si vedano Kennedy (2018) e, in prospettiva comparata, European Commission (2014b, 59-60, box 11.1.).

ritualmente i successi raggiunti, segnalando la necessità di impegnarsi sulla strada delle riforme, il secondo è molto cauto e realista e mette in evidenza tre criticità. La prima è costituita dal ritardo in molte riforme, in particolare nelle privatizzazioni e nella riforma del mercato del lavoro, dei prodotti e dei servizi, dell'ambiente imprenditoriale, del sistema giudiziario e nell'azione anticorruzione (IMF 2014b, 9, 53, tabella 10). Il secondo sono gli effetti recessivi dell'aggiustamento fiscale con effetti negativi sulla domanda e sull'occupazione¹⁵⁴. La terza è lo scarso sostegno politico di cui gode il programma di risanamento, tanto che la quinta review è stata redatta in ritardo date le difficoltà a raggiungere un accordo su un pacchetto di politiche sufficiente a garantirne il completamento e il corrispondente esborso degli aiuti (IMF 2014b, 5). Effettivamente, come meglio vedremo nel prossimo capitolo, gli ostacoli politici erano diventati estremamente seri, anche in seguito ai risultati delle elezioni europee del 2014, nelle quali SYRIZA si era affermata su posizioni dichiaratamente antiausterità, tanto che la quinta review della Commissione non venne redatta, e si aprì la crisi che poi porterà al terzo MoU.

Le riforme strutturali previste dal III MoU - nel quale gli obiettivi fiscali perdono nettamente di rilevanza, anche perché il livello del deficit è più che soddisfacente -, sono in sostanziale continuità con quelle del precedente. Si focalizzano però su una gamma di interventi più circoscritti ma più incisivi: la stabilità finanziaria del settore bancario minacciato dalla presenza di grosse quantità di prestiti non affidabili, il completamento della riforma del sistema pensionistico, la deregolamentazione del mercato del lavoro che era stata bloccata dal governo

¹⁵⁴ "L'aggiustamento è avvenuto attraverso canali recessivi (compressione del reddito e della spesa reale) piuttosto che attraverso incrementi di produttività" (IMF 2014b, 5).

Tsipras¹⁵⁵ e la definitiva creazione di un ambiente favorevole agli investimenti e alla nascita di nuove imprese. Particolare attenzione viene dedicata alle politiche fiscali strutturali, con l'allargamento della base fiscale, e al potenziamento del sistema di raccolta delle tasse che diventano la principale leva del consolidamento fiscale.

Ma il tratto che maggiormente distingue il III MoU è lo stile con cui viene esercitata la condizionalità politica, molto più aggressivo di quello adottato nella implementazione dei due precedenti. Come sottolinea minuziosamente Pagoulatos (2018, 13), da un lato, molte riforme diventano condizioni necessarie, *prior actions* nella terminologia ufficiale, affinché vengano erogate le *tranche* dei prestiti, dall'altro, ad ogni revisione si aggiungono regolarmente nei *Supplement Memorandum of Understanding* nuove misure addizionali¹⁵⁶. In generale, con il terzo Memorandum si rafforza l'apparato di sorveglianza, verifica e valutazione della Commissione (Chatzistavrou 2016). La condizionalità rimane sempre molto intrusiva e diventa progressivamente *ex ante* ed additiva; inoltre,

¹⁵⁵ La legge 1876/1990 aveva stabilito il principio della norma più favorevole, ovvero che i contratti nazionali prevalevano rispetto a quelli aziendali e territoriali. La legge 4046/2012, oltre ad aver smantellato altre garanzie del lavoro dipendente aveva sospeso la legge 1867/1990. Uno dei principali provvedimenti dei primi mesi del governo SYRIZA fu la legge 4331/2015 che ristabiliva l'efficacia del provvedimento 1876/1990 ridando prevalenza ai contratti nazionali. Una delle *prior action* imposte al governo per l'avvio del terzo piano di assistenza è stata il ritorno alla legge 4046/2012 entro il 15 settembre 2015. Sui profondi cambiamenti introdotti nella contrattazione collettiva durante l'austerità si veda Kennedy (2018).

¹⁵⁶ Nei precedenti MoU, venivano richieste alcune misure contemporaneamente alla firma del Memorandum, mentre la realizzazione della maggior parte degli interventi era prevista successivamente e l'esborso era condizionale alla loro realizzazione.

la valutazione in itinere sullo stato di implementazione delle riforme strutturali diventa l'occasione per aumentare le condizioni da soddisfare per ottenere i pagamenti.

In generale, possiamo dire che nel corso del primo MoU sono prevalse le riforme strutturali di supporto all'enorme sforzo fiscale a cui la Grecia si stava sottoponendo, quindi riforma del sistema statistico e di contabilità pubblica per controllare i flussi di spesa, lotta all'evasione fiscale e prima fase della riforma del sistema pensionistico e del governo locale. Con il secondo MoU c'è il passaggio al settore privato, fino ad allora risparmiato dall'ondata riformatrice, con misure finalizzate alla svalutazione interna e a liberalizzare il mercato dei servizi e delle libere professioni. Il terzo MoU, infine, pur proseguendo con le riforme avviate in precedenza, dedica particolare attenzione al settore delle entrate e alle politiche di sostegno alla crescita, agli investimenti e a creare un ambiente più favorevole alla nascita e allo svolgimento dell'attività imprenditoriale.

Questo riformismo estremo – nel corso dei tre MoU il governo greco è stato costretto a realizzare centinaia di misure – si è caratterizzato per la grande frammentazione degli interventi effettuati. Ciò ha portato alla stratificazione dei processi di riforma che si sono accavallati nel corso dei tre MoU, pensiamo alla riforma del sistema pensionistico, sottoponendo il già fragile apparato amministrativo greco ad un sovraccarico funzionale che non sempre è stato in grado di sopportare (Daude 2016).

Una terapia d'urto? L'attuazione di riforme strutturali può avvenire adottando due differenti strategie (Wood 2006, Rodrik 2017). La prima, che potremmo definire di riformismo incrementale, consiste nello stabilire una *road map*, cioè una sequenza graduale di obiettivi limitati e vincolanti. I primi risultati positivi dovrebbero creare consenso per le successive tappe delle riforme e per i riformatori al governo. In questo caso, sostiene Rodrik, se la sequenza di obiettivi è ben calibrata, i successi in termini di crescita dovrebbero vedersi subito, nel breve

periodo. Ovviamente, c'è il rischio che il percorso delle riforme rimanga a metà strada bloccato dagli oppositori delle riforme se questi sono in grado di far pesare il loro potere politico ed economico.

Con la seconda strategia, che Rodrik definisce *big bang reforms*, e che nei documenti comunitari viene chiamata *frontload*, si introducono quanti più cambiamenti possibili nel minor tempo possibile. Da un punto di vista politico, i riformatori sfruttano la finestra di opportunità generata dalla crisi, che si chiuderà una volta tornati alla normalità, per attuare riforme che da tempo dovevano essere realizzate, ma che venivano ostacolate. I costi di questa strategia “tutto e subito” – cioè maggiore disoccupazione e ripresa più lenta – sono sopportati (o imposti, a seconda dei punti di vista) con l'aspettativa di raccogliere benefici futuri consistenti. Questo approccio ha successo se ci sono delle ancore o dei vincoli esterni che impediscono un arretramento nelle riforme quando i costi diventano evidenti ed ingenti, come è accaduto in Portogallo al termine del programma di risanamento.

In Grecia è stata chiaramente adottata la seconda strategia, contrariamente al parere del Fondo monetario internazionale che invece optava per un approccio più graduale (IMF 2017, 6). Non è stata una scelta politica del governo greco, in quanto i creditori europei ed internazionali non hanno lasciato alternative, come dimostrano il carattere intrusivo della condizionalità e soprattutto l'uso implacabile della leva finanziaria per imporla. Come sottolinea Pagoulatos (2018, 8) le tranche dei prestiti che venivano concessi dopo ogni review erano appena sufficienti ad evitare il *default* onde mantenere la Grecia in uno stato di emergenza e di dipendenza finanziaria continue e massimizzare così la sua *compliance*¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Solo alla fine del terzo MoU nel giugno 2018 verrà concesso un generoso buffer di 24.1 miliardi per poter coprire i servizi sul debito per i successivi 22 mesi. (Eurogroup 2018, 2).

Il caso greco mette così in evidenza un aspetto importante che spesso sfugge. Il ricorso alla seconda strategia (*big bang reforms*) richiede, per portare a termine il percorso riformatore, che la finestra di opportunità generata dalla crisi *sia tenuta aperta il maggior tempo possibile* attraverso il dilatamento e la drammatizzazione dello stato di emergenza, fino a che le riforme non sono state tutte attuate. E, come noto, le riforme strutturali al contrario dei tagli alla spesa pubblica, richiedono tempo per essere progettate ed implementate, nonché per dare risultati adeguati. Infine, anche in Grecia, quando i costi dell'austerità e delle riforme sono diventati evidenti ed esorbitanti, ed è apparso chiaro che i benefici erano impercipienti, ci sono stati reiterati tentativi di bloccare il percorso delle riforme, che tuttavia sono stati neutralizzati dall'"ancora esterna" costituita dal ricatto della leva finanziaria e dalla minaccia della cosiddetta Grexit.

Tra modernizzazione e neoliberalismo. Delle riforme strutturali attuate in Grecia durante la crisi dell'eurozona sono state date due letture. La prima le ha interpretate come completamento di un processo di modernizzazione e di europeizzazione - nel dibattito pubblico greco i due termini sono stati spesso utilizzati come sinonimi (Dimas 2011) - che, come abbiamo visto in precedenza, era iniziato negli anni '90 ed era poi stato sostanzialmente bloccato. Le riforme strutturali sarebbero state quindi una sorta di *europeizzazione tardiva* e di *modernizzazione forzata* attuata sotto il vincolo esterno della condizionalità politica e della leva finanziaria imposte dalle Istituzioni (Commissione europea, Banca centrale europea e Fondo monetario internazionale).

La seconda interpretazione le ha viste come il tentativo di imporre alla Grecia un modello economico ed amministrativo ad essa estraneo: cioè trasformare un modello di sviluppo *state led* in uno *market oriented*, convertire una economia tradizionale e protetta in una moderna, aperta e soprattutto competitiva in grado di misurarsi con la sfida della globalizzazione, imporre una

disciplina fiscale ad uno stato che si era retto politicamente, e con discreto successo, sul deficit ed il debito per trent'anni, ridimensionare un sistema di welfare che, per quanto inefficiente, rispondeva alle domande di protezione sociale ed economica ignorate fino all'inizio degli anni '80 per gravi ritardi nello sviluppo della democrazia. Insomma, le politiche di gestione della crisi sono state l'espedito utilizzato per imporre alla Grecia un disegno neoliberista, in spregio ad un radicato modello di capitalismo e alle compatibilità politiche ed istituzionali, ovvero alla storia¹⁵⁸.

Le due interpretazioni delle riforme strutturali sono entrambe valide. Alcune delle misure attuate, soprattutto quelle del I MoU hanno effettivamente portato a termine dei tentativi di riforma falliti nei precedenti decenni che nascevano *endogenamente* dalle domande politiche di alcuni settori della società civile e politica greca, le cosiddette *élites modernizzanti*, soprattutto, ma non esclusivamente, in vista dell'entrata in Europa. Altre, invece, prima fra tutte la riforma della contrattazione collettiva finalizzata ad attivare processi di svalutazione interna, ma pensiamo anche alla contrazione del settore pubblico e del welfare state o alle privatizzazioni, sono state invece eterodirette, cioè imposte *esogenamente* dall'Unione europea e dai mercati. La crisi ha quindi aperto una finestra di opportunità che è stata utilizzata in un duplice modo: sia per concludere un processo di europeizzazione tardiva, sia per cercare di modificare radicalmente il modello di sviluppo greco.

¹⁵⁸ La prima interpretazione la troviamo, per esempio, in Kalyvas, Pagoulatos, Tsoukas (eds. 2012) e Ladi (2014), mentre la seconda in Sklias e Maris (2016).

6.4 La sovranità fittizia (agosto 2018 – giugno 2021)

“Quello che rimane è la sorveglianza rafforzata ogni tre mesi. Nessun altro paese in programma ce l’ha. E, purtroppo, impegni insopportabili per le eccedenze primarie. Questo è il quarto programma di salvataggio non ufficiale di cui parliamo”. Con queste parole l’allora leader dell’opposizione di Nuova Democrazia, oggi primo ministro Kyriakos Mitsotakis, commentò nel dicembre 2018 la fine del terzo MoU¹⁵⁹. E aveva perfettamente ragione.

Infatti, il 20 agosto 2018 si conclude il terzo programma di aiuti finanziari alla Grecia, ma non il suo commissariamento (tabella 49). Già due mesi prima, per l’esattezza il 22 giugno 2018, il governo greco si era impegnato di fronte all’Eurogruppo a proseguire nelle riforme previste dai precedenti programmi (Eurogroup 2018) e l’11 luglio 2018 viene attivato il quadro di sorveglianza rafforzata proposto dalla Commissione (European Commission 2018a) Nonostante sia stato presentato come differente dai tre MoU, di fatto il quadro di sorveglianza rafforzato costituisce a tutti gli effetti, sia per quanto riguarda gli obiettivi che gli strumenti, un quarto piano di salvataggio. Vediamo per quali motivi.

Riforme strutturali e sostenibilità del debito. Per quanto riguarda i contenuti, nel protocollo del 22 giugno e in quello dell’11 luglio viene esplicitamente affermata la continuità con i precedenti programmi¹⁶⁰. La Grecia, pur

¹⁵⁹ Dichiarazione rilasciata in occasione della approvazione della legge di bilancio 2019 riportata da De Michele (2018).

¹⁶⁰ Come conferma il fatto che nel rapporto di valutazione commissionato dall’ESM nel febbraio 2019 “viene incluso il periodo di monitoraggio post programma fino al terzo trimestre 2019” in: <https://www.esm.europa.eu/press-releases/terms-reference-evaluation-greek-programmes>.

Tabella 49. – *Il quadro di sorveglianza rafforzata (giugno 2018-giugno 2021)*

22 giugno 2018	In sede Eurogruppo la Grecia si impegna a proseguire nel programma di riforme
11 luglio 2018	La Commissione attiva il quadro di sorveglianza rafforzata
21 agosto 2018	Il quadro di sorveglianza rafforzata diventa operativo
21 novembre 2018	Primo rapporto sulla sorveglianza rafforzata
20 febbraio 2019	Prima estensione di sei mesi del programma di sorveglianza rafforzata
27 febbraio 2019	Secondo rapporto sulla sorveglianza rafforzata – segnalare lacune
3 aprile 2019	Comunicazione della Commissione che rileva ritardi e difformità nell'implementazione delle riforme
5 giugno 2019	Terzo rapporto sulla sorveglianza rafforzata
26 luglio 2019	Seconda estensione di sei mesi del programma di sorveglianza rafforzata
20 novembre 2019	Quarto rapporto sulla sorveglianza rafforzata
26 febbraio 2020	Quinto rapporto sulla sorveglianza rafforzata
20 maggio 2020	Sesto rapporto sulla sorveglianza rafforzata
23 settembre 2020	Settimo rapporto sulla sorveglianza rafforzata
18 novembre 2020	Ottavo rapporto sulla sorveglianza rafforzata
24 febbraio 2021	Nono rapporto sulla sorveglianza rafforzata
2 giugno 2021	Decimo rapporto sulla sorveglianza rafforzata
22 settembre 2021	Undicesimo rapporto sulla sorveglianza rafforzata

Fonte: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-greece_en

avendo realizzato risultati positivi raggiunti sul fronte fiscale, rimane a rischio su quello finanziario. Per garantire la sostenibilità del debito nel medio-lungo occorrono quindi riforme strutturali. Gli “specifici impegni per assicurare la continuità e il completamento delle riforme adottate durante il programma Mes” vengono dettagliatamente elencati in un specifico allegato.

La condizionalità politica. Anche il dispositivo della condizionalità che, come abbiamo visto, era il perno attorno a cui ruotavano i tre MoU, permane nel quadro di sorveglianza rafforzata (*enhanced surveillance*). Infatti, in cambio del proseguimento delle riforme le istituzioni internazionali offrono due “incentivi”, questo è il termine utilizzato, di carattere economico, cioè:

a) la restituzione a cadenza semestrale dei 4,8 miliardi di profitti derivanti dalle obbligazioni greche (i cosiddetti titoli SMP-ANFA)¹⁶¹ e

b) l'abolizione del margine di interesse intensificato fino al 2022¹⁶².

L'erogazione di questi benefici è vincolata al completamento di sedici riforme, minuziosamente descritte nell'allegato al protocollo, da realizzare entro la fine del 2019 o la metà del 2022, la cui implementazione viene verificata attraverso rapporti trimestrali redatti da ispettori della Commissione e della Bce (tab. 49). Vi è quindi sostanziale continuità tra i MoU e la sorveglianza rafforzata. Infatti, la firma dell'accordo avviene ben due mesi prima del saldo dell'ultima tranche di 15 miliardi di euro (agosto 2018) e, nel documento in cui si autorizza il suo pagamento, essa viene omologata agli altri “incentivi” economici previsti (vedi sopra) in cambio del rispetto del piano di riforme allegato al documento del 22 giugno 2018 (European Commission 2018a, 4).

¹⁶¹ Si veda nota 116.

¹⁶² Il margine di interesse intensificato è il tasso di interesse maggiorato, una sorta di penale, applicato sulle operazioni di *buy back* dei titoli detenuti dal Efsf nel 2012.

Quello che viene proposto, o imposto, è di fatto un commissariamento di lungo periodo. Nel documento di attivazione della *enhanced surveillance* si afferma infatti che gli incentivi economici offerti, citiamo testualmente, “dovrebbero garantire la sostenibilità del debito ed assicurare che il fabbisogno finanziario netto rimanga sotto il 20% del Pil fino al 2060¹⁶³. Nel caso si verificasse uno scenario avverso le misure concordate dall’Eurogruppo darebbero un contributo alla sostenibilità del debito per un certo periodo di tempo e assicurerebbero che i rapporti di fabbisogno lordo di finanziamento rimanessero sotto la soglia concordata almeno fino al 2036. I membri dell’Eurogruppo concordano di verificare se alla fine del periodo di grazia concesso dal Efsf fino al 2032, siano richieste misure addizionali al debito per rispettare l’obiettivo concordato di finanziamento, assumendo che il quadro fiscale dell’Unione europea sia rispettato, o di intraprendere le azioni opportune, se necessario” (European Commission, 2018b, 4-5).

Si tratta di un brano interessante in quanto da esso emergono tre punti importanti. Il primo, a dir poco eclatante, è che la sostenibilità del debito greco non è affatto garantita e che il rischio di insolvibilità persiste ed è elevato, come il Fmi ha più volte sostenuto. E qui occorre sottolineare, come si è già fatto in precedenza come lo stile comunicativo della Commissione, che richiama costantemente i rischi a cui sono sottoposte le sue politiche, non è certamente congruente con l’obiettivo di rassicurare i mercati. Secondo punto, la disciplina fiscale europea rimane il quadro all’interno del quale si deve sviluppare la politica economica e fiscale degli Stati Membri. Terzo ed ultimo punto, il monitoraggio sulla Grecia – in vista di ulteriori interventi che le consentano di pagare gli interessi alla fine del “periodo di grazia” concesso - si articolerà almeno fino al 2032. Insomma, la situazione

¹⁶³ Data in cui si dovrebbe estinguere il debito nei confronti delle istituzioni internazionali (N.d.A.).

delle finanze pubbliche greche è tutto meno che solida. Malgrado ciò, gli ultimi rapporti di sorveglianza rafforzata focalizzano l'attenzione quasi esclusivamente sulle riforme strutturali condizionando l'erogazione dei debiti SMP-ANFA alla loro realizzazione. E questo avviene nonostante la Grecia abbia dovuto affrontare a partire dalla fine del 2019 altre due crisi, quella dei flussi migratori e quella della pandemia.

Per concludere. Il fatto che, come sottolineato dal Commissario Moscovici, con il programma di sorveglianza rafforzata non siano previsti *nuovi* impegni rispetto a quelli contratti durante il III MoU non significa affatto che il governo greco abbia riacquisito la propria sovranità. Vediamo alcuni episodi collegati al “programma sociale” di Tsipras.

Alla fine del 2018 Tsipras annuncia che intende avviare, con il varo della finanziaria, un programma di interventi finalizzato a sostenere i ceti sociali che sono stati maggiormente colpiti dalla crisi e dalle politiche di austerità. La manovra prevede sia *riduzioni fiscali* (imposta sugli immobili, imposte dirette sulle imprese a partire dal 2020, riduzione dei contributi sociali per i lavoratori autonomi) che *umenti delle spese* (congelamento delle pensioni fino al 2022, annullando il taglio previsto dagli accordi del 2017, 400 milioni di sussidi per l'alloggio, sostegno al pagamento dei contributi sociali per i giovani). Il governo annuncia anche che intende utilizzare, senza specificare come, parte dell'avanzo di bilancio primario, superiore a quanto previsto (il cosiddetto “dividendo sociale”), per interventi nei confronti delle fasce più disagiate. Nel primo rapporto della sorveglianza rafforzata del novembre 2018 le misure annunciate vengono approvate, anche se in parte si discostano da quanto legiferato o deciso in precedenza dato che, nel rispetto del vincolo dell'avanzo primario del 3.5%, favoriscono l'inclusione sociale e la crescita (European Commission, 2018b, 13-14).

Cambia il tono, che diventa assai più critico, con il secondo rapporto del febbraio 2019, più importante e significativo del primo in quanto dalla sua valutazione positiva dipende l'erogazione della prima tranche di "incentivi" di 970 milioni di euro. Anzitutto, si programma in sede di MTFSS del maggio 2019 una stima degli effetti della finanziaria varata alla fine del 2018, la prima "post Troika", che dovranno poi essere oggetto del terzo rapporto. E questo potrebbe creare delle difficoltà. In secondo luogo, vengono avanzate delle perplessità sul "pacchetto solidarietà", facente parte del programma sociale di Tsipras, che è stato varato alla fine del gennaio 2019. In particolare, si rileva che l'aumento del salario minimo da 586 a 650 euro mensili, se può avere un effetto positivo sulla domanda e i consumi nel breve periodo, genera preoccupazioni per quanto riguarda l'economia nel suo complesso. Sono poi sollevate obiezioni sulla decisione di ridurre l'IVA in cinque isole dell'Egeo in cui si trovano centri di raccolta dei profughi e si segnala una tendenza all'aumento delle assunzioni nel settore pubblico (European Commission 2019a, 14).

Ma le critiche al governo Tsipras non si fermano qui. Infatti, si rileva che il cosiddetto "dividendo sociale" è di 782 milioni di euro, cifra superiore a quella di 710 inizialmente prevista. (European Commission 2019a, 37). Per finire, viene evidenziato che delle 16 misure concordate il 22 giugno 2018, 10 sono state implementate completamente, 3 richiedono misure complementari e 3 non sono state attuate (European Commission 2019a, 31-32).

In particolare, il rapporto dedica attenzione alla mancata revisione della legge Katseli (4336/2015), che tutelava coloro i quali rischiavano il pignoramento della prima abitazione in quanto inadempienti nel pagamento degli interessi alle banche. La sua revisione viene vista come necessaria in quanto è una delle principali cause della presenza di NPL (*Non Performing Laans*) che rende fragile il sistema bancario e in secondo luogo in quanto

favorisce comportamenti opportunistici di coloro che si rendono insolventi per avere i sussidi e la protezione dello stato. Il 29 marzo 2019 la legge Katseli viene riformata e il 3 aprile 2019 viene pubblicato un aggiornamento del secondo report che, oltre a specificare molto dettagliatamente le riforme da implementare, di fatto sblocca il pagamento della prima *tranche* degli “incentivi” (European commission 2019b).

Ancora più allarmati i toni del terzo rapporto del giugno 2019 (European Commission 2019c). I temi di apprensione sono essenzialmente tre (European Commission 2019c, 15 e 33-35)¹⁶⁴. Il primo sono le misure prese da Tsipras all’inizio di maggio 2019 all’interno del suo “programma sociale”. La rateizzazione delle imposte in un arco di 120 mesi, la riduzione dell’IVA per i prodotti alimentari, i ristoranti e i servizi alimentari, l’elettricità e il gas, la reintroduzione permanente della tredicesima mensilità della pensione nonché l’abbassamento dei requisiti per avere diritto alla pensione di reversibilità sono misure che contrastano apertamente, sottolinea il rapporto, con decisioni prese tra il 2012 e il 2016, ed implicano un aumento della spesa pubblica¹⁶⁵.

Secondo fattore di allarme è l’intenzione del governo greco di attuare nell’autunno 2019 una manovra

¹⁶⁴ Ovviamente, non si allarmò solo il Mes, ma anche i mercati con un aumento dello spread di 50 punti base. In *Greece must continue to respect commitments*, in https://www.ethnos.gr/english-version/39138_eurogroup-greece-must-continue-respect-commitments.

¹⁶⁵ L’incidenza della manovra dovrebbe essere dello 0.6% del Pil nel 2019 e nel 2020 secondo le autorità greche, mentre secondo le stime della Commissione dovrebbe essere tra l’1.1 e l’1.4 % nel 2019 e tra l’1.2 e l’1.5% nel 2020 (European Commission 2019c, tabella 3.2, pag. 33). In entrambi i casi, la manovra implica un allontanamento significativo dall’obiettivo di un deficit primario del 3.5% concordato il 22 giugno 2018.

fiscale espansiva di 1,2 miliardi di euro, equivalenti allo 0.6% del Pil (European Commission 2019c, 35, tab. 3.3).

Infine, preoccupa l'annuncio del governo Tsipras di voler rivedere l'obiettivo del deficit primario del 3.5% concordato nel giugno 2018 che, come ricordato dal Commissario Moscovici il 9 luglio 2019 al neopresidente del Consiglio greco Kyriakos Mitsotakis, può essere modificato solo dall'Eurogruppo¹⁶⁶.

Meno allarmanti i toni del IV rapporto del novembre 2019. I buoni risultati fiscali (European Commission 2019f, 18), la vittoria di Nuova Democrazia e il passaggio di SYRIZA all'opposizione hanno evidentemente tranquillizzato le Istituzioni. Tuttavia, si tratta di una quiete apparente. Infatti, emergono due dati. Primo, i meccanismi di controllo dell'UE si stanno facendo più stringenti in quanto i *reports* sono sempre più dettagliati nella descrizione e nella valutazione delle politiche adottate dai governi greci¹⁶⁷. Per quanto approssimativo il numero di pagine dei rapporti è comunque un indicatore significativo: si passa dalle 74 del primo (novembre 2018), alle 89 del secondo (febbraio 2019) con una integrazione di 12, alle 83 del terzo (giugno 2019) per giungere alle 141 del quarto (novembre 2019)¹⁶⁸. Il secondo elemento che emerge sono i timori suscitati dalla relativa continuità tra le politiche del governo Tsipras e quelle del governo Mitsotakis, in quanto le tanto paventate misure del maggio 2019 vengono mantenute dal nuovo governo, conferman-

¹⁶⁶: *Eurogroup and the EU tell PM Mitsotakis to "stick to the commitments"*, in <https://www.keeptalking-greece.com/2019/07/09/eurogroup-mitsotakis-8july2019/>.

¹⁶⁷ Ricordiamo che i rappresentanti del Mes entrano in diritto a far parte delle missioni che svolgono funzioni di sorveglianza sui paesi Membri e definiscono i vincoli di condizionalità politica come previsto dal MoU sui rapporti tra Mes e Commissione europea del 27 aprile 2018.

¹⁶⁸ A seguire 102 (febbraio 2020), 125 (maggio 2020), 113 (settembre 2020), 94 (novembre 2020), 44 (febbraio 2021) e 61 (giugno 2021).

do così le preoccupazioni espresse nel precedente rapporto del giugno 2019 (European Commission 2019f, 17). Ci penseranno il presidente dell'Eurogruppo Centeno, il commissario Moscovici e il capo de Mes Reigling a ricordare ai primi di luglio 2019 al nuovo presidente del Consiglio che gli impegni vanno rispettati¹⁶⁹

Insomma, sotto il regime di sorveglianza rafforzata, ogni tentativo dei governi greci, *di qualunque orientamento politico siano*, di stabilire autonomamente le proprie politiche economiche viene intercettato, monitorato e, in alcuni casi, vivamente sconsigliato. Tant'è che nel rapporto stilato nel febbraio 2021 dalla Commissione, in concerto con la Bce, il Fmi e il Mes (una sorta di Troika plus), segnala dei ritardi nella implementazione di alcune riforme (European Commission 2021a, 13 e sgg.). Per poi registrare tre mesi dopo la capacità delle autorità greche di recuperare i ritardi nelle riforme accumulati a seguito della pandemia (European Commission 2021b, 14 e sgg.).

6.5 Continuità e discontinuità nella gestione della crisi

Partendo dalla analisi della fase di *enhanced surveillance*, che di fatto è una forma di commissariamento camuffato, si possono trarre retrospettivamente almeno due conclusioni sulle politiche di gestione della crisi in Grecia.

La continuità delle politiche. La prima è la sostanziale continuità delle politiche adottate dal 2010 ad oggi. È cambiato l'assetto istituzionale, dalla *excessive deficit procedure* alla sorveglianza rafforzata passando per i tre *Memorandum of Understanding*. È cambiato il quadro politico, da un governo di centro-sinistra si è tornati ad uno di centro-destra, passando per esecutivi tecnici, di unità

¹⁶⁹ In: www.keeptalkinggreece.com/2019/07/09/eurogroup-mitsotakis-8july2019/

nazionale e di sinistra-destra estrema. È mutato il contesto internazionale, con il Fondo monetario su posizioni sempre più critiche rispetto alle politiche della Commissione europea. Ma le politiche di gestione della crisi greca sono rimaste identiche, salvo qualche cambiamento, moderato nei contenuti e praticamente impalpabile negli effetti. Vediamo quindi quali sono stati gli elementi di continuità.

Anzitutto, fondamentale elemento caratterizzante delle politiche adottate è stata l'adozione di una forma estrema di austerità mantenuta anche quando sono stati evidenti i suoi effetti recessivi sull'economia, devastanti per la società e destabilizzanti per la politica. La ristrutturazione e la rimodulazione del debito non sono state indicative di un cambiamento nel paradigma di policy, tant'è che non hanno sostituito le politiche di austerità ma le hanno integrate (Moschella 2016). Sono stati dei semplici *escamotage* per legittimare e rendere più credibile la politica dell'indebitamento autoreferenziale, cioè lo schema Ponzi: indebitarsi ulteriormente per pagare i propri debiti pregressi.

Il secondo elemento è che ogni tentativo di agire in autonomia è stato intercettato, segnalato, sanzionato o addirittura previsto ed anticipato dalle Istituzioni, come è accaduto con il nuovo Presidente del Consiglio Mitsotakis che, non appena insediato nel luglio 2019, è stato preventivamente avvertito che le politiche concordate con il precedente governo non andavano cambiate. I margini di manovra dei governi, e quindi la loro discrezionalità nel decidere le politiche economiche sono molto esigui, per non dire nulli. La perdita di sovranità che inizia con il 16 febbraio 2010 prosegue anche dopo il III MoU con *l'enhanced surveillance*.

Il terzo fattore di continuità è costituito dal contrasto permanente tra il modello di sviluppo originario e quello europeo e neoliberista che le Istituzioni hanno cercato di introdurre in Grecia. Consideriamo questo fattore tra le componenti delle politiche, e non tra i loro effetti,

come sarebbe più lecito aspettarsi, in quanto se non si tiene conto dei rapporti di sfiducia e di conflittualità latenti esistenti tra le Istituzioni e i governi greci non si possono spiegare alcuni aspetti salienti e distintivi delle politiche adottate, già evidenziati nell'analisi comparata (cap. 4), quali il carattere "punitivo" della condizionalità, il minuzioso controllo a cui sono stati sottoposti i governi greci, la progressiva frammentazione degli aiuti e l'uso della leva finanziaria come strumento per garantire la *compliance* rispetto agli accordi presi, il carattere fortemente avversariale assunto dalle negoziazioni e gli ostacoli a cui è spesso andata incontro l'attuazione delle politiche stabilite dai MoU (Györffy 2018).

Il gradualismo tacito. Un secondo tratto che è emerso è come pur nella persistenza della strategia di policy adottata vi siano state anche soluzioni di continuità. Adottando la tipologia di Peter Hall, possiamo dire che ci sono stati numerosi *policy change* di primo livello, alcuni di secondo livello sia espliciti che taciti e nessuno di terzo livello¹⁷⁰.

I cambiamenti di primo livello, nel corso dei tre MoU, e in particolare del primo, sono stati numerosissimi. Nel corso dell'attuazione dei programmi vi è stato un continuo processo di aggiustamento degli obiettivi di spesa e di tassazione avvenuti anche grazie al meccanismo delle *reviews* della Commissione e dei *reports* del Fondo monetario internazionale che, come abbiamo già sottolineato, non hanno operato solo come forme di

¹⁷⁰ Il *policy change* di primo livello include cambiamenti nella intensità dell'uso di uno o più strumenti di policy (p. es. aumento delle aliquote fiscali), quello di secondo livello implica il cambiamento degli strumenti utilizzati (p. es. ricorrere all'aumento delle tasse, invece che al taglio delle spese per ottenere la riduzione del deficit), quello di terzo livello consiste in un mutamento degli obiettivi e, più in generale, nel paradigma di policy (p.es. passaggio da politiche economiche keynesiane a politiche economiche liberiste) (Hall 1993, 278-279).

valutazione *in itinere*, ma anche come veri e propri canali decisionali. Questi micro-mutamenti hanno riguardato non solo il livello degli strumenti utilizzati ma anche le aspettative di risanamento fiscale che sono state costantemente “aggiustate” verso il basso in modo da essere più realistiche, realizzabili e congruenti con i risultati ottenuti ed ottenibili. Stesso discorso vale anche per le stime del tasso di crescita e del moltiplicatore.

Sintetizzando possiamo dire che i policy makers europei si sono trovati fronte ad una sorta di dilemma. Se facevano stime troppo ottimistiche e si proponevano obiettivi troppo ambiziosi (rapido risanamento, regolare tasso di crescita, moltiplicatore basso) non erano credibili; se erano troppo realisti, invece, rischiavano di “innervosire” i mercati disincentivando l’acquisto di titoli pubblici greci. Da qui l’esigenza di trovare una giusta misura tra realismo e ottimismo, in modo da essere credibili e riguadagnare la fiducia dei mercati. È quindi emerso con il tempo, come meglio vedremo nel prossimo capitolo, un approccio intrinsecamente incrementale e graduale ben diverso dall’approccio marcatamente *frontload* più volte annunciato. A ciò corrisposero stime decrescenti e sempre più realistiche dei tassi di crescita attesi (ESM 2020, 94, tabella 6.1).

Per quanto riguarda i mutamenti di secondo livello possiamo individuare sostanzialmente due soluzioni di continuità che corrispondono al passaggio da un MoU all’altro. Il primo MoU prendeva in considerazione politiche rivolte al settore pubblico e aveva come suo fulcro il risanamento fiscale, cioè una riduzione rapida e ingente del deficit. Con il secondo MoU si sposta l’attenzione, da un lato, al settore privato (PSI, deregolamentazione delle professioni autonome, riforme fiscali) e, dall’altro, dal deficit al debito, con la sua ristrutturazione nel 2012. Cresce inoltre l’importanza delle riforme strutturali, che sono al centro del terzo MoU, e qui siamo al secondo policy change, che dà priorità ad obiettivi di medio-lungo periodo: la crescita, la creazione di un ambiente

favorevole all'attività imprenditoriale, la sostenibilità del debito. A partire dal 2013-2014 l'emergenza è - o meglio, sembra essere finita - e si possono programmare politiche senza la pressione del tempo e dell'imminente minaccia finanziaria.

Cambiamenti di terzo livello, come abbiamo visto, non ce ne sono stati, casomai c'è stata una maggiore attenzione alla dimensione sociale con il governo Tsipras e il III MoU, che però non ha inciso sul paradigma di policy che, non dimentichiamolo, veniva perentoriamente stabilito a livello europeo (cfr. figura 19 più avanti)¹⁷¹.

Risanamento finanziario e riforme strutturali. Il terzo spunto di riflessione è che con la fine del III MoU e l'avvio della *enhanced surveillance* appare chiaro come il risanamento finanziario – ridurre il deficit per contenere il debito – fosse solo uno degli obiettivi perseguiti e come invece la vera posta in gioco fossero le riforme strutturali, cioè ridimensionamento della pubblica amministrazione, liberalizzazioni, privatizzazioni e passaggio da un capitalismo *state-led* ad uno *market-oriented*. Altrimenti non si spiegherebbe per quale motivo le politiche di gestione della crisi e il commissariamento - perché questo è la *enhanced surveillance* - siano proseguiti anche dopo che la Grecia aveva raggiunto un avanzo primario tra i più alti in Europa ed aveva ormai azzerato il deficit totale¹⁷². Una volta risanato il bilancio, si sarebbe potuta operare una robusta ristrutturazione, di cui si è recentemente tornato a parlare, e successivamente una vigilanza rigorosa sui

¹⁷¹ “Un paradigma di policy (...) è un gruppo di idee (...) che dà forma agli *obiettivi generali* perseguiti dai *policy makers*, al modo in cui essi percepiscono il *problema* e ai tipi di *soluzione* che essi ritengono di poter adottare” (Howlett e Ramesh 2003, 199, corsivi nostri).

¹⁷² Nel 2018 la Grecia ha un avanzo primario del 4.3% del Pil e un avanzo totale dello 0.9%, mentre i paesi dell'eurozona hanno in media un avanzo primario dell'1.4% e un disavanzo totale del -0.5% (dati AMECO).

sistemi di contabilità pubblica. Questo avrebbe rassicurato i mercati. Ma questo era l'obiettivo di breve periodo, quello di lungo era eliminare l'anomalia greca e generare convergenza tra i sistemi economici, sociali e politici europei utilizzando la condizionalità e la leva finanziaria, la cui stringente efficacia come strumenti di governo derivava dal vincolo esterno posto dalla moneta unica.

Questo è il motivo, sul quale torneremo a lungo nella terza parte del libro, per cui l'analisi del caso greco è estremamente istruttiva per cogliere tendenze, problemi e contraddizioni del progetto europeo la cui rilevanza va ben oltre i confini della penisola ellenica.

7. Una valutazione

Sulle politiche adottate durante la crisi greca si è sviluppato negli anni un acceso dibattito politico e scientifico a livello internazionale. Premesso che, in generale, la valutazione delle politiche di gestione delle crisi – del loro successo come del loro fallimento – presenta non poche difficoltà (McConnell 2011), nel caso della Grecia se ne aggiungono altre riconducibili ad almeno tre fattori.

Anzitutto, come abbiamo visto in precedenza, la crisi greca si è articolata in due fasi che si svolgono su due arene tra loro interconnesse. Nella prima fase, dall'ottobre 2009 al febbraio 2010, la crisi si svolge principalmente sull'area domestica con un blando interessamento delle autorità europee e l'obiettivo è *salvare la Grecia dal default*. Dall'11 febbraio 2010 con il comunicato dei capi di stato e di governo – e, soprattutto, con la comunicazione della Commissione del 16 febbraio 2010 – i giochi cambiano: l'arena internazionale diventa determinante, in quanto il governo greco viene di fatto commissariato, e la posta in gioco non è più il semplice risanamento delle finanze pubbliche greche, bensì *salvare l'euro* dagli attacchi della speculazione. Nel valutare l'efficacia delle politiche occorre tenere in conto di entrambe le poste in gioco, ovvero delle due minacce che si sono successivamente poste (*default* della Grecia prima, sopravvivenza dell'euro poi)¹⁷³.

¹⁷³ Potremmo dire che a partire dai primi mesi del 2010 si sovrappongono quindi *due* politiche di gestione della crisi: la risposta proattiva alla turbolenza sui mercati ai possibili attacchi speculativi a livello europeo (capitolo 4) e le politiche di austerità e le riforme strutturali in Grecia (capitolo 6). Le due politiche ovviamente sono tra loro collegate. Da un lato, aiuti finanziari, austerità e riforme strutturali in Grecia sono una componente delle politiche antispeculative delle istituzioni internazionali che sono state attuate anche in altri paesi (Irlanda, Portogallo, Spagna, Cipro). Dall'altro, la stabilizzazione finanziaria nell'eurozona e la solidità dell'euro sono dipese

Il secondo fattore è che, come abbiamo visto nell'analisi comparata, l'approccio adottato in Grecia è stato di tipo olistico o sistemico: si sono programmati interventi in praticamente tutti i settori. Non c'è stata area di policy – dalle politiche fiscali alle politiche del mercato del lavoro, dalle politiche energetiche a quelle delle pensioni, dalla riforma della pubblica amministrazione a quella dell'ordinamento giudiziario – che non sia stata oggetto di condizionalità. E, in generale, la valutazione è tanto più difficile e il suo risultato tanto più opinabile quanto meno è focalizzata su specifici programmi di cui vengono definiti con chiarezza gli obiettivi e di cui possono essere misurati i risultati in modo univoco.

Infine, in Grecia l'erogazione di aiuti finanziari è stata vincolata alla realizzazione di un ampio spettro di riforme strutturali che dal secondo MoU in poi sono diventate il vero obiettivo delle politiche di gestione della crisi. E le riforme strutturali danno i loro risultati, siano essi positivi o negativi, solo nel medio-lungo periodo.

Non è quindi un caso se, date queste difficoltà, il dibattito sulla valutazione delle politiche di gestione della crisi adottate nel caso greco ha presentato, anche in sede scientifica, due lacune tra loro collegate. La prima è quella che possiamo chiamare la *fallacia etica* e consiste nel valutare le politiche adottate non in base alla loro

dalle politiche adottate in Grecia che costituiva, come dimostrato dai fatti tra il 2009 e il 2011, il paese più vulnerabile rispetto alle turbolenze e agli attacchi dei "mercati". In termini più chiari, si tratta di due aree di policy contigue ma autonome: l'austerità e le politiche di accompagnamento possono essere attuate anche senza una crisi finanziaria imminente (Alesina, Favero e Giavazzi 2019), così come ci sono politiche di gestione delle crisi finanziarie diverse dalle politiche di austerità (Moschella 2013). Questo ha delle implicazioni per i risultati della valutazione che possono variare a seconda che si consideri una politica, l'altra o l'interazione tra la due.

efficacia, ma alla loro *equità* (Tsoukala 2013)¹⁷⁴. La seconda lacuna è consistita nel definire in modo un po' manicheo le politiche di gestione della crisi, a seconda dei casi, come un successo o un fallimento, non tenendo conto del fatto che c'è una "zona grigia" tra i due estremi del continuum dove si registrano successi o fallimenti parziali o, come spesso accade, la presenza di entrambi i tipi di esiti.

In quanto segue valuteremo l'impatto delle politiche di gestione della crisi greca adottando un approccio *ordinale, selettivo, processuale e integrato*.

Ordinale in quanto nel valutare l'efficacia delle politiche adottate assumeremo che gli obiettivi rispetto ai quali stabilire la congruenza dei risultati raggiunti siano disponibili lungo una "scala di salienza". Distingueremo quindi gli obiettivi *sistemici*, cioè la sopravvivenza dell'euro e la permanenza della Grecia nell'eurozona, quelli *intersectoriali* relativi all'economia greca (riduzione del deficit e del debito e aumento della crescita e della competitività) e, infine, quelli *settoriali*, cioè le specifiche riforme strutturali (pensioni, giustizia, pubblica amministrazione, mercato del lavoro, ecc.) attuate in Grecia.

Selettivo in quanto l'analisi sarà centrata su un numero volutamente limitato di variabili in modo tale da minimizzare l'ambiguità della valutazione¹⁷⁵.

¹⁷⁴ La fallacia etica (la Grecia "merita" di essere salvata?) conosce tre varianti: a) la variante "antropologica": la Grecia è stata storicamente e costantemente in debito (austerità come mutazione genetica evolutiva), b) la variante "moralista": i Greci sono sostanzialmente degli epicurei (austerità come espiazione e punizione) e c) la variante "giustizialista": i Greci sono delle vittime della Germania, dell'Europa, del capitalismo, della speculazione, ecc. (la ristrutturazione del debito come compensazione per le ingiustizie subite).

¹⁷⁵ Quanto maggiore è il numero di variabili, tanto più possono sorgere *effetti di compensazione*, l'impatto positivo rispetto ad una variabile viene neutralizzato da quello negativo su un'altra, e viceversa.

Processuale in quanto non focalizzeremo l'attenzione solo sui risultati *finali*, ma daremo rilevanza anche ai processi di valutazione *in itinere* svolti attraverso le *reviews* e i *reports* da parte della Commissione e del Fmi che, oltre ad essere una fonte di dati ampiamente utilizzata in questo lavoro, hanno generato dei veri e propri processi di apprendimento di policy¹⁷⁶.

Infine, *integrato*, in quanto considereremo non solo gli effetti programmati di una politica, cioè i suoi obiettivi, per verificare se essi siano stati o meno raggiunti, cioè abbiano generato *successi* o *fallimenti*, ma anche quelli che pur non essendo programmati si sono comunque verificati producendo esiti negativi o positivi, cioè *sciagure* o *benedizioni* (figura 18).

		Esiti	
		Positivi	Negativi
Effetti	Programmati	Successi	Fallimenti
	Non programmati	Benedizioni	Sciagure

Figura 18. - *Gli esiti di una politica pubblica*¹⁷⁷

¹⁷⁶ In questi documenti, infatti, si trovano non solo valutazioni sui risultati via via ottenuti nell'implementazione delle politiche, ma anche decisioni che modificano le impostazioni originarie su aspetti rilevanti quali gli obiettivi quantitativi da realizzare, le riforme a cui dare priorità o le voci di bilancio su cui incidere.

¹⁷⁷ Il termine "benedizione", o per precisione "benedizione nascosta", è stato introdotto da Hirschman (2017). Per simmetria lessicale abbiamo introdotto quella di "sciagura". Entrambi i concetti indicano le conseguenze non volute dell'azione sociale, solo che le prime generano benefici, le seconde danni.

7.1 Fallimenti, successi, sciagure e benedizioni

Nel maggio del 2010, quando venne approvato e firmato il I MoU di 110 miliardi di euro si prevedeva che, grazie a robuste iniezioni di austerità e a riforme strutturali radicali, la Grecia avrebbe pagato i debiti in scadenza, risanato la sua economia, riacquisito la fiducia degli investitori e, una volta tornata sui mercati finanziari internazionali alla metà del 2012, la crisi si sarebbe conclusa. Si trattava di pie illusioni, di *wishfull thinking*. In effetti, le cose sono andate diversamente. Ci sono voluti altri due piani di assistenza finanziaria la cui consistenza è più che raddoppiata, la durata del programma di risanamento economico è stata di otto anni e non è ancora conclusa, in quanto la Grecia è sottoposta a un piano di sorveglianza rafforzata, e il debito è rimasto inalterato in termini assoluti ed è aumentato del 25% in termini percentuali. È evidente che qualcosa non è andato per il verso giusto. Cosa? Perché? E con quali conseguenze?

Le politiche di gestione della crisi greca – in pratica, i tre MoU – sono stati oggetto di valutazione sia positive che negative e, da un punto di vista quantitativo, le seconde prevalgono nettamente rispetto alle prime.

Le critiche vertono essenzialmente su cinque punti. Il primo, di cui si è fatto principale interprete il Fondo monetario internazionale, è l'eccessiva austerità a cui è stata sottoposta la Grecia. I massicci tagli alla spesa pubblica hanno portato a una recessione che ha compresso le entrate e ha quindi frenato il consolidamento fiscale, rendendo necessario il passaggio al II MoU. Il secondo, e anche di questo si è fatto interprete principale il Fondo monetario internazionale, è l'insostenibilità strutturale del debito greco. La Grecia nel 2010 era palesemente in *default* (Varoufakis 2018, 43); invece, di pensare ad una ristrutturazione ordinata si è scelto di farla indebitare ulteriormente, per metterla in grado di pagare i propri debiti. La terza critica verte sulla strategia adottata per programmare le riforme, troppe, tutte contempo-

raneamente e imposte con una condizionalità fortemente intrusiva. Questo ha creato difficoltà amministrative e, soprattutto, una opposizione politica radicale. Il quarto è il *timing* delle riforme strutturali. L'ordine seguito è stato errato in quanto, riformando il mercato del lavoro *prima* del mercato dei prodotti, è stata compressa la domanda. Quinta ed ultima critica è che l'austerità estrema, provocando una grave recessione economica, ha avuto effetti sociali devastanti, tanto che si è parlato di "crisi umanitaria". Il disegno delle politiche è stato quindi sbagliato.

A queste critiche che, come vedremo, sono fondate, può tuttavia essere posta una obiezione così sintetizzabile: la crisi – che, lo ricordiamo, è la presenza di una minaccia *incombente e letale* (capitolo 1) – ha subito una evoluzione e già dai primi mesi del 2010 è apparso chiaro come fosse una crisi sistemica e come le vere poste in gioco fossero la permanenza della Grecia nell'eurozona e, *soprattutto*, la sopravvivenza dell'euro, della moneta unica. Entrambe le cose non sono avvenute, nonostante il *default* della Grecia nel 2012, in quanto la temuta (e minacciata) Grexit non si è verificata e l'euro è ancora la moneta unica. Quindi, potremmo concludere, dal punto di vista dell'eurozona e degli obiettivi *sistemici*, le politiche di gestione della crisi greca sono state un successo in quanto hanno consentito di realizzare due obiettivi di primaria importanza¹⁷⁸.

¹⁷⁸ È questa la risposta che viene data il 19 luglio 2013 dall'allora Commissario Europeo per gli Affari Economici e Monetari Olli Rehn all'interrogazione parlamentare rivolta il 6 giugno 2013 dall'eurodeputato olandese Auke Zijlstra in merito al rapporto del Fondo monetario internazionale (IMF 2013a) in cui vengono criticate le politiche di gestione della crisi. Cfr. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2013-006524&language=GA>. Una posizione simile viene sostenuta dal Fondo monetario internazionale quando afferma che il secondo piano di salvataggio, nonostante i ritardi nelle riforme ha consentito che la

Si tratta di una conclusione discutibile. Vero è che l'immediata erogazione dell'assistenza finanziaria ha salvato le banche ed il sistema finanziario di Francia e Germania, il cui crollo avrebbe avuto effetti devastanti immediati sull'intera eurozona. Tuttavia, ciò che ha realmente bloccato la crisi dell'eurozona non sono state le politiche di assistenza *in Grecia*, tanto che il lancio del II MoU e la ristrutturazione del debito hanno portato ad un rialzo generalizzato dello spread e alla crisi cipriota, bensì le politiche proattive a livello *europeo*, in particolare l'istituzione dei *firewalls* (Efsf, Efsm, Esm), l'annuncio delle OMT e il famoso discorso di Draghi a Londra (vedi paragrafo 4.2). Dal punto di vista delle politiche di stabilizzazione monetaria, dunque, gli interventi in Grecia sono stati sostanzialmente ininfluenti, se non dannosi, in quanto hanno arginato il contagio solo temporaneamente, contribuendo invece ad accrescere l'incertezza e il panico sui mercati finanziari.

Ancora più dubbi sono gli effetti delle politiche per quanto riguarda gli obiettivi *intersettoriali*. Un debito ed un deficit troppo elevati sembravano essere i fattori che "innervosivano" i mercati e non consentivano alla Grecia di ricorrere ai finanziamenti degli investitori¹⁷⁹. Il contenimento del deficit e del debito è stato quindi un obiettivo sempre presente nei MoU, anche se di importanza decrescente con il passare del tempo. Vediamo i risultati raggiunti (tabella 50).

Grecia "rimanesse nell'eurozona e questo ha contribuito ad una "riduzione del rischio sistemico" (IMF 2017a, 6).

¹⁷⁹ Diciamo *sembravano* in quanto di fatto la Grecia rientra sui mercati con un debito maggiore di quello di quando era uscita e lo stesso vale per l'Irlanda. E, d'altronde, quando si innesca quella che è stata chiamata la seconda crisi greca, cioè nel 2015, il debito è sostanzialmente stabile e il deficit si è ridotto di vari punti percentuali rispetto al 2010. Quindi, lo "stato di salute" delle finanze pubbliche ha un peso molto relativo sulla credibilità finanziaria di un Paese, contano probabilmente di più variabili di ordine politico.

Tabella 50. - Entrate, uscite, deficit e debito del governo generale, 2009-2018 (% PIL)

Anno	Entrate	Uscite		Avanzo/Disavanzo (*)		Debito consolidato
		Totali	Interessi	Totale	Primario	
2009	38.9	54.1	5.0	15.1	10.1	126.7
2010	41.3	52.5	5.9	11.2	5.3	146.2
2011	43.8	54.1	7.3	10.3	3.0	172.1
2012	46.9	55.7	5.1	8.9	3.8	159.6
2013	49.1	62.3	4.0	13.2	9.1	177.4
2014	46.6	50.2	3.9	3.6	-0.3	178.9
2015	47.9	53.5	3.5	5.6	2.1	175.9
2016	49.4	48.9	3.2	-0.5	-3.6	178.5
2017	48.1	47.3	3.1	-0.7	-3.9	176.2
2018	47.8	46.7	3.3	-1.1	-4.4	181.1

Nota (*) - avanzo (surplus) + disavanzo (deficit)

Fonte: AMECO

Per quanto riguarda il debito l'impatto delle politiche è stato a dir poco disastroso. Entrata nel piano di assistenza con un debito in termini assoluti di 330.57 miliardi ne esce con un debito di poco superiore (334.721 miliardi), anche dopo la ristrutturazione del 2012. Ancora più scoraggiante è il risultato se il debito viene valutato in termini percentuali sul Pil: si passa da 146.25% nel 2010 a 181.21% nel 2018¹⁸⁰.

Valutazioni di segno opposto debbono invece essere fatte per il deficit, che si riduce per poi diventare un avanzo di bilancio (da -15.5% a +1.1 del Pil). Il risultato è ancora più significativo se si considerano i dati assoluti. In otto anni il consolidamento fiscale totale è stato di 37.7 miliardi di euro e quello primario di 31.7, equivalenti rispettivamente al 16.8% e al 14.1% del Pil greco nel 2010 quando fu firmato il I MoU.

Questo risultato sicuramente positivo merita tre considerazioni critiche. Anzitutto, il consolidamento fiscale è dovuto solo in minima parte al calo degli interessi che sono diminuiti meno del 2% del Pil, mentre un contributo decisivo lo ha dato una corposa riduzione del deficit *primario*, 15.5% del Pil, ottenuto con l'austerità, i tagli alla spesa pubblica e i sacrifici dei Greci.

Secondo, malgrado quanto reiteratamente affermato in tutti i documenti ufficiali, il consolidamento del deficit è dovuto principalmente all'aumento delle imposte (+8.9%), nonostante la recessione in atto, più che al taglio delle spese (-7.4%). Questo risultato - da imputare alla riforma fiscale, alla lotta all'evasione e all'ampliamento della base imponibile previsto dal III MoU - ci dice che l'obiettivo desiderato è stato raggiunto, ma adottando strumenti differenti da quelli inizialmente previsti dai *policy makers* e alla persistenza del modello originario.

¹⁸⁰ La differenza tra i due dati è dovuta alla contrazione del Pil, seguita alla recessione provocata dalle politiche di austerità.

Terza considerazione, e qui rientra la dimensione processuale. La crescente convergenza tra consolidamento programmato e consolidamento effettivo è dovuta ad un adattamento graduale e pragmatico degli obiettivi dichiarati a quelli realisticamente realizzabili e realizzati, valutati rispetto a stime della prospettiva di crescita sempre più contenute (Hellenic Parliament – Parliamentary Budget Office 2017, 55-56, grafici 13 e 14; ESM 2020, 94, tabella 6.1). Nella tabella 51¹⁸¹, che va letta per colonna, è riportato il deficit primario programmato nei tre MoU, nella revisione del secondo MoU effettuata nel 2012 e nei due Programmi fiscali a medio termine che sono stati adottati nel periodo 2010-2018¹⁸².

¹⁸¹ Le fonti della tabella 51 sono:

(*) Commissione europea - https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-greece_en

(**) Hellenic Republic-Ministry of Finance, *Medium-Term Fiscal Strategy 2012-2015*, Athens, 11 June 2011.

(***) <https://www.tovima.gr/2014/05/02/international/mid-term-plans-include-freezing-wage-and-pension-expenses/>

(****) European Commission-Directorate general for Economic and Financial Affairs, *Statistical Annex of European Economy Autumn 2018*, 162, tabella 77.

¹⁸² Il secondo MoU ha subito altre due revisioni più modeste di quella del dicembre 2012. Per non appesantire l'esposizione non si trovano nella tabella 54, ma le riportiamo qui:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
II revisione (maggio 2013)	-2.3	-1.3	0.0	1.5	3.0	4.5	
IV revisione (aprile 2014)		-1.3	0.8	1.6	3.0	4.5	4.5
<i>Fonti: si veda la tabella 51</i>							

Tabella 51.- *Il deficit primario-obiettivo (% del Pil)* (Fonti: vedi nota 181)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
I MoU (maggio 2010) (*)	-8.6	-2.4	-1.0	0.9	3.2	5.9				
Programma Medio Termine 2012-2015 (giugno 2011) (**)			-0.8	2.0	4.0	7.0				
II MoU (marzo 2012) (*)	-10.6	-5.0	-2.4	-1.0	1.8	4.5				
Programma Medio Termine 2013-2016 (novembre 2012)				-1.5	0.0	1.5	3.0	4.5		
II MoU I revisione (dicembre 2012) (*)				-1.5	0.0	1.5	3.0	4.5		
Programma di Medio Termine 2015-2018 (maggio 2015) (***)						2.3	2.5	3.5	4.6	5.3
III MoU (agosto 2015) (*)							-0.25	0.5	1.75	3.5
Avanzo/disavanzo primario effettivo (****)	-10.1	-5.3	-3.0	-3.8	-9.1	0.3	-2.1	3.7	3.9	3.9
<i>Note</i>										
- i dati in corsivo sono riferiti alle stime di deficit degli anni precedenti riportate nei documenti										
- i valori negativi indicano un disavanzo (deficit) quelli positivi un avanzo (surplus)										

Dai dati emergono con chiarezza tre tendenze. La prima è un progressivo e significativo ridimensionamento dei piani di austerità. Il primo MoU si proponeva obiettivi estremamente ambiziosi: un taglio del deficit primario del governo generale del 14.5% del Pil dal 2009 al 2014 con una riduzione media annua di quasi tre punti percentuali del Pil. L'entità del primo piano di austerità appare ancora più consistente se consideriamo il deficit *totale in termini assoluti* (tabella 52).

Tabella 52. – *Obiettivi del primo MoU: deficit totale*

	Deficit totale obiettivo (milioni di euro) (*)	Deficit totale effettivo (milioni di euro) (**)
2009		-35.966
2010	-18.508	-25.309
2011	-17.065	-21.280
2012	-14.916	-16.951
2013	-11.399	-23.765
2014	-6.385	- 6.355
<i>Fonti:</i>		
(*) European Commission, <i>Communication from the Commission to the Council</i> , Brussels, 19.8.2010 , COM(2010) 439 final.		
(**) Eurostat tabella tec00127		

La richiesta originaria era di dimezzare nel 2010 il deficit rispetto al 2009 e di ridurlo a un quinto entro il 2014, cosa che peraltro avvenne, anche se seguendo un percorso leggermente differente da quello previsto. Agli obiettivi ambiziosissimi – per non dire irrealizzabili – del primo MoU seguirono in un breve torno di tempo quelli leggermente più ragionevoli del Programma a medio termine e del secondo MoU. La riduzione complessiva fu praticamente dimezzata, ma fu anche concentrata in un numero minore di anni; quindi, di fatto il consolidamento medio annuo rimase praticamente invariato (tab. 53).

La svolta avvenne con il MTFS 2013-2016 del dicembre 2012, a meno di un anno dalla firma del II MoU, con cui venne drasticamente ridotto l'obiettivo di consolidamento programmato e, soprattutto, venne posticipato di due anni il termine entro cui il disavanzo avrebbe dovuto tramutarsi in avanzo per compensare le spese in interessi. In generale, possiamo dire che prevale una forma di austerità estrema fintantoché si tratta di eliminare i disavanzi, mentre quando si tratta di incrementare gli avanzi i piani sono relativamente più cauti.

La seconda tendenza che emerge è il cambiamento nel timing dell'austerità. Mentre il primo MoU adotta chiaramente un approccio *frontload*, con gli interventi più massicci concentrati nella prima parte del piano di austerità, nel secondo MoU i sacrifici si spostano nella parte conclusiva e con il terzo, pur rimanendo in una prospettiva *backload*, prevale il gradualismo, con incrementi progressivi del surplus. Anche in questo caso il punto di svolta è costituito dal MTFS 2013-2016 e dalla quarta *review* del secondo Memorandum che introduce esplicitamente un approccio incrementale.

La terza tendenza, logico corollario delle due precedenti, è la convergenza tra l'intensità *media* del consolidamento fiscale programmato e di quello realizzato (tabella 53). In media i MoU hanno annunciato una riduzione del deficit primario del 1.88 % del Pil all'anno dal 2009 al 2018, nei fatti è stata del 1.55 %, inoltre prevedevano un avanzo del 3.5 % del Pil (III MoU), se ne è registrato uno del 3.9 %.

Quindi, anche se con un andamento fortemente irregolare, l'obiettivo è stato raggiunto, grazie a un suo progressivo ridimensionamento e a una graduale sfasatura tra gli obiettivi dei piani e l'andamento dei risultati in termini effettivi. Il primo MoU e il Programma a medio termine 2012-2015 fissavano il passaggio dal deficit al surplus nel 2012, il secondo MoU nel 2013, la sua revisione il Programma a medio termine 2015-2018 nel 2014 e il III MoU nel 2016 (tab. 51). Se valutiamo l'andamento

Tabella 53. – *Il consolidamento fiscale: indicatori di sintesi dei piani (% del Pil)*

Piano di austerità	Obiettivo di riduzione del deficit primario e consolidamento effettivo (%Pil)	
	complessiva	media annuale
I Mou (maggio 2010)	14.5	2.9
Programma di Medio Termine 2012-2015 (giugno 2011)	7.8	2.6
II MoU (marzo 2012)	6.9	2.3
II MoU I revisione (dicembre 2012)	6.0	1.5
Programma di Medio Termine 2015-2018 (maggio 2015)	3.0	0.75
III MoU (agosto 2015)	3.75	1.25
Tutti i piani di austerità		1.88
<i>Variazione effettiva nell'avanzo/disavanzo primario 2009-2018</i>		1.55

del deficit effettivo, sia quello primario che quello totale, vediamo che il passaggio all'avanzo di bilancio definitivo si ha solo nel 2016, come stabilito dall'ultimo MoU (tabb. 50 e 51). Ciò conferma che i piani di consolidamento hanno seguito un percorso *adattivo*: progressivamente, dopo un avvio tanto aggressivo e irrealistico quanto destinato all'insuccesso, gli obiettivi sono stati gradualmente adeguati all'andamento reale del deficit e, quindi, "miracolosamente" sono stati raggiunti.

In altri termini, è come se ci fosse stata una soglia di *sostenibilità* economica, sociale e politica dell'austerità alla quale i governi greci, *ma soprattutto le Istituzioni internazionali*, si sono progressivamente adeguati. Questa dinamica processuale, costituita da continui micro-

cambiamenti negli obiettivi di breve periodo delle politiche, può essere letta sia come l'attivazione di processi di apprendimento sia come il riconoscimento esplicito di errori nel policy design originario (IMF 2017, 42).

In sintesi, per quanto riguarda la dimensione fiscale, possiamo concludere che le politiche adottate sono state fallimentari se consideriamo il debito e un successo per quanto riguarda il deficit¹⁸³. E qui è opportuno fare due precisazioni. La prima, lo abbiamo appena visto, è che c'è stato un progressivo ridimensionamento delle aspettative, e questo ha reso possibile realizzare gli obiettivi. Insomma, si è “abbassata l'asticella” per essere sicuri di riuscire a saltarla. In secondo luogo, la riduzione del disavanzo è stata in buona parte ottenuta agendo sul deficit primario e, come abbiamo visto in precedenza, ha implicato uno sforzo fiscale esorbitante rispetto ai risultati, soprattutto se si considera che, come vedremo tra poco, sono stati ottenuti con elevati costi sociali.

I MoU erano dei piani di aggiustamento *economico* e non solamente fiscale o finanziario. Un secondo “pacchetto” di obiettivi intersettoriali erano la crescita economica, la competitività e gli investimenti. Il modello alla base dei MoU si articolava lungo due direttrici: una di breve e una di medio-lungo periodo (fig. 19). Nel *breve periodo* le politiche di austerità - cioè tagli alle pensioni, alle retribuzioni dei dipendenti pubblici e alle spese correnti - avrebbero dovuto generare una sensibile riduzione del deficit primario e di quello totale. Nel *medio-lungo periodo*, invece, le riforme strutturali avrebbero dovuto rendere più efficiente la pubblica amministrazione e portare ad una maggiore competitività sul mercato dei prodotti, del lavoro e dei capitali che si sarebbe tradotta in maggio-

¹⁸³ Come peraltro è accaduto negli altri quattro paesi, cioè Spagna, Portogallo, Irlanda e Cipro, che sono stati oggetto di piani di risanamento finanziario (Somma 2021, 141, nota 4).

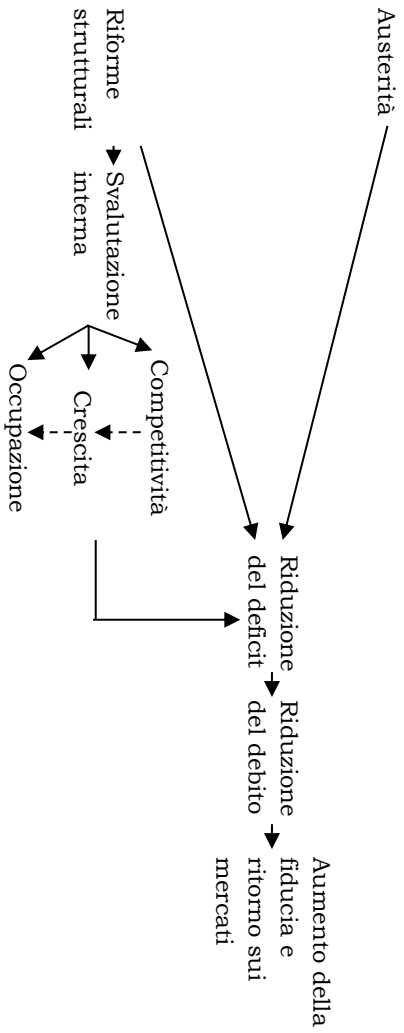


Figura 19. – Il modello alla base dei programmi di risanamento economico

ri introiti fiscali. A questi comportamenti “virtuosi” sarebbero seguiti un aumento della fiducia e quindi il ritorno al finanziamento sui mercati internazionali.

A parte la macchinosità della concatenazione causale composta da numerosi “anelli” ciascuno dei quali era sottoposto a notevoli rischi implementativi, il modello si dimostrò fallace per tre motivi. In primo luogo, i due canali di risanamento interferirono l’uno con l’altro: le politiche di austerità generarono decrescita economica e calo occupazionale che neutralizzarono gli effetti delle riforme strutturali. Inoltre, la consistente riduzione del deficit primario e gli sforzi che furono imposti alla popolazione greca per ottenerla non si tradussero in una diminuzione del debito data l’incidenza degli interessi.

In secondo luogo, come dimostrano i fatti, le politiche di svalutazione interna richiedono tempi lunghi per generare risultati e si sono quindi dimostrate inappropriate in una situazione in cui invece il *tempo* costituiva un vincolo fondamentale.

Infine, le politiche di austerità e le riforme strutturali generarono forti opposizioni ed instabilità politica, a cui fu dato grande rilievo mediatico, riducendo quindi di fatto la credibilità del programma di risanamento.

Non è quindi un caso se l’impatto dei tre programmi sui fondamentali dell’economia è stato a dir poco devastante. Come afferma icasticamente il secondo rapporto di valutazione del Fondo monetario internazionale “la crescita, la competitività e la sostenibilità del debito *non sono state ripristinate*” (IMF 2017, 42, corsivo nostro, nell’originale tutta la frase è in grassetto).

Anzitutto, si è innescata una lunga recessione, durata dal 2009 al 2016, che ha ridotto del 25% circa il Pil (da 239.7 miliardi nel 2008 a 183.1 nel 2016). Quindi più che una austerità espansiva, si è avuta una austerità *recessiva*. La disoccupazione nel 2018 è al 20%, dopo aver toccato il 27.5% nel 2013, a fronte di un tasso europeo dell’8%, e l’inflazione dal 2011 in poi ristagna (tabella 54).

Tabella 54. – *I fondamentali dell'economia greca 2008-2018*

	PIL (1)	Disoccupazione (2)	Inflazione (3)	Bilancia pagamenti (4)	Investimenti (5)
2008	-	7.8	93.6	-15.1	57.6
2009	-1.9	9.6	94.8	12.3	49.4
2010	-5.3	12.7	99.2	-10	39.7
2011	-9.3	17.9	102.5	-8.6	31.6
2012	-7.4	24.5	104.1	-3.5	24.1
2013	-4.7	27.5	103.1	-1.4	22.0
2014	-1.3	26.5	101.8	-0.7	20.6
2015	-0.7	24.9	100.0	-0.8	20.5
2016	-1.1	23.6	99.2	-1.7	21.3
2017	+1.7	21.5	100.3	-1.9	23.2
2018	+1.4	19.3	100.9	-2.8	20.5

Fonte: AMECO

Legenda:

- (1) Pil a prezzi correnti ($\pm\%$ su anno precedente)
- (2) Disoccupazione (% sul totale forza lavoro)
- (3) Inflazione (indice dei prezzi al consumo 2015=100)
- (4) Saldo bilancia dei pagamenti (% Pil)
- (5) Investimenti (miliardi di euro a prezzi correnti)

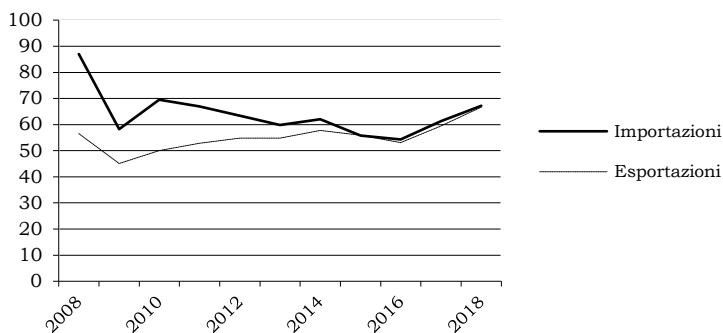


Figura 20. – *Le componenti del deficit commerciale greco (2008- 2018)*

Unico dato positivo è il miglioramento della bilancia dei pagamenti che, tuttavia, non è dovuto a un aumento delle esportazioni, cioè della competitività, ma alla riduzione delle importazioni in seguito alla recessione e alla contrazione della domanda interna (figura 20).

La strategia della svalutazione interna ha conseguito ben magri risultati. Ancora più desolante è il quadro per gli investimenti che si sono ridotti di due terzi dall'inizio della crisi (tab. 54). Come ha affermato il Vice-ministro alle Finanze Theodoros Skylakakis, ed esponente di Nuova Democrazia, "il consolidamento fiscale ha creato un nuovo deficit, il deficit degli investimenti, poiché noi abbiamo ristretto la capacità produttiva dell'economia in termini di capitale e lavoro"¹⁸⁴.

Passando agli obiettivi settoriali, un ambito in cui si sono registrati successi è costituito dalle riforme strutturali. Le riforme del sistema pensionistico, del mercato del lavoro, della pubblica amministrazione, del sistema bancario sono avvenute più o meno rapidamente dopo più di un decennio di inerzia, ricordiamo i tentativi di modernizzazione a metà degli anni '90, durante l'attuazione dei MoU (tabella 31) e stanno proseguendo durante la fase di sorveglianza rafforzata.

A fronte di questo *mix* di successi e fallimenti, abbiamo invece delle vere e proprie sciagure a livello sociale. La riduzione delle spese sociali, l'aumento della disoccupazione e il peggioramento generalizzato delle condizioni di vita dovuti alla recessione hanno avuto esiti rovinosi sul tessuto sociale con l'aumento dei suicidi, degli aborti spontanei, del disagio psichico e dei malati da HIV. Mentre in Europa la percentuale di popolazione a rischio di povertà rimaneva sostanzialmente stabile in Grecia è aumentata fino a raddoppiare nel 2013-2014 (tabella 55).

¹⁸⁴ Dichiarazione rilasciata il 6 dicembre 2019 riportata dal quotidiano *Ekathimerini* edizione *on line* del 12 dicembre 2019.

Tabella 55. – *I costi sociali dell'austerità*

	Popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale (%)		Popolazione a rischio di grave deprivazione materiale (%)	
	Grecia	Media UE	Grecia	Media UE
2009	27.6	21.6	11.0	8.2
2010	27.7	22.0	11.6	8.1
2011	31.0	22.9	15.2	8.8
2012	34.6	23.3	19.5	9.9
2013	35.7	23.1	20.3	9.6
2014	36.0	23.5	21.5	8.9
2015	35.7	23.1	22.2	8.1
2016	35.6	23.1	22.4	7.5
2017	34.8	22.1	21.1	6.6
2018	31.8	21.5	16.7	5.9

Fonte: Eurostat

Certamente si tratta di un effetto non voluto, di una “sciagura”, delle politiche di gestione della crisi (fig. 18). Tuttavia, la Commissione si rifiutò di riconoscere che l'austerità aveva prodotto in Grecia una vera crisi umanitaria, come certifica il rapporto del Consiglio d'Europa sulla violazione dei diritti umani (Mijatović 2018). E proprio questo è uno dei punti su cui il confronto tra il governo di Tsipras, in particolare il Ministro Varoufakis, e le Istituzioni divenne più aspro (Varoufakis 2018, 234).

Nessuna benedizione in questa storia? Nessuna conseguenza positiva non prevista? Forse una c'è. Le politiche di austerità estrema e di condizionalità intrusiva adottate in Grecia, hanno generato i loro anticorpi, cioè il rafforzamento di quelle forze politiche, prima fra tutte la sinistra radicale di DiEM25, che reputano che un'altra Europa, più democratica e meno neoliberista, sia possibile ed auspicabile.

7.2 Errori prevedibili ed evitabili

È chiaro che non è possibile dare una valutazione univoca delle politiche di gestione della crisi data la pluralità delle arene su cui si sono svolte, la molteplicità delle poste in gioco, la varietà degli attori coinvolti e i loro differenti, e spesso divergenti, obiettivi e orizzonti strategici. Ma è altrettanto chiaro il fatto che, sebbene siano stati raggiunti risultati positivi, siano anche stati commessi molti errori. Prova ne è il fatto che ci sono voluti ben tre programmi di salvataggio, che l'assistenza finanziaria inizialmente programmata sia stata quintuplicata, che i fondamentali dell'economia greca siano disastrosi, che il debito non sia diminuito ma, anzi, sia aumentato e che ancora oggi il governo greco sia sottoposto a un regime di *enhanced surveillance*. Pagoulatos (2018) sostiene che i tre MoU – ma il discorso potrebbe essere esteso anche all'attuale regime di sorveglianza rafforzata – sono tra loro concatenati: l'uno non sarebbe altro che il tentativo di correggere gli errori del precedente, commettendone di nuovi. Ha quindi senso porsi due domande. La prima è se gli errori commessi fossero o meno prevedibili, la seconda se fossero o meno evitabili, ovvero se siano stati commessi intenzionalmente o meno (figura 21).

		Errori	
		Prevedibili	Non prevedibili
Errori	Evitabili		
	Non evitabili		


 Area in cui si colloca il caso greco

Figura 21. – *Errori prevedibili ed evitabili*

Nel dare risposta a questi interrogativi si rischia di incorrere nella fallacia del “senno di poi”, evidenziando errori che solo ora, con le informazioni di cui disponiamo, sono evidenti, oppure in quella del controfattuale, “cosa sarebbe accaduto se...”. Onde evitare entrambe faremo riferimento esclusivamente ai documenti prodotti dalle Istituzioni internazionali sia *in itinere* che al termine dei MoU¹⁸⁵. Vedremo cioè se nel momento in cui furono prese determinate decisioni gli attori disponevano delle informazioni e delle conoscenze necessarie a non commettere determinati errori.

Erano prevedibili? Certamente, gli errori erano prevedibili e, infatti, furono anche *previsti* per tempo e con grande precisione fin dall’avvio del primo MoU anche se con modalità e tempi differenti dalla Commissione e dal Fondo monetario internazionale.

L’orientamento della Commissione fu sostanzialmente meno lungimirante e, nel primo anno, più ottimista. Il I MoU contiene una sezione dedicata ai rischi a cui è sottoposto il programma e sottolinea la necessità di

¹⁸⁵ Il Fmi ha effettuato due valutazioni dei due programmi di assistenza alla Grecia a cui ha preso parte (IMF 2013a, 2017a) e ha commissionato al proprio centro di valutazione indipendente un rapporto sugli interventi in Grecia, Irlanda e Portogallo (IEO 2016). L’Esm ha commissionato a una valutatrice indipendente la redazione di un rapporto che, in prospettiva comparata, valuta i cinque programmi di assistenza (Tumpel-Gugarell 2017), così come ha fatto il Parlamento europeo (Sapir, Wolff, de Sousa, Terzi, 2014). La Commissione ha svolto, attraverso valutatori interni, dei *Country Report* di valutazione al termine dei programmi di assistenza per Irlanda (European Commission 2015a), Spagna (European Commission 2016a), Portogallo (European Commission 2016b) e Cipro (European Commission 2019d), il Report sulla Grecia è stato invece redatto dal Esm (ESM). Nel 2017 la European Court of Auditors, la Corte dei Conti europea, ha elaborato una Relazione sull’intervento della Commissione in Grecia (ECA 2017).

monitorarne l'implementazione (European Commission 2010b, 33-36)¹⁸⁶. Tuttavia, prosegue il documento, il programma si fonda su basi solide, in quanto il governo greco ha manifestato la ferma volontà politica di attuarlo e i Paesi partner hanno dato il loro appoggio. Data l'incertezza sulla scena economica internazionale, sono previste forme di flessibilità sia nel caso in cui i risultati siano migliori di quelli previsti, sia nel caso in cui siano peggiori. Il governo greco si impegna inoltre a mantenere un ampio avanzo di bilancio anche dopo la fine del programma.

Un orientamento simile è presente nelle prime due *reviews* dell'agosto e del dicembre 2010 anche se in quest'ultima iniziano a emergere dei dubbi sull'efficacia del programma. In particolare, si segnala che i mercati sopravvalutano la possibilità di un *default*, cosa esclusa tassativamente data la potenziale sostenibilità del debito e i costi che la ristrutturazione del debito implicherebbe (European Commission 2010f, 26; 2010g, 19)¹⁸⁷. Le previsioni iniziano a diventare meno rosee a partire dalla terza *review* del febbraio 2010 in cui non solo la sostenibilità del debito inizia a diventare oggetto di una analisi più accurata, ma si riconosce che l'implementazione del programma sta andando incontro a seri ostacoli (European Commission 2011c, 19). La conferma di queste difficoltà viene poi dalla quarta *review* del febbraio 2011 in cui si introducono due importanti novità. La prima è che si parla di *precondizioni* per il successo del programma,

¹⁸⁶ I rischi sono riconducibili a una contrazione della crescita superiore a quella prevista, l'emergere di tendenze deflattive, il manifestarsi di reazioni negative da parte dei mercati (*spread*), ritardi e ostacoli nella implementazione del programma dovuti a incapacità amministrativa e tensioni politiche, nuove rivelazioni sulla scorrettezza dei dati, instabilità nel settore bancario e contagio da parte di altri Paesi membri.

¹⁸⁷ Si noti come a seconda delle convenienze politiche il parere dei mercati venga ritenuto assolutamente vincolante o, come in questo caso, passibile di errore di valutazione.

ammettendo così implicitamente che esso possa andare incontro ad un fallimento¹⁸⁸. La seconda è che è necessario pensare ad un nuovo e più consistente programma di finanziamenti. Con la quinta *review* dell'ottobre 2011 si prende atto del deterioramento della sostenibilità del debito e che si delinea uno scenario negativo (European Commission 2011e, 14). I segnali di allarme ora sono più che chiari.

Diversi i toni del Fondo monetario internazionale fin dall'inizio dei piani di risanamento. Nella richiesta del primo finanziamento al FMI si afferma che il programma va incontro a rischi derivanti da minori entrate, da maggiori spese sociali, da passività aggiuntive del settore pubblico e finanziario e da maggiori interessi sul debito (IMF 2010a, 11).

Ancora più negative le posizioni che emersero durante la riunione straordinaria del *Board of Executive Directors* del Fmi che si tenne il 9 maggio 2010 per valutare se concedere o meno il prestito alla Grecia. Le minute della riunione e la sintesi che di esse è stata fatta (IMF 2010b, 2010c) sono documenti estremamente interessanti che meritano una accurata lettura. La decisione di concedere prestiti alla Grecia fu criticata dai rappresentanti di vari paesi da quattro punti di vista. Il primo, relativo al ritardo con cui era stato richiesto l'intervento del Fmi "evidenziava lacune nell'architettura dell'Eurozona, inclusa la sua strategia di comunicazione (piuttosto confusa), che apparve 'frammentaria' secondo la presidenza statunitense" (IMF 2010b, 1)¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Le precondizioni sono a) la rigorosa implementazione delle riforme strutturali, b) l'accelerazione del processo di privatizzazioni, c) il massimo consenso politico e sociale nei confronti delle riforme data la loro ampiezza, durata e natura e d) il rafforzamento dell'assistenza tecnica data la carenza di capacità istituzionali.

¹⁸⁹ Il testo originale delle minute è ancora più caustico della sintesi (IMF 2010b) in quanto afferma testualmente che

Seconda critica, avanzata dalla rappresentanza cinese e svizzera, fu che la capacità della Grecia di sostenere il debito dipendeva dal suo tasso di crescita; anche un minimo scostamento dallo scenario anticipato avrebbe portato a un allontanamento dagli obiettivi di consolidamento fiscale. La dirigenza del Fmi rispose a questa previsione, che si dimostrò poi esatta, che vi erano anche rischi in senso positivo, dato che la dimensione dell'economia informale era incerta. Si trattava, è evidente, di una risposta sorprendente in quanto il "sommerso", che significava precariato, evasione fiscale e mancato rispetto dei diritti dei lavoratori e delle norme di sicurezza, da elemento di debolezza del sistema socio-economico greco divenne un suo possibile punto di forza.

In terzo luogo, alcuni direttori generali, in particolare quelli di Argentina, Australia, Canada, Brasile e Russia, focalizzarono l'attenzione sugli *immensi* rischi del programma il cui successo dipendeva essenzialmente dalla realizzazione di riforme strutturali definite ambiziose (IMF 2010c, 7, 8, 19). Sul punto fu particolarmente corrosiva la posizione del rappresentante australiano che ritenne la condizionalità politica imposta alla Grecia eccessiva e la paragonò ad una sorta di "lista della spesa" (IMF 2010c, 37). Quarto punto, decisivo, fu deplorata l'assenza di una manovra di ristrutturazione del debito che aveva sempre caratterizzato i piani di intervento del Fmi (IMF 2010c, 2-3).

“una delle più grandi lezioni per tutti i giocatori è che ci sono lacune nell'architettura istituzionale esistente, che devono essere affrontate se l'esperimento dell'Eurozona (...) supera la sua prima prova e di fatto funziona. (...) Una lezione immediata che dovrebbe essere affrontata è la necessità di migliorare in modo significativo la strategia di comunicazione, a dire il vero di dimostrare che c'è una strategia di comunicazione, ovvero mostrare fiducia nel fatto che esiste un processo decisionale basato sulla coesione” (IMF 2010c, 62-63).

Nonostante queste pesanti obiezioni, il prestito alla Grecia fu concesso. Tuttavia, la risposta data dallo staff del Fondo monetario internazionale alla richiesta di finanziamenti fu a dir poco allarmante; non solo vengono confermati i timori espressi dal precedente documento (IMF 2010d, 23-24) ma vengono evidenziati altre due criticità che rendono il successo del programma ancora più improbabile. Il primo è che i vari fattori di rischio se si verificano *singolarmente* e su *scala limitata* sono compatibili con una inversione di tendenza nella dinamica del debito, se invece si verificano *congiuntamente* rendono il suo andamento chiaramente insostenibile (IMF 2010d, 38)¹⁹⁰. In altri termini, il successo del programma – quindi la riduzione del debito e il ritorno ai mercati – dipende dal verificarsi fortuito del combinato disposto assai improbabile di fattori favorevoli.

In secondo luogo, si afferma che il netto aumento del debito giunto al 115% del Pil nel 2009 può essere attribuito a tre fattori che *continueranno a gravare sulla Grecia per un certo periodo di tempo*: (i) un crollo nella crescita economica, (ii) alti tassi di interesse reali (...), e (iii) un netto aumento del deficit fiscale al 13.6% del GDP (IMF 2010d, 37, corsivo nostro). È quindi incomprensibile capire come si possa sperare in una riduzione del debito pubblico se permangono le sue cause. E, infatti, nello stesso documento si giunge alla conclusione che essendoci *significative incertezze* sulla sostenibilità del debito nel medio periodo, è difficile affermare *categoricamente* che questo obiettivo, venga realizzato *con alta*

¹⁹⁰ Dalla analisi di sostenibilità del debito effettuata dal Fondo monetario internazionale emerge che qualora i fattori di rischio, chiamati *shock esogeni avversi*, si fossero verificati tutti congiuntamente il debito pubblico nel 2020 sarebbe stato il 230% del Pil, mentre il verificarsi di uno solo avrebbe portato il debito in una fascia compresa, a seconda dello shock verificatosi, tra il 130 e il 175%, come poi di fatto si è verificato (IMF 2010d, 38, figura A1).

probabilità (IMF 2010d, 22, i termini in corsivo sono tratti dal testo originale). Il che significa riconoscere che vi è la ragionevole probabilità che il debito anche nel medio periodo risulti insostenibile.

Oltre a mettere in evidenza l'alea che grava sul successo del programma, il documento sottolinea altri due punti rilevanti ai fini della valutazione delle politiche adottate. Il primo è che le riforme strutturali costituiscono il *core* delle strategie di gestione della crisi. "Il successo di lungo periodo del programma ruota intorno a riforme strutturali profonde e onnicomprensive – rendere il mercato del lavoro più flessibile, eliminare le pervasive barriere all'entrata e alla libera competizione e riformare le imprese pubbliche, sono alcuni tra gli obiettivi più importanti. Senza tali riforme, la Grecia non sarà in grado di recuperare competitività, la crescita e i redditi reali rimarranno stagnanti e la disoccupazione alta, e il carico del debito alla fine risulterà insostenibile" (IMF 2010d, 25).

Il secondo è la consapevolezza dei costi *sociali* e degli ostacoli *politici* incontro a cui sarebbe andato il programma durante la sua implementazione (IMF 2010d, 26). Non solo le politiche di austerità sono per loro natura impopolari, ma già in passato in Grecia i tentativi di attuare riforme come quelle prospettate dal I MoU – verso la deregolamentazione e la liberalizzazione dei mercati - avevano sollevato l'opposizione dei gruppi sociali che vedevano erose le loro tutele.

Insomma, se consideriamo congiuntamente i rischi di natura economica e quelli di natura politica, i fattori che avrebbero sconsigliato il *policy design* che poi è stato adottato prevalgono nettamente rispetto a quelli che ne hanno legittimato la scelta. Fattori che, in ultima analisi, sono riconducibili (IMF 2010d, 27):

- alla strenua volontà politica del governo greco di attuare i programmi, che da un certo momento in poi verrà meno,

- alla disponibilità degli altri Stati membri a offrire sostegno finanziario, che fu concesso a caro prezzo (Paganotarea 2013, cap. 7) e, soprattutto,

- il timore di ricadute ed effetti di contagio, che regolarmente si verificarono

Il tono rimane sostanzialmente identico anche nelle prime tre *reviews* del settembre 2010, dicembre 2010 e marzo 2011. Ci sono rischi sostanziali di fallimento, ma il debito, se non si verificano *shocks* esogeni avversi rimane sostenibile. È con la quarta *review* del luglio 2011 che queste (apparenti) certezze si incrinano. Anzitutto, vengono resi più realistici i valori-obiettivo e gli scenari macroeconomici, smorzando l'ottimismo della prima versione del I MoU. Ma soprattutto, si riconosce che qualora il programma non venisse realizzato completamente e tempestivamente – a causa di un aggiustamento fiscale incompleto, di privatizzazioni insufficienti o di ritardi nell'implementazione delle riforme strutturali – il debito rimarrebbe a livelli alti ed insostenibili fino al 2020 (IMF 2011b, 11). In altri termini, con il passare dei mesi i margini di successo diventano sempre più incerti ed esigui. La quinta *review* del dicembre 2011 è ancora più tassativa: il debito potrà essere reso sostenibile solo con un nuovo programma di prestiti che veda la partecipazione dei creditori privati e pubblici (modo elegante di chiamare l'*haircut*) e, comunque, ciò non ridurrebbe i rischi di fallimento che permangono (2011c, 13).

Anche il secondo programma di aiuti viene avviato con la consapevolezza che ci sono possibilità di fallimento. Nell'introduzione del II MoU si afferma che “i rischi di implementazione rimarranno *molto alti*” (European Commission 2012b, 14, corsivo nostro). Ancora più netto è il giudizio formulato nel rapporto del Fondo monetario internazionale in risposta alla richiesta di ulteriori finanziamenti. La Grecia afferma il documento “ha ben pochi, ammesso che ne abbia, margini per assorbire shock esterni avversi o scostamenti dal programma” (IMF 2012, 2). Vengono quindi individuate con grande

precisione – e, si noti, con altrettanta *lungimiranza* - le cause del possibile fallimento. Ritardi o lacune nell'implementazione, tempi di risposta dell'economia alle politiche di svalutazione interna più lunghi di quelli attesi o moltiplicatori fiscali più alti del previsto che rallentano la crescita avranno come risultato una ulteriore recessione e l'aumento del debito. Viene poi dedicata attenzione ai rischi *politici* dovuti alle imminenti scadenze elettorali i cui risultati potrebbero pregiudicare la continuità nella attuazione del programma. Tutto ciò si verificherà puntualmente.

La dimensione politica diventerà poi sempre più importante. Già nella prima *review* del dicembre 2012 si afferma che “il rischio chiave concerne l'implementazione complessiva delle politiche, dato che la coalizione che sostiene il governo appare fragile e alcune componenti del programma incontrano resistenza politica, nonostante la determinazione del governo” (European Commission 2012c, 15). Forti dubbi permangono anche sulla sostenibilità del debito (*ivi*, 67). Nella seconda *review* si afferma che “i rischi nell'implementazione del programma rimangono formidabili (*sic!*) ma ci sono anche alcuni rischi verso il miglioramento” (European Commission 2013b, 16)¹⁹¹. Ma, si ribadisce anche qui, i rischi maggiori sono quelli derivanti dalla politica, in particolare dalla fragilità della maggioranza di governo e dal possibile amplificarsi

¹⁹¹ I “rischi verso il miglioramento” – espressione a dir poco curiosa – sono in effetti delle pie speranze, la cui aleatorietà è testimoniata dall'abbondante uso dei condizionali con cui vengono minuziosamente elencate: la riduzione dell'incertezza e l'aumento nella fiducia derivanti da una *strong policy implementation* (evocata subito dopo aver elencato tutti i rischi che gravano su di essa), la spinta generata dalla forte iniezione di liquidità, dal pagamento degli arretrati, dal calo della disoccupazione e da una promettente stagione turistica, nonché da un aumento degli investimenti. Tutte cose che sarebbero potute accadere non sono accadute e, soprattutto, non si capisce per quale motivo sarebbero *dovute* accadere.

delle proteste e dell'opposizione alle politiche del governo da parte della popolazione stremata dagli effetti delle politiche di consolidamento fiscale, dalla recessione, dalla disoccupazione e dalla erosione delle politiche di welfare (European Commission 2013b, 52-53).

Ancora più esplicito è il Fondo monetario internazionale che nelle prime due *reviews* pubblicate congiuntamente nel gennaio 2013 afferma che “la netta perdita di consenso per il programma e la *ricostruzione di una opposizione determinata* hanno indebolito in modo significativo l'abilità della Grecia di intraprendere le ambiziose politiche *frontloaded* previste dal programma di aiuti finanziari” (IMF 2013b, 12, corsivo nostro). Nella terza *review* del giugno 2013, dopo aver sottolineato come il programma possa andare incontro ad inconvenienti considerevoli, si conferma che i rischi politici rimangono elevati alla luce dell'elevata disoccupazione e dei disagi sociali” (IMF 2013c, 12, 6). Ancora più allarmanti appaiono i rischi e le prospettive dopo l'uscita di Sinistra Democratica dalla maggioranza di governo in seguito alla chiusura dell'ente radiofonico pubblico (IMF 2013d, 5 e 12).

Gli errori commessi con il primo MoU sono stati di natura essenzialmente economica, mentre quelli commessi con il secondo MoU di natura politica. Nella prima fase delle politiche di gestione della crisi greca si sono sottovalutati gli effetti negativi delle politiche di austerità sulla crescita economica e sull'occupazione, mentre nella seconda fase si sono minimizzate le loro conseguenze politiche. Tuttavia, si tratta di errori che erano stati ampiamente previsti, soprattutto dal Fondo monetario internazionale, con grande anticipo. Si tratta ora di capire se fossero evitabili ovvero se siano stati compiuti intenzionalmente o meno.

Erano evitabili? Oltre ad essere stati previsti gli errori commessi erano anche evitabili? Anche in questo caso la risposta al quesito è affermativa (figura 18). Il parere delle Istituzioni internazionali, in particolare del Fondo monetario internazionale, è chiaro: gli esiti nega-

tivi generati dalle politiche di gestione della crisi in Grecia potevano essere evitati, o perlomeno mitigati, adottando - sulla base delle esperienze pregresse, delle conoscenze disponibili e del buon senso - misure e interventi differenti. Si noti, non necessariamente una strategia totalmente *alternativa* a quella che fu scelta nel corso della giuntura critica della primavera del 2010 (vedi capitolo 3), ma una sua variante evolutiva, progettata in base ai risultati negativi che andavano accumulandosi trimestre dopo trimestre in un processo di apprendimento esperienziale come stava accadendo sull'arena europea (cfr. paragrafo 4.5). Ma procediamo con ordine.

Certamente, la situazione di fronte alla quale ci si trovò tra il 2009 e il 2010 non era semplice: i problemi da fronteggiare erano nuovi e le autorità e i governi erano impreparati, il tempo era un vincolo stringente per le pressioni incalzanti dei mercati e la posta in gioco nel giro di pochi mesi era diventata altissima. Come abbiamo visto, le politiche adottate nel corso della giuntura critica potevano essere interpretate come una scelta obbligata, ma non per questo valida. E questo apparve chiaro fin dall'inizio. Ma, nonostante ciò, non vi furono cambiamenti significativi, il paradigma di policy è rimasto lo stesso dal 2010 ad oggi.

Per evitare gli errori a cui si è andati incontro sarebbe stata necessaria una flessibilità *crescente* nella implementazione delle politiche di bilancio. Invece, “gli obiettivi fiscali divennero ancora più ambiziosi quando la recessione superò le aspettative (...) e le correzioni non vennero fatte fino alla quinta *review* del dicembre 2011. Un aggiustamento anticipato degli obiettivi avrebbe moderato la contrazione, ma il programma avrebbe richiesto un finanziamento aggiuntivo” (IMF 2013a, 22). Tuttavia, e qui passiamo al secondo ostacolo alla correzione degli errori *in itinere*, l'ipotesi di una ristrutturazione del debito fin dall'inizio del programma, sebbene auspicata sia dal Fondo monetario internazionale che da numerosi econo-

misti di fama internazionale, venne esclusa¹⁹². E il ritardo nella ristrutturazione del debito ebbe costi considerevoli in quanto tra il 2010 e il 2012 furono rimborsati a prezzo pieno 50 miliardi di titoli, equivalenti a circa il 15% del debito pubblico greco, (2017a, 45).

Un altro modo per evitare i fallimenti a cui sono andati incontro il primo ed il secondo MoU sarebbe stato tenere conto della storia recente della democrazia greca. Sulla scorta della resistenza suscitata dai tentativi di riforma degli anni '90 e dai fallimenti a cui erano andati incontro sarebbe stato opportuno un approccio più graduale alle riforme, mentre si optò nettamente per una strategia *frontload* (IMF 2017, 6). Il continuo invito alla determinazione politica e alla *ownership* del programma, viste come condizioni necessarie per la realizzazione delle riforme strutturali, mettono in evidenza come le Istituzioni internazionali fossero perfettamente consapevoli che quella era una criticità, se non *la criticità*, fondamentale per la realizzazione del programma. Nonostante questo, resero la condizionalità ancora più intrusiva ricorrendo a un uso costrittivo della leva finanziaria. Cioè, proprio mentre riconoscevano l'importanza decisiva della determinazione del governo e del consenso che era in grado di raccogliere, lo indebolivano nei fatti imponendo scelte che ne minavano la coesione e la stabilità.

Infine, sarebbe stato opportuno dedicare maggiore attenzione alle indicazioni del Fondo monetario internazionale che già nel 2010, e poi ancora nel 2012, aveva segnalato i notevoli rischi a cui erano sottoposti i programmi (IMF 2013a, 26) per i loro obiettivi troppo ambiziosi e le loro assunzioni irrealistiche e ottimistiche. Le

¹⁹² Nella valutazione *ex post* del Fondo monetario internazionale (IMF 2013a, 29, nota 17) vengono menzionati più di dieci economisti - tra cui Roubini, Rajan, Pisani-Ferry, a cui possiamo anche aggiungere Varoufakis - che sostennero nel 2010 che il default della Grecia o la ristrutturazione del suo debito erano inevitabili.

continue revisioni degli obiettivi e delle stime di crescita testimoniano come le decisioni prese fossero più uno strumento per assicurare i mercati che un mezzo per prendere decisioni utili a risolvere la crisi greca.

Focalizziamo l'attenzione sui passaggi fondamentali nei quali avrebbero potuto esserci dei cambiamenti e non ci sono stati o, se ci sono stati, hanno accentuato gli errori in corso, invece di correggerli.

Già nella seconda *review* del dicembre 2010 si nota come, nonostante un promettente avvio, siano emerse delle difficoltà nel realizzare il programma. Viene quindi auspicata una *seconda* ondata di misure di consolidamento fiscale e di riforme strutturali e soprattutto una maggiore determinazione nel contenere l'opposizione degli "interessi costituiti" (*vested interests*) (European Commission 2010g, 8, 15, 25; IMF 2010e, 2, 7-8). Ai primi fallimenti delle politiche di austerità e svalutazione interna si risponde con l'inasprimento delle politiche adottate (*exploiting*), invece di aprire una fase di riflessione e di esplorazione (*exploring*) di altre possibilità¹⁹³. Insomma, i risultati sono stati deludenti non in quanto la politica era sbagliata, ma perché non era stata adottata con la sufficiente incisività e determinazione: questo è il *frame* che ha legittimato per quasi un decennio le politiche di gestione della crisi in Grecia e ha legittimato e generato gli errori commessi¹⁹⁴.

La strategia dell'*exploiting*, tuttavia, non sortì gli effetti desiderati. infatti "le autorità greche ebbero

¹⁹³Di fronte ad un fallimento, effettivo o previsto, una organizzazione può rispondere con due strategie: esplorare strade alternative (*exploring*) o intensificare l'applicazione della strategia in uso (*exploiting*).

¹⁹⁴ "Importanti obiettivi fiscali non sono stati raggiunti, il che ha portato all'adozione di misure *addizionali* di consolidamento fiscale durante il 2010 e il 2011" (European Commission 2012b, 11, corsivo nostro).

difficoltà nell'implementazione del programma durante l'estate [2011], accumulando ritardi su una gamma di politiche. La resistenza sociale al programma continuò ad intensificarsi mentre l'economia si indeboliva e gli attacchi dell'opposizione al programma aumentavano rapidamente” (IMF 2011c, 5).

Nel rapporto di valutazione del primo MoU il Fondo monetario internazionale fornisce un impietoso elenco degli errori commessi che mette in discussione le basi stesse del paradigma di policy che fu adottato, e che tuttavia rimase immutato nei successivi MoU (IMF 2013, 21-28)¹⁹⁵. Il secondo programma di assistenza 2012-2015 avrebbe potuto essere l'occasione per correggere questi errori, ma così non fu, anche se ciò sarebbe stato possibile. Infatti, vero è che il primo rapporto fu pubblicato nel giugno 2013, cioè 15 mesi dopo l'approvazione del secondo MoU, ma alcune delle sue “lezioni” erano già note da tempo come sottolinea con una nota di polemica il rapporto di valutazione del secondo programma di aiuti 2012-2015 (IMF 2017, 44, box 1).

Lo stesso rapporto prende atto del sostanziale fallimento del secondo piano di aiuti e dopo aver riconosciuto che, date le condizioni avverse, “qualunque altro programma, per quanto ben progettato, sarebbe potuto fallire” conclude icasticamente affermando che “le possibilità di successo del programma avrebbero potuto essere

¹⁹⁵ L'elenco, curiosamente recepito *in toto* dalla valutazione ex post del Mes (MES 2020, 128, Box 7.2), includeva: a) ritardo nella ristrutturazione del debito, b) eccessive intrusività delle riforme strutturali basata sull'errata convinzione che la minuziosa descrizione delle riforme da attuare potesse sostituire la scarsa *ownership* del programma da parte del governo greco, c) sottovalutazione sistematica delle conseguenze politiche delle scelte di politica economica, d) assunzioni di crescita troppo ottimistiche ignorando il fatto che in una unione monetaria un paese non può ricorrere alla svalutazione competitiva.

in qualche misura maggiori se il grado di ambizione dei suoi obiettivi e l'ottimismo delle sue assunzioni macroeconomiche fossero stati più moderati. Un approccio meno ambizioso avrebbe richiesto un maggiore finanziamento, un maggiore alleggerimento del debito" (IMF 2017, 42).

La terza opportunità per imprimere un cambiamento alle politiche di gestione della crisi avrebbe potuto essere il terzo MoU. Qui si ridusse la pressione sul consolidamento fiscale, anche se vi furono ulteriori tagli alle pensioni, ma solo perché i risultati raggiunti in termini di deficit primario e totale erano più che positivi. Si inasprirono invece i vincoli di condizionalità politica, diventando quasi punitivi.

Per concludere, gli errori compiuti - e non furono né pochi né trascurabili, non fosse altro che per i gravi danni creati alla popolazione greca - sono stati previsti e segnalati, ma non sono stati corretti, se non al margine e in ritardo, anche se ve ne era la possibilità. Perché?

Far riferimento all'incompetenza - soprattutto nel campo della comunicazione istituzionale - può spiegare al massimo alcune goffe manovre iniziali: il "puntare il dito" nei confronti della manovra del febbraio 2010 del governo greco, la dichiarazione di Deauville o le frequenti correzioni agli obiettivi e alle proiezioni macroeconomiche che hanno generato incertezza, sfiducia e panico.

Questa spiegazione perde di salienza nel momento in cui i segnali del fallimento iniziano ad essere chiari e, soprattutto, gli effetti recessivi dell'austerità, le "sciagure", vengono riconosciuti dalle stesse Istituzioni internazionali. Ed è anche limitata la validità cronologica della spiegazione, avanzata da numerosi commentatori, che fa riferimento agli interessi delle banche francesi e tedesche, contrarie ad una ristrutturazione che le avrebbe danneggiate finanziariamente. Quando la loro esposizione si riduce drasticamente (Minenna 2015a), questa ipotesi, che all'origine era fondata (Varoufakis 2018, 50 e sgg.), perde salienza esplicativa. Perché proseguire ed

intensificare l'applicazione di politiche che si stanno dimostrando inefficaci quando i principali creditori privati esteri hanno ritirato i loro capitali e a partire dal 2011 sono stati costituiti robusti *firewalls* a livello europeo? Perché continuare a gravare la Grecia di ulteriori debiti, spostando il problema in là di decenni, *to kick the can down the road* dicono gli inglesi, invece di affrontarlo subito?

L'ipotesi esplicativa non può limitarsi a interpretare le misure iniziali, ma deve essere valida per tutto il periodo considerato. Occorre quindi focalizzare l'attenzione sulla caratteristica principale delle politiche di gestione della crisi greca e cioè che si sono svolte su due differenti arene – quella greca e quella europea – dando così luogo a quelli che abbiamo definito *overlapping games* (capitolo 3)¹⁹⁶. Il punto cruciale è che esiste una asimmetria strutturale originaria tra le due arene in quanto in brevissimo tempo l'arena europea diventa quella dominante. Non solo perché tutti i provvedimenti rilevanti sono stati presi in quella sede e i governi greci sono stati obbligati ad implementarli, data la dipendenza finanziaria della Grecia dagli aiuti internazionali, ma soprattutto perché le decisioni adottate sono state progettate assumendo come destinatario delle politiche di gestione della crisi non le imprese e le famiglie greche, ma i mercati o gli altri paesi dell'Eurozona. In altri termini, “la crisi greca è sempre stata affrontata pensando soprattutto agli effetti che le scelte effettuate in quel paese

¹⁹⁶ Il concetto di *overlapping games* fa parte di una più ampia famiglia di modelli analitici che focalizzano l'attenzione a) sulle strategie adottate dagli attori che si collocano all'interno di reticoli regolati da norme (e quindi utilizzano la metafora del “gioco”) e b) sulla molteplicità dei livelli, ovvero delle arene, su cui tali giochi si svolgono. Negli *overlapping games* le arene non sono separate, anche se tra loro interdipendenti, come nei *two level games* (Putnam 1988), né incluse una nell'altra come nei *nested games* (Tsebelis 1988), bensì sono distinte ma parzialmente sovrapposte.

potevano avere *sugli altri membri dell'euro e in particolare sull'evoluzione complessiva della politica dell'area*. Ogni scelta è stata presa avendo in mente il 'segnale' che questa avrebbe dato ai vari paesi e alle diverse opinioni pubbliche" (Bordignon 2015, 58, corsivo nostro).

Si spiegano così l'uso della Grecia come laboratorio della nuova *governance* europea, l'attenzione quasi ossessiva al rassicurare i mercati, il timore di incentivare forme di azzardo morale, la durezza esemplare nel "punire" un paese refrattario ad assecondare la disciplina fiscale europea e dei mercati, la paura del contagio che a partire dal 2012 era diventato un'ipotesi remota, se non totalmente infondata. L'ostinazione delle Istituzioni europee nel riproporre pervicacemente un paradigma di policy che si stava dimostrando fallimentare *per la Grecia* non era altro che l'anticipazione delle politiche attuate dalla Commissione europea e dalla Banca centrale europea negli anni successivi. Politiche riconducibili al disperato sforzo di salvare a tutti i costi - *whatever it takes*, appunto, disse Mario Draghi - l'euro, la cui sopravvivenza era stata minacciata proprio a partire dalla crisi greca.

Quindi, in questa prospettiva, cioè quella dei *reali* destinatari delle politiche - non i governi greci, ma gli stati europei, in particolare quelli periferici, indebitati, prodighi e fiscalmente indisciplinati - non furono commessi errori di valutazione e previsione, ma scelte perfettamente razionali che, in quanto tali, non andavano corrette, se non al margine, per almeno due ragioni. Anzitutto, perché si trattava di politiche che creavano *benefici diffusi* - difesa e mantenimento dell'euro, stabilizzazione finanziaria, rafforzamento del progetto e del modello di sviluppo europeo - generando *costi concentrati* che gravavano e graveranno per alcune generazioni sulla popolazione greca¹⁹⁷. In secondo luogo, perché cambiare

¹⁹⁷ L'arena europea assunse importanza fondamentale anche per la sinistra radicale dopo il 2015. Yanis Varoufakis,

paradigma di policy in Grecia avrebbe di fatto delegittimato il disegno politico e istituzionale – la nuova *governance* europea – che si stava costruendo per l'intera Europa.

poco dopo essere uscito dal governo, fonda il movimento transnazionale DiEM25, sigla che fonde l'acronimo di Democracy In Europe e la data entro cui il processo di costruzione della *governance* europea avrebbe dovuto essere portato a termine secondo la Relazione dei cinque Presidenti, con l'obiettivo di contrastare il modello di regolazione politico-economica che si sta affermando a livello europeo.

8. *Fine della sovranità e sospensione della democrazia*

Come abbiamo visto nella prima parte, con il comunicato del'11 febbraio 2010 e la successiva firma del I MoU, la Grecia perde la sua sovranità in quanto il governo greco si impegna ad attuare le politiche economiche imposte dalle Istituzioni internazionali, pena la perdita degli aiuti finanziari necessari a pagare i propri debiti. Questo commissariamento è proseguito non solo con il secondo e il terzo MoU, ma anche dopo la fine del programma di aiuti.

In generale, le politiche di austerità sono impopolari in quanto implicano l'aumento delle tasse e la contrazione delle spese. In Grecia, dove i cittadini erano stati abituati dai primi anni '80, a governi tanto lassisti sul piano tributario quanto generosi nella erogazione di stipendi pubblici e pensioni (Matsaganis 2011), l'adozione di forme estreme di rigore finanziario, per di più imposte da attori esterni, ha portato ad una conflittualità sociale più elevata che negli altri paesi, a cambiamenti nella struttura del sistema dei partiti (Mylonas 2018, 49) e a fasi di intensa instabilità di governo.

In questo capitolo analizzeremo le conseguenze politiche e istituzionali della adozione di misure di austerità e rigore finanziario. Vedremo come il dissenso di ampie fasce della popolazione si è manifestato attraverso forme non convenzionali di partecipazione politica (8.1), come sia stato successivamente incapsulato in nuovi canali di rappresentanza elettorale e parlamentare (8.2), come questi mutamenti abbiano generato una crescente opposizione all'attività degli otto "governi dell'austerità" che si sono succeduti (8.3) e come, nonostante tutto ciò, sia stato possibile proseguire implacabilmente sotto il vincolo stringente - o, sarebbe meglio dire, sotto il ricatto - della condizionalità politica, lungo la strada degli aiuti finanziari, dell'austerità e delle riforme strutturali.

8.1 *Le manifestazioni di protesta*

La mobilitazione anti-austerità ha dato vita ad un lungo ciclo di protesta che, con andamenti differenziati a seconda delle fasi considerate, si è articolato dall'inizio del 2010, ancora prima che venisse firmato il primo MoU, fino alla fine del 2018, dopo il termine del terzo programma di aiuti. Si è trattato di un movimento che per durata e dimensioni – pensiamo al numero e alla frequenza delle manifestazioni e degli scioperi e all'alto tasso di partecipazione – non solo non ha precedenti nella storia della Grecia democratica (Chatzistavrou 2018, 250) ma costituisce una eccezione anche rispetto ad altri paesi in cui sono state adottate politiche di austerità (Rüdig e Kariotis 2014, 488) (tabella 56).

Tabella 56. – *Partecipazione non convenzionale 2008-2014 (eventi di grandi dimensioni per milione di abitanti)*

	Grecia	Italia	Spagna	Portogallo
2008	15.0	1.3	1.2	0.9
2009	6.2	2.8	2.2	2.4
2010	25.6	3.0	3.8	2.8
2011	35.7	4.6	5.6	4.0
2012	31.1	2.9	8.9	6.7
2013	21.2	2.8	5.6	4.9
2014	17.6	2.9	4.8	1.6
Totale 2009-2014	21.8	2.9	4.6	3.3

Fonte: Morlino e Raniolo (2018, pagina 172, tabella A1)

Giusto per dare un'idea delle dimensioni della protesta riportiamo qualche dato. Anzitutto, la quantità di dimostrazioni. Secondo i dati forniti dalla polizia, vi sono state su tutto il territorio nazionale, 7.123 manifestazioni nel 2010, 5.645 nel 2012, 6.231 nel 2013 e 3.023 nel primo semestre del 2014 (Rüdig e Karyotis 2014)¹⁹⁸. Se prendiamo in considerazione solo gli eventi di grandi dimensioni – cioè quelli con più di 5.000 partecipanti – dal febbraio 2010 al dicembre 2012 ve ne sono stati 31 e a 15 di essi hanno preso parte, nella sola città di Atene, dalle 100.000 alle 500.000 persone (Diani e Kousis 2014, 391, tab.1). Da una indagine demoscopica condotta nel dicembre 2010 e poi ripetuta nel dicembre del 2011 risultava che la percentuale di cittadini greci che aveva partecipato alle manifestazioni contro le politiche di austerità era passata dal 23% al 36% (Karyotis e Rüdig 2018, 160-161). Altro dato significativo è che nell'intero periodo considerato, cioè dal 2010 al 2018, vi sono stati 28 scioperi generali, quattro dei quali della durata di 48 ore e i restanti di 24 ore.

All'interno di questo ciclo "lungo" di protesta sono individuabili tre fasi le cui differenti caratteristiche consentono di spiegare quanto accade a partire dal 2012 sull'arena elettorale e nel sistema dei partiti¹⁹⁹.

La prima fase inizia e termina con due scioperi generali, cioè quello del 24 febbraio 2010 in risposta al primo pacchetto austerità del governo Papandreou e quello del 23 febbraio 2011 sempre contro le misure

¹⁹⁸ Cioè, in media, ci sono state ogni giorno 19.5 manifestazioni nel 2010, 15,4 nel 2011, 17,00 nel 2012 e 16,5 nel primo semestre del 2013.

¹⁹⁹ La ricostruzione delle fasi si basa principalmente sui lavori di Diani e Kousis (2014) e Karyotis e Rüdig (2018) che, sebbene condotte con tecniche di ricerca differenti - lo spoglio della stampa e dei social media i primi, indagini demoscopiche e fonti dirette della polizia i secondi - giungono a risultati sostanzialmente convergenti.

prese dal governo. Le proteste si intensificano ovviamente in maggio e giugno 2010 in coincidenza con la firma del primo MoU²⁰⁰. È una fase caratterizzata dalla centralità dei sindacati dei lavoratori e dei militanti della sinistra “tradizionale” con esperienze, talvolta plurienali, di militanza politica. Gli obiettivi sui quali si concentrano le proteste sono le misure inedite di austerità e, soprattutto, le responsabilità di chi ha provocato la crisi.

Dopo una pausa di alcuni mesi – pausa *relativa* si intende, in quanto le dimostrazioni proseguono in tutto il paese – nel maggio 2011 si apre la seconda fase di proteste che durerà fino al febbraio 2012 con uno sciopero generale di due giorni. Durante questo periodo non solo si ha una *escalation* del conflitto che conoscerà il suo culmine tra il settembre e l’ottobre 2011, ma anche un cambiamento nelle forme che esso ha assunto²⁰¹.

Si afferma, infatti, in questi mesi, sulla scia degli *Indignados* spagnoli, il “Movimento delle piazze” - i cosiddetti “Indignati greci” (*Aganaktismeni*) - che imprime un mutamento radicale, anche se temporaneo, alla campagna anti-austerità. Anzitutto, il ricorso sistematico a forme non convenzionali di partecipazione politica, prima tra tutte l’occupazione permanente di luoghi pubblici, con l’organizzazione di momenti di protesta e di proposta (assemblee, dibattiti, seminari)²⁰².

²⁰⁰ Il 5 maggio 2010 c’è uno sciopero generale alla cui manifestazione partecipano solo ad Atene 250.000 persone e, dato ancora più significativo, tra maggio e giugno 2010 si svolgono su tutto il territorio nazionale più di 1600 manifestazioni di protesta.

²⁰¹ Nel solo mese di ottobre 2011 si svolgono non solo cinque dei trentuno grandi eventi di protesta, con ben due scioperi generali, uno dei quali di 48 ore, ma hanno luogo circa 1.400 manifestazioni su tutto il territorio nazionale.

²⁰² Emblematica di queste nuove modalità di partecipazione è l’occupazione di piazza Syntagma ad Atene di fronte al Parlamento greco che iniziata il 25 maggio 2011 è finita con un violento sgombero da parte della polizia l’11 luglio 2011.

In secondo luogo, muta la platea dei partecipanti in quanto si mobilitano anche cittadini che non solo non avevano esperienze politiche pregresse, ma che a volte non erano legati ai sindacati e ai partiti di sinistra, bensì alla destra estrema. La protesta assume quindi un carattere *trasversale* che coinvolge militanti “tradizionali” e persone comuni, disoccupati e occupati in differenti settori produttivi, forze politiche della sinistra radicale (SYRIZA) e dell’estrema destra (Alba dorata).

Terzo punto, questa marcata eterogeneità fece sì che il “movimento delle piazze” fosse caratterizzato da una *identità debole*: i partecipanti erano uniti esclusivamente dal rifiuto delle politiche di austerità e il risentimento nei confronti delle élite finanziarie e politiche che avevano condotto il paese in quella situazione, ma di fatto non vi era una piattaforma politica comune. Si viene quindi a creare una discrasia tra la forte spinta propulsiva generata dal “movimento delle piazze” e l’assenza di una proposta politica unitaria e costruttiva. Ed è la necessità di colmare questo *vuoto* di rappresentanza politica che genererà i mutamenti che nel 2012 investono il sistema dei partiti in Grecia, come in altri paesi europei (Altiparmakis e Lorenzini 2018). Inoltre, è significativo il fatto che tra i temi oggetto di protesta assumano rilevanza le gravi conseguenze sociali delle politiche di austerità che iniziano a manifestarsi con sempre maggiore evidenza e le implicazioni che esse hanno per la democrazia e la sovranità del popolo greco (Diani e Kousis 2014, 392, tab. 2). Rispetto alla prima fase vi è quindi una evoluzione: si passa dal rifiuto delle politiche di austerità in quanto tali alla denuncia delle loro gravi implicazioni a livello sociale e politico.

Dopo una pausa, sempre in termini relativi, di alcuni mesi, a partire dal settembre 2012 si apre la terza fase di graduale “demobilitazione” (Diani e Kousis 2014, 400) durante la quale gli “indignados greci” si dileguano, i sindacati riacquisiscono un ruolo guida, calano gli scioperi generali (figura 22) e l’opposizione alle politiche di

austerità si sposta dall'arena extra istituzionale delle piazze a quella parlamentare e governativa.



Fonti: 2010-2012 Diani e Kousis (2014)
2013-2018 ns. spoglio stampa

Figura 22. – *Scioperi generali in Grecia 2010-2018*

8.2 *Dal bipartitismo polarizzato alla competizione centripeta*

Ad avviare questa fase “discendente” del ciclo di protesta contribuiscono almeno due fattori. Il primo è la frustrazione delle aspettative politiche. Con la firma del secondo MoU nel febbraio 2012 subentrano delusione e senso di inefficacia: se le proteste non sono servite a nulla, perché partecipare ancora? Il secondo, più importante, è con le elezioni del maggio 2012, e l’affermazione della destra e, soprattutto, della sinistra radicale, il movimento di protesta anti-austerità si sposta dalle piazze all’arena parlamentare e poi governativa. E giungiamo così alle trasformazioni nel sistema dei partiti.

Come abbiamo visto, il sistema dei partiti in Grecia fin dal 1974 è stato rigorosamente *bipartitico*, ruotando intorno alla frattura (*cleavage*) destra-sinistra e all’alternanza al governo tra PASOK e Nuova Democrazia,

e *polarizzato*, in quanto la contrapposizione tra questi due partiti si fondava sulla delegittimazione reciproca (paragrafo 2.2.2). L'imposizione di rigide politiche di austerità e i movimenti di protesta da esse provocati hanno introdotto nel discorso pubblico e nel conflitto politico una nuova *issue* generando una seconda linea di frattura, cioè quella tra chi era favorevole alle politiche di austerità e ai MoU e chi invece era contrario. Si tratta di una frattura che non si è sovrapposta a quella originaria destra-sinistra, bensì l'ha tagliata *trasversalmente*: la contrapposizione tra forze politiche favorevoli e contrarie alle misure di austerità e alle riforme strutturali ad esse associate si collocava sia a destra che a sinistra del sistema partitico.

In generale, la risposta all'emergere di una nuova *cleavage* può essere di due tipi: o la nascita e l'affermazione di nuovi partiti o il sorgere di conflitti all'interno dei partiti tradizionali. La prima soluzione si verifica quando le barriere all'entrata del mercato elettorale (soglie di sbarramento, formula elettorale, ampiezza delle circoscrizioni) sono relativamente basse, e consentono quindi l'accesso di nuovi attori; la seconda quando sono alte ed ostacolano la formazione e il successo di organizzazioni di partito di recente formazione (Hooghe e Marks, 2018). Nel caso greco si è assistito ad entrambi i processi: prima, nella fase corrispondente al I MoU (2010-2012), si sono scatenati nei due partiti tradizionali profondi conflitti che hanno portato ad espulsioni e scissioni all'interno dei gruppi parlamentari, successivamente a partire dalle doppie elezioni del 2012 si sono presentati ed imposti sull'arena elettorale nuovi partiti politici (tabella 34). Quali sono state le conseguenze delle politiche di austerità sul sistema di partiti greco? Dal 2009 al 2019 possiamo individuare due distinte fasi.

La fase di debipartitizzazione e polarizzazione. Tra le elezioni del 2009, avvenute prima dell'inizio della crisi, e quelle del maggio 2012, dopo la firma del secondo MoU,

Tabella 57. - *Indice di bipartitismo (2000-2015)*

	% voti primo partito	% voti secondo partito	% voti totali primi due partiti
2000	43.79 (PASOK)	42.74 (ND)	86.53
2004	45.36 (ND)	40.55 (PASOK)	85.91
2007	41.84 (ND)	38.10 (PASOK)	79.94
2009	43.92 (PASOK)	33.48 (ND)	77.4
2012 maggio	18.85 (ND)	16.79 (SYRIZA)	35.64
2012 giugno	29.66 (ND)	26.89 (SYRIZA)	56.55
2015 gennaio	36.34 (SYRIZA)	27.81 (ND)	64.15
2015 settembre	35.46 (SYRIZA)	28.10 (ND)	63.56
2019	39.85 (ND)	31.53 (SYRIZA)	71.38

Tabella 58. – Numero di partiti in Grecia (1974-2015)

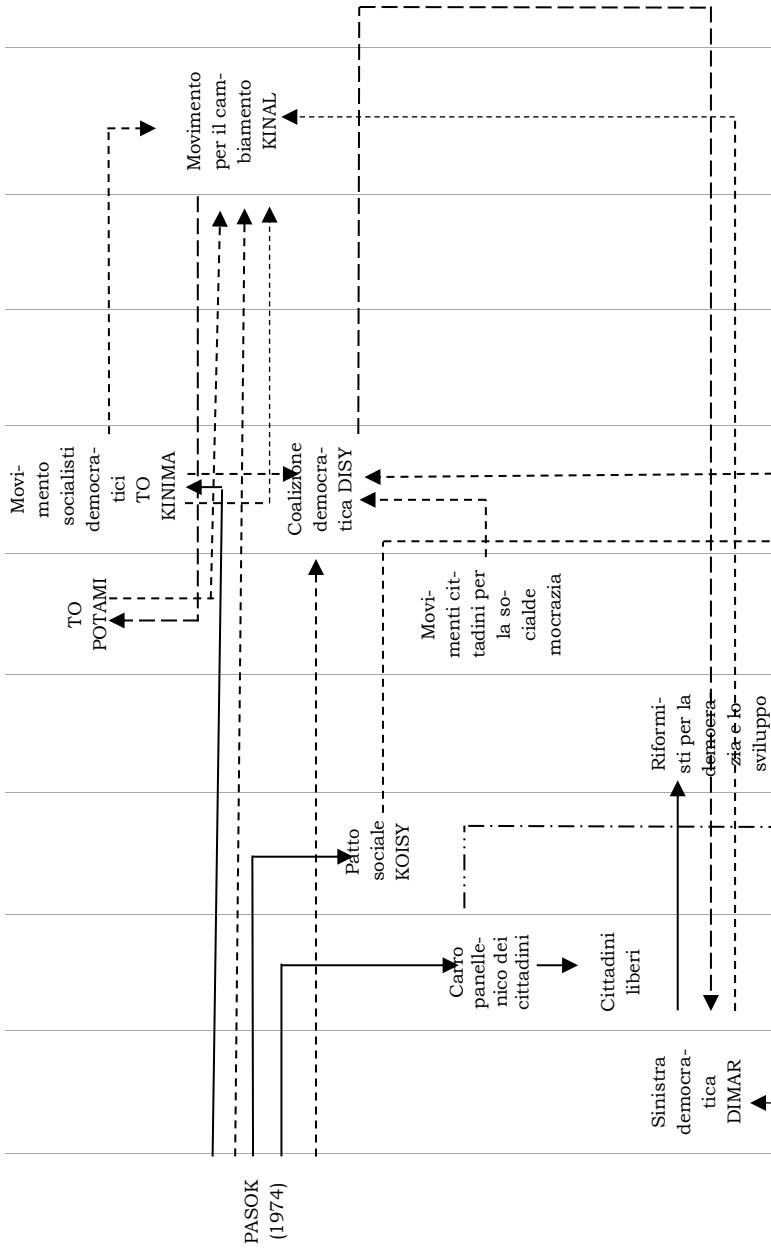
Elezioni	Na partiti in Parlamento	Na <i>nuovi</i> partiti in Parlamento	Indice di frammentazione di Laakso-Taagepera	
			Na <i>effettivo</i> dei partiti (voti)	Na <i>effettivo</i> dei partiti (seggi)
2000	4	0	2.64	2.21
2004	4	0	2.66	2.19
2007	5	0	3.02	2.62
2009	5	0	3.16	2.59
2012 maggio	7	2	8.95	4.83
2012 giugno	7->9	0	5.20	3.76
2015 gennaio	7	1	4.43	3.09
2015 settembre	8	0	4.51	3.24
2019	6	2	3.70	2.39

vi è stato un processo di *frammentazione* del sistema partitico. L'indice di bipartitismo crolla dal 77.4% al 35.64% (tabella 57)²⁰³ e aumenta sensibilmente il numero dei partiti valutato sia in termini assoluti che in base all'indice di Laakso-Taagepera (tabella 58)²⁰⁴.

L'impatto della nuova *cleavage* sul sistema dei partiti appare ancora più evidente se si considerano in modo ravvicinato i mutamenti avvenuti a livello organizzativo e parlamentare tra il 2009 e il 2012. In Parlamento, dopo le elezioni dell'ottobre 2009 erano presenti solo cinque partiti: il PASOK e Nuova Democrazia fondati nel 1974 dopo la caduta del regime dei colonnelli, il Partito comunista (KKE) nato nel 1918, LAOS generato nel 2000 da una scissione di Nuova Democrazia e SYRIZA, anch'essa fondata nel 2004 dopo alterne vicende da una scissione del KKE. Questi partiti raccoglievano il 95.16% dei voti, il restante 4.84% era suddiviso tra una quindicina di partiti a cui andavano percentuali minime e non

²⁰³ L'indice di bipartitismo è dato dalla somma della percentuale di voti che hanno ottenuto il primo e il secondo partito.

²⁰⁴ L'indice di frammentazione di Laakso-Taagepera si calcola secondo la formula $F = 1 / \sum_i p_i^2$, dove p_i indica la frazione espressa in decimali di voti o di seggi di ogni singolo partito (p.es. con 10% di voti, $p_i = 0.1$ e $p_i^2 = 0,001$). Quindi, non si limita a misurare il numero di partiti, ma anche la concentrazione dei voti o dei seggi. A parità di numero di partiti l'indice sarà tanto più alto (o basso) quanto più i voti o i seggi sono dispersi (o concentrati). Per esempio, in un sistema di partito con 8 partiti, se i voti sono equamente distribuiti tra tutti i partiti ($p_i = 0.015625$) F è uguale a 8. Se, invece, vi sono due partiti che raccolgono ciascuno il 20% dei voti/seggi ($p_i = 0.04$) e i restanti sono equamente ripartiti tra gli altre sei partiti ($p_i = 0.01$) F è uguale a 7.14. Se, infine, i due partiti maggiori raccolgono ciascuno il 47% dei voti/seggi ($p_i = 0.2209$) e i restanti voti /seggi sono equamente ripartiti tra gli altri sei partiti ($p_i = 0.0001$) F è uguale a 2.26. Quindi in questo ultimo caso l'indice F di Laakso-Taagepera ci dice che, anche se ci sono otto partiti ci troviamo di fatto in un sistema sostanzialmente bipartitico.



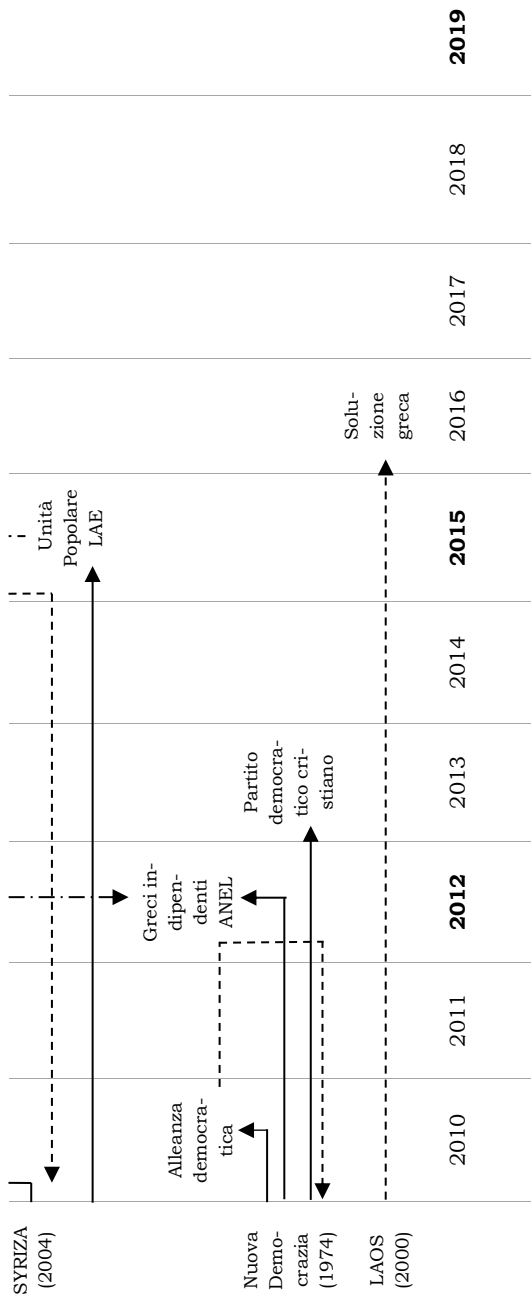


Figura 23. – Mutamenti nel sistema dei partiti greco (2010-2019) (legenda in nota 205)

erano quindi rappresentati in Parlamento. Si tratta di un sistema bipartitico che, come abbiamo visto, era radicato nella contrapposizione tra destra e sinistra caratterizzata da una marcata polarizzazione ideologica. A partire dal 2010 si avvia un processo di frammentazione organizzativa che muta questo assetto e ha delle importanti, anche se solo temporanee, implicazioni sull'intero sistema dei partiti.

L'emergere di una nuova linea di frattura si traduce, infatti, in una serie di scissioni che colpiscono sia le forze di destra che quelle di sinistra. Si apre quindi una fase di intensa *fluidità* del sistema partitico greco il cui processo di *decomposizione* appare evidente se si esamina la "mappa" diacronica – tanto complessa quanto difficile da ricostruire – dei partiti e delle coalizioni dal 2010 al 2019 (figura 23)²⁰⁵.

In occasione della approvazione del primo MoU vengono espulsi dai rispettivi partiti di appartenenza Dora Bakoyiannis, ex ministro degli Esteri di Nuova democrazia, che fonderà poi Alleanza democratica (DISY), per aver votato a favore, e i deputati dell'area di sinistra del PASOK per essersi astenuti. Il 27 giugno 2010 quattro deputati di SYRIZA escono dal partito e fondano, ponendosi su posizioni più marcatamente filo-europeiste, Sinistra democratica, che appoggerà poi il governo Samaras. Nel 2011 escono dal PASOK due deputati dell'ala sinistra su posizioni anti-austerità, che daranno vita al Carro panellenico dei cittadini, un

²⁰⁵ Nella figura 23 vengono considerati solo i partiti che sono stati coinvolti in processi di scissione o coalizione, mentre mancano quelli che ne sono stati estranei, quali per esempio Alba dorata. Nella figura la linea continua → indica una scissione, quella tratteggiata breve - - → una unificazione, quella tratteggiata lunga - - - → una riunificazione dopo una scissione, e quella tratteggiata puntata - · - → una alleanza.

minuscolo partito che tenterà per primo una inedita alleanza elettorale nel 2012 con i Greci Indipendenti di ANEL. Nel marzo 2012 un'altra scissione importante nel PASOK: Louka Katseli e Haris Kastanidis, ex ministri rispettivamente del lavoro e dell'interno espulsi per non aver votato il secondo MoU fondano Patto sociale (KOIYSY). E sempre nel marzo 2012 vengono espulsi da Nuova democrazia 10 deputati per non aver votato la fiducia al governo Papademos, che era stato costituito con il preciso mandato di firmare il secondo MoU. Formeranno poi, insieme a un deputato ex-PASOK, i Greci indipendenti (ANEL). Ultime scissioni generate dalla cleavage pro- vs. anti-austerità, la nascita di Unità popolare (LAE) nell'agosto 2015 in seguito alla fuoriuscita di 25 parlamentari da SYRIZA in disaccordo con la firma del terzo MoU, e di DiEM25, il movimento di Yanis Varoufakis.

I risultati di queste scissioni furono tre. Anzitutto, come abbiamo visto, una marcata *frammentazione* del sistema dei partiti che portò ad una contrazione della rappresentatività parlamentare (tabella 59). Nel 2009 il 95.1% dei voti espressi erano rappresentati da partiti in Parlamento, nel maggio 2012 tale percentuale crolla all'81.1% in quanto all'aumentare del numero dei partiti si riduce la loro dimensione e diventa quindi difficile superare la soglia di sbarramento del 3% (tabella 59). Il dato è ancora più significativo se si considera il massiccio calo di affluenza alle urne, dal 70.95% nel 2009 al 56.16% nel gennaio 2015.

In secondo luogo, si ebbe l'assottigliamento dei gruppi parlamentari del PASOK e di Nuova democrazia: all'inizio della legislatura nell'ottobre del 2009 il PASOK aveva 160 deputati, alla fine, nell'aprile 2012 ne conta 129; Nuova democrazia ne aveva 91 e si trova ad averne solo 72 (tabella 60). Dei nove partiti presenti in Parlamento alla fine della legislatura 2009-2012 ben quattro sono nati come esito di scissioni provocate dalla frattura pro- vs. anti-austerità.

Tabella 59. – *Indice di rappresentatività parlamentare (2000-2019)*

	% voti espressi rappresentati da partiti in Parlamento
2000	95.25
2004	95.10
2007	96.92
2009	95.10
2012 maggio	81.10
2012 giugno	94.00
2015 gennaio	91.50
2015 settembre	93.70
2019	91.92

Tabella 60. – *Partiti e gruppi parlamentari all'inizio e alla fine della legislatura 2009-2012 (numero deputati)*

<i>Partiti politici</i>	Ottobre 2009	Aprile 2012	Differenza
PASOK	160	129	-31
ND	91	72	-19
KKE	21	21	0
LAOS	15	16	+1
SYRIZA	13	11	-2
ANEL	-	11	+11
DIMAR	-	10	+10
<i>Raggruppamenti parlamentari</i>			
Patto sociale KOISY	-	8	+8
All democratica DISY	-	4	+4
Indipendenti	-	18	+18

Infine, l'opposizione nei confronti delle politiche di austerità di cui erano ritenuti responsabili PASOK e Nuova Democrazia portò alla *polarizzazione* del sistema partitico, cioè al restringimento dell'area di centro – centrosinistra nel caso del PASOK e centro destra di Nuova Democrazia – e al rafforzamento delle ali estreme sia a destra che a sinistra. Tra le elezioni del 2009 e quelle del 2012 l'area di centro passò dal 77.4% dei voti al 38,55%, quella di sinistra dal 12,1% al 29.39%, mentre quella di destra dal 5.6% al 20.49% (figura 24)²⁰⁶.

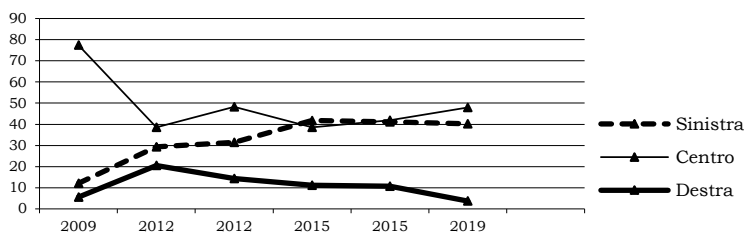


Figura 24. – *Distribuzione voti (%) tra aree politiche (elezioni 2009-2019)*

In particolare, si affermano i partiti anti-austerità: a destra il movimento neonazista Alba dorata passa dallo 0.29% delle elezioni del 2009 al 7% nel maggio 2012, a sinistra SYRIZA, espressione della sinistra radicale, che aveva preso il 4.6% dei voti nel 2009, passa al 16.8% nel maggio 2012 e al 26.9% nel giugno

²⁰⁶ Consideriamo come area di *centro*, oltre ai partiti che si richiamano esplicitamente a tali posizioni (EK e TO POTAMI) anche il PASOK (centrosinistra) e Nuova Democrazia (centrodestra). Come area di *sinistra*, sia le forze della sinistra moderata (SYRIZA, Verdi) che di quella estrema (KKE, LAE, ANTARSYA, DIEM25). Come area di *destra* sia le forze moderate (ANEL e LAOS) che quelle estremiste (Alba Dorata).

2012 per diventare poi partito di maggioranza relativa nel gennaio 2015 con il 36,3% dei voti.

La fase di stabilizzazione e di ritorno al bipartitismo. I cambiamenti introdotti dalle elezioni del maggio 2012 furono di tale portata da far parlare, a dire il vero un po' affrettatamente, di un "terremoto elettorale" e di passaggio da un sistema bipartitico ad uno multipartitico. Di fatto, se visto nel medio periodo il riallineamento avvenuto con le elezioni del maggio 2012 è di carattere congiunturale e non strutturale. Già dalle elezioni che si svolgono sei settimane dopo (giugno 2012) si ha una inversione di tendenza: si riduce l'indice di frammentazione sia in termini di voti che di seggi, aumenta del 20% l'indice di bipartitismo e l'indice di rappresentatività parlamentare di quasi il 13% (vedi sopra tabelle 57, 58 e 59). Questa tendenza alla "normalizzazione" tenderà poi a stabilizzarsi nelle successive tornate elettorali a valori simili a quelli del 2009.

A questo proposito va rilevato il tentativo a partire dal maggio 2012 di riorganizzare i partiti di centro (Athanasiadis 2014, 241). Un sintomo della vitalità di questa area è sicuramente la formazione del Movimento per il cambiamento (KINAL) per ricostituire l'area di centro-sinistra, quella più colpita nelle elezioni del 2012 e del 2015, riunendo il PASOK, DIMAR e TO POTAMI. Altro segnale è l'affermazione in termini elettorali dell'Unione di centro (EK) alle elezioni del settembre 2015²⁰⁷. Questa convergenza verso il centro dà solo

²⁰⁷ L'Unione dei centristi è un partito di orientamento liberale e fortemente filo-europeista fondato nel 1992. Da allora si è sempre presentato regolarmente alle elezioni raccogliendo consensi elettorali minimi oscillanti tra lo 0.23% e l'1.79%, senza mai riuscire a far eleggere dei propri rappresentanti in Parlamento. Nelle elezioni del settembre del 2015 ottiene 186.457 voti (un anno prima, alle elezioni europee ne aveva raccolti 36.879) e con il 3.43% dei voti riesce a far eleggere 9 deputati, raccogliendo probabilmente la diaspora di TO POTAMI.

blandi risultati in termini elettorali (figura 24) ma testimonia l'emergere di una meccanica centripeta, ovvero di una risposta compensativa alla polarizzazione emersa dalle elezioni del maggio 2012.

Se il formato del sistema dei partiti torna con le elezioni del 2019 sostanzialmente bipartitico, ci sono due cambiamenti che lo differenziano da quello originario che si era formato e consolidato dal 1974 in poi. Anzitutto, cambia la composizione dei due poli. Nuova Democrazia vede aumentare i propri consensi, che erano crollati nelle elezioni del maggio 2012 al 18,9%, ottenendo nel 2019 il 39,85% dei voti. Il principale oppositore di Nuova democrazia però non è più il PASOK, passato dal 43,9% del 2009 al 4,7% nel gennaio 2015, bensì SYRIZA che nel 2019 ottiene il 31,53% dei voti. Sembra quindi fondata la tesi che al "vecchio bipartitismo" PASOK/Nuova Democrazia se ne sia sostituito uno nuovo quello tra SYRIZA/Nuova Democrazia (Teperoglou, Tsatsanis 2014, 223; Klapidou 2015; Koliastasis 2015).

In secondo luogo, la competizione tra i partiti sembra assumere una meccanica centripeta. Viene meno la delegittimazione reciproca che, come abbiamo visto, caratterizzava originariamente i rapporti tra PASOK e Nuova Democrazia. Prova ne è il fatto che il nuovo presidente del Consiglio Mitsotakis ha mantenuto alcune delle misure dei "pacchetti solidarietà" introdotti da Tsipras e, soprattutto, che il 22 gennaio 2020 è stata eletta su indicazione di Mitsotakis la nuova presidente della Repubblica Aikaterini Sakellariopoulou, ex presidente del Consiglio di stato nominata nel 2018 da Tsipras, con una larghissima maggioranza di 261 voti su 300 composta da Nuova democrazia, SYRIZA e KINAL. Inoltre, fatto di non secondaria importanza, nel nuovo Parlamento non vi sono rappresentanti della destra neonazista di Alba Dorata e nazionalista di ANEL.

8.3 Instabilità di governo e maggioranze a geometria variabile

Un ulteriore effetto della crisi sul sistema politico è stata una elevata instabilità di governo (tabb. 61 e 62). Dal 2009 al 2019 si sono susseguiti otto governi dei quali due istituzionali e uno tecnico. La creazione di governi stabili è risultata problematica per due motivi.

In primo luogo, la *frammentazione* del sistema dei partiti e, quindi, la difficoltà a formare delle maggioranze coese e stabili. È quanto accade dopo le elezioni del maggio 2012: si presentano 31 partiti, 14 di questi sono nuovi partiti, ne entrano in Parlamento 7. Ma, cosa che non era mai accaduta dal 1974, nessuno di questi ha un numero di seggi tale da poter formare, anche con il premio di maggioranza, un governo. Si rivota sei settimane dopo e per la seconda volta nessun partito acquisisce la maggioranza assoluta dei seggi e, per formare il nuovo governo, si coalizzano Nuova democrazia, PASOK e DIMAR che uscirà poi dalla coalizione nel giugno 2013 per protestare contro la chiusura della rete radio-televisiva ERT. Una situazione simile si presenta alle elezioni del 2015 quando SYRIZA, nonostante il premio, non riesce ad avere la maggioranza dei voti e quindi si allea con ANEL, replicando l'eccentrica alleanza del 2012 con il Carro panellenico dei cittadini. I governi della crisi sono quindi *di coalizione*, il che costituisce una novità in quanto gli esecutivi greci dal 1974 sono sempre stati, a parte quello ad interim di Zolotas (novembre 1989 - aprile 1990), dei governi monocolori.

Tabella 61. – *I governi della crisi (2009-2019)*

Presidente del Consiglio	Inizio – fine durata	Composizione
George Papandreou	7 ottobre 2009 11 novembre 2011 2 anni 35 giorni	PASOK
<i>Lucas Papademos</i>	11 novembre 2011 17 maggio 2012 187 giorni	PASOK Nuova Democrazia LAOS
<i>Panagiotis Pikrammenos</i>	17 maggio 2012 20 giugno 2012 35 giorni	Governo di unità nazionale
Antonis Samaras	21 giugno 2012 26 gennaio 2015 2 anni 216 giorni	PASOK Nuova Democrazia Sinistra Democratica (fino al 25 giugno 2013) Alleanza per la Nuova Grecia (dal 9 giugno 2014)
Alexis Tsipras	27 gennaio 2015 28 agosto 2015 213 giorni	SYRIZA ANEL (Greci Indipendenti) Verdi Ecologisti
<i>Vassiliki Thanou-Christophilou</i>	28 agosto 2015 23 settembre 2015 25 giorni	Governo di transizione
Alexis Tsipras	23 settembre 2015 8 luglio 2019 3 anni 188 giorni	SYRIZA ANEL (Greci Indipendenti) Verdi Ecologisti
Kyriakos Mitsotakis	8 luglio 2019 – in carica	ND

Tabella 62. – *Le elezioni della crisi (2009-2018)*

Data elezioni	Esito
4 ottobre 2009	Governo Papandreou PASOK (si dimette dopo aver rinunciato al referendum)
6 maggio 2012	I risultati non consentono di formare una maggioranza Governo di transizione
17 giugno 2012	Governo Samaras (Nuova Democrazia – PASOK – DIMAR)
25 gennaio 2015	Governo Tsipras I (SYRYZA - ANEL) (si dimette dopo il referendum)
20 settembre 2015	Governo Tsipras II (SYRYZA – ANEL) Si dimette anticipatamente dopo la sconfitta alle elezioni europee
7 luglio 2019	Governo Mitsotakis (ND)

In secondo luogo, la stabilità dei governi viene costantemente minacciata dall'emergere di posizioni contrastanti rispetto alle politiche di austerità sia all'interno dei partiti che della coalizione di maggioranza sfaldandone la coesione (tabella 63). Emerge, quindi, un dilemma per i partiti. Da un lato, le politiche di austerità erano misure estreme, talvolta inefficaci, percepite come ingiuste e ampiamente impopolari soprattutto in quanto imposte dall'esterno. Dall'altro, il rifiuto dei vincoli di condizionalità e la conseguente rinuncia agli aiuti finanziari, implicano rischi politici ed economici enormi, cioè il *default* l'uscita della Grecia dall'eurozona, la cosiddetta *Grexit*.

La tensione tra questi due imperativi emerge chiaramente dal confronto tra le votazioni parlamentari rispetto a due differenti tipi di decisioni: il voto di fiducia ai governi e l'approvazione dei MoU, del piano a medio termine e dei referendum, da cui emerge lo sgretolamento delle maggioranze parlamentari (tabella 63).

Per un breve periodo, le due maggioranze seguono, come sarebbe logico aspettarsi, lo stesso andamento, con maggioranze di governo più ampie delle maggioranze pro-austerità. Dopo la fiducia al governo Papademos e l'approvazione del II MoU, che costituiscono un vero e proprio spartiacque, si verifica una crescente divaricazione e le due maggioranze divergono sensibilmente. Mentre le maggioranze che approvano i *piani* di austerità diventano sempre più larghe, quelle che sostengono i *governi* dell'austerità diventano sempre più risicate (tabella 64 e figg. 25 e 26).

In particolare, se si considera la consistenza delle maggioranze non in termini di seggi, bensì di voti rappresentati risulta evidente come il consenso elettorale dei partiti che sostengono i governi sia, ad eccezione del governo Papademos, inferiore al 50%, mentre quello espresso nei confronti delle misure di austerità superi ampiamente questa soglia (figure 25 e 26). Unica eccezione quella del governo Papademos che, essendo stato nominato con lo specifico mandato di firmare il II MoU è assimilabile a un voto sulle misure di austerità.

A partire dal 2012, i partiti si sono trovati di fronte a una scelta: per evitare il blocco degli aiuti, il *default* e l'uscita dall'euro dovevano *sostenere* i provvedimenti economici richiesti delle Istituzioni internazionali. Il voto a favore dei MoU era una scelta obbligata per i partiti politici, in particolare per quelli al governo. Se, invece, volevano esprimere le preferenze dei cittadini ed intercettare il loro voto, presso i quali quei provvedimenti erano molto impopolari, dovevano *opporsi* ai governi dell'austerità.

Tabella 63a. – *Fiducia ai governi e approvazione dei piani di austerità (2010-2012)*

Partito	I MoU (maggio 2010)			Piano di Medio termine (giugno 2011)			Fiducia governo Papademos (novembre 2011)			II MoU (febbraio 2012)			Fiducia governo Samaras (giugno 2012)		
	si	no	ast./ ass.	si	no	ast./ ass.	si	no	ast./ ass.	si	no	ast./ ass.	si	no	ast./ ass.
PASOK	156		3/1	154	1		148	2	0/2	129	12	4/7	33		
ND	1	89	0/1		83	0/2				63	20	0/1	129		
SYRIZA		12	0/1		9						9			71	
KKKE		20	0/1		21						21			12	
LAOS	15				15					2		0/14			
DIMAR					4					3	4		17		
Alleanza dem.						5/0				4	1				
Ind. Ex PASOK					3	0/2				2	2				
Ind. Ex ND				1						2	6				
ANEL														20	
Alba dorata														18	
Totale	172	121	3/4	155	136	5/4	255	38	0/7	199	75	4/22	179	121	

Fonte: Tsatsanis, E. e Teperoglou, E. (2016) e ns. spoglio stampa

Tabella 63b. - *Fiducia ai governi e approvazione dei piani di austerità (2015)*

Partito	Fiducia governo Tsi- pras I (gennaio 2015)			Indire referendum sul III MoU (giugno 2015)			Indicazioni di voto al referen- dum sul III MoU			III MoU (agosto 2015)			Fiducia governo Tsi- pras II (settembre 2015)		
	si	no	ast./ ass.	si	no	ast./ ass.	si	no	ast./ ass.	si	no	ast./ ass.	si	no	ast./ ass.
PASOK		13		X			X			17				17	
ND		76			76		X			75				75	
SYRIZA	149			148		1/0		X		102	32	11/1	145		
KKE		15			15				X		14			15	
LAOS															
DIMAR															
Alleanza dem.															
Ind. Ex PA- SOK															
Ind. Ex ND													10		
ANEL	13				13				X		10				18
Alba do- rata		17			17				X			18			
To Potami		17	17?				X			11					11
EK (centri- siti)										9					9
Totale	162	138		178	120	2/0				224	64	11/1	155	145	

Fonte: Tsatsanis, E. e Teperoglou, E. (2016) e ns. spoglio stampa

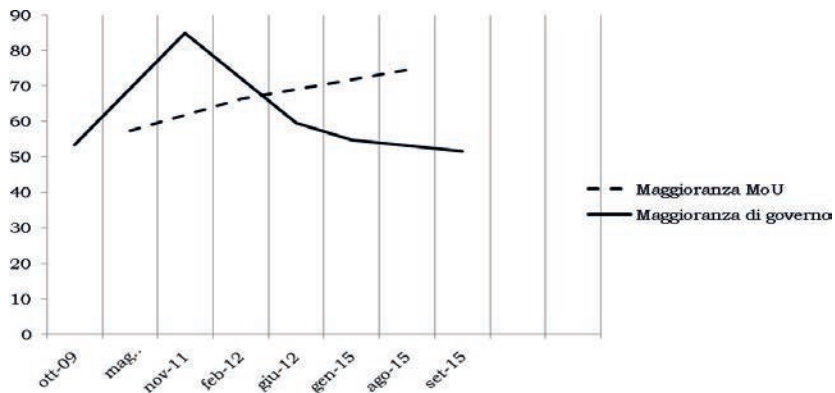


Figura 25. - *Maggioranze parlamentari in termini di seggi (% sul totale di 300 seggi)*

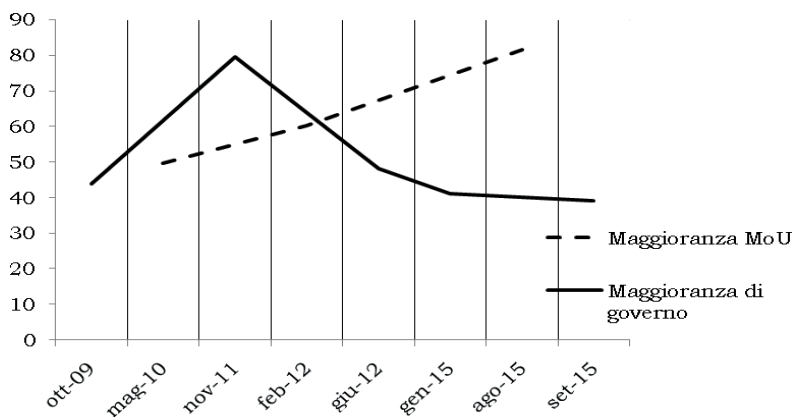


Figura 26. - *Maggioranze parlamentari in termini di voti rappresentati (% sul totale elettori)*

Tabella 64. - *Votazioni parlamentari: fiducia ai governi e approvazione dei piani di austerità (2009 - 2019)*

		% favorevoli in termini di:		% favorevoli in termini di:	
		Voti	Seggi	Voti	Seggi
Fiducia governo Papandreou	Ottobre 2009	43.92	53.33		
Approvazione MoU I	Maggio 2010			49.55	57.33
Fiducia governo Papademos	Novembre 2011	79.50	85.00		
Approvazione MoU II	Febbraio 2012			60.06	66.33
Fiducia governo Samaras	Giugno 2012	48.19	59.66		
Fiducia governo Tsipras I	Gennaio 2015	41.09	54.00		
Approvazione MoU III	Agosto 2015			81.42	74.66
Fiducia governo Tsipras II	Settembre 2015	39.15	51.66		
Fiducia governo Mitsotakis	Luglio 2019	39.85	52.68		

Utilizzando la terminologia di Peter Mair (2009) possiamo dire che per i partiti in questi anni in Grecia è massima la tensione tra *responsabilità* e *rappresentatività*. Non è quindi un caso se, come fa notare Pagoulatos (2018, 10), “sia Nuova Democrazia guidata da Antonis Samaras che SYRIZA guidata da Alexis Tsipras quando sono stati all’opposizione hanno fatto vigorose campagne contro i programmi di aggiustamento, promettendo di ‘rinegoziarli’ (Samaras) o di revocarli totalmente (Tsipras), per poi cambiare linea di condotta dopo essere giunti al governo”. Con questo *escamotage* i partiti hanno cercato di essere *simultaneamente*, anche se in fasi differenti, sia responsabili che rappresentativi.

8.4 *Condizionalità politica e legittimazione democratica*

In ultima analisi, la sorprendente divaricazione tra le due maggioranze a partire dal 2011-2012, altro non è che la riproposizione della contrapposizione, che avevamo già individuato come chiave interpretativa della politica greca nella prima parte del libro, tra due vettori opposti: la ricerca del consenso elettorale e l'integrazione europea, la tutela dei diritti di cittadinanza sociali e il rispetto dei doveri di cittadinanza europea.

Prima della crisi, lo ricordiamo, i governi greci ricorrevano a tre espedienti per mediare tra i due imperativi: la monetizzazione del debito, l'alternare fasi di prodigalità preelettorale e di rigore riformatore e, infine, il *décalage* tra documenti formali e decisioni di politica fiscale ed economica attraverso il ricorso a trucchi di "contabilità creativa". L'entrata nell'euro, prima, e le politiche di gestione della crisi, poi, rendono inutilizzabili questi tre dispositivi. Con la perdita della sovranità monetaria, la monetizzazione del debito è evidentemente impraticabile. La crisi ha ridotto drasticamente le risorse a disposizione del governo e, quindi, invece di politiche distributive debbono essere attuate politiche sottrattive. Infine, i vincoli da rispettare per ottenere gli aiuti finanziari, il commissariamento del governo greco e le ispezioni periodiche degli ispettori delle Istituzioni internazionali hanno reso impraticabile la contabilità creativa e sottoposto ad un rigido controllo le politiche fiscali.

Durante la crisi, per mediare tra i due vettori è stato quindi utilizzato un altro dispositivo e cioè la *sospensione della democrazia* attraverso cui si era espressa la domanda di tutela ed allargamento dei diritti di cittadinanza sociale dopo la caduta del regime dei colonnelli nel 1974. Dal 2010 in poi i governi greci hanno dovuto rispondere esclusivamente alle richieste delle Istituzioni internazionali imposte dai vincoli di condizionalità anche se erano in netta contrapposizione con le preferenze della maggioranza dei cittadini greci e dei loro rappresentanti.

Affermare che a partire dal 2010 vi è stata una sospensione della democrazia in Grecia può sembrare eccessivo, anche tenendo conto del fatto che vi sono state varie tornate elettorali nazionali, europee e locali e un referendum. Non vi è quindi stata violazione dei diritti di cittadinanza politica in senso stretto. Ma vediamo i fatti.

Sicuramente il dato più eclatante è costituito dai referendum, cioè il canale attraverso cui in un regime democratico si esprimono direttamente, senza la mediazione di rappresentanti, le preferenze dei cittadini. Il primo referendum, quello richiesto da Papandreou nel novembre 2011 sul secondo Memorandum, non si tenne in quanto Francia e Germania minacciarono che, qualora avessero vinto i “no” non sarebbe stata versata la tranche di 6 miliardi di euro il cui esborso era bloccato e di cui la Grecia aveva assoluto bisogno per far fronte al pagamento dei debiti e degli interessi in scadenza a dicembre. Papandreou dovette ritirare la proposta di referendum, si dimise e al suo posto fu insediato il tecnocrate Lucas Papademos, ex vicepresidente della Bce e governatore della Banca centrale greca, non in rappresentanza dei cittadini greci, che non lo avevano votato, ma come garante delle politiche volute dalle Istituzioni internazionali e gradito anche ai mercati.

Papademos si affrettò a promettere nuove elezioni anticipate, ma solo *dopo* che fosse stato firmato il secondo MoU. Successivamente, la Commissione europea avanzò una richiesta a dir poco singolare, e cioè che i leader dei due partiti che sostenevano il governo Papademos, cioè Nuova Democrazia e il PASOK, firmassero una lettera che vincolava formalmente i governi futuri, *qualunque partito vincessesse le elezioni*, ad attenersi rigidamente all'accordo sul secondo Memorandum siglato il 26 ottobre 2011 (Jing 2011, Kouvelakis 2011, Phillips 2011, Kyriakidis 2016b, 19)²⁰⁸. L'episodio chiarisce inequivoco-

²⁰⁸ Il testo originale delle lettere firmate da Papandreou e Samaras, su carta intestata dei rispettivi partiti, è contenuto

cabilmente in che senso la sospensione della democrazia fosse la diretta conseguenza, o forse il prerequisito necessario, della perdita della sovranità e dei vincoli derivanti dalla condizionalità politica.

Ancora più sorprendente è quanto successo nel 2015. Gli elettori votano in gennaio un governo guidato da un esponente della sinistra radicale su un programma dichiaratamente contrario alle politiche di austerità. In marzo il ministro delle Finanze tedesco Wolfgang Schäuble afferma che “le elezioni non cambiano nulla” (Legrain 2015) mostrando così non solo un inappuntabile spirito democratico ma, come si vedrà nel giro di pochi mesi, anche una invidiabile lungimiranza. Il governo avvia infatti una trattativa per modificare la concessione degli aiuti e, di fronte ad una proposta delle Istituzioni internazionali, indice un referendum che si tiene il 5 luglio 2015. La risposta dei cittadini greci è inequivocabile: il “no” raccoglie il 61.3 % dei voti; e puntualmente il governo Tsipras, *che aveva invitato a votare “no”*, il 19 agosto 2015 firma il terzo MoU, dovendo ricorrere, per far fronte al voto contrario e alle astensioni del 30% dei propri deputati, ai voti del PASOK e di Nuova democrazia. “Quindi si venne a creare una situazione poco ortodossa dal punto di vista democratico, dato che le politiche implementate non solo non erano nelle piattaforme che i cittadini avevano eletto, ma queste politiche erano state *democraticamente respinte*” (Kyriakidis 2016a, 5, corsivo nostro).

in European Commission (2012a, 8-13). La richiesta fu rivolta solo ai leader di questi due partiti in quanto non ci si aspettava il “terremoto elettorale” del maggio 2012 da cui emerse un panorama multipartitico in cui non solo erano presenti nuovi partiti, ma nel quale i partiti antiausterità avevano una posizione rilevante (cfr. tab. 34). Il Fondo monetario internazionale, invece, aveva previsto anticipatamente la frammentazione del sistema partitico che sarebbe emersa con le elezioni del 2012 (IMF 2012, 38).

Il crescente fabbisogno di autonomia e discrezionalità dei governi greci per rispondere in modo “responsabile” alle domande provenienti dal sistema politico internazionale, invece che a quelle dei Greci, ha portato a rilevanti cambiamenti informali nel sistema istituzionale greco che si è così allontanato significativamente dal dettato costituzionale (Marketou 2015, Tsiftoglou 2019).

In particolare, sono intervenute numerose modifiche nel circuito decisionale parlamento-governo che hanno reso scarsamente rilevante la funzione dell’assemblea legislativa. Superfluo notare come anche in questo caso quanto accaduto in Grecia ha semplicemente anticipato gli assetti politico-istituzionali su cui si basa la nuova *governance* europea (Majone 2014, Piattoni 2020).

Gli *escamotage* utilizzati per limitare le prerogative del Parlamento greco, minuziosamente ricostruiti da Kyriakidis (2016b, 17-20), furono svariati, per esempio:

- includere negli atti legislativi approvati dal Parlamento solo la parte relativa agli aiuti finanziari ed inserire come allegato a puro scopo informativo la parte relativa alle politiche da attuare;

- conferire al ministro delle finanze la facoltà di adottare qualunque provvedimento legislativo necessario a conformarsi al MoU;

- adottare la procedura di emergenza prevista per interventi relativi a catastrofi naturali a misure di politica fiscale ed economica;

- trattare i Mou come se fossero decisioni di politica interna e non come accordi internazionali la cui approvazione richiede requisiti particolari quali la reciprocità o una maggioranza qualificata;

- ridurre progressivamente le prerogative del Parlamento dalla ratifica delle decisioni del governo, al diritto di informazione, fino a scomparire del tutto.

Insomma, i governi greci furono costretti – per essere sicuri di acquisire i fondi necessari ed evitare il *default* – a disancorare il più possibile la loro linea di condotta dal controllo del Parlamento e dei cittadini, cioè a

isolare la sfera delle *politiche economiche* da quella della *politica democratica*. L'impossibilità di accedere ai mercati finanziari internazionali ha messo i governi greci in una posizione di totale dipendenza dai finanziamenti delle Istituzioni europee, del Fondo monetario internazionale e, in ultima analisi, dei mercati. Gli imperativi della condizionalità politica e della disciplina dei mercati sono così prevalsi nettamente rispetto a quelli della legittimità democratica.

“La Grecia è una nazione di 11 milioni di persone con una economia più piccola di quella del Massachusetts. Utilizzarla come prisma attraverso cui osservare la crisi è un invito a formulare una diagnosi sbagliata”. Non concordiamo con questa affermazione di Peter Hall (2012a, 362). Proprio lo scarso peso economico e politico della Grecia ha consentito che le pressioni dei mercati, i vincoli delle interdipendenze finanziarie e monetarie, le pretese dei più potenti partner europei e le direttive delle organizzazioni internazionali non trovassero contrappeso o argine di qualsiasi tipo e potessero così dispiegarsi pienamente ed amplificarsi rivelando le proprie logiche in modo chiaro e ben delineato. La Grecia è un caso esemplare (Marketou 2015) e ha operato esattamente come un prisma in cui entra un unico raggio di luce policroma, la crisi greca, e ne escono rifratte e distinte tutte le sue componenti.

9. L'eccezione è la regola

In Grecia, nel decennio passato, si sono condensati tensioni, conflitti e contraddizioni che vanno ben oltre la penisola ellenica e riguardano invece tutta l'Europa. Anche perché la Grecia è il paese in cui sono state più intense le pressioni del processo di europeizzazione e, contemporaneamente, dove è stata massima la resistenza ad esso (Featherstone 1998, 25, 28, 33, 36; Ioakimidis 2000; Featherstone e Papadimitriou 2008). La Grecia è quindi un punto di osservazione privilegiato per comprendere non solo i meccanismi della crisi, ma una ben più ampia gamma di fenomeni e di tendenze che riguardano la compatibilità tra le differenti forme assunte dal capitalismo democratico, le sfide poste dalla globa-

lizzazione e dalla finanziarizzazione dell'economia, il modo in cui l'istituzione dell'euro vincola le politiche economiche dei paesi europei, l'evoluzione delle modalità di intervento dell'Unione Europea, i rapporti tra la sfera economica e quella politica e, *last but not least*, come tutto ciò stia condizionando, e condizionerà, la qualità della democrazia.

Paradossalmente è proprio partendo dalle sue specificità, dai suoi caratteri di apparente eccezionalità, che si possono intercettare tendenze più generali e formulare delle generalizzazioni²⁰⁹. Osservando quanto è accaduto e sta accadendo in Grecia possiamo comprendere quali sono le tendenze in atto in Europa.

Ricordiamo brevemente quali sono i principali aspetti peculiari che sono emersi dell'analisi del caso greco. In primo luogo, la refrattarietà che i governi greci hanno dimostrato, prima ancora dell'annessione all'euro, a modificare il proprio modello di sviluppo per molti aspetti simile a quello di altri paesi "periferici" dell'Europa meridionale, cioè il modello sociale europeo (Featherstone 2001) che è assai differente da quello neoliberalista che la Commissione europea intende imporre (Hermann 2013). In secondo luogo, la minaccia di contagio che ha reso la Grecia, nonostante le limitate dimensioni della sua economia, la possibile causa del crollo dell'euro e di forte instabilità sul sistema monetario e finanziario internazionale tanto che anche le autorità statunitensi hanno seguito con apprensione l'intera vicenda. Terzo, l'uso da parte delle autorità europee e internazionali – Commissione Ue, Bce e Fmi – della leva finanziaria e di forme estremamente intrusive e ricattatorie di condizionalità politica al fine di imporre politiche di austerità, liberalizzazioni e privatizzazioni presentate, si noti, come

²⁰⁹ Tra le eccezionalità ricordiamo a) il primo intervento del Fmi in un paese facente parte di una unione monetaria, b) il primo intervento del Fmi in Europa, c) la più grande ristrutturazione del debito, d) il più consistente aiuto finanziario.

l'unica scelta possibile. Quarto, il condizionamento costante e determinante che i mercati finanziari hanno esercitato sulla vita politica greca esprimendo, attraverso lo spread e il rating, le loro domande politiche, ovvero il loro gradimento per i programmi (pro- o anti-austerità) dei governi in carica. Infine, la discrasia che si è venuta a creare tra le preferenze chiaramente espresse dai cittadini greci, attraverso le proteste e il voto alle elezioni e al referendum, e le politiche adottate dai governi, tanto che è lecito parlare di una temporanea – almeno così ci si augura - sospensione della democrazia.

La tesi che intendiamo sostenere è che queste caratteristiche sono indicative di tendenze più generali a livello europeo, e non solo, e che sono tra loro collegate da legami causali.

10. Il paradigma dell'uniformità e della convergenza

Dalla lettura dei documenti ufficiali del Fmi e della Commissione europea nonché di buona parte della letteratura scientifica sul caso greco e sugli assetti istituzionali e le politiche nell'eurozona si ricava una strana sensazione. E cioè che quasi mezzo secolo di dibattito nelle scienze sociali sia passato invano. Una prospettiva che negli ultimi decenni ha accomunato trasversalmente varie discipline, dalla storia economica alla scienza politica, dalla sociologia politica all'economia dello sviluppo, è che non esiste una traiettoria storica evolutiva uniforme a cui i sistemi economici, politici e sociali devono “prima o poi” uniformarsi. Non esiste una *one best way*, così come non esiste un punto di arrivo verso cui tutti i sistemi debbono confluire e convergere.

Il paradigma dell'uniformità e della convergenza, che aveva caratterizzato le prime fasi degli studi sullo sviluppo e la modernizzazione, sembrava essere definitivamente superato. Diversità e varietà non erano più sinonimo di arretratezza, di ritardo, di patologia. Bensì, si

riconosceva l'esistenza legittima, in quanto storicamente fondata e teoricamente plausibile, di differenti modelli di democrazia e di democratizzazione, di differenti percorsi di sviluppo economico, di differenti traiettorie storiche (Crum 2013, 616-617). Ovviamente, ciò non significava che i paesi economicamente arretrati o i regimi autoritari dovessero restare tali per sempre. Significava, invece, affermare che nel crescere economicamente o nel democratizzarsi non avrebbero seguito lo stesso percorso di paesi a industrializzazione o democratizzazione precoce e, soprattutto, l'esito di questo processo, sarebbe stato diverso.

Queste considerazioni, che troviamo in un qualunque manuale universitario, sono state ignorate dai *policy makers* e dagli *institutions builders* europei che invece, soprattutto a partire da Lisbona in poi, ragionano secondo modelli obsoleti. Prova ne è il fatto che i loro documenti grondano di termini quali convergenza, competitività, coordinamento e standard comuni di alto livello. È chiaramente una prospettiva storica che ignora la *path dependence*, ovvero che sistemi economici, politici e sociali che sono nati e si sono formati in tempi, modi e aree geopolitiche differenti seguono differenti percorsi di sviluppo che giungono a punti di arrivo differenti.

Alla base della *new european governance* e delle politiche ad essa connesse sta invece l'idea che esiste un solo modello di sviluppo virtuoso di cui si fanno solerti ed inflessibile promotrici la Commissione e la Bce. Le scelte di politica economica che si allontanano da questo modello ottimale vengono stigmatizzate in quanto generano *squilibri macroeconomici*, l'espressione magica che viene utilizzata per segnalare scostamenti dalla *one best way*, presentata sotto le spoglie delle *best practices* (Tsoukala 2019, 1). L'euro, in quanto moneta *unica*, è il costruito istituzionale che ha incorporato di fatto questo paradigma. Gli stringenti criteri adottati per consentire l'ammissione nell'unione monetaria avrebbero imposto *automaticamente* la convergenza dei modelli nazionali di

capitalismo. Le cose non sono andate così in quanto “anche quando potenziata dal processo di Lisbona e dal metodo aperto di coordinamento, l’entrata nell’unione monetaria non è stata sufficiente a cancellare le differenze istituzionali di lungo periodo tra i sistemi politico-economici europei. E molti dei problemi a cui è andata incontro l’unione monetaria sono radicati in queste differenze” (Hall 2012b, 509). Ha quindi perfettamente ragione Anke Hassel (2014, 30) quando sostiene che l’euro può sopravvivere *solo se* le economie miste di mercato, quale è appunto la Grecia, cambiano le loro basi istituzionali. E, come meglio vedremo più avanti, questa torsione richiede necessariamente la depoliticizzazione, ovvero la sottrazione al circuito di decisione e legittimazione democratica, delle decisioni relative alla politica economica.

Il caso greco, da questo punto di vista, è esemplare e illuminante in quanto mostra l’inadeguatezza di questa prospettiva a livello sia interpretativo che prescrittivo. Per quanto riguarda il primo aspetto, nella oceanica letteratura sulla crisi greca non viene mai richiamato, se non per vaghi accenni, che molte delle “accuse” che sono state rivolte alla Grecia – ruolo centrale dello stato nel guidare lo sviluppo economico, clientelismo, politiche distributive, ruolo centrale dei partiti nei meccanismi di regolazione politica ed economica, collateralismo tra partiti e gruppi, sindacati con forte potere di veto, dualismo economico – non sono deviazioni irresponsabili da un percorso “virtuoso”. Bensì sono componenti fisiologiche del modello di sviluppo dei paesi caratterizzati storicamente da arretratezza economica (Gerschenkron 1962) e consolidamento democratico debole e tardivo (Morlino 1998). Queste due sindromi genetiche sono dotate di un loro equilibrio interno, ovvero di *institutional complementarities* tra assetti economici, politici e sociali reciprocamente funzionali gli uni agli altri. Mutamenti e cambiamenti possono – e, talvolta, devono – essere introdotti ma, se si vogliono evitare effetti perversi, quelle che abbiamo definito maledizioni (cap. 7), ciò deve avvenire all’interno del

percorso tracciato dal modello originario, cioè nel rispetto di queste complementarità.

Dal secondo punto di vista, quello prescrittivo, il tentativo di introdurre mutamenti radicali e rapidi, pensiamo all'austerità estrema e all'approccio sincretico nelle riforme strutturali introdotte con l'obiettivo di "correggere" gli squilibri macroeconomici (vedi capitoli 4 e 6), non solo non ha sortito questo effetto, ma ha generato nuovi *squilibri politici*, ricordiamo l'elevata instabilità di governo, l'ondata di manifestazioni violente, la sospensione della democrazia e la rapida affermazione (fortunatamente convertitasi in un altrettanto rapido declino) del partito neonazista Alba dorata, e *sociali*, quali la disoccupazione, l'emigrazione, l'aumento dei suicidi, dei disturbi mentali e degli aborti spontanei.

11. *Una moneta, vari capitalismi*

Queste considerazioni possono essere generalizzate andando oltre i confini della penisola ellenica. Una delle teorie più accreditate sui limiti dell'euro imputa la crisi dell'eurozona alla varietà di forme che ha assunto il capitalismo in Europa (Hall 2012a, 2012b; Johnston e Regan 2014, Streeck 2015). Nella sua formulazione originaria, la tesi della *varieties of capitalism* (VoC) individuava due distinti modelli di capitalismo: le economie di libero mercato (LME), caratteristiche del mondo anglosassone, e le economie coordinate di mercato (CME), radicate in Europa. Da questa classificazione restavano esclusi Italia, Grecia, Portogallo e Spagna in quanto casi "ambigui" (Hall e Soskice 2001, 21). Questa lacuna fu colmata da Molina e Rhodes (2005) che arricchirono la tipologia individuando una terza varietà di capitalismo, ovvero le economie miste di mercato (MME), che includeva esattamente quei paesi che non trovavano collo-

cazione nella tipologia di Hall e Soskice²¹⁰. Nell'eurozona coesistono quindi due modelli di capitalismo – e, più in generale, di organizzazione dei rapporti tra stato, economia e società – le economie coordinate di mercato e le economie miste di mercato, cioè rispettivamente il centro e la periferia, o se si preferisce, il Nord e il Sud, dell'eurozona (Hassel, 2014, 9; Hall 2017). La crisi ha reso ancora più evidente questa differenza, in quanto i paesi periferici sono stati quelli più colpiti, mentre quelli nordici hanno mostrato maggiore capacità di risposta e resilienza (Farcas, 2016, 170-171, 227-249, 319-350).

Le differenze tra i due modelli sono coesistite pacificamente, creando anzi prosperità (Hall 2012b, 508), fino a che non è stata istituita la moneta unica. L'euro, da un lato, ha accentuato la divergenza tra i percorsi di sviluppo dei paesi del Nord e del Sud Europa (Hall 2016, 54-55) e, dall'altro ha tolto agli stati, in particolare quelli periferici che rientrano nel modello MME, un importante strumento di politica economica cioè la possibilità di svalutare la moneta per rispondere agli shock esogeni, sostenere la domanda ed alleggerire il peso del debito pubblico (Scharpf 2011, 177-180)²¹¹. Quindi se è vero che l'euro non ha *causato* la crisi finanziaria, ha *limitato* drasticamente la capacità degli stati, e di alcuni stati in particolare, di reagire ad essa (Sandbu 2017, 62). Infatti, uno dei vantaggi della sovranità monetaria, a cui si è rinunciato con l'istituzione della moneta unica, è

²¹⁰ Vivien Schmidt (2012) ha ridenominato questo gruppo *economie di mercato a guida statale* (SME) il che consente di collocare il caso francese che nella tipologia originaria aveva una posizione ambigua.

²¹¹ Ricordiamo come già nel 1993 un rapporto stilato da un gruppo di esperti per la Commissione europea segnalava esplicitamente l'assenza in Europa di meccanismi di stabilizzazione e l'esigenza di costituire meccanismi di mutua assicurazione tra gli stati da attivare in caso di shock esogeni (Commission of the European Communities 1993, 6, 29, 43-45, capp.4 e 6).

esattamente di conferire ai governi la possibilità di gestire flessibilmente le politiche macroeconomiche attraverso l'offerta di moneta e il tasso di cambio (Cohen 1998, 42-44; Kirshner 2000, 410)²¹².

Ma il punto importante è che le *differenze* orizzontali tra modelli di capitalismo si sono trasformate in *disuguaglianze* e queste hanno generato conflitti verticali tra le Istituzioni comunitarie e gli stati periferici dell'Europa meridionale (Streeck 2015, 16)²¹³. I paesi del Nord Europa, infatti, hanno cercato, al fine di tutelare l'euro, di imporre il loro modello di sviluppo basato sulla competitività, la disciplina fiscale e la compressione dei salari attraverso le istituzioni e le politiche comunitarie (Johnston e Regan 2018). I paesi del Sud Europa hanno reagito, in modi e misure differenti, sottraendosi a queste pressioni tutelando le peculiarità del loro modello di capitalismo.

Anche qui il caso greco è esemplare. L'adesione della Grecia al progetto europeo è stata fin dall'inizio una forzatura motivata da ragioni essenzialmente politiche, ma difficilmente sostenibile da un punto di vista economico (Kalaitzidis e Zahariadis 2015). Dubbi sulla sostenibilità del processo di adozione dell'euro furono sollevati

²¹² Benjamin Cohen (1998, 34-46) individua altri tre vantaggi della sovranità monetaria, ovvero del monopolio statale della produzione di moneta: l'affermazione di un simbolo di identità nazionale, i guadagni economici derivanti dal signoraggio e la possibilità di sottrarsi alla dipendenza di altre fonti di finanziamento e quindi al potere che esse possono esercitare.

²¹³ Featherstone e Kazamias (2000, 5, 12) parlano esplicitamente del minore *potere strutturale* dei paesi periferici dell'Europa meridionale rispetto al "centro" del progetto europeo costituito dai paesi dell'Europa settentrionale e, in particolare, da Germania e Francia. Sul potere della Germania e sul ruolo che ha la Corte costituzionale tedesca nel consolidare tale supremazia si vedano Schwarzer (2012, 33 e 34) e Schmidt (2016, 221-223).

fin dall'inizio (Herz e Kotios 2000). E, come abbiamo visto nella prima parte del libro, fino all'esplosione della crisi i rapporti tra Grecia e Istituzioni europee possono essere interpretati come un defatigante "braccio di ferro" in cui i governi greci cercavano, anche sotto la pressione di potenti gruppi di interesse, di sottrarsi ai loro doveri di cittadinanza europea, primo fra tutti la disciplina fiscale, attraverso espedienti più o meno ingegnosi. Successivamente, nel corso della crisi, la tensione è diventata ancora maggiore, e le autorità europee hanno dovuto ricorrere a forme di condizionalità intrusiva e ad un uso ricattatorio della leva finanziaria per imporre politiche di consolidamento fiscale e riforme strutturali congruenti con il disegno neoliberista ma *del tutto divergenti* rispetto al modello originario di sviluppo greco.

È molto indicativo il piano di Stabilità e crescita proposto il 15 gennaio 2010 in cui il governo greco si impegna non solo ad assumere robuste misure di consolidamento fiscale ma anche ad avviare "un *cambiamento fondamentale nel paradigma di crescita dell'economia* dalla precedente dipendenza dai consumi come principale elemento trainante della crescita a un nuovo modello guidato da una crescita sostenibile degli investimenti interni ed esteri e dalle esportazioni di beni e servizi". Inoltre, si impegna "ad implementare le riforme strutturali necessarie ad accrescere la competitività e l'efficiente funzionamento dell'economia" (Hellenic Republic - Ministry of Finance 2010a, 8 e 14, corsivo nostro)²¹⁴. È un chiaro e patetico tentativo di *captatio benevolentiae*: il governo greco, sperando di tranquillizzare le autorità europee e i mercati, ostenta la ferrea volontà di abbandonare il modello di sviluppo autoctono fino ad

²¹⁴ La necessità del passaggio da un modello *consumption led* ad uno *export led* viene esplicitamente affermata nel II MoU (European Commission 2012b, 12)

allora seguito ed optare per un nuovo paradigma di politica economica, conforme agli orientamenti europei²¹⁵.

L'ampia gamma di aree di policy incluse nei Memorandum greci, ma anche in quelli del Portogallo e di Cipro, testimonia come l'obiettivo delle autorità europee non fosse solo il risanamento fiscale, ma il cambiamento radicale e complessivo del modello di sviluppo economico, sociale e politico fino ad allora seguito in questi paesi. Non è quindi un caso se, come abbiamo visto nell'analisi comparata dei MoU, a partire dal 2013 in poi le cosiddette politiche di accompagnamento all'austerità siano diventate di fatto le *core policies* perseguite²¹⁶. In prospettiva comparata, abbiamo visto, il rapporto tra governi greci e autorità europee è stato particolarmente avversariale e conflittuale proprio perché il modello originario greco era quello più distante da quello europeo e richiedeva quindi interventi drastici.

²¹⁵ Nella dichiarazione conclusiva del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 si afferma che "l'Unione si è ora prefissata un nuovo obiettivo strategico per il nuovo decennio: diventare l'economia basata sulla conoscenza *più competitiva e dinamica del mondo*, in grado di realizzare una *crescita economica sostenibile* con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".

²¹⁶ George Pagoulatos (2018, 22-23) afferma che la crisi ha posto fine ad un modello di sviluppo basato sui consumi, le importazioni, il debito pubblico e una presenza pervasiva dello stato. Ancora più esplicita Maria Karamessini (2015, 95) quando afferma che "la crisi del debito sovrano iniziata nel 2009 segna la fine del modello di sviluppo socio-economico greco, che ha prodotto alti tassi di crescita e incrementi di produttività nel periodo 1994-2008"

12. L'europeizzazione imposta

Un altro filone di ricerche – per molti aspetti collegato all’approccio della varietà dei capitalismi (Featherstone e Papadimitriou 2008) – che mette in evidenza le differenze tra stati europei è costituito dagli studi sul processo di europeizzazione. Queste ricerche giungono a due importanti conclusioni. Anzitutto, il processo di riallineamento delle politiche nazionali rispetto agli indirizzi europei non è stato uniforme, bensì *differenziato* a livello sia settoriale (aree di policy più o meno integrate) che territoriale (stati più o meno integrati). L’Unione europea può quindi essere definita come un *sistema di integrazione differenziata* (Schimmelfennig, Leuffen and Rittberger, 2015). La seconda, è che la differenziazione nel processo di integrazione europea, oltre ad essere una caratteristica originaria e costitutiva dell’Unione, è *funzionale* al progetto europeo in quanto consente di governare in modo flessibile le interdipendenze tra sistemi economici, politici e sociali nazionali diversi tra loro.

Il grado di conformità, di *compliance*, termine tecnico che si trova in molti documenti ufficiali, rispetto alle politiche europee è variato quindi da paese a paese in modo anche significativo. Si noti che, mentre l’approccio delle varietà del capitalismo spiega la discrasia tra indirizzo politico europeo e singole politiche nazionali sulla base delle peculiarità economiche ed istituzionali dei differenti tipi di capitalismo, l’approccio dell’europeizzazione la spiega in base al differente contributo che i vari stati, o meglio i loro governi, hanno dato alla elaborazione delle politiche europee stesse.

In uno studio di taglio comparato Tanja Börzel (2002) distingue tre differenti gruppi di paesi a seconda delle risposte date all’europeizzazione delle politiche ambientali. Ci sono i “battistrada” (*pace-setting*) che hanno plasmato attivamente le politiche europee conformemente alle loro preferenze domestiche e che quindi presentano un elevato grado di *compliance* (Germania,

Olanda, Danimarca, Austria, Svezia, Finlandia), i “ritardatari” (*foot-dragging*) che, al contrario, hanno cercato di ostacolare il trasferimento a livello europeo delle politiche adottate a livello domestico dagli altri paesi e presentano quindi un basso livello di *compliance* con le politiche comunitarie (Grecia, Italia, Spagna, Portogallo, Irlanda) e infine gli “attendisti” (*fence-sitting*) che hanno assunto linee di condotta più opportuniste e ambigue stabilendo volta per volta se conformarsi o meno alle direttive europee a livello domestico, e con chi stabilire alleanze più convenienti a livello europeo (Belgio, Lussemburgo, Francia)²¹⁷.

Una tipologia simile, sempre basata sul grado di *compliance* alle norme europee, è stata proposta e poi arricchita da Falkner e Treib (2008)²¹⁸. A seconda del rispetto delle norme comunitarie sono individuabili quattro “mondi” della compliance. Nel mondo del “rispetto della legge” (*law observance*) la trasposizione nella normativa comunitaria in provvedimenti a livello nazionale è tempestiva e corretta, anche quando va contro gli interessi nazionali (Danimarca, Finlandia e Svezia). Nel mondo della “politica domestica” il rispetto delle norme è proporzionale alla congruenza tra queste e l’agenda politica interna (Austria, Belgio, Germania, Olanda, Spagna e UK). Nel mondo dell’“omissione” il livello di *compliance* è molto basso e, a meno che non ci sia un’azione molto energica (*powerful*) da parte delle autorità sovranazio-

²¹⁷ Per precisione, nel campo delle politiche ambientali, l’area studiata da Börzel (2002), anche l’Italia e l’Irlanda si sono talvolta comportate da indecise. È sorprendente il fatto che, nonostante nel tipo dei ritardatari rientrano Grecia, Italia, Spagna, Portogallo (e Irlanda!) l’Autrice in due precedenti lavori neghi la presenza di una “questione” dell’Europa meridionale (Börzel 2000, 2001).

²¹⁸ Nella prima versione della tipologia comparivano solo i primi tre tipi e i paesi dell’Europa meridionale, nella seconda sono stati presi in considerazione anche i paesi di nuova accessione ed è stato inserito un nuovo tipo.

nali, il recepimento delle direttive e delle politiche comunitarie non viene percepito come un obbligo (Francia, Grecia, Lussemburgo e Portogallo). Nel mondo delle “lettere morte” (*dead letters*) le direttive vengono recepite, ma poi si bloccano nella fase di implementazione (Irlanda, Italia, Repubblica Ceca, Ungheria, Slovacchia, Slovenia)²¹⁹.

L’adesione *differenziale* alle politiche comunitarie e al progetto ad esse sottostante ammette due letture. La prima, quella più diffusa ed immediata, la interpreta come un indicatore della maggiore o minore disponibilità degli stati membri a adattarsi agli standard europei. La seconda, ribalta questa logica e vede gli scarsi livelli di *compliance* come un indicatore dell’incapacità delle autorità europee di adattarsi flessibilmente alla varietà dei capitalismi e trovare adeguati meccanismi di aggiustamento, differenziati a seconda del contesto su cui debbono agire (Regan 2013). Il caso greco conferma ampiamente questa seconda interpretazione. Di fronte al plateale fallimento del primo e del secondo MoU, il paradigma di policy adottato rimane sostanzialmente invariato (Featherstone 2016,16), anzi per alcuni aspetti la condizionalità diventa più pressante e le politiche ancora più punitive.

E’ significativo il fatto che in due rapporti di valutazione redatti rispettivamente nel 2017 dalla European Court of Auditors, un equivalente europeo della Corte dei Conti italiana, e nel 2020 dal Mes si riconosca esplicitamente come non aver tenuto conto dei caratteri della *local political economy*, ovvero della varietà dei capitalismi,

²¹⁹ Questi dati corrispondono a quelli più aggiornati presentati da Giuliani (2018, 410, tabella 1). Dal 1986 al 2002 tra i quindici paesi europei quelli in cui la mancata o ritardata trasposizione supera il 60% sono, in ordine decrescente, Portogallo, Grecia, Italia, Lussemburgo, mentre quelli in cui la trasposizione supera ampiamente il 50% sono, sempre in ordine decrescente, Svezia, Finlandia e Danimarca.

sia stato uno dei principali limiti dei tre programmi di assistenza finanziaria in Grecia, che ne hanno in parte determinato il fallimento (ECA 2017, 65, 88, 129; ESM 2020, 48, 95, 112, 120, 125, 134). A tal proposito il rapporto del Meccanismo europeo di stabilità offre una analisi molto dettagliata e convincente “Le preferenze politiche nazionali degli stati aderenti all’Esm [Mes in italiano, N.d.A.] a volte hanno ostacolato la capacità delle Istituzioni di progettare e contrattare efficacemente delle politiche più idonee alla Grecia. L’Esm rappresenta 19 differenti paesi che condividono molte affinità nella struttura delle loro economie, ma differiscono anche in rapporto, per esempio, ai sistemi pensionistici o al mercato del lavoro e dei prodotti. Quando si è giunti a dover progettare specifiche politiche per la Grecia, secondo i funzionari senior coinvolti nel processo decisionale, i paesi membri dell’Esm a volte hanno espresso forti preferenze per misure che erano il più possibile in linea con le scelte politiche dei loro paesi d’origine. Ciò ha portato, per esempio, a valutare alcune proposte di politiche pensionistiche o del mercato del lavoro per la Grecia assumendo come valori di riferimento (*benchmark*) gli standard nazionali di altri paesi membri dell’Esm” (ESM 2020, 112).

Il caso greco è interessante anche per un altro motivo. La Grecia, nelle tipologie viste poco sopra è sistematicamente inclusa nel gruppo dei paesi in cui massima è la discrasia tra indirizzi comunitari e politiche domestiche. Questo è vero fino alla crisi, successivamente le cose cambiano, almeno apparentemente. Consideriamo due indicatori attraverso cui viene solitamente misurata la *compliance* dei singoli stati nazionali rispetto alle politiche europee²²⁰:

²²⁰ Può essere utilizzato anche un terzo indicatore, il deficit di conformità (*conformity deficit*) ovvero la percentuale di direttive che non sono state recepite *correttamente* dalla legislazione di un paese. Per “non correttamente” si intendono le direttive recepite fuori dai termini previsti, in modo incompleto

- il deficit di recepimento (*transposition deficit*) ovvero la percentuale di direttive che non sono state recepite dalla legislazione di un paese;
- il numero di infrazioni pendenti (*pending infringements*)²²¹.

Se consideriamo il primo indicatore, la Grecia da “pecora nera” dell’Europa sembra essersi trasformata in un caso virtuoso: dal 2010, infatti, il suo deficit di recepimento è inferiore a quello della media europea (figura 27). E nel rapporto di monitoraggio del *Single Market Scoreboard* su ventotto paesi Membri è uno di quelli con il maggior tasso di recepimento. Se oltre a questo indicatore si considerano anche il numero di direttive recepite negli ultimi sei mesi, il numero totale di mesi di ritardo nel recepimento e il deficit di conformità, la Grecia è, insieme alla Lituania e alla Svezia, uno dei tre paesi ad avere una performance totalmente positiva rispetto agli standard europei²²².

Insomma, la Grecia da caso limite di bassa *compliance* è diventata esempio virtuoso di elevato recepimento delle direttive europee. Il giudizio cambia se consideriamo l’altro indicatore, ovvero il numero delle procedure di infrazione (figura 28). Vero è che a partire dal 2010 la quantità di procedure si riduce, come accade in

o in forma non appropriata (Börzel 2001, 5, figura 1). La serie storica rispetto a questo indicatore è più breve e quindi non lo consideriamo.

²²¹ Le infrazioni rilevate dalla Commissione riguardano sia l’implementazione *legale* (recepimento nella normativa nazionale) che quella *pratica* (applicazione della normativa nazionale di recepimento) (Börzel 2001, 5, figura 1). Le infrazioni includono solo le denunce (*complaints*) che sono state riconosciute dalla Commissione e che non sono state risolte attraverso il meccanismo pilota di mediazione. Quindi, si tratta di infrazioni appurate e non risolvibili.

²²² Dati tratti dal sito ufficiale del Single Market Scoreboard: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/.

tutta Europa, ma la Grecia rimane comunque al di sopra della media europea²²³.

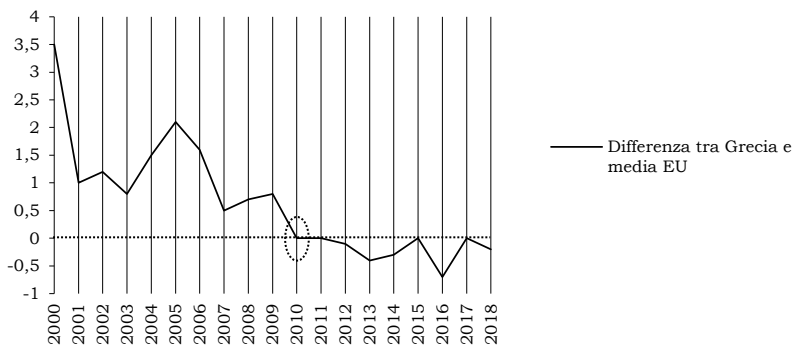
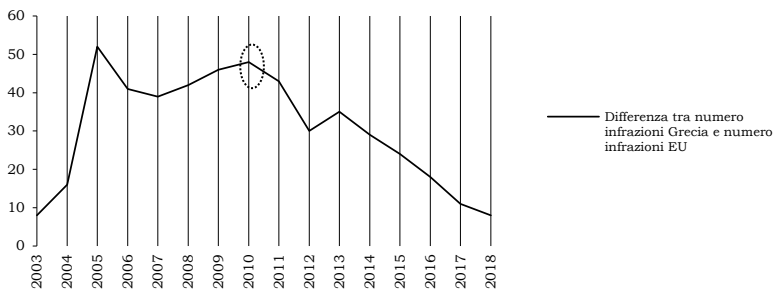


Figura 27. – *Transposition deficit in Grecia (2000-2018)*



Fonte: EU Commission - *Internal Market Scoreboard*

Figura 28. – *Infrazioni in Grecia (2003-2018)*

²²³ Per dare un'idea delle riduzioni in termini assoluti, la media europea passa dal valore massimo di 68 infrazioni registrate nel 2005 al valore minimo di 24 del biennio 2016-2017, mentre la Grecia passa dal valore massimo di 99 infrazioni nel 2005 al valore minimo di 33 nel 2018.

Tutto ciò ci porta a fare due considerazioni. La prima è che le tipologie di Börzel e di Falkner e Treib non sono statiche. Un caso nazionale può passare da un tipo all'altro in seguito a cambiamenti diacronici nel *transposition deficit*. Nel caso della Grecia questo cambiamento è chiaramente imputabile alla attivazione dei MoU e dei dispositivi di condizionalità e di controllo; non è un caso che la “svolta” rispetto alla media europea si collochi per entrambi gli indicatori esattamente nel 2010 (figure 27 e 28). Il processo di europeizzazione che non era riuscito in precedenza viene imposto attraverso i MoU e il commissariamento, suscitando qualche resistenza.

In secondo luogo, la differenza tra l'andamento virtuoso del *transposition deficit* e la performance, se non negativa, certamente critica rispetto alle infrazioni, ricorda un fenomeno rilevato anche prima della crisi (vedi paragrafo 2.2.4). La Grecia ha soddisfatto i requisiti *formali* richiesti dalla cittadinanza europea, e da qui deriva l'elevato tasso di recepimento delle direttive, dall'altro, tuttavia, per resistenze politiche o per incapacità amministrative, ha continuato ad essere carente nella loro attuazione, generando un deficit implementativo che si è manifestato nelle infrazioni.

13. *I voti contano, i mercati decidono*

Un altro elemento che emerge dalla analisi della crisi greca, e successivamente dell'intera eurozona, è il reticolo di vincoli e di rapporti di interdipendenza economica e finanziaria all'interno del quale essa è nata, si è sviluppata e si è riprodotta nel tempo e nello spazio. Non a caso, come abbiamo visto diffusamente, obiettivo delle politiche attuate è stato, in una prima fase, di evitare il contagio da un paese all'altro, che è esattamente l'effetto dell'interdipendenza e, in una seconda fase, di creare dei meccanismi per evitare che nei paesi dell'eurozona le

crisi bancarie si traducessero, come era di fatto accaduto, in crisi dei debiti sovrani, e viceversa.

D'altronde, le stesse politiche hanno talvolta avuto effetti perversi proprio in seguito alle concatenazioni causali che collegano il funzionamento dei mercati e quello delle istituzioni finanziarie e politiche. Pensiamo, per esempio, a come la ristrutturazione del debito greco abbia innescato la crisi delle banche cipriote. L'effetto di tutto ciò è che i governi nazionali sono sempre meno responsabili delle conseguenze delle loro politiche in quanto vi è un crescente numero di fattori intervenienti – e spesso imprevedibili ed imprevisi – che non sono sotto il loro controllo.

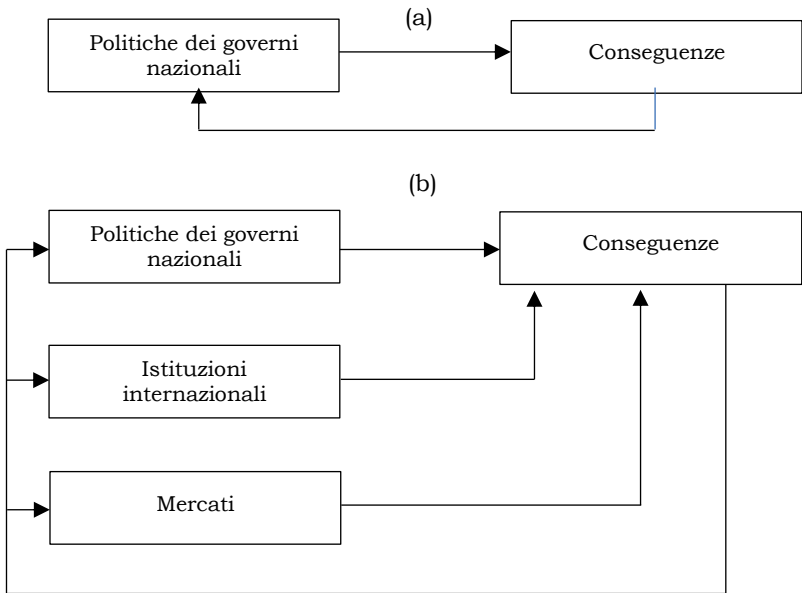
In un ipotetico mondo senza interdipendenza, ogni governo risponde solo ai propri elettori delle conseguenze delle decisioni che ha preso. Invece, in un mondo caratterizzato da interdipendenza, le politiche dei governi hanno degli effetti anche sulle istituzioni internazionali e sui mercati che, a loro volta, agendo come *vincoli esterni* (Scharpf 2011, Rose 2014) cercheranno di influenzarne le politiche (figura 29). In questo capitolo ci occuperemo degli effetti dei mercati, mentre il prossimo sarà dedicato al ruolo delle istituzioni internazionali.

Dalla fine degli anni '80 si è avviato un serrato confronto tra gli studiosi sugli effetti della globalizzazione economica sull'autonomia e la sovranità degli stati (Cohen 1998, 16 e 170, nota 15; Smith, Solinger e Topik, eds. 1999, Ravenhill, a cura di, 2013).

La mobilità dei capitali attraverso i confini nazionali, il principale effetto della globalizzazione, ha modificato la struttura delle relazioni internazionali, in quanto agisce come una condizione vincolante (*constraining condition*) che premia o sanziona gli stati a seconda delle politiche adottate, influenzandone così il comportamento (Waltz 1979).

“La crescente mobilità dei capitali costituisce quindi un cambiamento strutturale” (Andrews 1994, 202). Infatti, gli imprenditori possono esprimere il loro

dissenso, la loro *voice*, rispetto alle politiche di un governo - per esempio, imposte più elevate, un maggior livello di tutele per i lavoratori o una regolazione più stringente in materia di sicurezza alimentare o ambientale, ma anche spese sociali più elevate - minacciando più o meno tacitamente l'*exit*, cioè la delocalizzazione della produzione in altri stati o il mancato rifinanziamento del debito pubblico (Cohen, 1998, 132-133).



Fonte: riadattato da Rose (2014, 256)

Figura 29. – *Indipendenza (a) e interdipendenza (b) nell'azione dei governi*

La globalizzazione conferisce agli imprenditori e ai grandi investitori della finanza globale un *potere strutturale* (Pagliari 2015, 219-225) che li mette in grado di condizionare, in misura variabile (Frieden 1991) le decisioni pubbliche a livello sia nazionale che internazionale

conformemente ai loro interessi che, in ultima analisi, sono riconducibili alla minimizzazione del rischio valuta, alla massimizzazione del profitto e ad un contesto politico stabile che garantisca la prevedibilità dei mercati.

Come affermò con esemplare chiarezza Mario Monti nel lontano 1994 “è stato solo da quando al Sistema Monetario Europeo si è unita la libera circolazione dei capitali che anche il settore pubblico è stato esposto al vento del mercato. Basta pensare oggi a quale ruolo di pressione ha, per la disciplina della finanza pubblica, la considerazione ‘i mercati dei capitali si aspettano un certo comportamento’. Solo pochi anni fa, *in regime di autarchia finanziaria*, questo legame non c’era” (riportato da De Leo 2012, 165, corsivo nostro).

Si viene quindi a creare una palese asimmetria. Mentre i governi sono viepiù soggetti alle pressioni dei “mercati”, la finanza globale è sostanzialmente ingovernabile in quanto il suo potere strutturale non è controbilanciato da alcun potere politico sull’arena internazionale (Lanzalaco 2015). I capitali si muovono su scala transnazionale e globale, mentre i governi, gli unici attori dotati di effettivo potere coercitivo, agiscono su scala nazionale. Per usare una efficace metafora, le tigri sono *globali*, mentre i domatori sono *nazionali* (Saccomanni 2002).

La crisi greca e dell’eurozona ha confermato ed arricchito la *capital mobility hypotesis* di Andrews. Quello che emerge dall’analisi di quanto accaduto a partire dal 2009 in poi, infatti, è un quadro in cui la capacità di pressione dei mercati in Europa si è ulteriormente ampliata per almeno tre ordini di ragioni²²⁴.

²²⁴ “Sebbene gli studiosi dell’UE tendano a sottovalutare il ruolo dei mercati per le risposte date alla crisi dell’eurozona – trattandoli ampiamente come fossero dei fattori esogeni – essi sono tra gli attori potenzialmente più potenti al di fuori dei sistemi politici nazionali e internazionali. Ad essere più precisi (...) i comportamenti degli investitori in titoli pubblici

In primo luogo, Andrews (1994) focalizzava la sua attenzione solo sulla politica monetaria, mentre oggi i mercati esprimono le loro preferenze su una ampia gamma di politiche, in primo luogo quella fiscale. Prestano soldi agli stati che risultano essere solvibili e ai governi disposti a adottare politiche neoliberiste. Quando nei documenti della Commissione, soprattutto a partire dal 2014, si insiste sul fatto che elemento centrale per il successo delle politiche di crescita economica è la *ownership* da parte dei governi, altro non si sta dicendo che gli esecutivi debbono essere formati da partiti che adottano - che “fanno proprio”, questo è il significato del termine *ownership* - un programma non solo filo-europeista, ma anche neoliberista centrato sulla competitività, la convergenza dei modelli di sviluppo, la deregolamentazione dei mercati e il ridimensionamento del settore pubblico (Kennedy 2016, 13-14).

In secondo luogo, la crisi dell'eurozona ha messo in evidenza come il comportamento dei mercati *finanziari*, date le loro caratteristiche - cioè la rapidità delle transazioni, l'utilizzo intensivo della tecnologia, l'impersonalità delle reti relazionali e quindi la massima mobilità dei capitali - siano estremamente “sensibili” agli orientamenti politici ed altrettanto rapidi ad accordare o ritirare sostegno ai governi e alle loro politiche. Come abbiamo visto nella ricostruzione del caso greco, è sufficiente una semplice dichiarazione di un esponente politico per far aumentare, o diminuire, lo spread, cioè per mettere in difficoltà un governo. Questi andamenti vengono poi accentuati dall'intervento delle agenzie di rating le cui valutazioni possono avere un effetto moltiplicatore del panico che si viene a creare sui mercati.

In terzo luogo, e questo costituisce un tratto originale che emerge dalla ricostruzione qui fatta, vi sono due

furono particolarmente importanti nella crisi” (Carstensen e Schmidt 2018, 212).

canali attraverso cui i mercati agiscono come vincoli esterni. Il primo, già evidenziato nella letteratura, è costituito dalla minaccia di “ritiro della collaborazione economica” (disinvestimento, delocalizzazione, sospensione del finanziamento del debito pubblico).

Il secondo, non meno importante, passa attraverso l’azione delle istituzioni politiche internazionali che si fanno interpreti degli interessi e delle domande dei mercati imponendo, attraverso i vincoli di condizionalità politica, il consolidamento fiscale e le riforme strutturali, cioè liberalizzazioni, deregolamentazioni e privatizzazioni, favorevoli agli investitori internazionali. Nel recente rapporto di valutazione dell’Esm sui programmi di assistenza finanziaria in Grecia si fa esplicito riferimento in numerosi passaggi alla funzione che le *pressioni dei mercati e dei pari*, cioè gli altri Stati membri, svolgono nell’imporre la *policy discipline*, cioè il rispetto dei programmi soprattutto per quanto riguarda le riforme strutturali (ESM 2020, 8, 11, 124, 126, 131, 140).

E, come abbiamo avuto modo di notare, sia il “nervosismo” dei mercati, che la natura più o meno intrusiva e punitiva della condizionalità politica attraverso cui si è cercato di “rassicurarli”, sono variati non solo in base all’andamento delle variabili macroeconomiche, ma anche a seconda della composizione partitica del governo in carica. Più che di *policy conditionality*, ci si è trovati di fronte ad una forma di *politics conditionality*²²⁵.

Parafrasando la famosa affermazione di Rokkan, possiamo dire che “i voti contano, ma i mercati decidono”. La globalizzazione ha portato, come scrive

²²⁵ Richiamiamo qui le due dimensioni della politica che in inglese, a differenza dell’italiano, vengono individuate con due diversi lemmi. La *politics* fa riferimento ai rapporti di competizione, coalizione o conflitto tra gli attori politici (p. es., elezioni, pressioni sui governi e i parlamenti, conferimento o ritiro del sostegno), la *policy* è invece la linea di condotta tenuta da un governo in una data area di intervento.

icasticamente Christian Salmon (2014, 19-22), all'*insovrانيتà* della politica e alla decostruzione *della funzione politica*. I due aspetti sono strettamente collegati in quanto le decisioni sono politiche solo se sono "sovrane, cioè sovraordinate e prevalenti rispetto a tutte le altre" (Sartori 1987, 360, corsivo nel testo). Se le decisioni e le preferenze degli attori finanziari – i fatidici "mercati" – prevalgono rispetto a quelle dei decisori pubblici democraticamente eletti, si ha una erosione della sovranità della politica e della democrazia.

14. *Istituzionalizzazione dell'emergenza e federalismo coercitivo*

E arriviamo così al passaggio fondamentale, cioè a come la crisi greca sia stata utilizzata per avviare un processo di mutamento istituzionale che ha dato luogo alla nuova *governance* europea (Tsoukala 2019). "La crisi dell'eurozona che è esplosa in Grecia e da lì si è diffusa a partire dal 2009 è stata un catalizzatore per la trasformazione delle relazioni di potere nell'Unione europea. Attraverso la crisi, è stata istituita una serie di istituzioni di *governance* economica e un nuovo punto di equilibrio nelle relazioni di potere tra gli Stati membri è emerso" (Maris e Sklias 2020, 12).

Gli interventi attuati in Europa nel decennio, soprattutto nel primo ciclo di riforme, hanno impresso una svolta, un vero e proprio *policy change* paradigmatico che si è articolato lungo otto dimensioni che, anche a costo di essere pedanti, è opportuno analizzare dettagliatamente.

In primo luogo, vi è stato un progressivo allargamento dell'*area di policy* oggetto di sorveglianza e regolazione, dalle politiche di bilancio a tutte le politiche macroeconomiche. Inizialmente la variabile da tenere sotto controllo era il deficit, soprattutto quello primario, successivamente si introduce anche il debito e alla fine

vengono monitorati in generale gli squilibri macroeconomici. Ciò viene testimoniato dal passaggio dalla *Excessive Deficit Procedure* (EDP) alla *Macroeconomic Imbalances Procedure* (MIP).

Secondo, i *controlli* che in precedenza erano soprattutto *ex post*, diventano progressivamente *ex ante* soprattutto con l'introduzione del Semestre europeo. Alla verifica di conformità dei risultati raggiunti si sostituisce progressivamente l'imposizione di conformità rispetto alle priorità stabilite dalla Commissione. Più in particolare, la Commissione non richiede solo il rispetto di determinati parametri, come avveniva originariamente, ma indica perentoriamente anche *come* tali parametri debbono essere rispettati, in che tempi e con quali politiche.

Parallelamente, e passiamo al terzo mutamento, i *processi decisionali* che portano alla comminazione delle sanzioni nei confronti degli stati che non rispettano gli standard europei è affidata sempre meno alla discrezionalità degli organi comunitari e sempre più ad automatismi che, sulla base di una batteria di indicatori, stabiliscono se uno stato è o meno passibile della MIP²²⁶. E, coerentemente con questa linea di depoliticizzazione delle politiche economiche, si invitano i governi ad affidare le analisi economiche su cui esse si basano ad organismi indipendenti composti da esperti.

La quarta trasformazione riguarda la *scala* di applicazione delle politiche macroeconomiche. Gradualmente si verifica un allargamento della platea dei *policy takers*: mentre originariamente le misure d'emergenza erano rivolte ai paesi dell'eurozona *in crisi*, successivamente gli interventi si indirizzano a *tutti* i paesi dell'eurozona, anche se non sono a rischio *default*, per giungere poi a coinvolgere, anche se su base volontaria, tutti gli

²²⁶ Si noti che questa costituisce una vera e propria inversione di tendenza rispetto alla riforma dello Stability and Growth Pact effettuata nel 2005 che era finalizzata ad introdurre maggiore flessibilità.

stati *aderenti all'Unione europea*. È evidente che le politiche di controllo e sorveglianza sui bilanci pubblici non sono più un dispositivo per gestire o prevenire crisi che minacciano l'euro, bensì uno strumento per governare l'Unione europea.

Il quinto cambiamento riguarda l'uso della *condizionalità politica*. Originariamente veniva utilizzata soprattutto per regolare l'annessione all'Unione europea. Gli stati che ne facevano richiesta dovevano dimostrare preventivamente di rispettare una serie di parametri (economici) e valori (diritti) incorporati negli atti legali della Comunità (trattati, giurisprudenza, risoluzioni, ecc.), il cosiddetto *acquis communautaire*. A partire dalla crisi la condizionalità politica viene utilizzata sempre più come strumento di governo dei paesi che fanno *già* parte dell'Unione europea e, in particolare, dell'eurozona²²⁷.

Quest'ultimo mutamento si inserisce in una più ampia tendenza, e siamo al sesto punto, cioè l'attenzione ossessiva per i *meccanismi impositivi, disciplinari e sanzionatori* per ottenere la *compliance* dei governi rispetto agli standard, alle indicazioni, ai programmi e alle priorità della Commissione²²⁸. Al consenso si è sostituita l'imposizione, alla cessione di sovranità la privazione di autonomia. Il caso greco – quindi non solo la crisi, ma *in generale* il modo in cui i governi greci hanno cercato fin dall'inizio di sottrarsi alla disciplina fiscale – ha reso evidente la principale caratteristica della recente evoluzione dell'architettura istituzionale europea. La Commissione ha cercato di sopperire con l'uso ricattatorio della condizionalità politica, della leva finanziaria e delle sanzioni

²²⁷ Anche in aree di policy in cui originariamente veniva utilizzata la condizionalità politica, con la crisi vi è un inasprimento delle condizioni poste per ottenere i fondi. Si veda, per esempio, in riferimento alla politica di coesione il lavoro di Donati (2018, 8) e, più in generale, alle riforme strutturali quello di Sacchi (2015).

²²⁸ Sul punto rimandiamo alla nota 84 del capitolo 4.

alla assenza dei dispositivi coercitivi “classici” nei confronti degli Stati membri. Paradossalmente questa intrinseca debolezza istituzionale - dovuta all’impossibilità di ricorrere all’uso o alla minaccia dell’uso della violenza, come accade in uno stato - diventa tanto più evidente quanto più la Commissione europea cerca di rafforzare le proprie prerogative politiche. Semplificando, potremmo dire che quanto più vuole avere *potere*, tanto più perde *legittimazione* (Schmidt 2015).

Il potere di influenzare le scelte politiche nazionali, e questo è il settimo punto, si è articolato nel tempo attraverso una sorta di produzione proattiva di *policy legacy*²²⁹. Nel caso greco è evidente il tentativo di vincolare, attraverso l’uso della condizionalità politica le scelte dei governi *futuri*, dopo la fine dei piani di assistenza finanziaria, prescindendo dalle piattaforme politiche di tali governi democraticamente eletti. L’uso di programmi variamente denominati e l’impegno a rispettare parametri prefissati fanno parte di questa strategia.

L’ottava ed ultima svolta concerne l’*obiettivo* delle politiche: se durante la crisi il risanamento dei bilanci pubblici e dello stato era lo scopo prioritario, con il primo e soprattutto con il secondo ciclo di riforme assumono rilevanza cruciale altre due finalità, e cioè la *convergenza* dei modelli nazionali di sviluppo verso standard europei orientati, e qui passiamo al secondo obiettivo, ad un *incremento della* competitività sul mercato globale dei prodotti, del lavoro e dei capitali.

L’imposizione di un determinato modello di sviluppo non rientra canonicamente, né tra le politiche di gestione della crisi, né tra quelle di prevenzione²³⁰. La

²²⁹ “Per *policy legacy* si intende l’insieme degli elementi costitutivi di una politica pubblica che i decisori ereditano dal passato” (Capano 1996, 265)

²³⁰ Ricordiamo che le politiche di gestione delle crisi “comprendono le misure che hanno lo scopo di gestire le crisi quando si manifestano, ristabilendo la fiducia degli operatori

crisi è stata quindi un pretesto, che ha offerto una finestra di opportunità per l'affermazione di un preciso sistema di *governance* europea e di sviluppo economico che nulla avevano in comune con la gestione della crisi in quanto tale. Vi è stata quindi una vera e propria sostituzione dei fini: le politiche di *accompagnamento* all'austerità – quali, per esempio, “riforme fiscali, misure per combattere l'evasione, riforme del mercato de lavoro e della previdenza sociale” (Alesina, Favero e Giavazzi 2018, 75-77) – sono diventate le *vere* politiche perseguite dall'Unione europea.

Questo cambiamento nelle politiche delle Istituzioni europee, e in particolare della Commissione, ricorda per molti aspetti quello del Fondo monetario internazionale avviato a partire dagli anni '80 (Kentikelenis e Babb 2019). Originariamente l'obiettivo del Fmi era la stabilizzazione della bilancia dei pagamenti dei paesi membri e lo strumento utilizzato era la *condizionalità macroeconomica* definita attraverso alcuni indicatori target. Ai governi veniva lasciata ampia autonomia sulle politiche commerciali e industriali da adottare per realizzare questi obiettivi. A partire dagli anni '80 mutano le finalità perseguite dal Fmi, non più la stabilizzazione della bilancia dei pagamenti, ma un modello di crescita guidato dal mercato (*market-led growth*). E, parallelamente cambia anche lo strumento utilizzato, non più la condizionalità macroeconomica, ma la *condizionalità dell'aggiustamento strutturale* (*structural adjustment conditionality*), che alla stabilizzazione aggiunge le riforme strutturali: liberalizzazioni, privatizzazioni e deregolamentazioni (Kentikelenis e Babb 2019, 1731, figura 1)²³¹.

di mercato e contenendo i possibili effetti di contagio tra paesi, tra settori e tra il sistema finanziario e l'economia reale” (Moschella, 2013, 154, ma anche 137-138, 154-168).

²³¹ L'esperienza del Fmi differisce da quella della Commissione in quanto il mutamento nel primo caso è avvenuto tacitamente, senza che venissero modificate le regole formali,

Inoltre, anche nel caso del Fondo monetario internazionale le nuove modalità di *governance* delle politiche economiche basate sulle riforme strutturali furono introdotte e sperimentate attraverso prestiti individuali ai paesi a più basso reddito, evitando così in una prima fase di coinvolgere gli stati più grandi e maggiormente indebitati, come il Messico, il Brasile e l'Argentina che avrebbero potuto creare problemi politici (Kentikelenis e Babb 2019, 1742). Successivamente, queste nuove pratiche di adeguamento strutturale vennero normalizzate e legittimate, diventando così le modalità consuetudinarie di intervento del Fmi (*ibidem*). Il tutto avvenne in tempi molto rapidi “la trasformazione del Fmi negli anni '80 non fu graduale ma straordinariamente rapida – una volta avviata, essa fu in gran parte conclusa in tre anni e completamente istituzionalizzata in cinque” (Kentikelenis e Babb 2019, 1724). L'analogia con i tempi e modi con cui è avvenuta la costruzione della nuova *governance* europea e, soprattutto, l'uso che è stato fatto della crisi greca del 2010 come laboratorio per la sperimentazione di nuove forme di regolazione delle politiche economiche è lampante.

In Europa si è sostenuto che, per evitare che la crisi si ripresentasse di nuovo, era necessario ricorrere su scala maggiore e con maggiore disciplina alle *stesse politiche utilizzate durante l'emergenza*. I poteri di controllo conferiti dal Semestre europeo agli ispettori della Commissione e della Bce non sono forse nella sostanza gli stessi che aveva la cosiddetta Troika? La costituzionalizzazione del vincolo del pareggio di bilancio prevista dal Fiscal compact non rende forse le politiche di austerità permanenti, generalizzate ed inderogabili? I vincoli alla programmazione economica posti dal Semestre europeo

tanto che Kentikelenis e Babb (2019) lo definiscono *institutional clandestine change*, mentre nel caso europeo ci sono stati espliciti interventi di tipo normativo.

non sono assimilabili alle *prior actions* del III MoU?²³² Allora “la Grecia, che rappresenta il 2% del Pil euro e il 3% del suo debito, è stata il principio e al tempo stesso il paradigma della crisi diventata presto contagiosa perché il paese si è trasformato nel laboratorio di una *governance* europea improvvisata, ideologizzata, devastante nei fatti e quindi insostenibile in termini politici, sociali ed economici” (Cerretelli 2015)²³³.

²³² “Le condizioni del salvataggio concordate dopo il referendum di luglio [2015] stabiliscono che qualunque proposta di legislazione deve essere trasmessa anticipatamente alla, ed accettata dalla, Troika prima di giungere al Parlamento greco. Il *Memorandum of Understanding* di luglio stabilisce che il governo reco deve ‘consultare e accordarsi con la Commissione europea, la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale su tutte le azioni rilevanti ai fini della realizzazione degli obiettivi del *Memorandum of Understanding* prima che queste siano formalizzate e adottate legalmente’ (European Commission 2015c, 4)”. Citato in (Kennedy 2016, 12).

²³³ “Dal 2010, la Grecia è diventata un banco di prova – un esperimento *in vivo* – dell’efficacia del progetto neoliberale come strategia di uscita da una crisi strutturale in un paese sovraindebitato che è membro di una unione monetaria e in quanto tale impossibilitato ad utilizzare strumenti quali stampare moneta o svalutare la propria valuta al fine di ripagare il debito sovrano e correggere il deficit delle partite correnti” (Karamessini 2015, 96). Concetti simili sono stati espressi, anche se in modo più impressionistico, da George Papandreou in una intervista rilasciata a Bloomberg l’8 giugno 2012: “la Grecia è diventata il precedente, è una sorta di banco di prova. È in grado l’Europa di affrontare i suoi problemi? È l’Europa credibile? Sono le istituzioni ed i politici in Europa in grado di risolvere un piccolo problema qual è la Grecia in modo credibile? Se noi non siamo in grado di fare questo in Grecia, come potremo farlo con la Spagna o l’Italia? (...) Non possiamo più andare avanti con i pannicelli caldi (...) Dobbiamo prendere decisioni importanti, che debbono creare la fiducia del mercato” (riportato da Markantonatou 2013, 24).

La letteratura sul federalismo ci offre una chiave di lettura della svolta impressa dalle autorità europee e l'instaurazione della nuova *governance* europea, che costituisce un vero e proprio salto di qualità, un *quantic leap*, nella intrusività degli attori esterni nei processi politici e di governo nazionali (Laffan 2014, 270, 273, 280; Sacchi 2015, 2). Da un punto di vista giuridico-formale, l'Europa non è, o non è ancora (Fabbrini 2005), una federazione di stati. Tuttavia, le politiche attuate dal 2010 in poi, prima per gestire la crisi a livello nazionale e successivamente generalizzate a livello europeo, hanno di fatto avviato un processo di vera e propria *federalizzazione* dell'Unione, grazie soprattutto all'iniziativa della Commissione (Martinelli e Cavalli 2020, 220 e sgg.). In particolare, questa è la tesi che intendiamo sostenere, il modello di federalismo che si sta affermando è di tipo *coercitivo*.

Il concetto di federalismo coercitivo è stato utilizzato per connotare alcune trasformazioni paracostituzionali – cioè a *costituzione invariata* - nel federalismo negli Stati Uniti e in Australia (Cranston 1979, Kincaid 1990, 2016; Baldi 2000, Posner 2007). In sintesi, il federalismo coercitivo consiste nella centralizzazione dei processi decisionali di pertinenza degli stati presso il governo federale che così facendo riesce a determinare le politiche pubbliche in aree che *formalmente* sarebbero invece di competenza degli stati nazionali, i quali diventano così delle semplici agenzie amministrative del governo federale (Cranston 1979, 129).

Nel caso statunitense, il principale strumento attraverso cui può avvenire questo “spodestamento” degli stati da parte del governo federale sono i *grants-in-aid*, ovvero “accordi tra il governo federale e i governi statali, attraverso i quali gli Stati si impegnano a perseguire, e a condividere, programmi di policy definiti, più o meno dettagliatamente, dal governo federale in cambio di aiuti finanziari” (Baldi 2000, 206 e bibliografia ivi citata). In pratica, non è altro che la condizionalità politica di cui

abbiamo ampiamente trattato nei precedenti capitoli. Altri due strumenti sono il potere di *preemption* che il Congresso può esercitare annullando totalmente o parzialmente le decisioni prese dai singoli stati e i mandati impositivi (*mandates*) che “impongono un determinato corso d’azione ai governi statali e prevedono l’applicazione di sanzioni in caso di inottemperanza” (Baldi 2000, 208-209). Anche qui troviamo qualcosa che già conosciamo. L’annullamento delle decisioni prese dal governo Tsipras rispetto ai contratti di lavoro collettivi e l’abrogazione della legge Katseli come *prior actions* per ottenere rispettivamente la firma del terzo MoU nel 2015 e l’approvazione della quarta *review*. altro non sono che l’esercizio di un potere di veto e interdizione esercitati dalle Istituzioni europee nei confronti di decisioni prese da un governo nazionale democraticamente eletto.

Questo sintetico confronto con l’esperienza statunitense ci porta a fare alcune considerazioni che vanno oltre il caso greco. La prima, molto banale, è che le autorità europee si comportano *come se* l’Europa fosse già una federazione di stati, come gli Stati Uniti d’America, ed esistesse un governo federale le cui competenze sono regolate da una Carta costituzionale. Sappiamo che così non è. La fitta rete di istituzioni e procedure che svolgono funzioni di indirizzo preventivo, controllo in itinere e dispositivo sanzionatorio non ha né fondamento né legittimazione costituzionale e democratica.

In secondo luogo, la condizionalità politica adottata dall’Unione europea è molto più intrusiva ed aggressiva di quella esercitata dal governo federale statunitense, anche quando non viene formalmente incorporata in *Memorandum*, per due ordini di ragioni²³⁴. Anzitutto, giunge ad influenzare in tempi relativamente rapidi *tutte* le aree di policy, mentre i programmi *grants-in-aid* statunitensi diventano multisettoriali gradualmente. Ed è

²³⁴ Questa forma di condizionalità informale viene definita da Sacchi (2015) *condizionalità implicita*.

inoltre bene ricordare che quando il dispositivo dei *grants-in-aid* divenne troppo intrusivo, il governo americano provvide a contenerlo e a regolarlo in modo tale da ripristinare la legittimità costituzionale del federalismo con il programma *new federalism*, che troviamo anche in Australia, finalizzato a ridare la legittima autonomia agli stati (Baldi 2000, 207). In Europa, invece, la condizionalità politica non solo è diventata più intensa e generalizzata, ma nel dibattito politico ed istituzionale non vi è alcun accenno ad un suo contenimento. Anzi, si può dire che la *governance by conditionality* sia diventata il modo consuetudinario di regolazione politica accettato e legittimato come la *best practice* per regolare i rapporti tra gli Stati membri e le Istituzioni europee.

Terzo punto, fondamentale, la condizionalità politica in Europa si è avvalsa del supporto della Banca centrale europea (Schwarzer 2012, 34-35; Viterbo 2015) che “ha ripetutamente minacciato di rifiutarsi di agire come un prestatore in ultima istanza per i titoli pubblici fino a quando determinate indicazioni di policy non venivano seguite (...) e siccome con il passaggio all'euro i governi nazionali non avevano la capacità di agire come prestatore in ultima istanza, essi accettarono queste richieste” (Woodruff 2014, 6). E, ovviamente, i mercati hanno fatto capire in brevissimo tempo, con il rialzo dei rendimenti e il declassamento dei titoli di stato, cosa avrebbe implicato la *non-compliance*. Generare lo sui mercati, aumentare la dipendenza degli stati dalle erogazioni finanziarie delle istituzioni internazionali, cioè quello che è stato efficacemente definito *governing by panic* (Woodruff 2014), si è rivelato un ottimo modo per costringere i paesi refrattari all'austerità e alle riforme strutturali a realizzare entrambe le politiche.

Si noti che il panico sui mercati è un *costrutto politico*. E anche qui il caso greco è estremamente istruttivo. Già abbiamo visto le inopportune ed (apparentemente) inspiegabili raccomandazioni della Commissione europea al Consiglio del 3 febbraio 2010, che di fatto sono

state il detonatore della crisi dell'intera eurozona. Ma ancora più esemplificativo è il comportamento tenuto dalla Banca centrale europea e dalla Banca centrale greca a ridosso delle elezioni del gennaio 2015, quando era ormai chiara la vittoria del fronte antiausterità (Varoufakis 2018, 2001). In secondo luogo, la leva finanziaria viene utilizzata come strumento per condizionare decisioni politiche che riguardano non solo specifiche aree di *policy* ma, come abbiamo visto nel caso greco, le stesse pratiche caratterizzanti la democrazia quali i referendum (2011 e 2015) o il rispetto dei programmi elettorali con i quali i partiti hanno vinto le elezioni (2015) (tab. 65).

Per concludere, in Europa a partire dal 2010 l'integrazione europea ha assunto i caratteri di un processo di *federalizzazione coercitiva* la cui sostenibilità sociale e politica è alquanto problematica. Ha infatti generato un ampio dissenso che si è manifestato con il rafforzamento dei movimenti e dei partiti normalmente etichettati come populistici e sovranisti. Questi, siano essi di destra o di sinistra, non sono altro che la risposta alla globalizzazione e alle politiche neoliberiste ed esprimono la rivendicazione dei margini di sovranità che non sono stati *ceduti*, ma progressivamente *erosi* dai dispositivi della nuova *governance* europea.

È legittimo domandarsi come mai sia stata adottata una forma coercitiva di federalismo quando l'esperienza storica e la competenza giuridica offrivano altre forme, meno estreme e intrusive, di integrazione politica.

La risposta, forse non l'unica ma quella più convincente, a questo interrogativo la troviamo nelle caratteristiche assunte dal processo di costruzione dello spazio europeo in quanto formazione politico-amministrativa.

Tabella 65. – *Casi di uso politico della leva finanziaria*

Marzo 2011	Grecia	Blocco della tranche programmata per ritardo nella presentazione del MTF5
Agosto 2011	Italia	Avvio ritardato del programma SMP di acquisto titoli per ottenere impegni sul consolidamento fiscale e le riforme strutturali
Novembre 2011	Grecia	Blocco della tranche programmata per impedire il referendum
Giugno 2012	Cipro	BCE non accetta più i bond ciprioti come collaterali per costringere il governo ad un accordo – banche senza liquidità
Seconda metà 2014	Grecia	Blocco della tranche programmata per mancata approvazione della quinta ed ultima review
Febbraio 2015	Grecia	Una settimana dopo l'elezione di Tsipras la Bce non accetta più i bond greci come collaterale per erogare liquidità
Luglio 2015	Grecia	Ricongelamento della clausola <i>after effect</i> che stabilisce la priorità dei contratti collettivi nazionali su quelli aziendali come <i>prior action</i> per ottenere l'esborso della prima tranche del III piano di aiuti.
Luglio 2015	Grecia	Stretta di liquidità della BCE che costringe Tsipras e lo costringe e firmare il III MoU
Febbraio 2019	Grecia	Blocco del pagamento di 750 milioni di euro dei profitti SMP e ANFA per ritardi nelle riforme

Otto Hintze sostiene che il processo di *institution building* può procedere lungo due dimensioni: una *estensiva*, di allargamento territoriale dell'area su cui l'istituzione statale esercita la propria competenza, e una *intensiva*, di intensificazione dei meccanismi di regolazione e controllo di questi territori attraverso lo sviluppo di opportune capacità amministrative²³⁵.

Il processo di costruzione dell'Europa si è mosso, soprattutto dopo la caduta del Muro di Berlino, lungo *entrambe* le dimensioni: sono stati annessi nuovi stati e *contemporaneamente* è aumentato il numero delle funzioni di regolazione trasferite alle istituzioni europee. Ciò ha generato un imponente sovraccarico funzionale al quale potevano essere date due risposte. La prima, suggerita inizialmente da Majone (2005, 36, 40) consisteva nel ridurre il carico regolativo delle istituzioni europee, limitandone l'intensione e circoscrivendo maggiormente le sue aree di intervento²³⁶. L'altra, nel compensare il sovraccarico funzionale con la adozione di meccanismi di controllo estremi, vincolanti, coercitivi appunto. È stata chiaramente adottata la seconda²³⁷.

²³⁵ Sul pensiero di Otto Hintze, autore tanto fecondo quanto poco conosciuto, rimando a Lanzalaco (2000, 17-23) e, soprattutto, alla bibliografia ivi citata.

²³⁶ Nei fatti, la dimensione intensiva è l'unica comprimibile, in quanto limitare quella estensiva significherebbe espellere alcuni stati dall'Unione.

²³⁷ Sull'uso del potere coercitivo nel processo di integrazione europea, con particolare attenzione alle politiche di gestione della crisi dell'eurozona si rimanda all'analisi di Carstensen e Schmidt (2018). D'altronde, fin dalle origini era chiaro che il processo di integrazione non si sarebbe potuto basare solo sul coordinamento volontario tra gli stati, come sostenne in tempi non sospetti Padoa-Schioppa (Segers e van Esch 2007, 1089).

15. Cessione di sovranità e qualità della democrazia

E giungiamo così al punto centrale. Il tratto che più colpisce della crisi greca è stata la totale sospensione della democrazia – o, più correttamente, l'ondata di *de-democratizzazione* (Kennedy 2016) - che si è avuta a partire dal 2010 con il “commissariamento” della Grecia e i tre MoU. Referendum impediti (2011) o ignorati (2015), pratiche disinvolute per aggirare le prerogative del Parlamento, decisioni di politica economica del governo in aperta contraddizione con il programma con cui i partiti avevano vinto le elezioni, repressione violenta delle manifestazioni di protesta anche quando queste erano pacifiche, come l'occupazione di piazza Syntagma. Si è così venuto un creare un paradosso: politiche *neoliberiste* (liberalizzazione nel settore dei servizi e del lavoro autonomo, riduzione del settore pubblico, deregolamentazione del mercato del lavoro) sono state imposte con mezzi *illiberali* dando luogo a quello che Karl Polanyi (2001 [1944], 242) aveva definito *interventismo autoritario*²³⁸.

Quanto accaduto in Grecia ci illumina su una tendenza più generale ovvero la crescente rilevanza che hanno assunto le pressioni e i vincoli posti dai mercati finanziari e dalle istituzioni internazionali rispetto alle preferenze e alle domande politiche degli elettori. In particolare, “la priorità attribuita al ripagare gli interessi sul debito ha posto delle limitazioni di lungo periodo alla capacità dei partiti in competizione di offrire scelte alternative all'elettorato” (Regan 2013, 13). Ciò ha dato luogo a una *politics* della “scelta obbligata” (Laffan 2014, 273-275), ovvero ad una *no choice democracy* (Bosco e Verney 2012). Ai fini delle decisioni di politica economica, e non solo economica, la *decisività* delle elezioni, per utilizzare

²³⁸ Sulla applicabilità dell'analisi del concetto di interventismo autoritario al caso greco e alle politiche adottate dalle Istituzioni si veda il contributo di Markantonatou (2019).

il termine coniato da Ström, è praticamente nulla, come ebbe a sottolineare icasticamente Schäuble in prossimità delle elezioni del 2012 in Grecia quando affermò che il loro risultato non avrebbe cambiato nulla²³⁹.

Parlare di “democrazia della scelta obbligata” è chiaramente e volutamente un ossimoro che, individuando una contraddizione interna agli attuali regimi democratici, ci porta a fare alcune considerazioni di ordine più generale.

Il deficit democratico nazionale. La prima è che mentre il dibattito ha focalizzato spesso l’attenzione sul deficit democratico delle istituzioni *europee*, quanto è accaduto in Grecia – che, come abbiamo visto, può essere generalizzato anche a altri paesi – mette in evidenza come il processo di integrazione europea attraverso la nuova *governance* stia portando a un deficit democratico delle istituzioni *nazionali* (Schmidt 2016). Il potere di ricatto e controllo esercitato dai mercati, dallo spread, dalle agenzie di rating e, ultimo ma non ultimo, dall’imponente e complesso reticolo di istituzioni e procedure costituite dal 2010 in poi rendono scarsamente rilevante l’espressione di volontà dei cittadini-elettori ai fini delle decisioni di politica economica e non solo. Mentre ciò che conta è la capacità dei governi di assecondare le preferenze dei mercati (Cohen 1998, 125).

Quando venne avviato il processo di integrazione europea non si ebbe immediatamente contezza della intrinseca tensione esistente tra accordi vincolanti tra stati a livello internazionale e legittimazione democratica a livello nazionale (Bartolini 1999, Crum 2013). E, in effetti, inizialmente tale tensione non era manifesta. Il Patto di

²³⁹ “La democrazia dipende dalla scelta. I cittadini debbono essere in grado di influenzare il corso d’azione del governo attraverso le elezioni. Se un cambiamento di governo non può tradursi in politiche differenti, la democrazia è privata delle sue capacità (*incapacitated*)” (Schäfer e Streeck 2013, 1).

Stabilità e Crescita imponeva agli stati di rispettare dei parametri, ma i controlli erano relativamente laschi e, soprattutto, si lasciava ai governi la libertà di scegliere *come* rispettarli. “La completa armonizzazione delle politiche finanziarie ed economiche non era ritenuta necessaria. Gli Stati membri mantennero la capacità di stabilire le loro politiche fintantoché rimanevano all’interno dei parametri del Patto di Stabilità e Crescita” (Crum 2013, 620). Con il passaggio alla moneta unica i margini di manovra si restrinsero in quanto i governi vennero privati di due importanti strumenti di politica economica cioè la svalutazione della moneta e la monetizzazione del debito, ma si rimase ancora in una forma di integrazione flessibile, superficiale, *shallow* la definisce Majone (2005, 185).

Ma è con la crisi che la tensione tra i due imperativi, cioè il rispetto dei vincoli internazionali e quello delle preferenze dei cittadini-elettori, diventa manifesta, per non dire insostenibile. In Grecia, lo abbiamo ampiamente visto, l’adozione delle politiche di austerità richiese una drastica sospensione della democrazia. Poi, venne “istituzionalizzata l’emergenza” e nel giro di un brevissimo lasso di tempo fu instaurato un complesso sistema di istituzioni e procedure (Six Pack, Two Pack, Semestre europeo, Fiscal Compact, MIP) finalizzato non solo a rendere più stringente la disciplina fiscale ma anche ad indirizzare le politiche economiche e sociali degli stati (vedi tabella 27).

L’esito di questo processo è stato duplice. Da un lato, la progressiva delegittimazione delle istituzioni europee in cui la rigida osservanza di regole e di numeri ha sostituito il “metodo comunitario”, fondato sul confronto tra Consiglio, Commissione e Parlamento, ed è diventata il principale strumento di governo, sintetizzato da Vivien Schmidt con la felice formula *governing by rules, ruling by numbers* (Schmidt 2020). Dall’altro, si è avuto il progressivo isolamento delle scelte di politica economica, viste come mere questioni tecniche ed algoritmiche, dal

processo democratico, cioè la loro *depoliticizzazione* (Sandbu 2017, 97)²⁴⁰. Le politiche di rigore finanziario e di convergenza verso elevati standard di competitività diventano l'unica alternativa ammessa nel discorso pubblico e ciò porta alla *no choice democracy*, cioè a una democrazia in cui i governi possono anche cambiare ma le politiche debbono restare immutate (Bosco e Verney 2015), pena la reazione stizzita dei mercati (*rating* e *spread*) e le sanzioni delle autorità europee.

Dal 2010, quindi, si è passati da una forma superficiale (*shallow*) ad una profonda (*deep*) di integrazione europea in cui “i regimi regolativi domestici, possono dover essere sostituiti da regole armonizzate a livello internazionale *che non possono essere adattate alle preferenze nazionali?*” (Majone 2005, 186, corsivo nostro). Preferenze nazionali che in regime democratico si esprimono attraverso la competizione elettorale tra partiti politici.

E giungiamo così al punto chiave. L'imponente impianto di istituzioni e procedure – il *meccanismo disciplinatorio* per dirla con Foucault – costituito a partire dal 2010, e la cui costruzione dovrebbe completarsi nel 2025, nasce e si legittima esclusivamente come un meccanismo di difesa della stabilità finanziaria e dell'euro. E qui occorre fermare due punti. Primo, il fatto che una valuta necessiti di un investimento istituzionale e politico così cospicuo è un chiaro indicatore della sua vulnerabilità. Fin dall'inizio si sapeva che l'eurozona non era una area valutaria ottimale, e che l'euro non rispondeva a criteri di efficienza economica ma era piuttosto un puro

²⁴⁰ Questo obiettivo appare chiarissimo nel rapporto di valutazione ex post dei programmi di assistenza finanziaria in Grecia in cui compare più volte, tra le raccomandazioni, l'opportunità di separare le decisioni tecniche di politica economica a livello europeo dalle “interferenze” politiche esercitate a livello nazionale (ESM 2020, 10, 42 134) per giungere comunque alla conclusione che “è difficile eliminare totalmente la pressione politica” (ESM 200, 129).

progetto politico (Cohen 1998, 84; Verdun e Christiansen 2000, 162; Maris e Sklias 2005, 7 e bibliografia ivi citata; Blyth 2013, 74-75 78; Lanzavecchia, Paverani e Tagliavini 2015; Crum e Merlo 2020, 399). Progetto che, tuttavia, si sta dimostrando fallace proprio dal punto di vista politico in quanto la moneta unica, più che unire, divide e costituisce una minaccia per il progetto europeo (Streeck 2015, Stiglitz 2018). Infatti, l'esigenza di costruire la nuova *governance* europea, fondata su potenti meccanismi disciplinari, rivela la fragilità dell'euro che deve essere tutelato, attraverso un robusto apparato di istituzioni, regole e sanzioni dai conflitti e dalle tensioni tra gli stati membri (creditori frugali centrali *vs.* debitori prodighi periferici) che ne stanno minando la solidità.

Il trilemma "rivisitato". Il secondo punto che merita attenzione concerne la compatibilità tra l'euro e le politiche che la sua sopravvivenza implica, da un lato, e gli altri due fattori su cui abbiamo fin qui focalizzato l'attenzione, cioè la varietà dei capitalismi presente in Europa e la democrazia all'interno dei singoli stati nazionali, dall'altro. Possiamo avere *contemporaneamente* l'euro, la democrazia e la presenza di differenti modelli di sviluppo? No, e per motivare questa risposta possiamo "rivisitare" il trilemma proposto da Dani Rodrik (2014, cap. 9) per spiegare le tensioni tra economia e politica nell'era della globalizzazione adattandolo alla realtà europea (figura 30)²⁴¹.

²⁴¹ Il trilemma di Rodrik, che nella sua prima formulazione risale al 2000, è stato applicato criticamente all'Europa da Majone (2005, 187-191), Crum (2013), Snell (2016), e Matthijs (2017). A differenza di questi contributi, a cui faremo comunque riferimento, in questa sede la sovranità nazionale viene sostituita con la varietà dei capitalismi, a cui Crum e Snell si limitano ad accennare. Anche Featherstone (2016) utilizza lo schema analitico del trilemma per analizzare l'eurocrisi partendo dal caso greco, e considera quali elementi costitutivi la democrazia, la *compliance* rispetto alla condizionalità politica e le capacità amministrative di uno stato.

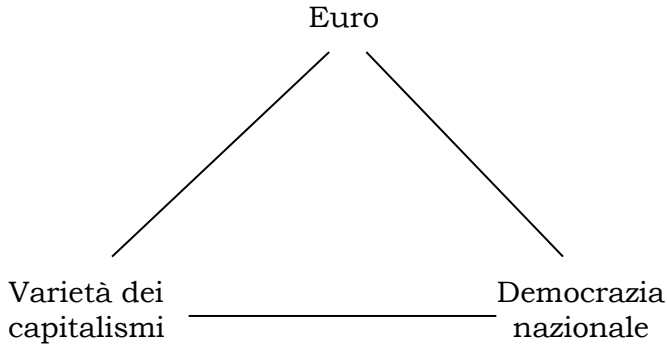


Figura 30. – *Il trilemma politico dell'euro*

Varietà dei capitalismi e democrazia sono compatibili, ma non in presenza di una moneta unica che, come abbiamo visto, impone l'uniformità delle politiche economiche e sociali. L'euro è compatibile con la democrazia ma non con la varietà dei capitalismi che, come dimostra l'esperienza storica, ne mina la solidità in quanto una moneta unica richiede convergenza delle economie nazionali e delle politiche attuate dai governi. Infine, euro e varietà dei capitalismi sono compatibili solo se vengono private di efficacia politica le procedure democratiche attraverso cui i cittadini esprimono le loro preferenze ed influenzano i governi nel campo delle politiche economiche che, in presenza di diversi e per alcuni aspetti divergenti, modelli di capitalismo, variano ovviamente da paese e paese. In sintesi, come afferma Dani Rodrik “quanto più si insisterà sull'integrazione economica profonda, tanto minore sarà lo spazio per le differenze nazionali negli assetti sociali ed economici, e tanto minore sarà pure lo spazio per il momento decisionale democratico a livello nazionale” (Rodrik 2014, 290).

Il trilemma è un costrutto analitico, per farlo diventare uno strumento interpretativo – e, implicitamente, anche prescrittivo – dobbiamo incrementarne la salienza empirica e domandarci quali delle tre alternative siano state percorse o siano percorribili concretamente.

La prima alternativa, rispetto della democrazia e della varietà dei capitalismi, la conosciamo bene in quanto era il binomio che ha retto la *political economy* europea fino alla fine del secolo scorso. I problemi iniziano a porsi con l'introduzione dell'euro e diventano palesi con la crisi finanziaria. E qui entrano in gioco le altre due alternative.

La seconda, è quella che si vorrebbe realizzare con la nuova *governance* europea: mantenere la democrazia e l'euro, riducendo tuttavia *preventivamente* la varietà dei capitalismi cercando di far convergere i modelli di sviluppo nazionali verso la *one best way* neoliberista della crescita, della competitività, dell'austerità e dell'equilibrio macroeconomico.

Anche la terza è ben conosciuta in quanto è l'alternativa adottata in Grecia. Per garantire la sopravvivenza dell'euro in presenza di una forma di capitalismo eccentrica rispetto a quella ritenuta ottimale è stata "svuotata" la democrazia (Schmidt 2016, 219) per impedire che si esprimessero le domande politiche che si opponevano al modello neoliberista e alle politiche che il governo greco era obbligato a adottare.

Le tre alternative sono state esplorate in tempi più o meno recenti e con maggiore o minore successo, ma sono ugualmente praticabili e plausibili? Per dare una risposta a questo interrogativo dobbiamo partire dalla considerazione che ci troviamo di fronte ad un trilemma e quindi uno dei suoi elementi – o "corni" – deve essere sacrificato e questo permetterà di valutare l'alternativa più plausibile, che non per questo è anche la più auspicabile. Per compiere questa operazione di semplificazione con un minimo di realismo occorre valutare quale sia l'elemento più facilmente *comprimibile*.

La prima ipotesi che avanziamo è che l'elemento il cui contenimento è meno plausibile è la varietà dei modelli di capitalismo che, punto fondamentale, è radicata in stati nazionali profondamente divisi da linee culturali, sociali, istituzionali ed economiche (Majone 2005, 188-189; Martinelli e Cavalli 2020, cap.13)²⁴². Se assumiamo, quindi, la varietà dei capitalismi come un dato, rimangono gli altri due elementi del trilemma: l'euro e la democrazia. L'euro viene presentato nel discorso pubblico, e assunto nella progettazione delle politiche, come una scelta *irreversibile*. Senza entrare negli aspetti tecnici che implicherebbe il ritorno alle valute nazionali, l'operazione avrebbe comunque costi e rischi economici e politici elevati. La comprimibilità del secondo "corno" del dilemma non è affatto implausibile, ma è sicuramente problematica. Rimane, per esclusione, la democrazia. Limitare la democrazia – cioè ignorare i risultati delle elezioni e dei referendum, centralizzare i poteri nelle mani degli esecutivi e delle tecnocrazie e reprimere i movimenti di opposizione – consentirebbe di depoliticizzare la varietà dei capitalismi, "sterilizzandone" le spinte centrifughe e il potenziale divisivo. E l'euro sarebbe salvo.

In Grecia è stata adottata quest'ultima alternativa e non a caso alla luce di questa esperienza nazionale ci si è chiesti se l'euro e le politiche richieste a suo sostegno siano *in generale* compatibili con la democrazia a livello nazionale. Che l'integrazione europea potesse portare ad una riduzione della qualità della democrazia negli stati europei era ritenuto possibile già alla fine degli anni '90, prima dell'adozione dell'euro (Bartolini 1999). Oggi, dopo

²⁴² Rodrik giunge alla stessa conclusione, in riferimento all'economia globale, muovendosi però in una prospettiva giuridico-normativa ed afferma che "i paesi hanno il diritto di proteggere i propri assetti sociali, le proprie normative e le proprie istituzioni" e per questo "le nazioni hanno il diritto alla differenza, *non di imporre la convergenza*" (Rodrik 2014, 334 e 337, corsivo nostro).

la crisi greca e la costruzione della nuova *governance* europea, è una certezza (Majone 2014, Piattoni 2020). Ma il deficit democratico nazionale si presenta con la stessa intensità in tutti i paesi europei? E, in secondo luogo, non vi è modo di neutralizzarlo?

Deficit democratico nazionale e potere asimmetrico degli stati. Il deficit democratico nazionale emerge quando le decisioni delle istituzioni internazionali a cui i governi debbono sottostare divergono dalle preferenze degli elettori ed è tanto maggiore quanto più questa differenza è ampia. A sua volta, l'ampiezza di tale divario è direttamente proporzionale al potere degli stati, cioè alla capacità dei singoli governi di influenzare il contenuto delle politiche pubbliche adottate a livello europeo. Detto in altri termini, se un governo è in grado di condizionare le decisioni a livello europeo, è anche in grado di soddisfare le domande politiche dei propri elettori. Se, invece, per essere *responsabile* ed evitare il *default* o sanzioni più o meno drastiche, un governo è obbligato a accettare le politiche richieste od imposte – e qui torniamo al tema della *compliance* – dalle istituzioni internazionali e dai mercati, sarà costretto a ignorare le preferenze dei propri elettori ed essere meno *rappresentativo*²⁴³.

Quindi, l'intensità con cui si presentano il deficit democratico e il trilemma politico dell'euro non è identica in tutta l'eurozona, non è una costante, ma è una *variabile* che dipende dal potere dei singoli stati membri che è disuguale e *asimmetrico* (Fabbrini 2015, Matthijs 2017, Maris e Sklias 2020)²⁴⁴.

²⁴³ Per esemplificare, durante la crisi dell'eurozona, la cancelliera tedesca Angela Merkel poteva essere molto più "sensibile" alle preferenze degli elettori tedeschi di quanto lo dovessero essere Papandreou, Samaras o Tsipras, per non parlare di Papademos, nei confronti di quelli greci.

²⁴⁴ In questo senso anche la cessione di sovranità dei singoli stati alle istituzioni europee – che costituisce uno dei pilastri della retorica della costruzione dell'Unione europea – è

Come dimostra empiricamente Matthijs (2017, 269-273), durante la crisi dell'euro l'erosione della qualità della democrazia a livello nazionale si è verificata principalmente, se non esclusivamente, nei paesi periferici dell'eurozona (Grecia, Portogallo, Spagna, Irlanda, Italia), mentre gli stati "centrali" (Germania, Francia, Olanda, Lussemburgo e Austria) sono stati risparmiati da questo processo degenerativo. Infatti, "la risposta dell'UE alla crisi ha implicato un processo di vasta portata di scostamento delle economie di mercato periferiche dalle loro tradizioni democratiche sociali e politiche organizzate a livello nazionale" (Matthijs 2017, 268).

In secondo luogo, la crisi ha messo in evidenza come l'asimmetria di potere tra gli stati dipenda, oltre che da variabili strutturali ed istituzionali (popolazione, dimensioni, prodotto interno lordo, diritti di voto e di veto), in buona parte anche dalla loro posizione di *debitori* o *creditori*, ovvero dalla consistenza del loro deficit e del loro debito. Ed è così che "la dinamica creditori-debitori attivata dai salvataggi finanziati con i soldi dei paesi nordeuropei in cambio dell'austerità e delle riforme strutturali dei paesi del sudeuropa è diventata in breve tossica" (Matthijs 2017, 268).

Le politiche di gestione della crisi non solo sono state promosse ed imposte dagli stati creditori e più potenti, il caso greco è da questo punto di vista esemplare, ma hanno rafforzato la loro posizione rispetto agli stati periferici e debitori portando alla costruzione di una robusta rete di istituzioni e procedure finalizzate a rafforzare il controllo sulle loro politiche economiche²⁴⁵.

stata sostanzialmente asimmetrica e differenziata (Maris e Sklias 2016).

²⁴⁵ Secondo Carstensen e Schmidt (2018) il potere della Germania e degli stati creditori è stato manifesto tra il 2010 e il 2012 nella fase della crisi galoppante (*fast-burning crisis*), mentre dopo il 2012, quando si è passati alla fase di *slow-burning crisis*, la Commissione e la Banca centrale europea hanno

Infatti, il processo di costruzione della nuova *governance* europea rispecchia gli interessi degli stati più forti. Come dimostrano esaustivamente Maris e Sklias (2020, 7-12, in particolare tabella 3), la costruzione della nuova *governance* dell'economia europea è proceduta celermente quando si è trattato di istituire meccanismi di controllo, sorveglianza e sanzione delle politiche fiscali e finanziarie degli stati debitori, rallentando e bloccandosi invece quando si trattava di costituire dispositivi solidaristici di tutela nei loro confronti (Carstensen e Schmidt 2018, 215)²⁴⁶.

Si noti che l'asimmetria di potere tra gli Stati membri, per quanto contrasti con il progetto originario europeo (Fabbrini 2015), è *funzionale* al processo di integrazione stesso. Se gli stati più potenti non fossero in grado di condizionare le politiche europee, non avrebbero alcun incentivo a contribuire alla costruzione e al rafforzamento dell'Unione europea ed opterebbero per l'opzione di *exit* (Bartolini 1999, 303). Paradossalmente, "il potere asimmetrico gioca un ruolo fondamentale; infatti, l'asimmetria e il potere asimmetrico sono diventati il collante unificante (*unifying glue*) per l'integrazione economica" (Maris e Sklias, 2020, 1).

Possiamo quindi concludere che, anche se controintuitivo, sia l'*integrazione differenziale* (vedi cap. 15) che il *potere asimmetrico*, che apparentemente sembrano essere caratteri politicamente stigmatizzabili in quanto divisivi e forieri di conflitti, costituiscono invece due efficaci meccanismi di integrazione. Da ciò consegue che da

acquisito maggior potere anche in seguito ai parziali fallimenti delle politiche di austerità applicate nel primo periodo.

²⁴⁶ Tra i primi rientrano tutte le misure che abbiamo in precedenza analizzato, dal Semestre europeo al Meccanismo unico di risoluzione, passando per il Six Pack, il Two Pack, il Mes e il Fiscal compact, mentre tra i secondi ricordiamo gli eurobond, il fondo di sostegno alla disoccupazione e la politica fiscale.

un punto di vista prescrittivo, ai fini del completamento del processo di unificazione, bisogna considerare con grande cautela non solo le politiche di standardizzazione, omogeneizzazione e convergenza dei sistemi politico-economici nazionali europei, ma anche i progetti di riforma istituzionale volti a garantire maggiore uguaglianza tra gli stati europei. Percorsi apparentemente virtuosi e “unificanti” potrebbero invece dar luogo ad effetti perversi e generare spinte centrifughe.

Compensare il deficit democratico? Una tesi che è stata avanzata è che la contrazione della qualità della democrazia a livello nazionale possa essere *compensata* da un rafforzamento della democrazia a livello europeo. Si tratta di un argomento che merita di essere approfondito per la sua salienza prescrittiva e per il consenso che ha raccolto nell’opinione pubblica ma che, nonostante questo, è poco convincente per almeno cinque ragioni.

La prima concerne quella che potremmo chiamare “algebra istituzionale”. La compensazione della riduzione della qualità della democrazia a livello nazionale richiederebbe infatti una sorta di *iperdemocratizzazione* a livello europeo. Vediamo in che senso. Anzitutto, sarebbe necessario azzerare il *deficit* democratico originario delle istituzioni europee²⁴⁷. Parallelamente, si dovrebbe produrre un *surplus* di legittimazione democratica, *sempre*

²⁴⁷ Dall’inizio degli anni ’90 si è sviluppato un intenso dibattito sulla legittimità democratica delle istituzioni europee e sui possibili modi per incrementarla in futuro (Bartolini 1999, 304-307). Sul tema sono intervenuti i massimi scienziati politici e sociali, da Philippe Schmitter a Giandomenico Majone, da Wolfgang Streeck a Jürgen Habermas, da Andrew Moravcsik a Vivien Schmidt, per citarne solo alcuni. Qui, non entriamo nel merito di questo dibattito che, per la sua complessità ed ampiezza, richiederebbe un libro a sé, ma ci limitiamo a valutare quanto sia realistico ipotizzare che una riforma delle istituzioni e dei processi decisionali dell’Unione europea possa supplire all’erosione della qualità della democrazia negli Stati membri, o in alcuni di essi.

a livello europeo, per compensare il deficit democratico emergente a livello nazionale. Ora, non solo non è facile immaginare attraverso quali riforme palinogenetiche si possa produrre questo risultato, e sul punto ritorneremo tra poco, ma è irrealistico pensare che, dati gli equilibri politici esistenti, sia possibile un cambiamento così radicale²⁴⁸.

E giungiamo così alla seconda ragione, di natura strettamente politica, per cui la ridemocratizzazione su scala europea è irrealizzabile. L'asimmetria di scala che si è venuta a creare tra l'estensione delle transazioni economico-finanziarie e quella della regolazione politica con il processo di integrazione europea non è un incidente di percorso, ovvero una fase temporanea di transizione in attesa di un riallineamento tra spazio delle transazioni e giurisdizione politica, ma è caratteristica *intrinseca* e *costitutiva* del processo di dibattito integrazione europea (Bartolini 1999). L'erosione dei confini tra gli stati e il trasferimento delle politiche economiche e della sovranità monetaria a una zona istituzionale deterritorializzata – cioè l'Unione europea e l'euro – sono stati il *principale dispositivo* attraverso cui la sfera dell'economia si è affrancata sia dai canali di controllo democratico radicati negli stati-nazione che dalle politiche keynesiane che sono diventate di fatto impraticabili (Bartolini 1999, Maris e Sklias 2020).

Ciò ha portato a una *duplice redistribuzione delle risorse del potere*. Da un lato, mentre alcuni attori (lavoratori dipendenti, agricoltori, terziario tradizionale, ecc.) sono rimasti *vincolati* all'interno dei confini degli stati nazionali, altri (grandi imprese, capitale finanziario, ecc.)

²⁴⁸ In termini "algebrici", $SDeUE \geq DDeUE + DDeSM$, ovvero il *surplus* democratico da produrre a livello europeo (SDeUE) dovrebbe essere uguale o superiore alla somma del *deficit* democratico originario delle istituzioni europee (DDeUE) e di quello che, in seguito alla *new governance* europea, si è creato a livello nazionale negli Stati membri (DDeSM).

hanno acquisito la possibilità di *exit* da tali confini, e quindi hanno visto aumentare il loro potere di ricatto e veto sulle politiche pubbliche nazionali (imposizione fiscale, tutela dei diritti dei lavoratori, protezione dei ceti produttivi meno competitivi, tutela ambientale, sicurezza alimentare, ecc.) a loro non gradite. Dall'altro lato, la cessione della sovranità nazionale ha consentito agli stati membri più potenti di influenzare, attraverso il canale delle istituzioni internazionali, le politiche economiche, sociali e amministrative (austerità e riforme strutturali) degli stati più deboli. Gli attori che sono stati avvantaggiati dal processo di integrazione e dalle politiche di gestione della crisi sono in grado di ostacolare, anche grazie alle maggiori risorse del potere disponibili, un processo di *iperdemocratizzazione* a livello europeo che implicherebbe la perdita dei vantaggi acquisiti con la deterritorializzazione dei mercati, delle politiche e della moneta.

In terzo luogo, abbiamo visto che una delle minacce alla democrazia è costituita dal potere strutturale dei mercati che sono in grado di ridurre drasticamente i margini di manovra dei governi nazionali. Ora, anche qualora si realizzasse un ipotetico processo di democratizzazione estrema delle istituzioni europee, i mercati continuerebbero ad agire come vincolo esterno in grado di limitare le scelte politiche attuabili. La *no choice democracy* e la *politics of constrained choice*, (Bosco e Verney 2012, Laffan 2014) si sposterebbero semplicemente di scala passando dai singoli sistemi politici nazionali a quello europeo, cosa che è già accaduta. E la minaccia alla democrazia rimarrebbe sostanzialmente invariata. In sé le istituzioni europee, qualunque siano i loro assetti, non costituiscono un argine al potere di frusta, per utilizzare la felice espressione utilizzata da Mario Monti, dei mercati ma anzi, come abbiamo visto, ne sono state fedeli canali di trasmissione²⁴⁹.

²⁴⁹ La citazione di Mario Monti è riportata da Manfredi De Leo (2012, 164).

Quarto punto, che integra il precedente, la tendenza all'intergovernamentalismo come metodo decisionale all'interno dell'Unione europea che si è affermato a partire dal 2010 sposta il problema dal rapporto tra istituzioni europee, che assumeva importanza all'interno di un approccio sovranazionale, a quello del rapporto tra stati dove invece, come abbiamo visto, prevalgono nettamente i rapporti di forza che sfuggono a criteri di legittimazione democratica per i quali costituiscono una minaccia. .

Infine, la classe politica europea è ben consapevole che le sue modalità di intervento a partire dal 2010 hanno costituito un *vulnus* per la democrazia tanto che “nel flusso continuo di rapporti sul futuro dell'Unione economica e monetaria che sono apparsi negli anni recenti, è diventata consuetudine comune riservare la sezione conclusiva al problema della legittimazione democratica” (Crum 2018, 268). Per esempio, nel Rapporto dei cinque Presidenti si afferma con ammirevole candore che “al culmine della crisi è stato spesso necessario adottare in tutta fretta decisioni di ampia portata, talvolta nel giro di un giorno. In vari casi, per sveltire le decisioni o *superare le opposizioni* si sono privilegiate soluzioni intergovernative” (Commissione Europea 2015, 19, corsivo nostro). Il completamento dell'Unione economica, finanziaria e di bilancio, prosegue il Rapporto, “dovrebbero andare di pari passo con maggiore controllo democratico, legittimità e rafforzamento istituzionale”.

Il pilastro di questo progetto dovrebbe essere costituito dal rafforzamento del controllo parlamentare sulle decisioni che, a sua volta, dovrebbe essere realizzato attraverso l'attribuzione di un ruolo fondamentale al Parlamento europeo e ai singoli parlamenti nazionali nei processi decisionali. Si tratta di proposte a dir poco inconsistenti se si considera, da un lato, che comunque nel Rapporto si ribadisce chiaramente il ruolo centrale di indirizzo dell'Eurogruppo (Commissione Europea 2015, 20) e, dall'altro, che recenti ricerche empiriche hanno

dimostrato inequivocabilmente come il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nei processi decisionali ordinari²⁵⁰ sulle questioni europee avvenga in modo asimmetrico e rischi di *riprodurre*, invece di *ridurre*, le differenze tra i vari stati membri (Auel e Höing 2015, Moschella 2017, Crum 2018, Kreilinger 2019)²⁵¹. Il potenziamento dei parlamenti nazionali nel processo politico europeo, che fin dal trattato di Lisbona è stato visto come un requisito per il buon funzionamento dell'Unione, non costituisce un antidoto, e men che meno una compensazione, al deficit di legittimazione delle istituzioni europee e una garanzia del processo di integrazione europea (Moschella 2017, 259)²⁵². E, d'altronde, il Parlamento europeo nel corso della crisi è stato marginalizzato come attore decisionale, snaturando il disegno istituzionale originario (Fabbrini 2014, 9, 14; Georgiou 2017, 31; Crum 2018)²⁵³.

²⁵⁰ Specifichiamo *ordinari*, in quanto nei processi *costituenti*, cioè quelli relativi ai Trattati, il coinvolgimento dei parlamenti nazionali è stato politicamente rilevante (König e Slapin 2004). Per una esauriente sistematizzazione del dibattito in corso rimandiamo a Auel, Rozenberg e Tacea (2015).

²⁵¹ Non è quindi un caso che nel bilancio sullo stato di attuazione del Rapporto dei cinque Presidenti pubblicato nel 2019, alla democratizzazione delle istituzioni europee venga dedicato pochissimo spazio e le iniziative per realizzarla vengano inserite nei processi ancora da realizzare (*The way forward*) (European Commission 2019g, 12).

²⁵² Anche perché nei parlamenti nazionali europei sono sempre più rappresentate proprio le forze cosiddette “sovraniste” ostili nei confronti del processo di integrazione europeo.

²⁵³ Così come nel tempo è stato abbandonato il progetto iniziale di un Parlamento europeo bicamerale in cui, come si addice a un sistema federale, fosse presente anche una seconda camera, sostitutiva del Consiglio dei ministri, rappresentativa della dimensione intergovernativa (Commission of the European Communities 1993, 9, 116).

Per concludere, la prospettiva della democratizzazione dell'Unione europea come strumento per compensare il declino della democrazia a livello nazionale non sembra essere promettente. È invece più realistico pensare che al deficit democratico *originario* delle istituzioni europee se ne sia aggiunto stabilmente uno *indotto* a livello nazionale dalle modalità di *governance* delle politiche economiche introdotte a partire dal 2010 che hanno ulteriormente mortificato il ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali nei processi decisionali (Glen-cross 2013, Schmidt 2015, 2016; Matthijs 2017, Crum 2018, Crum e Merlo 2020, Piattoni 2020). Ed è probabile che a causa di questo processo cumulativo nell'Unione europea il *deficit* democratico si trasformi in quello che Giandomenico Majone (2014) ha efficacemente definito un vero e proprio *default* democratico²⁵⁴.

16. La Grecia, l'Italia e il nuovo Mes

Lo abbiamo già scritto più volte, ma conviene ripeterlo, quanto accaduto in Grecia ha anticipato tendenze che hanno poi assunto una valenza più generale. Ha quindi senso concludere domandandoci quanto il caso greco possa dirci sull'Italia.

Anzitutto, tra Italia e Grecia ci sono notevoli affinità di natura storica: una arretratezza economica originaria, un consolidamento democratico tardivo e debole, una pubblica amministrazione inefficiente, una società in cui sono diffuse corruzione, clientelismo, familismo ed evasione fiscale, una cultura politica segmentata.

²⁵⁴ Si noti che, in seguito alla rapida costruzione della nuova *governance* europea, Majone è passato dal rifiuto delle tesi sul *deficit* democratico dell'Unione europea (Majone 2005) all'aperta denuncia della violazione dei criteri di legittimità democratica attuata al fine di salvare l'euro (Majone 2014).

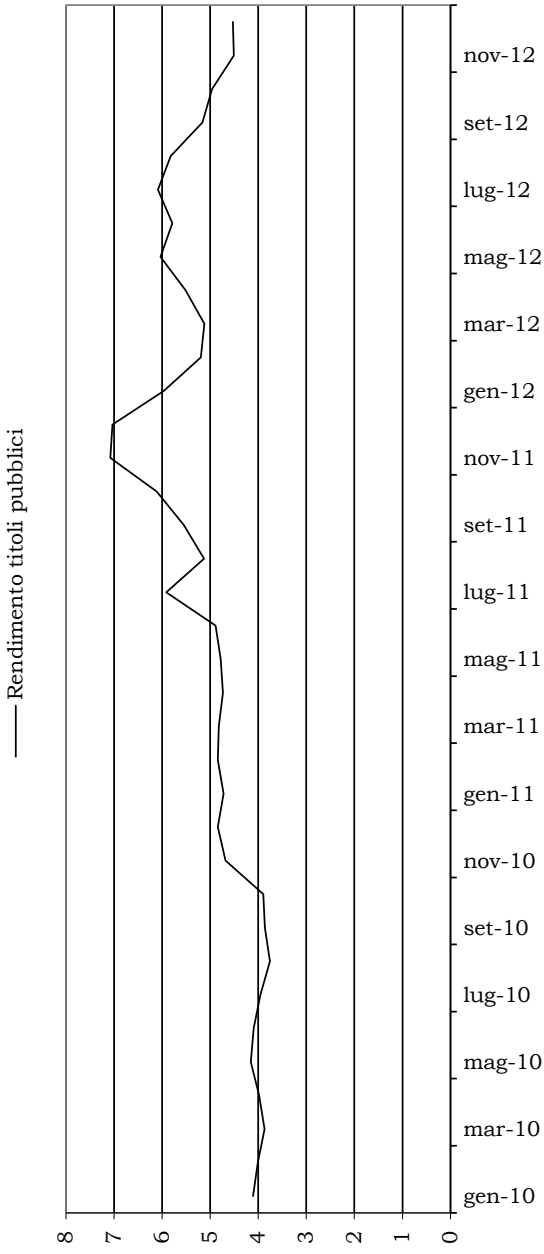
Le traiettorie storiche non sono state ovviamente identiche – la crescita economica e la modernizzazione sono arrivate in Italia prima che in Grecia – ma si tratta di differenze di genere e di timing, non di specie. Tant'è che anche l'Italia viene collocata nell'esclusivo club dei PIIGS, è tra i paesi in cui il recepimento delle direttive comunitarie è stato più deficitario, ha un debito pubblico molto elevato e nella tipologia delle forme di capitalismo entrambi sono considerati “periferici” e rientrano tra le *mixed market economies* (MME).

Ma le somiglianze non riguardano solo le origini e il passato, ma anche gli sviluppi più recenti. L'Italia non ha usufruito di programmi di assistenza finanziaria, ma è stata sottoposta a una forma di condizionalità informale o implicita (Sacchi 2015) che per la sua intrusività ed i suoi esiti non ha nulla da invidiare a quella che è stata imposta alla Grecia. Ed anche in Italia si è avuta una significativa restrizione della sovranità del governo e i vincoli posti dai mercati e dalle istituzioni internazionali sono andati a discapito della qualità della democrazia.

Senza alcuna ambizione di analizzare le vicende italiane nel biennio 2011-2012 - ma utilizzando le minuziose ricostruzioni di Jones (2012) e, soprattutto, di Sacchi (2015) - qui ci limitiamo ad una rapida sintesi. Nei dodici mesi che vanno da giugno 2011 a luglio 2012 sono individuabili quattro fasi che si differenziano per la posta in gioco e per gli attori che si attivano. La prima fase si colloca tra giugno e settembre 2011. A fine giugno 2011 il governo italiano, presieduto da Silvio Berlusconi, approva una manovra correttiva della legge finanziaria il cui scopo è realizzare il pareggio di bilancio entro il 2014. Tuttavia, dei 40 miliardi di euro c'è la copertura solo per poco più della metà. La restante parte dovrà essere reperita in futuro attraverso la legge delega in materia previdenziale. Questa lacuna scatena una duplice reazione. La prima, immediata, è dei mercati. Il rendimento dei titoli pubblici che fino a giugno 2011 era stato relativamente stabile, salvo un'impennata nel novembre 2010 in

seguito al diffondersi del panico sui mercati dopo la crisi greca, inizia da luglio 2011 a crescere (figura 31). La seconda, qualche settimana dopo, è della Bce. Il 4 agosto 2011 la Bce acquista sul mercato secondario – all'interno del programma SMP – titoli pubblici irlandesi e portoghesi ma *non* italiani, peggiorando la situazione sui mercati che, come abbiamo visto, stava diventando critica.

Ecco, quindi, che scatta il meccanismo della condizionalità politica *implicita*, cioè non formalizzata attraverso un MoU. Infatti, ottenere liquidità e mantenere l'accesso ai mercati era di vitale importanza per il governo italiano in quanto tra luglio 2011 e dicembre 2012 doveva rifinanziare un debito di 400 miliardi di euro (Sacchi 2015, 13). Con il suo comportamento la Bce ha reso chiaro che le iniezioni di liquidità non sono *garantite*: se il governo vuole vedere acquistati i suoi titoli, per alzarne il prezzo e ridurne il rendimento, deve dare qualcosa in cambio. Cosa, sarà chiaro il giorno dopo, venerdì 5 agosto 2011, quando Trichet e Draghi, futuro presidente della Bce, ma ancora in carica come governatore della Banca d'Italia, inviano al governo italiano una lettera riservata, resa nota solo il 29 settembre 2011 dal *Corriere della sera*, in cui avanzano con grande chiarezza le proprie richieste. Nella missiva, che di fatto è un MoU, sono indicati in modo meticoloso gli obiettivi da realizzare, gli strumenti da adottare e le procedure da seguire. La lettera richiede che il pareggio di bilancio venga anticipato di un anno, cioè al 2013. Ma oltre al consolidamento fiscale nella lettera vengono richieste, si tratta di un *déjà-vu*, anche delle riforme strutturali: in particolare l'eliminazione delle rigidità sul mercato del lavoro e la riforma del sistema delle pensioni di anzianità.



Fonte: Investing.com

Figura 31. – Rendimento titoli pubblici italiani durante la crisi dell'eurozona (2011-2012)

Nella serata dello stesso giorno, il governo italiano annuncia che avrebbe anticipato il pareggio di bilancio, previsto per il 2014, al 2013. Domenica 7 agosto 2011 il Consiglio direttivo della Bce rende noto di aver approvato l'avvio del programma SPM anche per l'Italia, e la settimana successiva, dall'8 al 12 agosto 2011, vengono acquistati titoli sul mercato secondario per 22 miliardi di euro. Il 13 agosto il governo approva una manovra bis di 65 miliardi di euro centrata principalmente sull'aumento delle entrate, in parte da realizzare attraverso la lotta all'evasione fiscale, mentre i tagli alle spese vengono lasciati sostanzialmente inalterati durante il dibattito parlamentare (Pesole 2012). La manovra lascia insoddisfatti i mercati e lo spread che era temporaneamente sceso in agosto, in concomitanza con le operazioni di SMP e con la seconda finanziaria, torna a salire e l'Italia diventa "il principale elemento di preoccupazione nell'eurozona" (Jones 2012, 93).

Quanto avviene in agosto è di fondamentale importanza. Nel giro di poche settimane c'è stato un duplice cambiamento nella posta in gioco. Primo, l'Italia è diventata la nuova Grecia, l'anello debole dell'eurozona oggetto della speculazione, come dimostra la fibrillazione in cui entra lo spread da fine agosto (figura 32). Secondo, al consolidamento fiscale e al pareggio di bilancio si affianca un altro obiettivo, cioè le riforme strutturali (Bruni 2021). Riforme che, come nota acutamente Stefano Sacchi (2015, 13), erano già da tempo state richieste dalle istituzioni comunitarie che, tuttavia, allora non avevano strumenti per imporle, mentre ora la crisi e la dipendenza finanziaria dell'Italia forniscono le risorse del potere necessarie ad esercitare pressioni sul governo italiano.

Si noti che il metodo delle pressioni "epistolari" non si applica solo all'Italia (Matthijs 2017, 286 e note 16-19). Nell'agosto 2010 anche il premier spagnolo Zapatero viene invitato dalla Bce attraverso una lettera confidenziale ad attuare tempestivamente riforme strutturali

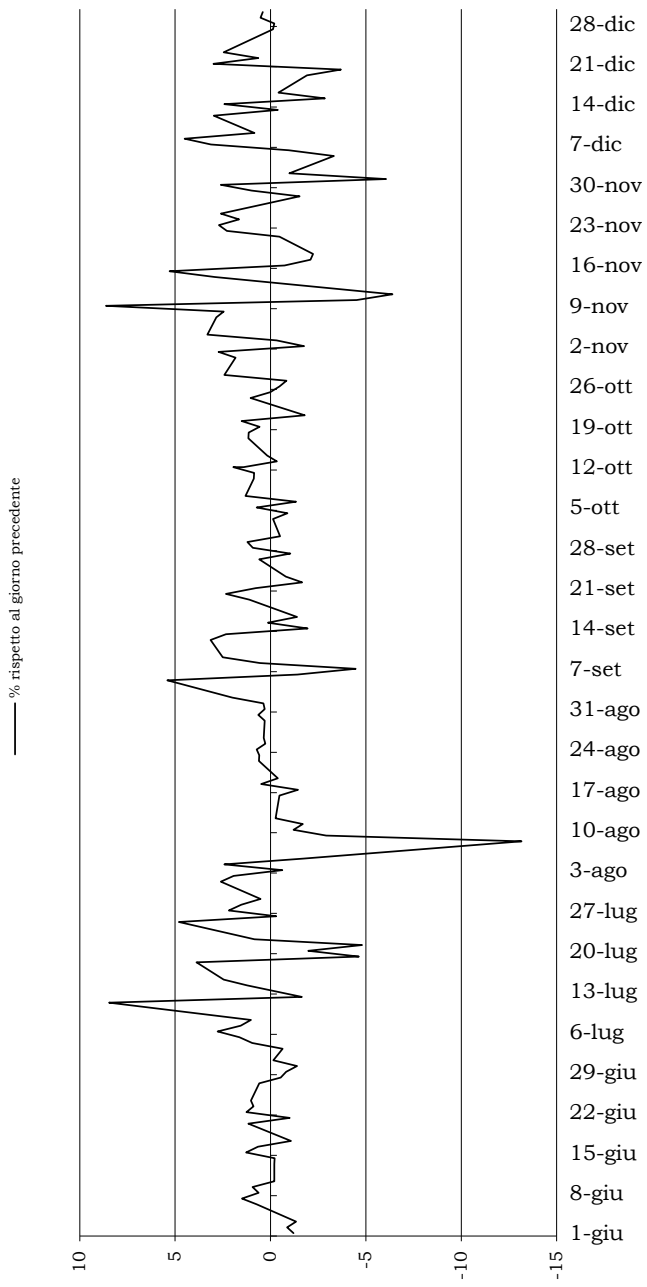


Figura 32. *Variazione giornaliera dello spread bond italiani 1 giugno 2011-31 dicembre 2011*

per la liberalizzazione del mercato del lavoro, dei prodotti e dei servizi. E nel novembre 2010 in una lettera inviata al ministro delle finanze irlandese Lenihan la Bce minaccia di bloccare l'erogazione dei fondi ELA (*Emergency Liquidity Assistance*) per fronteggiare la crisi di liquidità qualora il governo non si impegni formalmente a salvare le due principali banche nazionali senza danneggiare gli investitori privati con un taglio del debito. La Banca centrale europea in questa fase agisce a tutti gli effetti come un attore politico, ponendosi così al di fuori del proprio mandato.

La seconda fase si colloca tra la metà di settembre e la prima settimana di ottobre 2011. I rendimenti continuano a crescere ed entrano in gioco le agenzie di rating che tra il 19 settembre e il 7 ottobre abbassano complessivamente di cinque punti i bond italiani (tabella 66). Le pressioni, non tanto finanziarie, ma politiche, dei mercati diventano sempre più chiare e aggressive. L'emergenza finanziaria per l'Italia è diventata impellente e verso fine ottobre si inizia a prendere in considerazione l'ipotesi di un intervento del Fmi.

Si apre quindi la terza fase, che va dall'ultima settimana di ottobre a metà novembre 2011 in cui l'intreccio tra dinamiche economiche e politiche è chiarissimo. Entrano in scena le istituzioni europee. Il Consiglio del 22-23 ottobre 2011, prende atto dell'anticipo del pareggio di bilancio, chiede all'Italia di fornire un dettagliato resoconto sullo stato di avanzamento delle riforme con particolare attenzione a quella delle pensioni. Il governo è spaccato al suo interno e Berlusconi non riesce a convincere la Lega nord ad avviare le riforme. Il 26 ottobre 2011 – come si vede, anche qui il tempo incalza, chiaro indicatore del fatto che la crisi è incipiente – Berlusconi invia una lettera in cui si impegna a realizzare un piano di riforme del mercato del lavoro, il cui contenuto verrà specificato entro il 15 novembre, che dia alle aziende maggiore possibilità di assumere e licenziare in base a crite-

Tabella 66. – Rating bond Italia durante la crisi dell'eurozona (2011-2012)

Data	S&P	Moody's	Fitch
2011			
20 maggio	Outlook negativo		
17 giugno		Rating sotto osservazione	
19 settembre	da A+ a A (-1)		
4 ottobre		Da Aa2 A2 (-3) Outlook negativo	
7 ottobre			Da AA- a A+ (-1) Outlook negativo
5 dicembre			
16 dicembre	Rating sotto osservazione		Rating sotto osservazione
2012			
13 gennaio	Da A a BBB+ (-2)		
27 gennaio			Da A+ a A- (-2)
13 febbraio		Da A2 a A3 (-1)	
13 luglio		Da A3 a Baa2 (-2)	

ri di efficienza e flessibilità. Viene invece trattato solo in modo superficiale il tema delle pensioni.

Nel meeting informale del 26 ottobre 2011 i Capi di stato e di governo chiedono alla Commissione di monitorare lo stato di avanzamento delle riforme. Il 4 novembre viene inviata, questa volta in forma ufficiale, al ministro dell'economia Tremonti una lettera in cui vengono dettagliatamente illustrate ben 39 misure da prendere in tempi rapidi. L'Italia è di fatto commissariata, come la Grecia. Lo stesso giorno il Fondo monetario internazionale offre all'Italia la possibilità di accedere a una linea di credito precauzionale, il *default* è diventato una prospettiva plausibile, anche perché il 6 novembre alcuni "membri del consiglio direttivo della Bce discussero (e resero nota) la possibilità di bloccare l'acquisto dei titoli italiani se il governo italiano non fosse riuscito a implementare le riforme che aveva promesso" (Sacchi 2015, 8), o meglio, che era stato costretto a promettere. Nel contempo il rendimento dei titoli italiani continua ad aumentare e l'accesso ai mercati finanziari diventa sempre più problematico. Il 12 novembre 2011, subito dopo l'approvazione della finanziaria, Berlusconi rassegna le dimissioni. Il 16 novembre 2011 si insedia il governo Monti, un esecutivo tecnico omologo a quello di Lucas Papademos nominato negli stessi giorni.

Nella quarta fase, da metà novembre in poi, Mario Monti applica in modo ligio e rigoroso le indicazioni delle due lettere della Commissione realizzando nel dicembre 2011 la riforma delle pensioni e nell'aprile del 2012 quella del mercato del lavoro. Quest'ultima andò incontro a qualche difficoltà creando divisioni tra i sindacati e all'interno dello stesso Partito Democratico, importante partner di governo. I mercati registrarono prontamente questi andamenti politici. Tra gennaio e febbraio 2012, all'inizio della trattativa, le agenzie di rating abbassarono di nuovo la valutazione dei bond italiani, mentre lo spread, che era sceso rapidamente subito dopo la nomina di Monti e la riforma delle pensioni, risalì tra aprile

e luglio, quando la riforma del mercato del lavoro andava incontro ad ostacoli, per tornare poi gradualmente ai valori del 2010 (figura 31 e tabella 66).

Troviamo, anche in Italia, una sequenza che già avevamo rilevato in Grecia. Di fronte ad una situazione di tensione sui mercati internazionali i governi nazionali prendono delle decisioni che non raccolgono il gradimento degli investitori che proseguono nella svendita dei titoli di stato facendo alzare i rendimenti. Le agenzie di rating segnalano, ed amplificano, questo calo di fiducia nella solvibilità dei debiti sovrani. Intervengono quindi le istituzioni internazionali che sottopongono i governi nazionali ad un ricatto attraverso la leva finanziaria e la condizionalità politica. Si viene così a creare un *do ut des*: per evitare il default o l'onta dell'intervento del Fmi, si accetta di rinunciare alla sovranità nazionale e si adottano politiche tanto impopolari e invise alla maggioranza dei cittadini, quanto gradite ai mercati, alla Bce e agli organi comunitari.

Certamente in Italia non c'è stata una sospensione della democrazia paragonabile a quella avvenuta in Grecia; tuttavia, il governo Berlusconi, sostenuto da una coalizione che aveva ottenuto il 47% dei voti, è stato fatto cadere dalle pressioni dei mercati e delle istituzioni internazionali e il premier è stato sostituito da Mario Monti che fondò poi un partito che alle successive elezioni raccolse poco più dell'8%. Per utilizzare il modello di Peter Mair (2009), il governo Monti fu sicuramente responsabile nell'evitare l'"onta della Troika", come lo stesso ex premier la definì, ma sicuramente altrettanto poco rappresentativo, nonostante l'ampia maggioranza parlamentare che gli diede la fiducia, esattamente come era successo con il governo Papademos. Il commissariamento della Grecia iniziato nel 2010 era stato un ottimo deterrente, scoraggiando politiche e governi poco rispettosi della disciplina dei mercati.

Il potere strutturale dei mercati non si è manifestato solo in quella occasione. Basti pensare, più recente-

mente, all'impennata del rendimento dei titoli pubblici in occasione del primo governo Conte, durato in carica dal 1 giugno 2018 al 5 settembre 2019, in cui erano presenti ben due partiti che, per utilizzare un eufemismo potremmo definire, critici nei confronti dell'Europa e dell'euro (figura 33). E' istruttiva da questo punto di vista una infografica pubblicata da *Il Messaggero* (Amoruso 2019), quotidiano sicuramente non schierato su posizioni sovraniste o antieuropeiste, da cui risulta non solo che dalla data delle elezioni (4 marzo 2018) a quella della formazione del governo Conte I (1 giugno 2018) lo spread è aumentato di quasi 100 punti base, passando da 130 a 226, ma che si è impennato ogni qualvolta il Presidente del Consiglio o uno dei due Vicepresidenti, cioè Di Maio (Movimento 5 Stelle) o Salvini (Lega), hanno espresso la volontà di non accettare supinamente i vincoli di bilancio imposti da Bruxelles. Vincoli che, come fa notare Ricolfi (2019), erano stati applicati in modo molto meno rigido con i governi Renzi e Gentiloni²⁵⁵. Poi, come era facilmente prevedibile, i rendimenti sono immediatamente e precipitosamente diminuiti con il secondo governo Conte nel quale è presente il partito italiano più filoeuropeista, cioè il Partito Democratico, e nel quale il ministro dell'economia Gualtieri è stato uno dei principali artefici della nuova *governance* europea (figura 33).

Più in generale, il "rischio *spread*" viene evocato nel discorso pubblico, nella polemica politica e sui mass media ogni qual volta si prospetta all'orizzonte la possibilità di politiche pubbliche non gradite ai mercati e alle Istituzioni europee: atteggiamento critico nei confronti dell'Europa, nomina di ministri non allineati su posizioni

²⁵⁵ "Le regole europee sono usate dalla Commissione come uno strumento di politica economica, per impedire agli Stati membri di attuare politiche sgradite e per indurli ad attuare quelle che la Commissione stessa giudica corrette" (Ricolfi 2019).

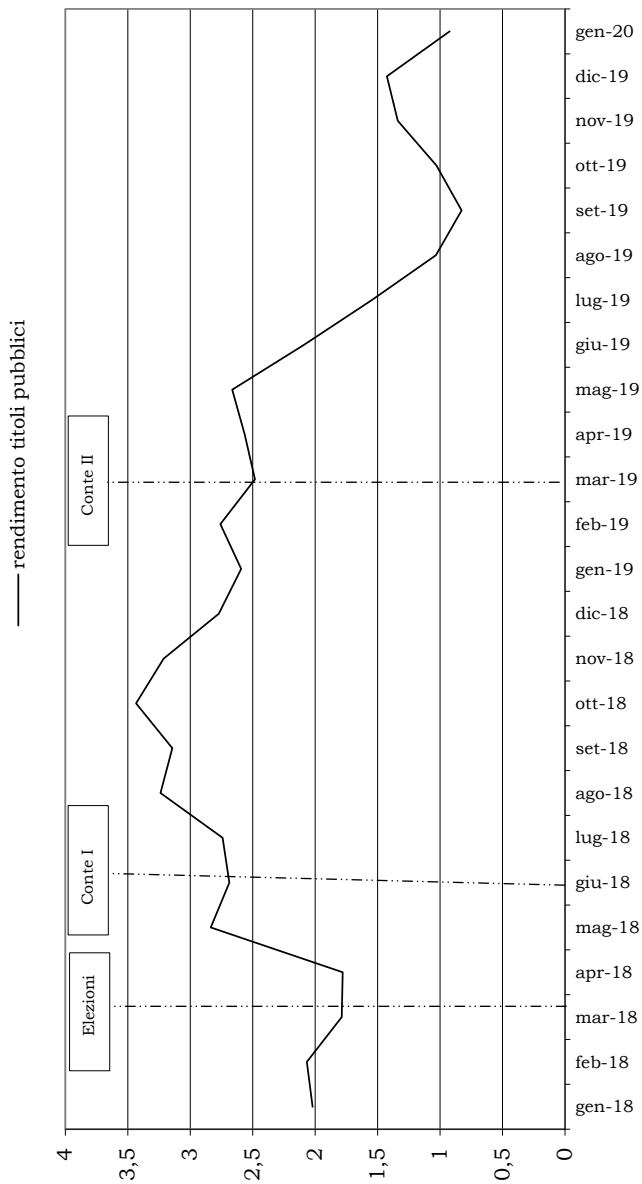


Figura 33. – Rendimento dei titoli pubblici durante i due governi Conte (2018-2020)

filoeuropeiste (come nel caso di Polo Savona) o ipotesi di sforamenti dei famosi “parametri di Maastricht”. Solo evocare lo spread, ha un potere dissuasivo enorme nello spegnere ogni discussione, stigmatizzando e bollando come contraria all’interesse nazionale qualunque posizione minimamente critica nei confronti delle regole europee e come irresponsabile e populista ogni politica economica espansiva e di sostegno ai ceti meno abbienti (Katsambekis 2014).

Il richiamo ossessivo al rischio di far aumentare lo spread è per sua natura intrinsecamente antidemocratico – non a caso qualcuno ha giustamente parlato di “dittatura dello spread” (Somma 2014) - in quanto introduce nel discorso pubblico l’idea che non ci sia altra scelta, e qui torniamo al tema della *no choice democracy*, che adottare politiche neoliberiste che garantiscano la stabilità finanziaria, la sopravvivenza dell’euro, la disciplina fiscale e, soprattutto, che rassicurino i mercati.

L’accostamento che abbiamo fatto tra i due paesi non ci interessa per valutare se anche l’Italia finirà *Come la Grecia* (Delialones 2011) o *Peggio della Grecia* (Ruffolo 2019) ma per estrapolare alcune considerazioni più generali. In entrambi i casi, si è assistito ad una sequenza simile. *Primo* atto: in seguito ad uno shock esogeno i mercati hanno manifestato “nervosismo”. In un clima di incertezza crescente i titoli pubblici dei governi con un debito elevato, se non insostenibile, vengono (s)venduti rapidamente con il conseguente aumento dei rendimenti. I mercati fanno sentire, per utilizzare l’efficace espressione di Mario Monti, il loro “potere di frusta” (citato in De Leo 2012, 184); una frusta che, si noti, è stata messa nelle loro mani proprio dalle politiche neoliberiste.

Secondo atto: intervengono prima in modo riservato e poi pubblico le istituzioni internazionali a spiegare dettagliatamente ai governi nazionali quali politiche adottare per “tranquillizzare” i mercati. Le ricette sono sempre le stesse, austerità, deregolamentazione dei mercati del lavoro dipendente e autonomo, riduzione delle

spese sociali, riforma del sistema pensionistico e della pubblica amministrazione. *Terzo* atto: i governi incontrano ostacoli nell'attuare provvedimenti impopolari che si discostano in modo molto significativo dalle politiche adottate fino ad allora. Le istituzioni internazionali rilasciano dichiarazioni sempre più critiche, l'incertezza e il panico aumentano e con essi anche il rendimento dei titoli pubblici. *Quarto* atto, scatta l'emergenza. Persa la propria credibilità internazionale i governi in carica – cioè Papandreu e Berlusconi, come si vede l'orientamento politico è in parte ininfluyente – sono costretti a dimettersi e vengono sostituiti da governi tecnici guidati da due uomini con robusti legami con il sistema bancario, finanziario e politico europeo ed internazionale. *Quinto* ed ultimo atto, i mercati, non soddisfatti di questo cambio di guardia, proseguono nelle operazioni di vendita dei titoli, spesso con intenti speculativi, fino a quando le riforme non vengono attuate e le istituzioni non intervengono con la creazione di massicci *firewalls* per frenare il contagio.

Insomma, quello che Woodruff (2014) definisce, utilizzando un concetto originariamente coniato da Karl Polanyi, *governing by panic* - cioè governare attraverso il panico creando una carenza di liquidità sui mercati, dichiarando l'emergenza a livello politico e paventando la minaccia della catastrofe imminente - si è rivelato uno strumento molto efficace per mettere i governi nazionali con le spalle al muro, costringendoli a adottare politiche che loro spontaneamente non avrebbero scelto. È stata così esercitata quella che i giuristi, pensiamo in particolare a Santi Romano, chiamano la *forza normativa del fattuale*, espressione con cui ci si riferisce a ciò che è imposto dalla necessità e che *in quanto tale* assume legittimità e valore prescrittivo a prescindere dalla sua codificazione (La Torre 2009, 19-20). E così ciò che si è costretti a fare, diventa ciò che è *giusto* fare, ed i governi diventano *responsabili*. Passiamo ora ad alcune considerazioni più generali.

Il potere della finanza globale. Il caso greco e quello italiano ci insegnano che gli uomini della finanza globale, come li chiama Yanis Varoufakis, non sono semplici attori economici, ma sono soggetti con preferenze politiche ben chiare che sanno utilizzare in modo abile, spregiudicato e proattivo il loro potere strutturale, la loro capacità di *exit* per condizionare le politiche e la politica all'interno degli stati. Un primo ambito di riflessione riguarda quindi l'opportunità di adottare politiche che riducano il potere della finanza globale, dei grandi investitori internazionali e delle agenzie di rating che, come abbiamo visto, ne rafforzano l'azione (Lanzalaco 2015).

La riforma del Mes. Secondo punto, lo abbiamo già visto, il panico e le crisi sono un costrutto politico in quanto possono essere artatamente creati dalle istituzioni ed utilizzati come strumento di governo (*governing by panic*). La riforma del Mes approvata all'inizio del 2021, che è stata un tema dirimente al centro del dibattito politico, tanto da essere definita "un terreno di scontro in Europa e in Italia senza eguali" (Antonelli e Morrone 2020, xiii), è a dir poco discutibile proprio in quanto ha creato un dispositivo che sembra essere progettato per creare incertezza sui mercati.

Senza entrare in tutti i dettagli tecnici limitiamoci agli aspetti per noi salienti del "nuovo Mes" contenuti soprattutto nell'articolo 14 e nell'allegato III del nuovo Trattato approvato il 27 gennaio 2021 e l'8 febbraio 2021 (ESM 2021, 22-23, 33-36). Secondo l'articolo 14, paragrafo 1, che citiamo testualmente, "gli strumenti di assistenza finanziaria precauzionale del Mes offrono sostegno ai membri del Mes con *fondamentali economici solidi* che potrebbero subire gli effetti negativi di shock al di fuori del loro controllo. Il consiglio dei governatori può decidere di concedere al membro del Mes *che presenta un debito pubblico sostenibile* assistenza finanziaria precauzionale sotto forma di *linea di credito condizionale precauzionale* (PCCL) o sotto forma di *linea di credito soggetta a condizioni rafforzate* (ECCL) (...) purché siano soddisfatti

i criteri di ammissibilità applicabili a ciascun tipo di tale assistenza stabiliti nell'allegato III” (corsivi e acronimi nostri). Si tratta quindi di chiarire quando verrà attivata una linea di credito e quando l'altra. È una distinzione importante in quanto mentre l'accesso a una PCCL richiede solamente la firma di una “lettera di intenti” in cui lo stato beneficiario si impegna a rispettare continuamente le politiche “virtuose” che gli hanno concesso di accedere alla linea di credito precauzionale, l'accesso a una ECCL implica una procedura aggravata, cioè la firma di un MoU in cui vengono specificate le politiche che lo stato dovrà adottare.

Il paragrafo 2 dell'articolo 14 stabilisce che “le condizioni associate a una linea di credito condizionale precauzionale (PCCL) consistono nel *rispetto continuato* dei criteri di ammissibilità stabiliti nell'allegato III, al quale il membro del MES interessato s'impegna con la domanda sottoscritta a norma dell'articolo 13, paragrafo 1, in cui mette in evidenza le principali linee politiche che intende perseguire (“lettera d'intenti”)”. Il paragrafo 3 prevede che “le condizioni associate alla linea di credito soggetta a condizioni rafforzate (ECCL) sono indicate nel protocollo d'intesa previsto all'articolo 13, paragrafo 3, e sono coerenti con i criteri di ammissibilità previsti all'allegato III” che assume a questo punto una importanza cruciale nelle modalità (requisiti di ammissibilità e condizionalità) di erogazione degli aiuti finanziari.

L'allegato III, paragrafo 2, stabilisce che “l'accesso a una linea di credito condizionale precauzionale (PCCL) è basato sui criteri di ammissibilità ed è limitato ai membri del Mes che presentano una situazione economica e finanziaria *fondamentalmente solida e un debito pubblico sostenibile*” (corsivi nostri). Sostenibilità la cui “valutazione è effettuata all'insegna della trasparenza e della prevedibilità, al contempo consentendo una sufficiente *discrezionalità*” (art.13, paragrafo 1, lettera b, corsivo nostro).

È poi prevista una ulteriore valutazione per stabilire se il membro del Mes possa accedere ad un PCCL sulla base di una serie di criteri molto stringenti, che vengono dettagliatamente elencati:

“a) il membro del Mes non è sottoposto a procedura per disavanzi eccessivi e nei due anni precedenti la domanda di assistenza finanziaria precauzionale rispetta i tre parametri seguenti: i) disavanzo pubblico non superiore al 3 % del Pil; ii) saldo strutturale delle amministrazioni pubbliche pari o superiore al parametro di riferimento minimo specifico al paese; iii) parametro di riferimento del debito pari a un rapporto debito pubblico/Pil inferiore al 60 % o a una riduzione del differenziale rispetto al 60 % nei due anni precedenti a un tasso medio di un ventesimo l'anno;

b) assenza di squilibri eccessivi. La sorveglianza dell'UE non rileva squilibri eccessivi nella situazione del membro del Mes;

c) riscontri storici di accesso ai mercati internazionali dei capitali, ove pertinente, a condizioni ragionevoli;

d) posizione sull'estero sostenibile; e

e) assenza nel settore finanziario di gravi vulnerabilità che mettano a rischio la stabilità finanziaria del membro del MES”²⁵⁶.

Il paragrafo 3 è invece assai più sbrigativo in quanto afferma che “possono accedere a una linea di credito soggetta a condizioni rafforzate i membri del MES cui il mancato soddisfacimento di alcuni criteri di ammissibilità preclude l'accesso a una linea di credito condizionale precauzionale, ma che *presentano una situazione economica e finanziaria generale, comunque, solida e un debito pubblico sostenibile*” (corsivo nostro).

²⁵⁶ È evidente la totale continuità tra questi requisiti, che caratterizzano il “nuovo” Mes, e quelli definiti dal Trattato di Maastricht, dalla *excessive deficit procedure*, dal Six-Pack e dal Two-pack.

Fin qui la situazione sembra essere chiara: chi ha i “conti in ordine” può accedere a una PCCL, chi non rispetta i requisiti stabiliti dall’Allegato III, come l’Italia, deve invece ricorrere a una ECCL che prevede una sorveglianza rafforzata e una condizionalità più intrusiva. *Sembra* essere chiara, ma non lo è, in quanto a complicare la procedura intervengono altri tre paragrafi dell’articolo 14.

Il primo paragrafo, comma due, afferma che “il consiglio dei governatori può decidere di *variare i criteri di ammissibilità* applicabili all’assistenza finanziaria precauzionale del Mes, e modificare di conseguenza l’allegato III” (corsivi nostri). Quindi quelli che sembravano essere criteri discriminanti diventano indicazioni temporanee passibili di modifica²⁵⁷.

Ma vi è di più, e di meglio, in quanto il sesto paragrafo prevede che la persistenza dei criteri di ammissione alla PCCL venga verificata a cadenza almeno semestrale e, “se la relazione conclude che il membro del Mes continua a soddisfare i criteri di ammissibilità per la linea di credito condizionale precauzionale (PCCL) ovvero a soddisfare le condizioni associate alla linea di credito soggetta a condizioni rafforzate, la linea di credito è mantenuta, *a meno che il direttore generale o uno degli amministratori chieda che il consiglio di amministrazione si pronunci con decisione di comune accordo sul suo eventuale mantenimento*”.

E il settimo paragrafo stabilisce, con ammirevole specularità, che “se la relazione prevista al paragrafo 6 del presente articolo conclude che il membro del Mes non

²⁵⁷ Gli organi direttivi del Mes sono tre. Il consiglio dei governatori (*board of governors*) è costituito dai rappresentanti dei governi dei 19 stati aderenti al Mes. Ognuno dei 19 governatori nomina un direttore e un suo sostituto che entrano a far parte del consiglio di amministrazione (*board of directors*). Il consiglio dei governatori nomina il direttore generale. Cfr. <https://www.esm.europa.eu/esm-governance>.

soddisfa più i criteri di ammissibilità per la linea di credito condizionale precauzionale ovvero non soddisfa più le condizioni associate alla linea di credito soggetta a condizioni rafforzate, l'accesso alla linea di credito è sospeso, *a meno che il consiglio di amministrazione decida di comune accordo di mantenere la linea di credito*".

In pratica, a prescindere dai contenuti della relazione sul rispetto dei criteri di ammissibilità (PCCL) o dei vincoli di condizionalità (ECCL), il Consiglio di amministrazione del Mes può decidere *discrezionalmente* di ritirare una PCCL a un paese, declassandolo e obbligandolo a richiedere l'accesso a una ECCL, con vincoli di condizionalità più stringenti, oppure di concedere a uno Stato membro di mantenere l'accesso ad una PCCL nonostante la sua *non compliance* con il MoU. Quelli che sembravano essere due percorsi di accesso al credito ben differenziati, non lo sono affatto e il passaggio da uno all'altro è affidato in ultima analisi al potere discrezionale del Consiglio di amministrazione.

Procediamo quindi con alcune considerazioni, limitandoci agli aspetti essenziali. Un primo tratto che emerge con chiarezza sono gli ampi margini di discrezionalità e quindi di *incertezza* – lasciati al Consiglio di amministrazione che può modificare i criteri di ammissibilità alle due differenti linee di credito e prendere delle decisioni in deroga alle regole stabilite dal Trattato. E, come ci insegnano Crozier e Friedberg (1978), la creazione di zone di incertezza aumenta il *potere* di chi è in grado di controllarle.

Seconda caratteristica è la presenza di numerosi passaggi, molto più numerosi di quelli del "vecchio" Mes, in cui possono venir mandati messaggi ai mercati, con il rischio di scatenare il panico e la crisi. Più precisamente, la valutazione preventiva della sostenibilità del debito, l'ammissione all'una o all'altra linea di credito sulla base dello stato di salute delle finanze pubbliche e dell'economia, la pubblicazione di relazioni periodiche, la possibilità di essere declassati dalla PCCL alla ECCL sono tutti

punti di innesco (*trigger points*) che possono alimentare sfiducia nei titoli pubblici di uno stato e dare luogo a operazioni speculative, o anche solo prudenziali, sui mercati con effetti deleteri sullo spread e il rating²⁵⁸. A ben guardare la stessa distinzione tra PCCL e ECCL non solo è fittizia - e non a caso in molti si sono domandati per quale motivo un paese che rispetta tutti i criteri previsti dell'Allegato III dovrebbe chiedere aiuti finanziari-, ma è chiaramente finalizzata ad amplificare la discrezionalità del Consiglio di amministrazione che può ammettere un paese alla PCCL anche se non ne ha i requisiti, chiedendo il rispetto della lettera di intenti, pena la retrocessione alla ben più vincolante ECCL. La deroga alle regole in uso diventa, come spesso accade, un perfetto meccanismo disciplinatorio e, parallelamente, la capacità di mandare messaggi ai mercati e di generare artificiosamente (e artatamente) sfiducia, incertezza e panico si accresce ulteriormente²⁵⁹.

Infine, ricordiamo che il caso greco ha reso evidente, da un lato, la goffaggine comunicativa della Commissione e, dall'altro, l'aleatorietà delle stime, delle previsioni e delle valutazioni che vengono periodicamente

²⁵⁸ “I fondamentali economici e politici del nostro Paese rendono il Mes più una minaccia (da evitare) che una risorsa (da sfruttare). La situazione, in verità, non sembra molto diversa per la maggior parte degli stati membri dell'Eurozona” (Antonelli e Morrone 2020, xxii)

²⁵⁹ Senza entrare in dettagli tecnici, comunque molto importanti, ricordiamo che ai sensi del Trattato di costituzione del Mes (capo II) il Consiglio dei governatori e il Consiglio di amministrazione possono decidere all'unanimità, a maggioranza qualificata e a maggioranza semplice. I voti sono proporzionali alle quote versate da ogni stato membro. Inoltre, “una procedura di votazione d'urgenza è utilizzata nei casi in cui la Commissione e la Bce concludono che la mancata adozione di una decisione urgente circa la concessione o l'attuazione di un'assistenza finanziaria (...) minaccerebbe la sostenibilità economica e finanziaria della zona euro”.

fornite per poi essere regolarmente riviste e criticate. Al potenziale destabilizzante dei numerosi *trigger points*, si aggiunge quindi il rischio di comunicazioni e messaggi fallaci e fuorvianti che possono generare effetti imprevedibili e letali per un paese.

Tutto ciò porta alla logica conclusione che “il Mes potrebbe fallire la propria missione di stabilizzare l’Eurozona e l’economia dell’Unione intera e, per eterogenesi dei fini, potrebbe essere lui stesso fonte di *disordine* e di *crisi*” (Antonelli e Morrone 2020, xxii, corsivo nostro).

Perché questi errori? E, soprattutto, siamo sicuri che siano effettivamente *errori*? Violando il rasoio di Hanlon che recita “*Never attribute to malice that which can be adequately explained by stupidity*” risponderemo negativamente a questa ultima domanda: non furono errori dettati da incompetenza.

L’incertezza delle regole, gli ampi margini di discrezionalità lasciati al Consiglio di amministrazione e a quello dei governatori, la presenza di numerosi, troppi, *trigger points* da cui possono essere lanciati messaggi che destabilizzano i mercati e alimentano crisi non sono altro che dispositivi atti a rafforzare la strategia del *governing by panic*. Quanto più è probabile che si scateni una crisi, tanto più saranno necessari gli aiuti finanziari del Mes e con essi subentreranno i vincoli di condizionalità ad essi associati. E così si rafforzerà il federalismo coercitivo.

Da questo punto di vista, il *frame* con cui in Italia si è deciso di approvare la riforma del Mes – aderiamo al nuovo Mes, ma non chiederemo il suo intervento, si è detto – è a dir poco ingenuo. Ci penseranno nel momento più opportuno le Istituzioni internazionali e i mercati finanziari a renderlo necessario.

La Bce e l’uso politico della leva finanziaria. Terzo punto, i due casi nazionali mettono in evidenza come non solo i mercati, ma anche un altro attore la cui azione si ritiene normalmente circoscritta alla sfera economica, ha acquisito un ruolo squisitamente politico, cioè la Banca centrale europea che ha esercitato pressioni sui governi

nazionali. In questo caso la risorsa del potere utilizzata è stata la sospensione, o la minaccia di sospendere, l'erogazione di liquidità alle banche centrali e nazionali (tabella 65). Da questo punto di vista c'è una sorta di complementarità tra il comportamento dei tre attori: i mercati creano una *emergenza finanziaria*, le istituzioni internazionali ricorrono alla *condizionalità politica* per far adottare le politiche ritenute necessarie a superarla e la Bce utilizza il ricatto della *liquidità monetaria* per imporre il rispetto delle decisioni degli organi comunitari.

Prescindiamo dalla questione se così facendo la Bce non superi ampiamente il proprio mandato e focalizziamo l'attenzione, invece, sull'impatto che tutto ciò può avere sulla qualità della democrazia. L'intervento della Bce, che può interrompere l'erogazione di liquidità alle banche di un paese refrattario alla disciplina europea e dei mercati, riduce drasticamente la discrezionalità degli esecutivi. Che margini di manovra avevano il governo Berlusconi o il governo Tsipras di opporsi alle richieste avanzate esplicitamente (Grecia) o implicitamente (Italia) dalle istituzioni europee, quando la scelta di una strada alternativa avrebbe portato non solo al *default* ma alla catastrofe economica?

Debito pubblico e sovranità politica. Infine, ultimo punto, entrambi i casi nazionali mettono in evidenza, anche se con sfumature differenti, il rapporto esistente tra debito pubblico e sovranità politica. In una raccolta di saggi pubblicata qualche anno fa, Lorenzo Bini Smaghi (2013, cap. 20) avanza una tesi acuta e provocatoria che, proprio per questo motivo, deve essere attentamente considerata, in particolare da coloro che sostengono l'opportunità di politiche economiche espansive. In sintesi, sostiene l'ex componente del Comitato esecutivo della Bce, in una democrazia la sovranità appartiene al popolo, come recita anche l'articolo 1 della nostra Costituzione, che *di fatto*, questo è il passaggio fondamentale, viene parzialmente e implicitamente ceduta quando lo stato si indebita. Con l'indebitamento si viene a creare un

rapporto di *dipendenza* dai creditori e, quindi, se il debito è *potere* dei creditori sui debitori, il debito *pubblico* “è un’incombente minaccia gravante sulla libertà politica dello Stato” (Galli 2020, 262).

Bini Smaghi focalizza l’attenzione sul rapporto con gli investitori internazionali che per *rifinanziare* il debito – l’aspetto dinamico e ricorsivo è fondamentale per capire le logiche sottostanti al debito pubblico (vedi appendice I) - debbono avere fiducia nel governo in carica e in quelli futuri. Ma, come dimostrano sia il caso greco che quello italiano, questa affermazione vale anche per le istituzioni internazionali. Se il debito deve essere *costantemente* rifinanziato le domande politiche dei mercati e delle istituzioni internazionali, espresse sotto forma di vincoli di condizionalità, di *spread* crescenti o di *rating* decrescenti, saranno più cogenti di quelle dei cittadini, con buona pace della democrazia. In altri termini, “fino a che gli stati continuano ad aver bisogno di credito, i mercati finanziari continuano a tenerli sotto sorveglianza, *anche dopo l’istituzionalizzazione di un fermo impegno a bilanci equilibrati e a una riduzione del debito*” (Schäfer e Streeck 2013, 19, corsivo nostro).

Arriviamo, quindi, al punto fondamentale che, forse senza volerlo, la tesi di Bini Smaghi mette in evidenza. Uno stato per sostenere il proprio debito ha solo tre alternative. La prima, è che il debito venga finanziato, o meglio annullato, dai cittadini stessi attraverso l’acquisto di titoli pubblici e il prelievo fiscale. Questo presuppone almeno due condizioni: a) che i titoli pubblici siano protetti dal circuito speculativo dei mercati finanziari internazionali e godano della fiducia dei cittadini-risparmiatori e b) che vi sia una amministrazione fiscale efficiente in grado di ridurre, se non eliminare, l’evasione e l’elusione fiscale per mantenere “i conti in ordine”. In questo caso, la sovranità popolare si fonda sul *rigore finanziario e fiscale* ed è compatibile con l’appartenenza ad una unione monetaria.

La seconda strada è quella del finanziamento tramite fonti esterne, cioè mercati finanziari e istituzioni internazionali. Questo modello, lo abbiamo già visto diffusamente, è chiaramente compatibile con la moneta unica, ma crea una marcata dipendenza dai creditori e richiede la *compressione della sovranità popolare* e, in ultima analisi, della *democrazia*. E questo vale sia quando i creditori sono i mercati sia quando lo sono le istituzioni internazionali. In un caso, lo stato è costretto a competere sui mercati finanziari internazionali con le imprese private. Quindi, i governi, per attrarre capitali, devono essere politicamente, prima ancora che economicamente, credibili ed affidabili. Nell'altro caso, in cui un governo sia costretto a chiedere aiuto alle istituzioni internazionali, dato che la "solidarietà non è a buon prezzo" (Panagiotarea 2013, 125) si devono non solo pagare interessi volutamente proibitivi, secondo la dottrina Schäuble, per disincentivare forme di azzardo morale, ma i creditori si sentono in diritto di condizionare il modo in cui i soldi prestati verranno spesi. In questo caso i vincoli esterni diventano opprimenti, e la democrazia corre grossi rischi (Bartolini 1999, Laffan 2014, Schmidt 2016)²⁶⁰.

La terza è la "via giapponese" o dell'autarchia finanziaria e della monetizzazione del debito che c'era in Grecia prima dell'entrata nell'euro e in Italia prima del "divorzio" tra Tesoro e Banca d'Italia. Lo stato emette titoli di debito pubblico che, se non vengono assorbiti dai mercati finanziari, vengono acquistati interamente dalla banca centrale che, ovviamente, deve poter battere moneta. La sovranità popolare, in questo caso, si fonda sulla *sovranità monetaria*. Il governo non deve assicurare

²⁶⁰ Si noti che questi rischi possono presentarsi anche nei paesi creditori e "frugali" qualora i loro governi decidano di essere solidali e di prestare soldi ai paesi prodighi e "spendaccioni", anche se i loro cittadini-elettori non sono favorevoli (Pagoulatos 2020). Il caso tedesco, da questo punto di vista è esemplare (Lynn 2011).

nessuno, non è in balia dell'andamento dei mercati e non è costretto a pagare interessi più elevati che, come abbiamo visto sono spesso la voce che traduce gli avanzi primari in disavanzi totali come è accaduto non solo in Grecia ma anche in Italia (Ferrero 2014). Ma questa è una strada che se salva sovranità popolare e democrazia è evidentemente incompatibile con la moneta unica.

Come ci insegna la *Modern Monetary Theory* (MMT), lo stato, se gode di sovranità monetaria, non è solo un *utilizzatore* di moneta (prelievo fiscale, erogazione di beni e servizi, retribuzioni dei dipendenti pubblici), ma è anche, e soprattutto, un *produttore* di moneta (Kelton 2020)²⁶¹. Uno stato che è libero di battere moneta non può fallire e non dipende da altri soggetti politici o economici. “Paesi come gli Stati Uniti non dipendono dai prestiti per finanziarsi, né sono in balia degli investitori privati quando vendono obbligazioni. Lo Zio Sam [il governo americano, N.d.A.] non è un mendicante che deve andare col cappello in mano in cerca di fondi per poter finanziare le proprie spese. È invece un fiero emettitore di moneta!” (Kelton 2020, 194). Fierezza che non può certamente esibire un qualunque stato dell'eurozona che è invece costretto, se non a mendicare, a cedere quote di sovranità e di democrazia per ottenere finanziamenti.

²⁶¹ Questo è uno dei due motivi per cui l'analogia tra il bilancio di una famiglia e quello di uno stato è errata. Il secondo, messo in evidenza da Varoufakis in più sedi, è che in uno stato una maggiore spesa (pubblica) fa aumentare il reddito e le entrate (fiscali). Cosa che in una famiglia non accade.

Conclusioni

Per concludere, alcune considerazioni sui possibili sviluppi futuri, partendo come sempre dal passato. L'euro nasce come un progetto politico (Mody 2018, Martinelli e Cavalli 2020, 311). Creando una valuta comune si pensava non solo di facilitare gli scambi commerciali, ma soprattutto di cementare e consolidare il progetto di integrazione europea. La moneta unica avrebbe dovuto essere il fondamento economico dell'unità politica. Le cose sono andate un po' diversamente.

Infatti, se l'integrazione europea era un grande progetto politico, l'eurozona non era sicuramente un'area valutaria ottimale e quindi non era idonea ad una moneta unica (Wyplosz 2006; Stiglitz 2018, 89). Si decise quindi con grande fermezza, ed altrettanto ingenuo spregio per la storia, di farla diventare tale (Chang 2003). Questo è il "vizio d'origine" che sta alla base dell'euro. È estremamente significativa da questo punto di vista la dichiarazione che rilasciò Jean-Claude Trichet nel 1997: "il nocciolo dello spirito e della lettera del Trattato è che venga fatta ogni cosa per *costruire l'euro area come un'area valutaria ottimale*" (riportato da Lynn 2011, 49, corsivo nostro). Da queste poche ed icastiche parole emergono sia la consapevolezza già dalle origini che i paesi dell'eurozona non presentavano caratteristiche comuni tali da giustificare una valuta unica, sia la ferrea volontà di imprimere una torsione alle economie nazionali pur di superare questo ostacolo e ridurre drasticamente i differenziali esistenti. Si noti, una torsione che, come osservano acutamente Bénassy-Quéré *et alii* (2014, 292), non poteva essere realizzata attraverso politiche monetarie ma richiedeva necessariamente politiche strutturali nazionali tra loro coordinate, cosa che vedremo palesemente realizzata con la nuova *governance* europea.

Anche se può apparire una semplificazione, quanto accaduto dal 2010 in poi è interpretabile come il disperato sforzo di garantire a tutti i costi la sopravvivenza dell'euro. Fritz Scharpf (2014) definisce la nuova governance europea come un *euro-rescue regime* il cui obiettivo è *creare artificialmente* una area valutaria ottimale per rimediare così al vizio d'origine che sta alla base dell'euro. Infatti, originariamente “la speranza era che i paesi potessero convergere, che nel tempo potessero diventare *più simili*; con una convergenza adeguata, l'area valutaria avrebbe potuto funzionare ragionevolmente bene” (Stiglitz 2018, 94, corsivo nell'originale). Oggi si inizia a dubitare seriamente, sulla base di accurate ricerche empiriche, che l'Unione europea e le sue istituzioni siano effettivamente in grado di integrare differenti modelli di capitalismo (Johnston e Regan 2018).

La volontà di riorientare le traiettorie storiche delle economie nazionali europee ha richiesto uno sforzo titanico. “Dall'inizio degli anni Novanta, gran parte delle energie mentali e politiche dell'Europa sono dunque state dedicate all'euro, alla sua costruzione prima e a preservarlo dalla sua crisi poi. Questa è una delle ragioni, non l'unica, per cui la Ue si concentra da anni su stessa” (Taino 2018, 3). In una prima fase, corrispondente al primo decennio del 2000, durante il quale l'applicazione dello *Stability and Growth Pact* fu piuttosto lasca (Georgiou 2017), questo disegno velleitario fu perseguito principalmente attraverso l'imposizione di vincoli di bilancio. Si dimostrò una strategia inefficace, per non dire fallimentare: nel 2003 il Patto venne sospeso onde evitare che fosse avviata una procedura di sorveglianza rafforzata nei confronti di Francia e Germania, nel 2005 venne riformato in modo da tale da renderlo più flessibile e nel 2008-2009 la maggior parte dei paesi dell'Unione era sottoposta a procedura per deficit eccessivo (Bénassy-Quéré *et alii* 2014, 201-202).

Invece di ripensare il processo di integrazione europea esplorando nuove strategie (*exploration*), si decise

di proseguire lungo la strada intrapresa rafforzandone i caratteri costitutivi (*expolitation*). E così a partire dal 2010, sfruttando la finestra di opportunità aperta dalla crisi greca, si passò, con la nuova *governance* europea, ad una strategia più coercitiva. Ai vincoli di bilancio si aggiunsero i dispositivi di indirizzo e controllo sulle politiche economiche nazionali e le riforme strutturali che abbiamo già dettagliatamente illustrato. La strategia era cambiata, ma l'obiettivo era immutato, cioè introdurre una sorta di soluzione di continuità, di *path breaking* dei percorsi storico-economici *nazionali*, uniformando ciò che originariamente era eterogeneo, una sorta di *reductio ad unum* della varietà dei capitalismi.

L'euro è diventato così una "camicia di forza" (Mathijs 2013) dentro la quale si sono fatti convivere sistemi economici e modelli istituzionali differenti imponendo ai governi politiche che, a prescindere dalla loro impopolarità o inefficacia, sono comunque *necessarie* a garantire la stabilità, la solidità e, nella crisi, la stessa *sopravvivenza* della moneta unica (De Grauwe e Ji 2013b). Si tratta di un punto fondamentale da cui partire per ragionare in modo realistico sulle prospettive future. Le istituzioni e le procedure della nuova *governance* europea, così come l'austerità e la convergenza, sono un prerequisito fondamentale dell'euro, e da esso *inscindibili*, per ragioni di ordine sia economico-finanziario che storico-politico.

Dal primo punto di vista, una moneta comune implica un'unica politica monetaria (tasso di interesse, tasso di cambio, ecc.) che a sua volta richiede politiche fiscali ed economiche uniformi. Gli stati che decidono di adottare un regime a cambi fissi - e una unione monetaria come l'eurozona, lo è per definizione -, non debbono solo *coordinare* le loro politiche monetarie, ma debbono anche *cooperare*, tra di loro per sostenere la moneta comune (Broz e Frieden 2001, 337-338).

La *convergenza* è quindi implicita nell'euro. Ma lo è anche il *rigore fiscale*, in quanto deficit e debito elevati

creano sfiducia e si traducono spesso, anche se non sempre, in una svalutazione dei titoli pubblici: crollo del loro prezzo sui mercati finanziari, aumento degli interessi e taglio del rating. Ciò crea instabilità nel sistema bancario e finanziario. Da un lato, perché le banche hanno in portafoglio titoli pubblici sia nazionali che esteri e una loro svalutazione provoca sofferenze finanziarie in tutto il sistema bancario. Dall'altro, perché i tassi di interesse dei titoli pubblici costituiscono il punto di riferimento rispetto al quale si fissano i tassi sull'intero mercato finanziario che, in caso di aumento dei rendimenti dei bond, sfuggono al controllo della banca centrale europea. Ed entrambi gli inconvenienti, come abbiamo visto, si sono verificati durante la crisi dell'eurozona. Infine, quando la Bce attua operazioni di rifinanziamento delle banche dell'eurosistema, cioè in pratica distribuisce liquidità, richiede delle garanzie delle quali fanno parte anche titoli di stato. Se il deficit e il debito pubblico aumentano, il rating dei titoli pubblici si abbassa e la Bce è costretta a ridurre l'erogazione di liquidità oppure ad allentare i requisiti richiesti per le operazioni di *refinancing*, accettando titoli svalutati e indebolendo il capitale di garanzia sottostante l'euro.

Dal punto di vista storico-genetico occorre considerare le scelte che furono compiute originariamente, nel momento della progettazione della moneta unica. Fin dalla fine degli anni '90 fu chiaro che l'euro avrebbe riunito paesi le cui economie presentavano caratteristiche strutturali non omogenee, anche se queste differenze furono ampiamente sottovalutate (Bénassy-Quéré *et alii* 2014, 292; Jones, Kelemen e Meunier 2015, 8 e nota 12).

In particolare, si pose il problema di quali politiche adottare nei confronti di quei paesi che tendevano ad accumulare debiti eccessivi, dato che con la valuta comune gli stati non potevano più battere autonomamente moneta per colmare i deficit. Tre possibili soluzioni – cioè la ristrutturazione, la mutualizzazione e la monetizzazione del debito da parte della Banca centrale europea –

vennero escluse fin dall'inizio, soprattutto per le pressioni della Germania (Lynn 2011, 25-28; Mody 2018, 10-11). Rimaneva, quindi, come unica soluzione il *contenimento sistematico* del deficit e del debito pubblico. Ed è ciò che viene previsto dal Trattato di Maastricht del 1992 e imposto dallo *Stability and Growth Pact* (SGP) del 1997 che obbliga gli stati Membri a rispettare quello che Romano Prodi definì il “vincolo stupido” (De Ioanna e Degni 2019, 39, nota 1), cioè che il deficit non superi il 3% del Pil e il debito il 60%. Secondo il disegno originario, il rispetto di questi parametri di bilancio avrebbe portato non solo a finanze pubbliche “in ordine”, ma anche alla convergenza dei sistemi economici nazionali (Mody 2018, 11). Solo recentemente, alcuni eminenti economisti hanno proposto di abbandonare le regole fiscali rigide di valutazione della sostenibilità del debito, i ben noti parametri di Maastricht sospesi fino al 2022 a causa della pandemia, per passare invece a metodi qualitativi più flessibili modulati a seconda delle singole realtà nazionali (Blanchard, Leandro and Zettelmeyer 2021).

In sintesi, sia per vincoli di natura finanziaria che per *legacy* storica, la rinazionalizzazione delle politiche economiche è incompatibile con l'euro che richiede *necessariamente* il consolidamento fiscale e la convergenza dei vari sistemi economici ed istituzionali nazionali verso un unico modello di crescita. Laddove per *convergenza* – e questo deve essere chiaro – non si intende una *trasformazione simmetrica* di tutti gli Stati membri verso standard condivisi, bensì l'*adattamento asimmetrico* del modello di sviluppo delle economie periferiche a quello delle economie centrali (Johnston e Regan 2018).

Nel tentativo di incentivare – o meglio, imporre – questa forma di *convergenza asimmetrica*, le istituzioni e le politiche europee hanno accentuato la diffidenza, le differenze, e i conflitti esistenti tra le economie centrali e quelle periferiche, tra gli stati del Nord e quelli del Sud Europa, tra i paesi creditori e quelli debitori, tra le econo-

mie *export led* e quelle *import led*, tra le *Coordinated market economies* e *Market mixed economies*.

La crisi ha rafforzato queste asimmetrie minacciando ulteriormente il futuro dell'Europa (Streeck 2015, Stiglitz 2018, Howarth e Verdun 2020). In altri termini, quando si è passati dalla fase di coordinamento tra le *monete nazionali* e di costruzione di un'unione monetaria a quella di coordinamento tra le *politiche nazionali* sono emersi palesi conflitti su chi dovesse sopportare i costi dell'aggiustamento macroeconomico (Broz e Frieden 2001, 337).

La debolezza originaria dell'euro – una valuta che, a differenza del dollaro, non era sostenuta né da uno stato, né da un sistema di meccanismi di aggiustamento di fronte a shock esogeni – è stata interpretata secondo il paradigma dell'*incompletezza*. “Già alla fondazione dell'euro, molti avevano capito che le differenze tra i paesi dell'eurozona erano grandi e che l'Unione mancava dell'assetto istituzionale che avrebbe permesso a entità economiche eterogenee di condividere una moneta comune” (Stiglitz 2018, 94). Attualmente l'euro sarebbe, quindi, un *regime monetario transitorio* in attesa di essere portato a conclusione.

Il compimento di questo processo richiederebbe che l'eurozona si trasformasse in una unione di trasferimento cementata da una comune identità e, soprattutto, da legami di solidarietà tra i vari stati. Si tratta di una ipotesi irrealistica, e perciò irrealizzabile, a causa di due fattori, entrambi comprensibili: la refrattarietà dei paesi “virtuosi” ad accollarsi stabilmente i deficit dei paesi più indebitati e la refrattarietà da parte di questi ultimi di sottoporsi supinamente ai vincoli di condizionalità politica imposti dalla erogazione di aiuti finanziari. Ciò dà luogo a un regime monetario *ibrido* in cui sono presenti gli elementi costitutivi di una unione monetaria completa, ma mancano gli incentivi affinché questa possa essere realizzata. In altri termini, il disegno del completamento dell'euro manca delle basi di consenso politico

necessarie alla sua realizzazione. Ci troviamo, quindi, in una situazione di stallo in cui non si può tornare indietro, se non affrontando costi economici e rischi politici elevati di cui è bene essere consapevoli, ma non si può nemmeno proseguire con risolutezza perché mancano le condizioni politiche per farlo. Una situazione palesemente insostenibile in quanto instabile e foriera di incertezza e contrapposizioni che non sembrano orientate a ridursi e che esploderanno con forza devastante alla fine della pandemia.

Oggi assistiamo ad una palese involuzione del progetto europeo. Alla solidarietà si è sostituita la condizionalità, alla coesione la competizione, al rispetto delle altre nazioni quello delle regole e degli algoritmi, alla cessione consensuale di sovranità la *compliance* monitorata e imposta. Insomma, l'euro si è trasformato da *strumento* in *obiettivo* del processo di integrazione tra i paesi europei, da elemento propulsore a fattore di autoreferenzialità, da pilastro a zavorra, da casa comune a gabbia. Non è questa una strada ulteriormente percorribile in quanto così facendo "l'Ue si riduce a essere un'organizzazione sanzionatoria, tutta orientata a controllare ciò che accade al proprio interno e basta" (Ferrera 2020, 5).

E giungiamo così a quello che, in fondo, è il tema centrale di questo libro, cioè la democrazia. Il dibattito sul deficit democratico dell'Europa si è concentrato sui rapporti tra le istituzioni a livello *europeo*, mettendo in evidenza, da un lato, la debolezza del Parlamento rispetto alla Commissione e al Consiglio dei Capi di stato e di governo e, dall'altro, i crescenti poteri regolativi delle istituzioni non rappresentative. L'analisi del caso greco e la breve incursione sul caso italiano hanno messo in evidenza come esistano altre due minacce per la democrazia a livello *nazionale*: da un lato, i mercati che agiscono come vincoli esterni sulle scelte politiche dei governi e, dall'altro, le istituzioni internazionali, in particolare quelle europee, che di questi vincoli si sono fatte interpreti fedeli e, con la nuova *governance* europea inaugu-

rata durante la crisi, esigenti e prepotenti. La stabilità finanziaria e la sopravvivenza dell'euro sono diventate più importanti della qualità della democrazia, soprattutto nei paesi più deboli, quali appunto la Grecia e l'Italia (Marketou 2015). E quando si parla di *no choice democracy* o di *politics of constrained choice*, ovvero di governi che sono *costretti* ad essere più responsabili di fronte ai vincoli internazionali che rappresentativi delle preferenze dei loro elettori, si sta parlando di democrazie di bassa qualità, di postdemocrazie (Crouch 2003, Bosco e Verney 2012, Laffan 2014). Probabilmente è arrivato il momento di ripensare criticamente l'assioma secondo cui la moneta unica è il pilastro su cui costruire l'unione tra i paesi europei. Progettare un'Europa senza euro forse è l'unico modo per evitare un'Europa senza democrazia.

Il *fabbisogno complessivo* di uno stato al tempo t (F_t) è dato dalla somma del *fabbisogno primario* – cioè dalla differenza tra la spesa della pubblica amministrazione (G_t) e le entrate fiscali (T_t) – e degli *interessi* sul debito pregressi, che indichiamo come il prodotto tra r , il tasso di interesse medio sui titoli di stato, e B_{t-1} , cioè il debito al tempo precedente $t-1$. In termini formali possiamo quindi dire che:

$$(1) \quad F_t = (G_t - T_t) + rB_{t-1}$$

Se il *fabbisogno primario* $(G_t - T_t) = 0$, cioè se lo stato è “virtuoso” in termini fiscali, in quanto le sue uscite non superano le entrate, il fabbisogno sarà pari solo agli interessi sul debito pregresso rB_{t-1} . Nel caso in cui lo stato si ponga come obiettivo la riduzione del fabbisogno, in presenza di interessi sul debito pregresso ($rB_{t-1} > 1$) dovrà quindi fare in modo che $(G_t - T_t) < 0$, cioè che la spesa pubblica sia minore del prelievo fiscale. Sul punto torneremo più avanti.

La *copertura* del fabbisogno complessivo di uno stato al tempo t può avvenire in due modi: attraverso l’immissione di nuova moneta rispetto al periodo precedente $t-1$ e l’espansione della base monetaria ($M_t - M_{t-1}$), oppure attraverso l’emissione di nuovi titoli rispetto al periodo precedente $t-1$, e l’ampliamento del debito pubblico ($B_t - B_{t-1}$). In termini formali possiamo quindi dire che:

$$F_t = (B_t - B_{t-1}) + (M_t - M_{t-1})$$

Poiché per il trattato di Maastricht gli stati non possono più emettere moneta, eliminiamo $(M_t - M_{t-1})$ e consideriamo come fonte di finanziamento del fabbisogno solo:

$$(2) \quad F_t = B_t - B_{t-1}$$

Se consideriamo congiuntamente la (1) e la (2) – che definiscono la stessa variabile, cioè il fabbisogno complessivo F_t da due punti di vista differenti, cioè la sua *composizione* (1) e la sua *copertura* (2) - otteniamo la seguente equazione:

$$(3) \quad B_t - B_{t-1} = (G_t - T_t) + rB_{t-1}$$

Si noti che questa espressione è una semplice *identità contabile*, non è una funzione obiettivo. Ci dice solamente che l'incremento del *debito* accumulato da uno stato al tempo t – cioè $(B_t - B_{t-1})$ – è pari al suo *deficit* primario $(G_t - T_t)$ più le spese per interessi rB_{t-1} . In questo senso, possiamo definirlo come il *vincolo di bilancio statico del debito pubblico*. E in quanto vincolo di natura contabile ci dà già alcune indicazioni sull'interdipendenza esistente tra le grandezze che lo compongono. Una la abbiamo già vista in precedenza: se si vuole contenere al tempo t il debito pubblico B_t occorre, a parità di interessi sul debito pregresso rB_{t-1} incidere in modo compensativo sul disavanzo primario, riducendo le spese o aumentando le tasse. Ma ne esiste una seconda, che potremmo definire il "circolo vizioso deficit-debito". Se al tempo t aumenta il disavanzo $(G_t - T_t)$ perché lo stato spende più di quanto ricava in tasse, questo porta per la (3) ad un aumento del debito pubblico al tempo t e quindi ad un aumento della spesa per interessi sul debito al tempo $t+1$. Il che porta, sempre per il vincolo di bilancio rappresentato dalla (3) ad un aumento del debito pubblico, e così via.

$$B_t - B_{t-1} = (G_t - T_t) + rB_{t-1}$$

Per una corretta analisi delle finanze pubbliche non è tuttavia sufficiente considerare i dati in termini assoluti, occorre invece valutarli anche in termini relativi. I noti che questo è vero anche nel caso delle finanze private. Un debito di 1.000 euro ha un significato ben differente per una persona che ha un reddito annuale di 1.000 euro o per una che ne ha uno di 100.000. Ciò che ci interessa quindi non è tanto B_t valutato in termini assoluti, quanto piuttosto considerato in rapporto alla dinamica del reddito. In altri termini ci interessa quanto il debito incide sul reddito, cioè

$$b_t = B_t/Y_t$$

dove Y_t è il PIL al tempo t . Lo stesso debito in termini assoluti, infatti, assume per le finanze pubbliche, come per quelle private d'altronde, un significato ben differente a seconda del reddito a cui si riferisce in quanto è da questo che dipende in gran parte la sua solvibilità. Per valutare il *vincolo dinamico di bilancio del debito*, cioè riferito ai suoi mutamenti nel tempo in rapporto al PIL, modifichiamo la (3) dividendo tutti i suoi termini per Y_t e moltiplicando per Y_{t-1}/Y_{t-1} tutti i termini riferiti al tempo $t-1$. Otteniamo la seguente equazione:

$$(4) \quad B_t/Y_t - (B_{t-1}/Y_t)(Y_{t-1}/Y_{t-1}) = G_t/Y_t - T_t/Y_t + (rB_{t-1}/Y_t)(Y_{t-1}/Y_{t-1})$$

Indicando tutti i termini fratti Y_t con le lettere minuscole e semplificando si ottiene

$$(5) \quad b_t - B_{t-1}Y_{t-1}/Y_tY_{t-1} = g_t - t_t + rB_{t-1}Y_{t-1}/Y_tY_{t-1}$$

Se consideriamo che

$Y_t = Y_{t-1} + nY_{t-1}$ dove n è il tasso di crescita del PIL

$$Y_t = (1+n)Y_{t-1}$$

$$Y_t / (1+n) = Y_{t-1}$$

$$Y_t / (1+n) \cdot 1/Y_t = Y_{t-1}/Y_t$$

$$1/(1+n) = Y_{t-1}/Y_t$$

possiamo riscrivere la (5) così

$$b_t - b_{t-1}(1/1+n) = (g_t - t_t) + rb_{t-1}(1/1+n)$$

che aggiustata e semplificata

$$\begin{aligned} b_t - b_{t-1}(1/1+n) - b_{t-1} &= (g_t - t_t) + rb_{t-1}(1/1+n) - b_{t-1} \\ b_t - b_{t-1} &= (g_t - t_t) + rb_{t-1}(1/1+n) - b_{t-1} + b_{t-1}(1/1+n) \\ b_t - b_{t-1} &= (g_t - t_t) + (rb_{t-1} - b_{t-1} - nb_{t-1} + b_{t-1})/(1/1+n) \end{aligned}$$

diventa la

$$(6) \quad b_t - b_{t-1} = (g_t - t_t) + (r - n/1+n) b_{t-1}$$

La (6) è molto importante per tre ordini di motivi. In primo luogo, in quanto esprime la differenza del rapporto tra il debito e il PIL da un anno all'altro. Ci dice, in altri termini, se il debito sta diminuendo o sta crescendo. In secondo luogo, in quanto ci dà anche una precisa indicazione sulla *dinamica futura* del debito. Ci dice, infatti, che il debito tenderà ad aumentare:

(a) in seguito ad una crescita del deficit o fabbisogno primario ($g_t - t_t$)

(b) in seguito all'accumularsi di debito pregresso b_{t-1}

(c) in seguito all'ampliamento della differenza tra il tasso di crescita dell'economia n e il tasso di interesse sui titoli pubblici r . Quanto più basso è il tasso di crescita del PIL n e quanto più alto è il tasso di interesse r tanto maggiore sarà la crescita del debito in quanto cresce il moltiplicatore $(r - n/1+n)$ del debito progresso.

A questo proposito, infine, la (6) ci dice un'altra cosa importante e cioè che esiste un effetto "a palla di neve" (*snowball effect*) - dato dall'espressione $(r - n/1+n) b_{t-1}$ presente nella parte destra della (6) - per cui il tasso di indebitamento $b_t - b_{t-1}$ tende ad aumentare *endogenamente* a causa della differenza tra r e n anche se il deficit primario $(g_t - t_t)$ è nullo. Si attiva così il circolo vizioso del debito pubblico:

$$r > n \Rightarrow (r - n/1+n) b_{t-1} \uparrow \Rightarrow b_t \uparrow \Rightarrow (r - n/1+n) b_t \uparrow \Rightarrow b_{t+1} \uparrow \Rightarrow (r - n/1+n) b_{t+1} \uparrow \Rightarrow b_{t+2} \uparrow \Rightarrow \dots$$

Dando così luogo ad una spirale di debito pubblico crescente che si autoalimenta.

Per assorbire il debito è quindi necessario:

(a) ridurre il tasso di interesse sui titoli pubblici r

(b) aumentare il tasso di crescita del PIL n

(c) produrre avanzi di bilancio in modo tale che il fabbisogno primario $(g_t - t_t)$ risulti essere negativo grazie ad una contrazione della spesa pubblica g_t o all'aumento delle tasse t_t , tanto da compensare e riassorbire lo *snowball effect*.

Infine, partendo dalla (6), attraverso alcuni passaggi algebrici

$$b_t - b_{t-1} = (g_t - t_t) + (r-n/1+n) b_{t-1}$$

$$b_t = (g_t - t_t) + (r-n/1+n) b_{t-1} + b_{t-1}$$

$$b_t = (g_t - t_t) + (rb_{t-1} - nb_{t-1} + b_{t-1} + nb_{t-1})/(1+n)$$

$$b_t = (g_t - t_t) + (rb_{t-1} + b_{t-1})/(1+n)$$

si ricava la

$$(7) \quad b_t = (g_t - t_t) + (1+r)/(1+n) \cdot b_{t-1}$$

che rappresenta il *vincolo di bilancio dinamico del settore pubblico*.

Fin dal suo ingresso nella Unione monetaria europea la Grecia aveva suscitato forti dubbi sulla attendibilità dei dati forniti. Entrata nell'Unione monetaria nel gennaio 2001, già nel marzo 2002 l'Eurostat – l'Istat dell'Unione europea – non aveva accettato i dati forniti e quindi il NSSG – l'Istat greco – aveva fornito nuovi dati secondo i quali il livello del debito era alcuni punti percentuali più elevato. I dati corretti furono di nuovo rifiutati nel settembre 2002 e quindi ancora rivisti rivelando così che quello che era stato presentato fino ad allora come un surplus di bilancio era in effetti un deficit.

Anche nel 2004 l'Eurostat non accettò i dati forniti dalla Grecia. Il nuovo governo di centro-destra avviò un accertamento finanziaria (*financial audit*) da cui risultò che il deficit e il debito erano nettamente superiori a quanto riportato dalle prime notifiche. Nel novembre 2004 viene pubblicato un rapporto dell'Eurostat “sulla revisione del deficit e del debito del governo greco” (Eurostat 2004), a cui viene dedicata ampia attenzione anche dalla Survey dell'Oecd del 2005 (pagg.45-51) che da anni aveva segnalato le incongruenze della contabilità pubblica greca. Nel rapporto, dopo aver premesso che in generale le revisioni nei dati ufficiali relativi al deficit pubblico non sono rare, sottolinea come la Grecia costituisca una eccezione per la *frequenza* e la *consistenza* delle correzioni effettuate. L'affidabilità dei conti pubblici è stata discussa dall'Eurostat con le autorità greche più di quanto sia accaduto con ogni altro paese membro (Eurostat 2004, 2). Il rapporto contiene tre serie storiche di dati. Nella prima (vedi pag. seguente) si trovano le revisioni rese pubbliche dall'Eurostat il 23 settembre 2004 rispetto agli anni dal 2000 al 2003 confrontando le notifiche effettuate in marzo con quelle effettuate in settembre con l'intervento dell'Eurostat.

La seconda serie storica (vedi pagina seguente) riguarda il triennio 1997-1999, cioè prima che la Grecia entrasse nell'euro. Anche qui le revisioni effettuate dalle autorità greche con l'aiuto dell'Eurostat sono molto significative.

Nella terza serie storica, riprodotta nella tabella 11 del paragrafo 2.2.1 di questo libro, si trovano i dati relativi a deficit e debito trasmessi dalle autorità greche e in alcuni casi corretti da Eurostat, con le notifiche di marzo e settembre di ogni anno che riportano gli aggiornamenti relativi ai quattro anni passati.

La tabella non viene commentata, ma sono evidenti le frequenti discrasie tra i dati forniti.

	Anno di riferimento			
	2000	2001	2002	2003
Deficit (% GDP)				
Marzo 2004	-2.0	-1.4	-1.4	-1.7
Settembre 2004	-4.1	-3.7	-3.7	-4.6
Differenza	+2.1	+1.7	+1.7	+2.9
Debito (% GDP)				
Marzo 2004	106.1	106.6	104.6	102.6
Settembre 2004	114.0	114.7	112.5	109.9
Differenza	+ 7.9	+8.1	+7.9	+7.3

Fonte: Eurostat (2004, 3; European Commission 2010a, 13)

	1997	1998	1999
Deficit (% GDP)			
Dato originario	-4.0	-2.5	-1.8
Dato corretto	-6.6	-4.3	-3.4
Differenza	+2.6	+1.8	+1.6
Debito (% GDP)			
Dato originario	108.2	105.8	105.2
Dato corretto	114.0	112.4	112.3
Differenza	+5.8	+6.6	+7.1

Fonte: Eurostat (2004, 4)

Il rapporto entra anche nel merito di aspetti tecnici dedicando circa quaranta pagine a spiegare dettagliatamente quali errori siano stati commessi. L'analisi della contabilità pubblica, sia essa più o meno corretta, è questione molto complessa, in questa sede ci limiteremo perciò a fermare due punti. In primo luogo, il rapporto evidenzia come il 90% della divergenza tra dati originari e dati corretti sia da imputare essenzialmente a tre fattori: la sottovalutazione delle spese militari, la sopravvalutazione del surplus dei fondi di sicurezza sociale e il ridimensionamento ex post delle entrate fiscali, in particolare quelle relative all'Iva (Comunità europea-Eurostat 2004, 3).

Parallelamente, nel 2004 venne anche aperta una procedura di infrazione per EDP (*excessive deficit procedure*) poiché in seguito ai nuovi dati la Grecia presentava livelli sia di deficit che di debito nettamente superiori ai parametri del Patto di Stabilità. La procedura si concluse, secondo alcuni inopportuno (Panagiotarea 2013, 110-111), nel 2007, dopo tre sopralluoghi da parte di incaricati dell'Eurostat e la definizione con le autorità greche di un piano di azione, la cui realizzazione sarebbe stata costantemente monitorata dall'Eurostat, per rendere i dati di quel paese più affidabili e omogenei rispetto agli standard degli altri paesi dell'Eurozona. Infatti, come afferma un secondo rapporto pubblicato dalla Commissione nel gennaio 2010, a crisi ormai incipiente, il fatto che le condizioni che avevano reso necessaria la procedura di infrazione aperta nel 2004 non sussistessero più non *significava affatto* che i dati greci fossero perfettamente conformi, per quanto riguarda la loro qualità, a tutte le regole e le procedure applicabili (European Commission 2010a, 16, box 2). Significava solamente che quella specifica procedura non poteva essere più applicata. Il che, prosegue il rapporto, solleva il problema, che andrà affrontato in futuro, come faranno effettivamente i tre MoU, della adeguatezza degli strumenti a disposizione per affrontare una serie di problemi complessi che hanno risvolti sia metodologici che istituzionali.

Come abbiamo già visto, nel gennaio 2010 viene pubblicato dalla Commissione un secondo rapporto sulle statistiche del governo greco sul deficit e il debito. All'origine di questo importante documento, sta il fatto che le autorità elleniche il 2 e il 21 ottobre 2009 hanno notificato, all'interno della *excessive deficit procedure* (EDP), due serie di dati relativi al quadriennio 2005-2008 tra loro fortemente divergenti. In particolare, per quanto riguarda il 2008, il deficit passa dal 5% (dato validato da Eurostat) al 7.7% del Pil e, dato assolutamente anomalo, il debito dal 3.7% al 12.5%. Dopo aver sottolineato come la Grecia sia l'unico stato che ha ripetutamente corretto i dati in questo modo, il rapporto enfatizza il fatto che il rapporto del 2004, ben dieci visite all'interno dell'EDP e cinque riserve sulla qualità dei conti pubblici greci, non sono servite a portare la qualità dei dati fiscali greci al livello raggiunto dagli altri Stati membri dell'UE (European Commission 2010a, 3). Questo dato, che ha assunto la natura di tratto strutturale della contabilità pubblica greca, è da imputare a due ordini di fattori.

Anzitutto, vi sono palesi imprecisioni statistiche nella raccolta dei dati effettuata dall'Istituto di statistica greco (NSSG), dall'Ufficio di contabilità generale (GAO) e dal Ministero delle finanze (MOF). In secondo luogo, esistono altrettanto evidenti limiti nella *governance* del sistema di contabilità pubblica: eccessiva frammentazione, mancanza di coordinamento e scarsa chiarezza nella attribuzione delle responsabilità.

Successivamente, e questo è un punto molto importante ai fini della ricostruzione delle radici della crisi greca, viene stabilito un rapporto di piena e chiara continuità tra il rapporto del 2004 e quello del 2010. Vediamone i passaggi salienti (European Commission (2010a, 6). In seguito alle rilevazioni di irregolarità contabili è stato presentato un rapporto da Eurostat. Tra il 2005 e il 2009 – si ricorda qui che nel 2007 la *infringement procedure* era stata interrotta – Eurostat ha di nuovo espresso riserve sui dati forniti dalle autorità greche e che quando, nel corso degli ultimi otto anni, i dati contabili greci sono stati presentati senza riserve, ciò è stato dovuto all'intervento di Eurostat per correggere errori, e non per iniziativa autonoma delle autorità greche. In questo periodo prosegue il rapporto "l'Eurostat ha fatto un uso quasi-permanente ed estensivo dei poteri di monitoraggio sui dati EDP della Grecia" (European Commission 2010a, 16, Box 2). Da questo punto di vista, il commissariamento della Grecia era già iniziato.

Il rapporto ricostruisce quindi quanto accaduto dal 2004 in poi focalizzando in particolare l'attenzione sulle vicende del biennio 2006-2008. Nell'ottobre 2006, dopo alcune revisioni dei dati notificati dalle autorità greche e due visite metodologiche, Eurostat redige un rapporto con raccomandazioni di breve, medio e lungo periodo e un "Action plan" per la loro realizzazione che prevede, tra le altre cose, la redazione periodica da parte delle autorità greche di un rapporto sullo stato di avanzamento della realizzazione delle raccomandazioni.

Con ciò la saga della contabilità pubblica greca sembra chiusa, ma così non è. Infatti, Eurostat deve comunque intervenire, esprimendo riserve sulle notifiche di aprile 2008, ottobre 2008 e ancora aprile 2009. Inoltre, dai rapporti sullo stato di avanzamento notificati nel corso del 2007 emerge che solo alcune delle raccomandazioni del 2006, in particolare quelle di lungo periodo, sono in corso di attuazione. A seguito delle

notifiche dell'aprile 2008 Eurostat esprime nuovamente riserve sulla correttezza dei conti pubblici greci e segue quindi una nuova visita metodologica nel giugno dello stesso anno. A questa seguì una nuova visita metodologica nel settembre 2008. Nell'aprile 2009 validò inspiegabilmente i dati dichiarati dalle autorità greche che riportavano un deficit del 5%, contro un 4.8% originariamente notificato dalle autorità greche. "Con il senno di poi, questa decisione appare *non essere stata appropriata*; essa tuttavia era basata sulla conoscenze disponibili in quel momento ed ebbe luogo dopo che le autorità greche, dietro la consulenza dell'Eurostat, che aveva sollevato dei dubbi sul surplus del settore della sicurezza sociale, avevano ridotto a metà la discrepanza statistica della sicurezza sociale, imputando la differenza ad una riduzione del surplus del settore (aumentando il deficit generale del governo di poco più dello 0.2% del Pil)" (European Commission 2010a, 17). E ciò avvenne dopo ben due richieste di chiarimenti ed una raccomandazione a migliorare le procedure di raccolta ed elaborazione dei dati anche al fine di ridurre il deficit.

Il 2 ottobre 2009 – e qui la situazione inizia a diventare sempre meno chiara – le autorità greche forniscono, sempre all'interno della EDP dati che si discostano significativamente da quelli forniti, e successivamente validati in aprile. Dietro richiesta di chiarimento della Commissione il 21 ottobre vengono forniti altri dati, differenti da quelli forniti all'inizio del mese. Le revisioni del deficit da aprile al 2 ottobre costituiscono lo 0.53% del GDP, mentre dal 2 ottobre al 21 ottobre il 2.11%, quindi da aprile a fine ottobre sono state effettuate revisioni per il 2.64% del GNP e il deficit passa dal 5.0% al 7.7% (European Commission 2010a, 19).

Ma è nelle tre settimane tra il 2 e il 21 ottobre 2009 che succede qualcosa di strano. Insospettito dalla revisione dei dati effettuata il 20 ottobre – che lo ricordiamo era stata di 0.6%, quindi una cifra relativamente preoccupante – Eurostat chiede chiarimenti. Le autorità greche invece di rispondere, si limitano a chiedere una proroga rispetto al termine posto da Eurostat al 13 ottobre 2009. Il 21 ottobre giunge finalmente una risposta, con una integrazione il 22 ottobre. Il ritardo di nove giorni, fa notare il rapporto, non è giustificabile in alcun modo (European Commission 2010a, 18). Inoltre, tra il 16 e il 21 ottobre il segretario generale dell'Istituto nazionale di statistica greco (NSSG) contatta ripetutamente l'Eurostat per segnalare

che è oggetto di pressioni politiche affinché non pubblici i dati. In particolare, “nella sua corrispondenza con Eurostat, il Segretario generale del NSSG rivendicò di aver inizialmente ricevuto dal GAO nuovi dati per la notifica dell’EDP, in base ai quali il deficit per il 2007 era del 7% del Pil, di aver ricevuto poi istruzioni affinché non inviasse la nuova notifica EDP all’Eurostat fino a dopo un incontro tra il GAO e il Ministro; e infine di aver ricevuto istruzioni il 21 ottobre di mandare una nuova notifica all’Eurostat per sostituire quella inviata il 2 ottobre, qualunque obiezione il NSSG potesse avanzare sui nuovi dati” (European Commission 2010a, 18, nota 18).

Non può sfuggire il fatto che questi comportamenti dilatori sono avvenuti giusto a cavallo delle elezioni del 4 ottobre, che hanno portato al dal governo di centro-destra a quello di centro-sinistra. Il primo ministro e il governo si erano insediati rispettivamente il 6 e il 7 ottobre e probabilmente stavano prendendo tempo per valutare come gestire la spinosa questione. A questo proposito, sempre il rapporto della Commissione (2010) fa una interessante comparazione tra la situazione della procedura di infrazione avviata nel 2004, così come riportata dal rapporto Eurostat (2004), e quella del 2009. In entrambi i casi *nella fase immediatamente successiva alle elezioni* hanno avuto luogo revisioni sostanziali che hanno messo in evidenza una situazione caratterizzata da diffuse pratiche di carente *reporting*, dalla assenza di opportuni pesi e contrappesi, da informazioni opache e distorte e da istituzioni deboli e scarsamente coordinate (Commissione europea 2010a, 20). Si tratta di problemi di natura solo parzialmente metodologica che vanno ampiamente oltre alla sfera statistica. Ma ancora più sibillina è l’osservazione che sempre nel rapporto della Commissione viene fatta e cioè che sia sorprendente il fatto che dopo che il GAO (General Accounting Office) il 10 ottobre aveva informato l’Eurostat che non era possibile concludere la revisione contabile se non entro la fine del 2009, sia poi stato possibile farlo in pochi giorni, il 16 ottobre dopo l’insediamento del nuovo governo. E, conclude il rapporto, data questa situazione è necessario un nuovo intervento dell’Eurostat per verificare l’entità della revisione (European Commission 2010a, 21).

Infine, Andreas Georgiou, il Segretario generale del servizio statistico ellenico NSSG che aveva reso note le irregolarità contabili finì sotto processo per aver danneggiato l’interesse

nazionale, accusa dalla quale venne poi scagionato. Venne invece condannato a due anni di reclusione per non aver informato il servizio statistico greco di aver mantenuto rapporti con Eurostat e per altri comportamenti ritenuti illegali. In suo sostegno venne attivata una campagna di sensibilizzazione a livello internazionale. Il caso Georgiou è stato recentemente ricostruito e commentato da Xafa (2019).

Per concludere, i problemi contabili e finanziari della Grecia non sono emersi di colpo nell'ottobre del 2009. Erano già noti da tempo sia alle autorità elleniche che a quella comunitarie come si evince da quanto affermato nel Rapporto della Commissione europea: "l'affidabilità delle statistiche greche sul deficit e il debito sono state oggetto di *continua e specifica* attenzione per alcuni anni. Nel 2004 Eurostat produsse un rapporto completo sulla revisione dei dati del governo greco sul deficit e il debito, mostrando come le autorità greche avessero riportato dati errati sul debito e il deficit dal 1997 al 2004" (European Commission 2010a, 28, corsivi nostri).

Appendice III - Le scale di rating

Le agenzie di rating formulano le loro valutazioni utilizzando lettere maiuscole e minuscole (A, B, C, a, b, c), numeri (1, 2, 3) e segni algebrici (+, -) che opportunamente disposti in sequenza formano delle sigle attraverso cui viene sintetizzato il grado di affidabilità di un titolo pubblico. Queste scale di rating sono trasformabili in scale ordinali numeriche consentendo così di comparare i giudizi formulati dalle agenzie di rating. Nella tabella sottostante si trovano la scala numerica ordinale, le sigle corrispondenti utilizzate dalle tre principali agenzie di rating e una sintetica descrizione del grado di affidabilità corrispondente.

	S&P	Fitch	Moody's	
25	AAA	AAA	Aaa	Investimento a solvibilità garantita
24	AA+	AA+	Aa1	Investimento con rischio di insolvi- bilità minimo
23	AA	AA	Aa2	
22	AA-	AA-	Aa3	
21	A+	A+	A1	Investimento con basso rischio di in- solvibilità dipendente da condizioni economiche esterne
20	A	A	A2	
19	A-	A-	A3	
18	BBB+	BBB+	Baa1	Investimento con basso rischio di in- solvibilità ma vulnerabile alle condi- zioni economiche esterne
17	BBB	BBB	Baa2	
16	BBB-	BBB-	Baa3	
15	BB+	BB+	Ba1	Titolo con alto rischio di insolviabilità adatto a operazioni speculative ma non a investimenti
14	BB	BB	Ba2	
13	BB-	BB-	Ba3	
12	B+	B+	B1	Titolo con alto rischio di insolviabilità adatto a operazioni altamente specu- lative
11	B	B	B2	
10	B-	B-	B3	
9	CCC+	CCC+	Caa1	Riscio sostanziale di insolviabilità
8	CCC	CCC	Caa2	
7	CCC-	CCC-	Caa3	
6	CC	CC	Ca	Titolo con altissimo rischio di insol- vibilità adatto a operazioni estrema- mente speculative
5		C		
4	SD	RD		In default
3	D	D	C	
2		DD		
1		DDD		

Fonte: countryeconomy.com

Appendice IV – *Dati statistici e citazioni fonti*

Molti dei dati di questa ricerca sono tratti da fonti ufficiali greche ed internazionali. Forniamo alcuni chiarimenti sul modo in cui sono stati trattati i dati e le fonti.

Per quanto riguarda i dati, le incongruenze sono la regola. Oltre ai cambiamenti intervenuti nella contabilità nazionale si inseriscono anche alcune lacune tipiche della contabilità greca segnalate dall'Oecd fin dalla metà degli anni '70. Si sono quindi adottate quattro convenzioni. La prima è consistita nell'accettare le incongruenze perché non riguardano mai i trend generali, ma scostamenti all'interno di questi trend. Si è quindi costruita una banca dati minima con alcuni dati essenziali "certi" (Pil, deficit, debito, interessi, ecc.) e per il resto ci si è affidati ai dati delle pubblicazioni consultate, anche se questi presentavano delle divergenze, cercando di salvaguardare la congruenza delle serie storiche. In secondo luogo, si è fatto riferimento il più possibile ai termini e alle definizioni adottate dall'Unione europea (governo centrale, governo generale, debito pubblico allargato, ecc.). In terzo luogo, dati UE sono stati integrati laddove necessario con quelli delle Economic Survey che l'Oecd dedica periodicamente (ogni diciotto mesi) alla Grecia a partire dal 1962) e quelli dell'Annuario statistico dell'Istituto di statistica nazionale greco (oggi Elstat) disponibili a cadenza annuale e talvolta biennale a partire dal 1930. Infine, sono stati forniti i dati prevalentemente, anche se non esclusivamente, sottoforma di valori percentuali del Pil, come previsto dalla *Excessive deficit procedure*. Laddove il dato percentuale risultava fuorviante, si sono forniti anche quelli assoluti.

Per quanto riguarda le citazioni delle fonti si è verificata spesso una discrasia tra il numero effettivo della pagina citata e quello riportato dal contatore in alto a sinistra della schermata di Adobe reader a causa della presenza di pagine "fantasma", quali copertine, retro di copertina, indici, ecc. Si è quindi adottata la seguente convenzione. Per i libri, gli articoli scientifici e i paper si è riportato il numero della *pagina effettiva*, quale comparirebbe anche nel cartaceo. Per la documentazione ufficiale (report, review, survey, testi legislativi, ecc.), si è utilizzato il numero di pagina riportato dal *contatore*.

Riferimenti bibliografici

- Akdoğu, S. K. (2012): *CDS, bond spread and sovereign debt crisis in peripheral EU*. Published in: *Crisis Aftermath: Economic policy changes in the EU and its Member States*, Conference Proceedings, Szeged, University of Szeged, Vol. ISBN 9, (2012): pp. 126-133.
- Alogoskoufis, G. (1992), *Fiscal Policies, Devaluations and Exchange Rate Regimes. The Stabilisation Programmes of Ireland and Greece*, "Economic and Social Review", vol. 23, n. 3, aprile 1992, 225-246.
- Alogoskoufis, G. (1995), *The Two Faces of Janus: Institutions, Policy Regimes and Macroeconomic Performance in Greece*, "Economic Policy", vol. 10, Na 20, pp. 149-192.
- Alogoskoufis, G. (2012), *Greece's Sovereign Debt Crisis: Retrospect and Prospect*, London, LSE, Hellenic Observatory, GreeSE Paper No. 54.
- Alt, J. E., Lassen, D. D. (2003), *Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries*, Copenhagen, University of Copenhagen, Centre for Economic Policy Research, 2003-02.
- Alt, J., Lassen, D.D. (2006), *Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries*, "American Journal of Political Science," Vol. 50, No. 3, pp. 530-550
- Alt, J., Lassen, D. D. and J. Wehner, (2014), *It isn't just about Greece: domestic politics, transparency and fiscal gimmickry in Europe*, "British Journal of Political Science", 44, 4 pp. 707-716.
- Altiparmakis, A., Lorenzini, J. (2018), *Disclaiming national representatives: Protest waves in Southern Europe during the crisis*, "Party Politics", Vol. 24(1) 78-89.
- Amadei, L. et alii (2011), *I credit default swap. Le caratteristiche dei contratti e le interrelazioni con il mercato obbligazionario*, Roma, Consob, Discussion Papers n. 1, febbraio 2011.

- Andrews, D. M. (1994), *Capital Mobility and State Autonomy: Toward a Structural Theory of International Monetary Relations*, "International Studies Quarterly", 38, pp. 193-218.
- Andritsky, J.R. (2012), *Government Bonds and Their Investors: What Are the Facts and Do They Matter?*, International Monetary Fund, WP/12/158
- Anghelone, F. (2014), *La Troika sull'Acropoli. La Grecia ai tempi dell'austerità*, Roma, Bordeaux.
- Antonelli, G. e A. Morrone (2020), *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, "federalismi.it", n. 34/2020 - ISSN 1826-3534.
- Apostolides, A. (2013), *Beware of German gifts near elections: how Cyprus got here and why it is currently more out than in the Eurozone*, "Capital Markets Law Journal", Vol. 8, No. 3, pp. 300-318.
- Argyropoulou, V. (2018), *The Cyprus Banking Haircut and Human Rights, the Way to Go?*, "Pepperdine Dispute Resolution Law Journal", 18, 3, pp. 419-465.
- Arghyrou, M. G.(2004), *Debt Sustainability Structural Breaks and Non-Linear Fiscal Adjustment. A Test Application to Greek Fiscal Policy*, Brunel University, Department of Economics and Finance, Working Paper 04-01.
- Athanasiadis, K. (2014), *Grecia: cambiamento storico o semplice campanello d'allarme?* in De Sio, L., Emanuele, V. e N. Maggini, *Le Elezioni Europee 2014*, Roma, CISE – Luiss, ISBN (print) 978-88-98012-13-8 / ISBN (online) 978-88-98012-14-5 pp. 237-243.
- Auel, K., O., Höing (2015), *National Parliaments and the Eurozone Crisis: Taking Ownership in Difficult Times?*, "West European Politics", vol. 38, n. 2, pp. 375-395.
- Auel, K. Rozenberg, O., Tacea, A. (2015), *Fighting Back? And, if so, how? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs*, in Claudia Heffler, Christine Neuhold, Olivier Rozenberg and Julie Smith (eds.) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, London, Palgrave Macmillan, pp. 60-93.

- Baldi, B. (2000), *Il federalismo tra disegno costituzionale e pratiche paracostituzionali: una comparazione tra Stati Uniti e Germania*, in L. Lanzalaco (a cura di), *Istituzioni, amministrazione, politica. Analisi istituzionale e apparati amministrativi*, Napoli, ESI, pp. 195-230.
- Bartolini, S. (1999), *European Integration and Democracy: Some Skeptical Reflections*, in “Democracy – Some Acute Questions”, Vatican City, Pontifical Academy of Social Sciences, Acta 4, pp. 291-320.
- Bénassy-Quéré, A., Coeuré, B., Jacquet, P. e J. Pisani-Ferry (2014), *Politica economica. Teoria e pratica*, Bologna, il Mulino.
- Bernoth, K., Wolff, G. B. (2006), *Fool the Markets? Creative Accounting, Fiscal Transparency and Sovereign Risk Premia*, CESifo Working Paper No.1732.
- Bini Smaghi, L. (2013), *Morire di austerità. Democrazie europee con le spalle al muro*, Bologna, il Mulino.
- Blanchard, O., Leandro, A. and Zettelmeyer, J. (2021), *Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards*, Working paper 1/21, Washington, PIIE, Peterson Institute of International Economics.
- Blustein, P. (2015a), *Laid Low: the Imf, the Euro Zone and the First Rescue of Greece*, Waterloo, Centre for International Governance Innovation, CIGI Papers, No. 61 - April 2015.
- Blustein, P. (2015b), *Behind the scenes at the IMF on a fateful day in the Greek crisis*, in <https://www.cigionline.org/articles/behind-scenes-imf-fateful-day-greek-crisis>.
- Blyth, M. (2013), *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press.
- Bordignon, M. (2015), *La Grecia e la political economy del processo decisionale “europeo”*, in “Osservatorio monetario”, n. 3/2015, Milano, Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa, Università Cattolica del Sacro Cuore, pp. 50-63.
- Börzel, T. (2000), *Why there is no 'southern problem'. On environmental leaders and laggards in the European Union*, “Journal of European Public Policy”, 7, 1, pp. 141-162.

- Börzel. T. (2001), *Non-Compliance in the European Union. Pathology or Statistical Artifact?*, Fiesole, European University Institute, RSC No. 2001/28.
- Börzel. T. (2002), *Pace Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting, Member States Responses to Europeanization*, “Journal of Common Market Studies”, 40, 2, pp. 193–214.
- Bosco, A., Verney, S. (2012), *Electoral Epidemic: The Political Cost of Economic Crisis in Southern Europe, 2010–11*, “South European Society and Politics”, 17, 2, pp. 129–154.
- Bresser-Pereira. L. C. (1990), *The Perverse Macroeconomics of Debt, Deficit and Inflation in Brazil*, in T. Fukuchi e M. Kagami (eds.), *Perspectives on the Pacific Basin Economy: A Comparison of Asia and Latin America*. Tokio, Institute of Developing Economies, pp. 153–192.
- Broz, J.L. e J. A. Frieden (2001), *The Political Economy of International Monetary Relations*, “Annual Review of Political Science”, 4: pp. 317–343.
- Bryant, R.C., Garganas, N.C. e George S. Tavlas (eds.) (2001), *Greece’s Economic Performance and Prospects*, Athens-Washington D.C., Bank of Greece-The Brookings Institution.
- Buti, M., Nogueira Martins, J. e A. Turrini, (2006), *From Deficits to Debt and Back: Political Incentives Under Numerical Fiscal Rules*, London, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 5809.
- Capano, G. (1996), *Policy legacy*, in M. Giuliani e G. Capano (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Carocci, pp. 265–267.
- Caretta, A. (2018), *Il processo di riforma della governance UE: alcune considerazioni*, “Note tematiche”, n. 2, dicembre 2018, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro.
- Carmassi, J., Micossi, S. (2010), *How politicians excited financial markets’ attack on the Eurozone*, VOX, 24 June 2010, <https://voxeu.org/article/spooking-markets-politicians-confusion-and-eurozone-crisis>.

- Carstensen, M. B. Schmidt, V. A. (2018), *Power and changing modes of governance in the euro crisis*, "Governance", 31, pp. 609-624.
- CESifo (2007), *General Government Outlays by Economic Category: Net Interest Payments as a Percentage of GDP, 1965 – 2008*, DICE Database, 2 July 2007, www.CESifo-Group.de.
- Chang, M. (2003), *Franco-German Interests in European Monetary Integration. The Search for Autonomy and Acceptance*, in J. Kirshner (edt.), *Ambiguous Economics, Ubiquitous Politics*, Ithaca-London, Cornell University Press, pp. 218-238.
- Chatzistavrou, F. (2016), *Third Greek Bailout: Unmet Aspirations in the Age of Austerity*, IEMed, Mediterranean Yearbook 2016, pp. 177-181.
- Chatzistavrou, F. (2018), *Mobilizing for Democracy During Austerity in Greece*, in S. Blockmans e S. Russack (eds), *Direct Democracy in the EU. The Myth of a Citizens' Union*, London, Rowman & Littlefield, pp. 246-278.
- Cohen, B. J. (1998), *The Geography of Money*, Ithaca-London, Cornell University Press.
- Colasanti, F. (2016), *Financial Assistance to Greece: Three Programmes*, Brussels, European Policy Centre.
- Colombo, A. (2014), *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali*, Milano, Feltrinelli.
- Corsetti, G., Roubini, N. (1991), *Fiscal Deficit, Public Debt and Government Solvency: Evidence from OECD Countries*, Cambridge: Mass., National Bureau of Economic Research, Working Paper Na 3658.
- Cranston, R. (1979), *From Co-Operative To Coercive Federalism And Back?*, "Federal Law Review", vol. 10, pp. 121-142.
- Crouch, C. (2003), *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza.
- Crozier, M., Friedberg, E. (1978), *Attore sociale e sistema. Sociologia dell'azione organizzata*, Milano, Etas.
- Crum, B. (2013), *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*, "Journal of Common Market Studies", Volume 51. Number 4. pp. 614-630.

- Crum, B. (2018), *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?* “Journal Of European Integration”, 42, 3, pp.399–413.
- Crum, B., Merlo, S. (2020), *Democratic legitimacy in the post-crisis EMU*, “Journal of European Integration”, 42, 3, pp. 399-413.
- Daude, C. (2016), *Structural reforms to boost inclusive growth in Greece*, OECD Economics Department Working Papers No. 1298.
- De Grauwe, P., Ji, Y (2013a), *More evidence that financial markets imposed excessive austerity in the eurozone*, CEPS Commentary, 5 February 2013.
- De Grauwe, P., Ji, Y (2013b), *How much Fiscal Discipline in a Monetary Union?*, Special Conference Paper, “The Crisis in the Euroarea” May 23-24 2013, Athens, Bank of Greece.
- De Ioanna, P., Degni, M. (2019), *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Roma, Castelvecchi.
- De Leo, M. (2013), *La crisi del debito pubblico: il caso Greco nel contesto europeo*, Tesi di dottorato, Scuola dottorale di Economia e Metodi quantitativi, Università di Roma Tre, scaricabile da <http://dspace-roma3.caspur.it/>.
- Deliolanes, D. (2011), *Come la Grecia. Quando la crisi di una nazione diventa la crisi di un intero sistema*, Roma, Fandango.
- Dellas, H., Tavlas, G. S. (2013), *The Gold Standard, the Euro, and the Origins of the Greek Sovereign Debt Crisis*, “Cato Journal”, 33, 3, pp. 491-520.
- Delli Gatti, D. (2015), *Cronaca di una fine annunciata e di un nuovo inizio: dalla grexit (evitata) al terzo piano di assistenza finanziaria*, in “Osservatorio monetario”, n. 3/2015, Milano, Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa, Università Cattolica del Sacro Cuore, pp. 3-15.
- Diamandouros, N.P. (1994), *Cultural dualism and political change in postauthoritarian Greece*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, 50 (1994).

- Diani, M. e M. Kousis (2014), *The duality of claims and events: the Greek campaign against the Troika's memoranda and austerity, 2010-2012*, "Mobilisation: an International Quarterly", vol. 19, n. 4, pp. 387-404.
- Dimas, C. (2011), *In the Name of "Europe": Analysing Prime Ministerial Discourse from EU Membership to the Greek Financial Crisis*, in K. Botsiou e A. Klapsis (eds. 2011), *The Konstantinos Karamanlis Institute for Democracy Yearbook 2011. The Global Economic Crisis and the Case of Greece*, Berlin, Springer, pp. 141-152.
- Dolls, M. et alii (2018), *Incentivising Structural Reforms in Europe? A Blueprint for the European Commission's Reform Support Programme*, "Intereconomics", ISSN 1613-964X, Springer, Heidelberg, Vol. 54, Iss. 1, pp. 42-46.
- Donati, N. (2018), *Cohesion policy: the ideational dimension Explaining the change in cohesion policy instruments across the 1988, 1993 and 2013 reform Processes*, PhD Dissertation, Università degli Studi di Milano.
- Donovan, D. (2017), *The IMF's Role in Ireland*, in Schwartz, M. J., Takagi, S. (eds. 2017), *Background papers for "The IMF and the crises in Greece, Ireland, and Portugal"*, Washington, IEO/IMF, pp. 319-362.
- Dornbush, R. and S. Edwards (1990), *The Macroeconomics of Populism*, in R. Dornbush e S. Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, University of Chicago Press, 1990.
- Fabbrini, F.(2015), *States' Equality vs. States' Power: the Euro-crisis, Inter-state Relations and the Paradox of Domination*, "Cambridge Yearbook of European Legal Studies", Volume 17, pp. 3-35.
- Fabbrini, S. (edt., 2005), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States. Exploring post-national governance*, London and New York, Routledge.
- Fabbrini, S. (2013), *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, "Comparative Political Studies", 46, 9, pp. 1003-1029.
- Fabbrini, S. (2014). *After the Euro Crisis: A New Paradigm on the Integration of Europe*, ARENA Working Paper 5/20, Oslo.

- Falkner, G., Treib, O. (2008), *Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States*, “Journal of Common Market Studies”, Volume 46. Number 2. pp. 293–313.
- Farkas, B. (2016), *Models of Capitalism in the European Union. Post-crisis Perspectives*, London, Palgrave-Mac Millan.
- Fazi, T. (2019), *From central bank independence to government dependence: monetary colonialism in the eurozone*, paper prepared for the conference “The quest for economic and monetary sovereignty in 21st century Africa”, November 6-9, 2019, Tunis.
- Featherstone, K. (1998), ‘*Europeanization*’ and the Centre Periphery: *The Case of Greece in the 1990s*, “South European Society and Politics”, vol. 3, n. 1, pp. 23-39.
- Featherstone, K. (2001), *The Political Dynamics of the Vincolo Esterno: the Emergence of EMU and the Challenge to the European Social Model*, Queen’s Papers on Europeanisation, No. 6/2001.
- Featherstone, K. (2003), *Greece and EMU: Between External Empowerment and Domestic Vulnerability*, “Journal of Common Market Studies”, Volume 41. Number 5. pp. 923–40.
- Featherstone, K. (2005), *Introduction: ‘Modernization’ and the Structural Constraints of Greek Politics*, “West European Politics”, 28, 2, pp. 223-241.
- Featherstone, K. (2016), *Conditionality, democracy and institutional weakness: the Euro-crisis trilemma*. “Journal of Common Market Studies”, .
- Featherstone, K., Kazamias, G. (2000), *Introduction: Southern Europe and the Process of ‘Europeanization’*, “South European Society and Politics”, 5, 2, pp. 1-24
- Featherstone, K. Papadimitriou, D. (2008), *The Limits of Europeanization: Reform Capacity and Political Conflict in Greece*, London, Palgrave.
- Ferrero, P. (2014), *La truffa del debito pubblico*, Roma, Derive-Approdi.

- Frieden, J. (1991), *Invested interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance*, "International Organization", 45, 4, pp. 425-451.
- Frieden, J. e Walter, S. (2017), *Understanding the Political Economy of the Eurozone Crisis*, "Annual Review of Political Science", 20 (maggio 2017), pp.19.1-19.20.
- Galli, C. (2020), *Il debito e la sovranità*, "il Mulino", fascicolo 2/220, pp. 258-265.
- García-Pérez, I. J. (2015), *Assessing the impact of Spain's latest labor market reform*, Paris, 16th June, 2015, in: http://www.coe.gov.fr/IMG/pdf/Spanish_LM_reform_jigarper1.pdf
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic backwardness in historical perspective*, Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
- Georgiou, C. (2017), *Economic governance in the EU after the Eurozone crisis: a state of affairs*, Brussels, June 2017, www.transform-network.net.
- Giuliani, M. (2018), *Compliance with EU-Norms. Not a "One-Size-Fit-All" Problem*, "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", n. 3/2018, pp. 403-434.
- Glencross, A. (2013), *The Eu Response to the Eurozone Crisis: Democratic Contestation and the New Fault Lines in European Integration*, Europa-Kolleg Hamburg, Institute for European Integration, Discussion Paper No 3/13.
- Gocaj, L. e S. Meunier (2013), *Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis*, "European Integration", vol. 35, na 3, pp. 239-253.
- Gros, D. (2010), *The Greek Fiscal Adjustment Programme: An Evaluation*, Brussels, CEPS Commentary, 27 April 2010.
- Gros, D., Alcidi, C., Belke, A. Coutinho, L., Giovannini, A. (2014), *Implementation Of The Macroeconomic Adjustment Programmes In The Euro Area State-Of-Play*, Ceps E-Book, Bruxelles, Centre For European Policy Studies (Ceps).

- Guazzarotti, A. (2016), *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, Franco Angeli.
- Györffy, D. (2018), *Trust and Crisis Management in the European Union. An Institutionalist Account of Success and Failure in Program Countries*, Palgrave MacMillan.
- Hall, P. (1993) *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, "Comparative Politics", 25, 3, pp.275-296.
- Hall, P. (2012a), *The Economics and Politics of the Euro Crisis*, "German Politics" 21 (December) 1-17.
- Hall, P. (2012b), *The Mythology of European Monetary Union*, "Swiss Political Science Review", 18, 4, 508-513.
- Hall, P. (2016), *The Euro Crisis and the Future of European Integration*, in AA.VV. *In Search of Europe. Contrasting Approaches*, BBVA, pp. 46-67.
- Hall, P. (2018), *Varieties of capitalism in light of the euro crisis*, "Journal of European Public Policy", vol. 25, n. 1, pp. 7-30.
- Hall, P. e Soskice D. (eds. 2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Hardiman, N., Spanou, C., Araújo, J. F., MacCarthaigh, M. (2019), *Tangling with the Troika: 'domestic ownership' as political and administrative engagement in Greece, Ireland, and Portugal*, "Public Management Review", 21, 9, pp. 1265-1286.
- Hardouvelis, G. A. (2014), *Overcoming the crisis in Cyprus*, "Economy & Markets", vol. IX, issue 1, pp. 1-19.
- Hardouvelis, G. A., Gkionis, I. (2016), *A Decade Long Economic Crisis: Cyprus versus Greece*, "Cyprus Economic Policy Review", Vol. 10, No. 2, pp. 3-40.
- Hassel, A. (2014), *Adjustments in the Eurozone: Varieties of Capitalism and the Crisis in Southern Europe*, LEQS Paper No. 76/2014 May 2014.
- Henning, R. C. (2017), *Tangled Governance: International Regime Complexity, the Troika, and the Euro Crisis*, Oxford, Oxford University Press.

- Hermann, C. (2013), *Crisis, structural reform and the dismantling of the European Social Model(s)*, Working Paper, No. 26/2013, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Institute for International Political Economy (IPE), Berlin.
- Herz, B. and Kotios, A. (2000), *Coming Home to Europe: Greece and the Euro*, "Intereconomics", July-August 2000, pp.170-176.
- Hirschman, A. O. (2017), *Retoriche dell'intransigenza Perversità, futilità, messa a repentaglio*, Bologna, il Mulino.
- Hooghe, L., Marks, G. (2018), *Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage*, "Journal of European Public Policy", 25, 1, pp. 109-135.
- Howarth, D., Verdun, A. (2020), *Economic and Monetary Union at twenty: a stocktaking of a tumultuous second decade: introduction*, "Journal of European Integration", 42, 3, pp. 287-293.
- Howlett, M., Ramesh, M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino.
- Ioakimidis, P. C. (2000), *The Europeanization of Greece: An Overall Assessment*, "South European Society and Politics", Vol.5, Issue 2, pp. 73-94.
- Irwin, T. C. (2012), *Accounting Devices and Fiscal Illusions*, IMF Staff Discussion Note, March 28, 2012, SDN/12/02.
- Jacoby, W. and Hopkin, J. (2019) *From Lever to Club?: Conditionality in the European Union during the financial crisis*, "Journal of European Public Policy", DOI:10.1080/13501763.2019.1703791.
- Johnston, A., Regan, A. (2014), *European integration and the incompatibility of national varieties of capitalism problems with institutional divergence in a monetary union*, MPIfG Discussion Paper, No. 14/15, Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Johnston, A., Regan, A. (2018), *Introduction: Is the European Union Capable of Integrating Diverse Models of Capitalism?*, "New Political Economy", 23, 2, pp. 145-159.
- Jones, E. (2010), *Merkel's Folly*, "Survival", vol. 52 no. 3, pp. 21-38.

- Jones, E. (2012), *Italy's Sovereign Debt Crisis*, "Survival", vol. 54, no. 1, pp. 83-110.
- Kalaitzidis, A., Zahariadis, N. (2015), *Greece's Trouble with European Union Accession*, "Cahiers de la Méditerranée", online, 90 (2015), pp. 1-15. URL: <http://journals.openedition.org/cdlm/7951>
- Kalyvas, S. N. (1997), *Polarization in Greek Politics: PASOK's First Four Years, 1981-1985*, "Journal of the Hellenic Diaspora", 23,1, pp. 83-104
- Kalyvas, S. Pagoulatos, G. e H. Tsoukas (eds. 2012), *From Stagnation to Forced Adjustment. Reforms in Greece, 1974-2010*, New York, Columbia University Press.
- Karamessini, M. (2015), *Greece as an international test-case: economic adjustment through a Troika/state-induced depression and social catastrophe*, in S. Lehndorff (edt.), *Divisive Integration. The Triumph of Failed Ideas in Europe – Revisited*, Brussels, ETUI, pp. 95-126.
- Karyotis, G. e W. Rüdiger (2018), *The Three Waves of Anti-Austerity Protest in Greece, 2010–2015*, "Political Studies Review", vol. 16, n. 2, pp. 158-169.
- Katrakilidis, C. P., Tabakis, M. N. (2006), *Greek Budget Deficits, Structural Breaks and the Concept of Sustainability: New Econometric Evidence*, "Economic and Business Review", vol. 8, n. 3, pp. 263-278.
- Katsambekis, G. (2014-2015), *The place of the people in post-democracy. Researching 'antipopulism' and post-democracy in crisis-ridden Greece*, "POSTData" 19, N°2, Oct. 2014-Marzo/2015, ISSN 1515-209X, (págs. 555-582).
- Kelton, S. (2020), *Il mito del deficit. La teoria monetaria moderna per un'economia al servizio del popolo*, Roma, Fazi.
- Kennedy, G. (2016), *De-democratization and Market Colonization: The Political Dynamics of Structural Reform in Greece*, Working Paper, October 2016, DOI: 10.13140/RG.2.2.13338.24002.
- Kennedy, G. (2018), *Austerity, Labour Market Reform and the Growth of Precarious Employment in Greece during the Eurozone Crisis*, "Global Labour Journal", vol. 9, n. 3, pp. 258-279.

- Kentikelenis, A., Babb, S. (2019), *The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change*, "American Journal of Sociology", Volume 124, Number 6, pp. 1720–62.
- Kincaid, J. (1990), *From Cooperative to Coercive Federalism*, "Annals of the American Academy of Political and Social Science", 509(May), pp. 139- 52.
- Kinkaid, J. (2016), *George W. Bush and the Spirit of Coercive Federalism*, in Alain-G. Gagnon, Soeren Keil and Sean Mueller (eds.), *Understanding Federalism and Federation*, London, Routledge, pp.51-67.
- Kirshner, J. (2000), *The Study of Money*, "World Politics", 52, April 2000, pp. 407-436.
- Klapidou, N. N. (2015), *Greek elections: How SYRIZA managed to sign a bailout agreement yet retain its support base*, LSE, EUROPP, <http://bit.ly/1R0GGfn>.
- Koen, V. Van Den Noord, P. (2005), *Fiscal Gimmickry In Europe: One-Off Measures And Creative Accounting*, Oecd, Economics Department Working Papers, No. 417.
- Koliastasis, P. (2015) *The Greek Parliamentary Elections of 25 January 2015*, "Representation", 51:3, 359-372, DOI: 10.1080/00344893.2015.1113775.
- König, T., Slapin, J. B. (2004), *Bringing Parliaments Back in: The Sources of Power in the European Treaty Negotiations*, "Journal of Theoretical Politics", 16, 3, pp.357–394.
- Kouvelakis, S. (2011), *The Greek Cauldron*, "New Left Review", 72, November-December 2011, <https://newleftreview.org/II/72/stathis-kouvelakis-the-greek-cauldron>.
- Kovras, I., Loizides, N. (2014), *The Greek Debt Crisis and Southern Europe Majoritarian Pitfalls?*, "Comparative Politics", October 2014, pp. 1-20.
- Kreilinger, V. (2019), *National parliaments in Europe's post-crisis economic governance*, Berlin, PhD Dissertation, Hertie School of Government.
- Kuenzel, R. (2011), *The EU's comprehensive policy response to the crisis*, "Quarterly Report on the Euro Area"10 (1), pp. 7–14.

- Kyriakidis, A. (2016a), *Myths in the Greek Crisis: 2010-2015*, “French Journal For Media Research”, 5/2016, pp. 1-28.
- Kyriakidis, A. (2016b), *The Greek Crisis 2009-2015: A Comprehensive Analysis of the Eu-Imf Financial Assistance Programs*, “International Journal of Employment Studies”, vol. 24, n. 2, pp. 7-35.
- Ladi, S. (2014), *Austerity politics and administrative reform: The Eurozone crisis and its impact upon Greek public Administration*, “Comparative European Politics”, Vol. 12, 2, pp.184–208.
- Laffan, B. (2014), *Testing Times: The Growing Primacy of Responsibility in the Euro Area*, “West European Politics”, vol. 37, n. 2, pp. 270-287.
- Lanzalaco, L. (1995), *Istituzioni, organizzazioni, potere. Introduzione all’analisi istituzionale della politica*, Roma, Carocci.
- Lanzalaco, L. (2000), *Le istituzioni tra amministrazione e politica*, in L. Lanzalaco (a cura di), *Istituzioni, amministrazione, politica. Analisi istituzionale e apparati amministrativi*, Napoli, ESI, pp. 5-37.
- Lanzalaco, L. (2012), *Tempo, apprendimento e cambiamento nella crisi*, “Rassegna Italiana di Sociologia”, LIII, 1, pp. 91-112.
- Lanzalaco, L. (2015), *Fragile Boundaries. The Power of Global Finance and the Weakness of Political Institutions*, “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, 2, pp. 255 – 275.
- Lanzalaco, L., Prontera, A. (2012), *Politiche pubbliche comparate. Metodi, teorie, ricerche*, Bologna, il Mulino.
- Lanzavecchia, A., Pavarani, E., Tagliavini, G. (2015), *How Euro Shrinks Democracy: Insights From The Greek Crisis*, “Journal of Governance and Regulation”, Volume 4, Issue 4, 2015, pp. 135-146.
- La Torre, M. (2009), *La fine dell’Ottocento. Il terremoto di Messina e lo stato di eccezione*, “Materiali per una storia della cultura giuridica”, a. XXXIX, n. 1, pp. 3-29.

- Lazaretou, S. (2003), *Greek Monetary Economics in Retrospect: The Adventures of the Drachma*, Athens, Bank of Greece, Working Paper n.2 April/2003.
- Lynn, M. (2011), *Bust. Greece, the Euro, and the Sovereign Debt Crisis*, Hoboken: N.J., Wiley.
- Mair, P. (2009), *Representative versus Responsible Government*, MPIfG Working Paper 09/8.
- Majone, G. (2005), *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities & Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press.
- Majone, G. (2014), *From Regulatory State to a Democratic Default*, "Journal of Common Market Studies", vol. 52, n. 6, pp.1216-1223.
- Makrydakis, S., Tzavalis, E. e A. Balfoussias (1999). *Policy Regime Changes and the Long-run Sustainability of Fiscal Policy: An Application to Greece*, "Economic Modelling", 16: 71-86.
- Manasse, P. (2015), *Writing off, Restructuring or Refinancing the Debt? The IMF's role in the Greek Debt Crisis*, Università di Bologna, Department of Economics, Quaderni - Working Paper DSE Na1042.
- Manessiotis, B. (2011), *The root-causes of the Greek sovereign debt crisis*, Atene, Bank of Greece (presentazione in Power Point).
- Manessiotis, V. G., Reischauer, R. D. (2001) *Greek Fiscal and Budget Policy and EMU*, in Bryant, Garganas, e Tavlas (eds.) (2001, 103-152).
- Manuelides, Y. (2017), *Restructuring of Greek Sovereign Debt*, "Global Restructuring Review", <https://globalrestructuringreview.com>.
- McConnell, A. (2011), *Success? Failure? Something in-between? A framework for evaluating crisis management*, "Policy and Society", 30:2, 63-76,
- McDonnell, T.A., O'Farrell, R. (2015), *Internal Devaluation and Labour Market Trends during Ireland's Economic Crisis*, WP 2015/na28, Dublin, NERI Institute.

- Maris, G. (2020), *National Sovereignty, European Integration and Domination in the Eurozone*, "European Review", Vol. 28, No. 2, pp. 225–237.
- Maris, G., Sklias, P. (2015), *France, Germany and the New Framework for EMU Governance*, "Journal of Contemporary European Studies", DOI: 10.1080/ 14782804. 2015.1056113.
- Maris, G., Sklias, P. (2016), *Asymmetrical Sovereignty, European Integration, and the Grey Zone of European Union Politics*, Birmingham, Institute of European Law, Working Paper 04/2016.
- Maris, G., Sklias, P. (2020), *European integration and asymmetric power: dynamics and change in the EMU*, "European Politics and Society", DOI:10.1080/ 23745118. 2019.1710998.
- Markantonatou, M. (2012), *The State and Modes of Regulation in Greece from the Post-War Period to the 2009 Financial Crisis*, "Journal of Balkan and Near Eastern Studies", 14:4, 416-432.
- Markantonatou, M. (2013), *Diagnosis, Treatment, and Effects of the Crisis in Greece. A "Special Case" or a "Test Case"?*, Cologne, Max Plank Institute for the Study of Societies, MPiFG Discussion Paper 13/3.
- Markantonatou, M. (2019), *"Conservative 1920s" and Conservative 2010s? Austerity Politics in Interwar Austria and Present-day Greece*, "Österreichische Zeitschrift für Soziologie", vol. 44, pp. 183–195.
- Marketou, A. I (2015), *Economic Emergency and the Loss of Faith in the Greek Constitution: How Does a Constitution Function when it is Dying?*, "Cambridge International Law Journal", vol.4, issue 2, pp. 289-318.
- Martinelli, A. e A. Cavalli (2020), *European Society*, Leiden-Boston, Brill.
- Massa Gallerano, G. (2015), *Political Elections in Greece. First Reform Measures of The New Government at A Crossroad Between International Debt and Humanitarian Crisis*, IRENEE, Université de Lorraine, "Civitas Europa", 2015,1, Na 34, pagg. 279-282.

- Matsaganis, M. (2011), *The welfare state and the crisis: the case of Greece*, “Journal of European Social Policy”, 21, 5, pp. 501-512.
- Matthijs, M. (2017), *Integration at What Price? The Erosion of National Democracy in the Euro Periphery*, “Government and Opposition”, Vol. 52, No. 2, pp. 266–294.
- Merler, S. e J. Pisani-Ferry (2012), *Who’s Afraid of Sovereign Bonds?* Bruegel Policy Contribution, issue 2/2012, February 2012.
- Mijatović, D. (2018), *Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe*, Strasbourg, 6 November, 2018 CommDH(2018)24.
- Milesi-Ferretti, G.M. (2000), *Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*, IMF Working paper 172.
- Minenna, M.(2015a), *La Grecia e la perdita di sovranità sul debito pubblico nazionale. Breve storia del grande trasferimento dei rischi sul debito greco dalle banche core verso i governi nazionali dell’eurozona*, “Giurimetrica”, anno I, n. 2, p. 1-22, Centro Studi Alma Iura, reperibile in www.almaiura.it., oppure in www.cgil.it/Archivio/politiche-economiche/Forum_Economia/Grecia.pdf.
- Minenna M. (2015b), *Anamnesi dell’euro e possibili cure*, “Giurimetrica”, I, 1, p. 4-48, Centro Studi Alma Iura, reperibile in www.almaiura.it.
- Mitsopoulos, M., Pelagidis, T. (2012), *The 2010 Economic Crisis and the Conditionality Programme*, in Kalyvas, S. Paganoulas, G. e H. Tsoukas (eds. 2012, pp. 211-245).
- Mody, A. (2014), *The Ghost of Deauville*, VOX, CEPR Policy Portal, 7 gennaio 2014. in <https://voxeu.org/article/ghost-deauville>.
- Mody, A. (2018), *EuroTragedy. A Drama in Nine Acts*, Oxford, Oxford University Press.
- Molina, O., Rhodes, M. (2006), *Varieties of Capitalism and Mixed Market Economies*. “APSA-EPS Newsletter”, vol. 5, n. 1, pp. 11-15, 21.

- Morlino, L. (1998), *Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Morlino, L., Raniolo, F. (2018), *Come la crisi economica cambia la democrazia. Tra insoddisfazione e protesta*, Bologna, il Mulino.
- Moschella, M. (2013), *Governare la finanza globale. Istituzioni, processi decisionali e politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino.
- Moschella, M. (2016), *Negotiating Greece. Layering, insulation, and the design of adjustment programs in the Eurozone*, "Review of International Political Economy", 23:5, 799-824.
- Moschella, M. (2017), *When Some Are More Equal than Others: National Parliaments and Intergovernmental Bailout Negotiations in the Eurozone*, "Government and Opposition", Vol. 52, No. 2, pp. 239-265.
- Mylonas, H. (2018), *The Political Consequences of the Crisis in Greece. Charismatic Leadership and its Discontent*, in Doxiadis, E., Placas, A. (eds.), *Living Under Austerity. Greek Society in Crisis*, New York-Oxford, Berghahn Books, pp. 46-66.
- Nelson, R. M., Belkin, P. e D. E. Mix (2010), *Greece's Debt Crisis: Overview, Policy, Responses, and Implications*, Congressional Research Service, 14 May 2010, 7-5700, www.crs.gov, R41167.
- Nikiforos, M., Papadimitriou, D.B., Zezza, G. (2016), *The Greek Public Debt Problem*, Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 867.
- O'Gorman, R. (2018), *Adjustment Programmes, The European Central Bank And Conditionality*, Centro Studi sul Federalismo, novembre 2018, forthcoming in: F. Fabbrini e M. Ventrizzo (eds.) *Research Handbook on European Economic Law*, Elgar, Cheltenham, 2019.
- Oldani, C. (2011), *The Management of Greek Sovereign Risk*, "IUP Journal of Financial Risk Management", Vol. VIII, No. 4, 2011, pp. 1-11.

- Olsen, J. P. and B. G. Peters (eds.1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning from Administrative Reform in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Orphanides, A. (2013), *What happened in Cyprus*, SAFE Policy Letter, No. 6, Goethe University Frankfurt, in <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hebis:30:3-294834>.
- Pagliari, S. (2015), *Financial Industry, Power and Regulatory Policies: What Lessons From the Global Financial Crisis?*, in L. Lanzalaco e M. Moschella (a cura di), *Who Governs Global Finance?*, “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, n. 2/2015, pp. 209-232.
- Pagoulatos. G. (2003), *Greece’s New Political Economy: State, Finance, and Growth from Postwar to EMU*, New York, Palgrave Macmillan.
- Pagoulatos, G. (2012), *The Political Economy of the Forced Reform and the 2010 Greek Economic Adjustment Programme*, in Kalyvas, S. Pagoulatos, G. e H. Tsoukas (eds. 2012), pp. 247-274).
- Pagoulatos, G. (2018), *Greece after the Bailuouts: Assessment of a Qualified Failure*, LSE, Hellenic Observatory Discussion Papers, Paper No. 130.
- Pagoulatos, G. (2020), *EMU and the Greek crisis: testing the extreme limits of an asymmetric union*, “Journal of European Integration”, 42, 3, pp. 363-379.
- Panagiotarea, E. (2013), *Greece in the Euro. Economic delinquency or system failure?*, Colchester, ECPR Press.
- Papanikos, G.T., (2014) *The Greek Sovereign Debt: Are there Really any Options?*, Athens: ATINER'S Conference Paper Series, No: CBC2014-1324.
- Pappas, T. S. (2010), *La lezione greca*, “il Mulino”, 2010, 5, pp. 777-788.
- Pappas, T. S. (2013), *Why Greece Failed*, “Journal of Democracy”, 24, 2, pp. 31-45.
- Pappas, T.S. (2014), *Populism and Crisis Politics in Greece*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

- Paraskevopoulos, C. J. (2017), *Varieties of capitalism, quality of government, and policy conditionality in Southern Europe: Greece and Portugal in comparative perspective*, London, LSE, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No.117.
- Patronis, V. e Liargovas, P. (2004), *Economic Policy in Greece, 1974-2000: Nationalization, State's Intervention or Market Forces?*, "Enterprises et Histoire, na 37, pp. 120-134.
- Petrakos, G. (2014), *Economic Crisis in Greece. European and Domestic Market and Policy Failures*, "Région et Développement", na 39, pp. 9-33.
- Piattoni, S. (2020), *La qualità democratica del Semestre europeo*, "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 2, pp. 187-206.
- Pirounakis, N. G. (1997), *The Greek Economy. Past, Present and Future*, New York, Palgrave MacMillan.
- Pisany-Ferry, J., Samir, A., Wolff, G. (2013), *EU-IMF assistance to euro-area countries: an early assessment*, Brussels, Bruegel Blueprint Volume XIX.
- Porzecanski, A. C. (2012), *Behind the Greek default and restructuring of 2012*, Muenchen, MPRA paper No. 44178, Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/44178/>.
- Posner, P.L. (2007), *The Politics of Coercive Federalism in the Bush Era*, "Publius. The Journal of Federalism", vol.37 number 3, pp. 390-412.
- Praet, P. (2013), *The crisis response in the euro area*, in: www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130417.en.htm.
- Putnam, R. D. (1988), *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, "International Organization", Vol. 42, No. 3, pp. 427-460.
- Putra, F. (2009), *Crisis Management in Public Administration*, "Planning Forum", vol. 13/14, pp. 152-176.
- Ravenhill, J. (a cura di, 2013), *Economia politica globale*, Milano, Guerini e associati.

- Regan, A. (2013), *Political Tensions in Euro-Varieties of Capitalism: The Crisis of the Democratic State in Europe*, Florence, EUI Working Paper MWP 2013/24
- Reinhart, C. M. e Trebesch C. (2015), *The Pitfalls of External Dependence: Greece, 1829–2015*, Brookings Papers on Economic Activity, Fall 2015, pp. 307-328.
- Reischmann, M. (2015), *Creative Accounting and Electoral Motives: Evidence from OECD Countries*, Ifo Working Paper, No. 201, Munich, Ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich.
- Rodrik, D. (2015), *La globalizzazione intelligente*. Roma-Bari, Laterza.
- Rodrik, D. (2017), *The Elusive Promise of Structural Reform*. in Bournakis, I. et alii (eds), *Political Economy Perspectives on the Greek Crisis. Austerity, Debt, and Unemployment*, Palgrave MacMillan, pp. 61-70.
- Rogoff, K. (1990), *Equilibrium Political Budget Cycles*, "American Economic Review", 80, 1, pp. 21-36, March.
- Rose, R. (2014), *Responsible Party Government in a World of Interdependence*, "West European Politics", 37, 2, pp. 253-269.
- Roukhanas, S. A., Sklias, P. G. (eds, 2016), *The Greek Political Economy 2000-2015*, Deft, Eburon.
- Rüdig, W., Karyotis, G. (2013), *Beyond the usual suspects? New participants in anti-austerity protests in Greece*, "Mobilization: An International Quarterly", 18, 3, pp. 313-330.
- Rüdig, W., Karyotis, G. (2014), *Who Protests in Greece? Mass Opposition to Austerity*, "British Journal of Political Science", 44, 3, pp 487 – 513.
- Sacchi, S. (2015), *Conditionality by Other Means: EU Involvement in Italy's Structural Reforms in the Sovereign Debt Crisis*, "Comparative European Politics", 13, 1, pp. 77-92.
- Salmon, C. (2014), *La politica nell'era dello storytelling*, Roma, Fazi.
- Sandbu, M. (2017), *La moneta rinnegata. L'euro, la crisi e i suoi veri colpevoli*, Roma, LUISS University Press.

- Sapir, A. Wolff, G. de Sousa, C. Terzi, A. (2014), *The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Economic Governance Support Unit (Egov), February 2014.
- Sartori, G. (1987), *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino.
- Schäfer, A., Streeck, W. (2013), *Introduction: Politics in the Age of Austerity*, in A. Schäfer e W. Streeck (eds), *Politics in the Age of Austerity*, Malden Polity Press, pp. 1-25.
- Scharpf, F. W. (2011), *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG discussion paper, vol. 11, pp. 163-196.
- Scharpf, F. W. (2014), *No exit from the euro-rescuing trap?*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG discussion paper, vol. 14/4.
- Schimmelfennig, F., Leuffen, D., and Rittberger, B. (2015), *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*, "Journal of European Public Policy", 22, 6, pp. 764-782.
- Schmidt, V. A. (2012), *What Happened to the State-Influenced Market Economies (SMEs)? France, Italy, and Spain Confront the Crisis as the Good, the Bad, and the Ugly*, in W. Grant and G.K. Wilson (eds.), *The Consequences of the Global Financial Crisis. The Rethoric and Reform of Regulation*, Oxford, Oxford University Press, pp. 156-186.
- Schmidt, V. A. (2015), *The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy: Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?* European Commission, Directorate for Economic and Financial Affairs, Discussion Paper 015, September 2015.
- Schmidt, V. A. (2016), *The Impact of European Integration on National Democracies: Democracy at Increasing Risk in the Eurozone Crisis*, in AA.VV., *In Search of Europe. Contrasting Approaches*, BBVA, pp. 217-237.

- Schwarzer, D. (2012), *The Euro Area Crises, Shifting Power Relations and Institutional Change in the European Union*, “Global Policy”, vol. 3, supplement 1, pp. 28-41.
- Segers, M. van Esch, F. (2007), *Behind the Veil of Budgetary Discipline: The Political Logic of the Budgetary Rules in EMU and the SGP*, “Journal of Common Market Studies”, Vol. 45. N. 5. pp. 1089–1109.
- Siani-Davies, P. (2017), *Crisis in Greece*, Oxford-New York, Oxford University Press.
- Sklias, P. G., Maris, G. (2016a), *The Maastricht Convergence Criteria and Greece in the 1980s and the 1990s*, in Roukanas, S. A., Sklias, P. G. (eds, 2016).
- Sklias, P. G., Maris, G. (2016b), *Greece’s Entry in to the Support Mechanism*, in Roukanas, S. A., Sklias, P. G. (eds, 2016).
- Skouras, S., Christodoulakis, N. (2011), *Electoral Misgovernance Cycles: Evidence from wildfires and tax evasion in Greece and elsewhere*, GreeSE Paper No 47 GreeSE Paper No 47 Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe.
- Smith, D. A., Solinger, D.J. and S.C. Topik (eds., 1999), *States and Sovereignty in the Global Economy*, London-New York, Routledge.
- Snell, J. (2016), *The Trilemma of European Economic and Monetary Integration, and Its Consequences*, “European Law Journal”, vol.22, No 2, pp. 157-179.
- Somma, A. (2014), *Il ricatto dello spread*, Roma, DeriveApprodi.
- Somma, A. (2021), *Quando l’Europa tradì se stessa e come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Bari, Laterza.
- Stiglitz, J. E. (2018), *L’euro. Come una moneta comune minaccia il futuro dell’Europa*, Torino, Einaudi.
- Streeck, W. (2012), *Markets and Peoples. Democratic Capitalism and European Integration*, “New Left Review”, 73, jan-feb 2012, pp.63-71.
- Streeck, W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli.
- Streeck, W. (2015), *Why the Euro Divides Europe*, “New Left Review”, 95, sept-oct 2015, pp.5-26.

- Teperoglou, E., Tsatsanis, E. (2011), *The dichotomy of Left-Right versus globalization-antiglobalization in Southern Europe*, IPSA-ECPR Conference on 'Whatever Happened to North-South?', Sao Paulo, 16-19 February 2011.
- Teperoglou, E., Tsatsanis, E. (2014), *Dealignment, De-legitimation and the Implosion of the Two-Party System in Greece: The Earthquake Election of 6 May 2012*, "Journal of Elections, Public Opinion and Parties", 24, 2, pp. 222-242.
- Theodoropoulou, S. (2015), *National social and labour market reforms in the shadow of EU bail-out conditionality: the cases of Greece and Portugal*, in "Comparative European Politics", 13, 1, pp. January 2015, pp. 29-55.
- Thomadakis, S. B. (2015), *Growth, Debt and Sovereignty. Prolegomena to the Greek Crisis*, London, LSE, Hellenic Observatory, GreeSE Paper No. 91.
- Toussaint, E. (2017), *Secret IMF Documents on Greece commented by Secret IMF Documents on Greece commented by Eric Toussaint (CADTM)*, in www.cadtm.org/Secret-IMF-Documents-on-Greece.
- Trantidis, A. (2016), *Clientelism and Economic Policy. Greece and the crisis*, New York, Routledge.
- Tsakalotos, E. (2001), *The Political Economy of Social Democratic Economic Policies: The PASOK Experiment in Greece*, in A. Glyn (a cura di), *Social Democracy in Neoliberal Times: The Left and Economic Policy Since 1980*, New York, Oxford University Press, pp. 138-172.
- Tsakalatos E. (2014), *Contesting Greek Exceptionalism: the political economy of the current crisis*, in Featherstone, K, (edt.), *Europe in Modern Greek History*, London, Hurst & Company, pp. 95-116.
- Tsatsanis, E. e Teperoglou, E. (2016), *Realignment under Stress: The July 2015 Referendum and the September Parliamentary Election in Greece*, "South European Society and Politics", 21,4, pp. 427-450.
- Tsebelis, G. (1988), *Nested Games: The Cohesion of French Electoral Coalitions*, "British Journal of Political Science", 18, 2, pp. 145-170.

- Tsiftoglou, A. (2019), *Greece after the Memoranda: A Constitutional Perspective*, London, LSE, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper No.132.
- Tsoukala, P. (2013), *Narratives of the European Crisis and the Future of (Social) Europe*, "Texas International Law Journal", 48, 1, pp. 241-266.
- Tsoukala, P. (2019), *Post-Crisis Economic and Social Policy: Some Thoughts on Structural Reforms 2.0.*, in F. Big-nami (ed.), *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*, Cambridge: Cambridge University Press forthcoming). <https://ssrn.com/abstract=3273562>.
- Varoufakis, Y. (2018), *Adulti nella stanza. La mia battaglia contro l'establishment dell'Europa*, Milano, La Nave di Te-seo.
- Verdun, A., Christiansen, T. (2000), *Policies, Institutions and the Euro: Dilemmas of Legitimacy*, in C.Crouch (ed.), *After the Euro: Shaping National and European Institutions in the Wake of Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 62-176.
- von Hagen, J., Wolff, G.B. (2004), *What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU*, discussion Paper Series 1: Studies of the Economic Research Centre, No 38/2004, Frankfurt am Mein, Deutsche Bundesbank.
- Visvizi, A. (2012), *The Crisis In Greece And The Eu-Imf Rescue Package: Determinants And Pitfalls*, "Acta Oeconomica", 62, 1, pp. 15-39.
- Viterbo, A. (2015), *La politica di condizionalità della BCE: problematiche e prospettive*, in O. Porchia (ed.), *Governance economica europea. Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Napoli, ESI, pp. 99-125.
- Viterbo, A., Cisotta, R. (2010), *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, "Diritto dell'Unione Europea", XV, 4, pp. 961-994.
- Waltz, K. (1979), *Theory of International Politics*. Long Grove, Waveland Press.

- Wolff, G., Terzi, A. (2014), A needle in a haystack: key terms in official Troika documents, in <https://bruegel.org/2014/03/a-needle-in-a-haystack-key-terms-in-official-troika-documents/>.
- Wood, N. (2006), *Understanding Pathways Through Financial Crises and the Impact of the IMF: An Introduction*, "Global Governance", 12 (2006), pp. 373–393.
- Woodruff, D. M. (2014), *Governing by Panic: The Politics of the Eurozone Crisis*, London School of Economics and Political Science, LEQS Paper No 81/2014.
- Wyplosz, C. (2006), *European Monetary Union: The Dark Sides of a Major Success*, "Economic Policy", 21, 46, pp. 208–261.
- Wyplosz, C. (2014), *The Eurozone crisis: A near-perfect case of Mismanagement*, "Economia Marche. Journal of Applied Economics", XXXIII, 1, pp. 1-13.
- Xafa, M. (2013), *Life after Debt. The Greek PSI and its aftermath*, "World Economics", XIV, 1, pp. 81-102.
- Xafa, M. (2014), *Sovereign Crisis Management. Lessons from the Greek Debt Restructuring*, Ontario, CIGI Papers, n. 33, June 2014.
- Xafa, M. (2019), *A Statistician's Ordeal. The Case of Andreas Georgiou*, "World Economics", 20, 3, pp. 1-38.
- Zenios, S., A., Panayi, E. (2015). *Was the Cyprus crisis banking or sovereign debt?*, "Banks and Bank Systems", 10, 2, pp. 23-34
- Zettelmeyer, J., Trebesh, C., Gulati, M. (2013), *The Greek Debt Restructuring: An Autopsy*, CESifo Working Paper na 4333.

Fonti ufficiali

- Bank of Greece (2012), *Report on the Recapitalisation and Restructuring of the Greek Banking Sector*, Athens, Bank of Greece.
- Bank of Greece (2014), *The Chronicle of the Great Crisis. The Bank of Greece 2008-2013*, Athens, Centre for Culture, Research and Documentation, Bank of Greece.
- Commissione Europea (2015), *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa. Relazione di Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con Donald Tusk Jeroen Dijsselbloem Mario Draghi e Martin Schulz*, 22.06.2015.
- Commission of the European Communities (1993), *Stable Money — Sound Finances. Community Public Finance in the Perspective of Emu*, “European Economy”, n. 53/1993.
- Conseil d'Orientation pour l'Employ (2015), *Espagne*, in *Les réformes des marchés du travail en Europe*, Paris, COE, 2a vol., pp. 97-128.
- Consiglio europeo (2000), *Parere del Consiglio del 31 gennaio 2000 sul Programma di convergenza aggiornato della Grecia, 1999-2002*, Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, 2000/c 60/04, 2.3.2000.
- Consiglio europeo (2010a), *Statement by the Heads of State or Government of the European Union*, Brussels, 11 February 2010, press Release.
- Consiglio europeo (2010b), *Statement by the Heads of State or Government of the European Union*, Brussels, 25 March 2010, press Release.
- Consiglio Europeo (2011), *Consiglio Europeo 24 e 25 Marzo 2011. Conclusioni*, Euco 10/1/11 Rev 1 Co Eur 6 Concl 3, Bruxelles, 20 Aprile 2011.
- ECA (2015a), *Financial assistance provided to countries in difficulties*, Special Report 18/2015, European Court of Auditors.
- ECA (2015b), *More attention to results needed to improve the delivery of technical assistance to Greece*, Special Report 19/2015, European Court of Auditors.

- ECA (2017), *The Commission's intervention in the Greek financial crisis*, Special Report 17/2017, European Court of Auditors.
- ELSTAT, *Statistical Yearbook of Greece*, varie annate, <http://dlib.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE>.
- ESM (2019), *Safeguarding the Euro in Times of Crisis. The Inside Story of the Esm*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, European Stability Mechanism, 2019.
- ESM (2020), *Lessons from Financial Assistance to Greece. Independent Evaluation Report*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- ESM (2021), *Accordo recante modifica del trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità*, T/ESM-AMD/it 1, in: <https://www.esm.europa.eu/legal-documents/esm-treaty-amending-agreement>.
- Euro Area Summit (2012), Statement, Brussels, 29 June 2012.
- Eurogroup (2011), *Dichiarazione del Vertice Euro*, Bruxelles, 26 ottobre 2011 in https://www.consilium.europa.eu/ue-docs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/125659.pdf.
- Eurogroup (2012a), *Statement on the follow-up of the 29 June Euro Summit*, 9 July 2012.
- Eurogroup (2012b), *Statement by the Eurogroup*, 20 July 2012.
- Eurogroup (2012c), *Eurogroup statement on Greece*, 27 November 2012.
- Eurogroup (2018), *Eurogroup statement on Greece of 22 June 2018*, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/06/22/eurogroup-statement-on-greece-22-june-2018/> e allegato.
- European Commission, *Statistical Annex of European Economy. Spring 2018*.
- European Commission (2009a), *Report from the Commission. Greece*, Brussels, 18 febbraio 2009, SEC(2009) 197 final.
- European Commission (2009b), *Recommendation for a Council Decision on the existence of an excessive deficit in Greece*, Brussels, 24 marzo 2009 SEC(2009) 564 final.

- European Commission (2009c), *Recommendation for a Council decision establishing whether effective action has been taken by Greece in response to the Council recommendation of 27 April 2009*, Brussels, 11 novembre 2009, SEC(2009) 1549 final.
- European Commission (2010a), *Report On Greek Government Deficit And Debt Statistics*, Brussels, COM(2010), 1, final version.
- European Commission (2010b), *The Economic Adjustment Programme for Greece*, Brussels, Occasional paper 61/May 2010.
- European Commission (2010c), *Communication From The Commission To The Council. Follow-Up To The Council Decision Of 16 February 2010, Giving Notice To Greece To Take Measures For The Deficit Reduction Judged Necessary In Order To Remedy The Situation Of Excessive Deficit*, Bruxelles, 9 marzo 2010, COM(2010) 91 final.
- European Commission (2010d), *Proposta di Decisione del Consiglio che rende pubblica la raccomandazione intesa a porre fine alla mancanza di coerenza delle politiche economiche della Grecia con gli indirizzi di massima e a scongiurare il rischio di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria*, Bruxelles, 3 febbraio 2010, COM(2010) 26 definitivo, 2010/0031 (NLE).
- European Commission (2010e), *Comunicazione della Commissione al Consiglio*, Bruxelles, 9 marzo 2010, COM(2010) 91 definitivo.
- European Commission (2010f), *The Economic Adjustment Programme for Greece. First Review – summer 2010*, Brussels, Occasional paper 68/August 2010.
- European Commission (2010g), *The Economic Adjustment Programme for Greece. Second Review – autumn 2010*, Brussels, Occasional paper 72/December 2010.
- European Commission (2011a), *The Economic Adjustment Programme for Portugal*, Occasional Papers 79, June 2011.
- European Commission (2011b), *The Economic Adjustment Programme for Ireland*, Occasional Papers 76, February 2011.

- European Commission (2011c), *The Economic Adjustment Programme for Greece. Third Review – winter 2010*, Brussels, Occasional paper 77/February 2011.
- European Commission (2011d), *The Economic Adjustment Programme for Greece. Fourth Review – spring 2011*, Brussels, Occasional paper 82/July 2011.
- European Commission (2011e), *The Economic Adjustment Programme for Greece. Fifth Review – october 2011*, Brussels, Occasional paper 87/October 2011.
- European Commission (2012a), *Memorandum of Understanding Between the European Commission acting on Behalf of the Euro Area Member States and the Hellenic Republic*, 1 March 2012, in: ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-03-01-greece-mou_en.pdf.
- European Commission (2012b), *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*, March 2012, Occasional Papers 94.
- European Commission (2012c), *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. First Review - December 2012*, Occasional Papers 123, December 2012.
- European Commission (2012d), *Comunicazione della Commissione al Consiglio. Seguito dato alla decisione 2011/734/UE del Consiglio, del 12 luglio 2011, indirizzata alla Grecia allo scopo di rafforzare e approfondire la sorveglianza della disciplina di bilancio e che intima alla Grecia di adottare le misure per la riduzione del disavanzo ritenute necessarie a correggere la situazione di disavanzo eccessivo*, Bruxelles, 9.3.2012, COM(2012) 117 final.
- European Commission (2013a), *The Economic Adjustment Programme for Cyprus*, Occasional Papers 149, May 2013.
- European Commission (2013b), *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Second Review – May 2013*, Occasional Papers 148, May 2013.
- European Commission (2013c), *Report on Public finances in EMU*, European Economy 4/2013.

- European Commission (2014a), *The Economic Adjustment Programme for Portugal 2011-2014*, Occasional Papers 202, October 2014.
- European Commission (2014b), *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Fourth Review – April 2014*, Occasional Papers 192, April 2014.
- European Commission (2015a), *Ex post Evaluation of the Economic Adjustment Programme Ireland, 2010-2013*, Institutional Paper 004, July 2015.
- European Commission (2015b) European Commission (2015b), *Greece - request for stability support in the form of an ESM loan*, in https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2015-07-10_greece_art_13_eligibility_assessment_esm_en1.pdf.
- European Commission (2015c), *Memorandum Of Understanding Between The European Commission Acting On Behalf Of The European Stability Mechanism And The Hellenic Republic And The Bank Of Greece*, mimeo, in: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/01_mou_20150811_en1.pdf.
- European Commission (2016a), *Evaluation of the Financial Sector Assistance Programme Spain, 2012-2014*, Institutional Paper 004, January 2016.
- European Commission (2016b), *Ex Post Evaluation of the Economic Adjustment Programme: Portugal 2011-2014*, Institutional Paper 040, November 2016.
- European Commission (2016c), *Compliance Report The Third Economic Adjustment Programme for Greece, First Review*, june 2016.
- European Commission (2017a), *Coping with the international financial crisis at the national level in a European context. Impact and financial sector policy responses in 2008 – 2015*, European Commission, Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, November 2017, in <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eucountries-responses-to-financial-crisis.pdf>.

- European Commission (2017b), *The ESM Stability Support Programme. Greece, First & Second Reviews, July 2017 Background Report*, Institutional Paper 064, November 2017.
- European Commission (2018a), *Commission Implementing Decision of 11.7.2018 on the activation of enhanced surveillance for Greece*, Brussels, 11.7.2018 C(2018) 4495 final.
- European Commission (2018b), *Enhanced Surveillance. Greece, November 2018*, Luxembourg. Institutional Paper 090.
- European Commission (2018c), *Compliance Report ESM Stability Support Programme for Greece, Fourth Review*, July 2018.
- European Commission (2018d), *A New Chapter for Greece. Key Indicators and Figures*, in https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-greece/factsheets-new-chapter-greece_en
- European Commission (2018e), *Compliance Report ESM Stability Support Programme for Greece, Third Review*, March 2018.
- European Commission (2019a), *Enhanced Surveillance. Greece, February 2019*, Luxembourg. Institutional Paper 099.
- European Commission (2019b), *Enhanced Surveillance. Greece, April 2019*, Brussels, 3.4.2019 COM(2019) 170 final.
- European Commission (2019c), *Enhanced Surveillance. Greece, June 2019*, Luxembourg. Institutional Paper 103.
- European Commission (2019d), *Ex Post Evaluation of the Economic Adjustment Programme: Cyprus 2013-2016*, Institutional Paper 114, October 2019.
- European Commission (2019e), *Country Report Cyprus 2019*, Brussels, 27.2.2019 SWD (2019) 1012 final.

- European Commission (2019f), *Enhanced Surveillance. Greece, November 2019*, Luxembourg. Institutional Paper 116.
- European Commission (2019g), *Deepening Europe's Economic Monetary Union: Taking stock four years after the Five Presidents' Report*, Brussels, Eurosummit 21 June 2019.
- European Commission (2021a), *Enhanced Surveillance. Greece*, February 2021, Institutional Paper 145.
- European Commission (2021b), *Enhanced Surveillance. Greece*, June 2021, Luxembourg. Institutional Paper 150.
- European Commission – European Central Bank (2013), *Cyprus: assessment of the risks to the financial stability of the Euro Area (Art 13 of ESM Treaty)*, in European Commission (2013, 130-133).
- European Council (2009a), *Decision of 27 April 2009 on the existence of an excessive deficit in Greece*, (2009/415/EC).
- European Council (2009b), *Recommendation to Greece with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit*, ECOFIN 229 UEM 108.
- European Council (2010a), *Statement by the Heads of State or Government of the European Union*, 11 February 2010, in: *The European Council in 2010*, pag. 25, in <https://www.consilium.europa.eu/media/21369/qc3010507enc.pdf>.
- European Council (2010b), *Decisione del Consiglio del 16 febbraio 2010 che intima alla Grecia di adottare le misure per la riduzione del disavanzo ritenute necessarie per correggere la situazione di disavanzo eccessivo*, (2010/182/UE, “Gazzetta ufficiale dell’Unione europea”, 30.3.2010 L 83/13 IT).
- European Council (2010c), *Press Release. 3003rd Council meeting, Economic and Financial Affairs*, 16 March 2010, 7498/10 (Presse 63).
- European Council (2010d), *Statement by the Heads of State or Government of the European Union*, 25 March 2010, in: *The European Council in 2010*, pag. 26, in <https://www.consilium.europa.eu/mdia/21369/qc3010507enc.pdf>.

- European Council (2010e), *Statement on the support to Greece by Euro area Members States*, Brussels, 11 April 2010, MEMO/10/123.
- European Council (2010f), *Strengthening Economic Governance in the Eu. Report of the Task Force to the European Council*, Brussels, 21 October 2010.
- European Council (2011), *Statement by The Heads Of State Or Government Of The Euro Area And Eu Institutions*, Brussels, 21 July 2011.
- European Council (2012), *Council Decision of 13 March 2012 amending Decision 2011/734/EU addressed to Greece with a view to reinforcing and deepening fiscal surveillance and giving notice to Greece to take measures for the deficit reduction judged necessary to remedy the situation of excessive deficit*, “Official Journal of the European Union”, 25.4.2012.
- European Council (2015), *Council Implementing Decision (Eu) 2015/1411 of 19 August 2015 approving the macroeconomic adjustment programme of Greece*, in: “Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea”, 20.8.2015.
- European Council – Ecofin (2010), *Press Release. Extraordinary Council meeting Economic and Financial Affairs Brussels, 9/10 May 2010*, 9596/10 (Presse 108).
- European Parliament (1998), *Emu and Greece*, Luxembourg, Task Force on Economic and Monetary Union, PE 166.453/rev.1.
- European Parliament (2018), *Reform Support Programme 2021-2027*, EPRS - European Parliamentary Research Service, March 2018.
- Eurostat (2004), *Report by Eurostat on the Revision of the Greek Government deficit and Debt Figures*, 22 November 2004, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/GREECE>.
- Government of Ireland (2011), *Medium-Term Fiscal Statement*, November 2011.
- Hellenic Parliament – Parliamentary Budget Office (2017), *Quarterly Report. January – March 2017*, Athens, May 2017.

- Hellenic Republic - Ministry of Finance (2010a), *Update of the Hellenic Stability and Growth Programme. Including an Updated Reform Programme*, Athens, 15 January 2010, mimeo.
- Hellenic Republic - Ministry of Finance (2010b), *March 2010 Report to the implementation of the Hellenic Stability and Growth Programme and Additional Measures in response to Council Decision 6147/10*, Athens, s.d..
- Hellenic Republic – Ministry of Finance (2015), *A Policy Framework for Greece’s Fiscal Consolidation, Recovery, and Growth*, Athens, May 2015.
- IEO (2016), *The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal*, Washington, IEO-Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund.
- IMF (2010a), *Request for Stand-By Arrangement*, Washington D.C., International Monetary Fund, IMF Country Report No.10/111 (May 2010).
- IMF (2010b), *Office Memorandum of the Board Meeting on Greece’s Request for an SBA – May 9, 2010 (Strictly Confidential)*, in: <http://online.wsj.com/public/resources/documents/Greece-IMF-2010-Bailout-Minutes.pdf>.
- IMF (2010c), *Minutes of Executive Board Meeting 10/45-1, May 9, 2010* <https://justiceforgreece.wordpress.com/%CE%BC%CE%BD%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CE%BD%CE%B9%CE%B1/international-monetary-fund-minutes-of-executive-board-meetingmay-9-2010-1-greece-request-for-stand-by-arrangement-rule-k-1-report-on-breach-of-obligations-under-article-viii-section-5-of-the-a/>
- IMF (2010d), *Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement*, Washington D.C., International Monetary Fund, IMF Country Report No.10/110 (May 2010).
- IMF (2010e), *Greece: Second Review Under the Stand-By Arrangement—Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Greece*, December 2010, IMF Country Report No. 10/372.

- IMF (2011a), *Greece: Third Review Under the Stand-By Arrangement—Staff Report; Informational Annex; Press Release on the Executive Board Discussion; Statement by the Staff Representative on Greece; and Statement by the Executive Director for Greece*, March 2011 IMF Country Report No. 11/68.
- IMF (2011b), *Greece: Fourth Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Modification and Waivers of Applicability of Performance Criteria*, July 2011, IMF Country Report No. 11/175.
- IMF (2011c), *Greece: Fifth Review Under the Stand-By Arrangement, Rephasing and Request for Waivers of Nonobservance of Performance Criteria*, December 2011, IMF Country Report No. 11/351.
- IMF (2012), *Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility*, Washington D.C., Report No. 12/57 (March 2012).
- IMF (2013a), *Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement*, Washington D.C., International Monetary Fund, IMF Country Report No.13/156, June 2013.
- IMF (2013b), *Greece: First and Second Reviews Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Request for Waiver of Applicability, Modification of Performance Criteria, and Rephasing of Access—Staff Report*, IMF Country Report No. 13/20 (January 2013).
- IMF (2013c), *Greece: Third Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility—Staff Report*, IMF Country Report No. 13/153, (June 2013).
- IMF (2013d), *Greece: Fourth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility—Staff Report*, IMF Country Report No. 13/241, (July 2013).
- IMF (2013e), *Cyprus: First Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility And Request For Modification Of Performance Criteria*, IMF Country Report No. 13/293, September 2013.

- IMF (2014a), *Cyprus: Third Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility And Request For Modification Of Performance Criteria*, IMF Country Report No. 14/92, april 2014.
- IMF (2014b), *Greece. Fifth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, And Request For Waiver of Nonobservance of Performance Criterion And Rephasing Of Access*, june 2014, IMF Country Report No. 14/151.
- IMF (2015a), *Recent Labor Market Reforms: A Preliminary Assessment*, in IMF, *Spain: Selected Issues*, IMF Country Report No. 15/233, August 2015.
- IMF (2015b), *Ireland: Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under The 2010 Extended Arrangement*, IMF Country Report No. 15/20, January 2015.
- IMF (2015c) *Cyprus: Fifth, Sixth, and Seventh Review Under the Extended Arrangement Under The Extended Fund Facility*, IMF Country Report No. 15/155, June 2015.
- IMF (2015d), *Greece: Preliminary Draft Debt Sustainability Analysis*, IMF Country Report No. 15/165, June 26, 2015.
- IMF (2016), *Cyprus: Ninth Review Under the Extended Arrangement Under The Extended Fund Facility And Request For Modification Of Performance Criteria*, IMF Country Report No. 16/26, January 2016.
- IMF (2017), *Greece: Ex-Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2012 Extended Arrangement*, IMF Country Report No. 17/44, 24 January 2017.
- Mijatović, D. (2018), *Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe*, Strasbourg, Council of Europe, 6 November 2018, CommDH(2018)24.
- OECD, *Economic Outlook*, varie annate (solo se indicato espresamente).
- OECD, *Economic Surveys: Greece*, varie annate (tutte le citazioni).
- SYRIZA (2014), *The Thessaloniki programme*, September 2014, in <http://www.SYRIZA.gr/article/id/59907/SYRIZA---THE-THESSALONIKI-PROGRAMME.html>.

Truth Committee on Public Debt (2015), *Preliminary Report*, Athens, Hellenic Parliament.

Tumpel-Gugarell, G. (2017), *EFSF/ESM Financial Assistance Evaluation Report*, European Stability Mechanism.

Stampa quotidiana e periodica

- Amoruso, R. (2019), *Lo spread vola a quota 291 ora la Grecia è più vicina*, “il Messaggero”, 29 maggio 2019, p.7.
- Bruni, F. (2021), *La lettera di Trichet e Draghi riletta oggi, dieci anni dopo*, “Domani”, 3 agosto 2021, pp. 10-11.
- Bufacchi, I. (2018), *Merkel-Macron, come funziona il nuovo fondo salva-Stati europeo*, “il Sole-24 Ore”, 21 giugno 2018.
- Chrysoularas, N., Christie, R. (2014), *EU Sais to Weigh Extending Greek Loans to 50 Years*, “BlombergBusiness”, February 5, 2014.
- Da Rold, V. (2010a), *Tassi sui bond greci all’8% prima dell’incontro con Ue e Fmi*, “il Sole-24 Ore”, 20 aprile 2010.
- Da Rold, V. (2010b), *La speculazione affonda i bond greci*, “il Sole-24 Ore”, 21 aprile 2010.
- Da Rold, V. (2017), *Tsipras, l’austero esecutore delle riforme greche*, “Il Sole 24 Ore”, 16 giugno 2017
- De Leo, M. (2012), *Spread: l’educazione dei Greci*, in S. Cesaratto e M.Pivetti (a cura di), *Oltre l’austerità*, MicroMegaonline, ebook scaricabile da http://download.kataweb.it/micromega/Oltre_1_austerita.pdf, pp. 160-171.
- De Michele, S. (2018), *Grecia: approvata la prima legge di bilancio post austerità*, in <https://it.euro-news.com/2018/12/19/grecia-approvata-la-prima-legge-di-bilancio-post-austerita>.
- Ferrera, M. (a cura di, 2020), *L’Unione crollerà se non sostiene I Paesi più deboli*, “La Lettura – Corriere della Sera”, 12 aprile 2020, pp. 4-5.
- Jing, F (2011), *Greece, Italy PMs reassure leaders*, “China-daily”, Updated: 2011-11-23, <http://www.china-daily.com.cn/>.
- Legrain, P. (2015), *Is the Euro Compatible with Democracy? Berlin doesn't seem to think so*, <https://foreignpolicy.com/2015/03/06/is-the-euro-compatible-with-democracy/>

- Livini, E. (2016), *Eurogruppo, mezza intesa sulla Grecia. Nuova austerità ma taglio del debito*, “la Repubblica”, 22 aprile 2016.
- Marro, E. (2014), *La lettera che cambiò l'Italia*, “Corriere della Sera”, 5 agosto 2014.
- Pesole, D. (2012), *Nel 2011 manovre per 81.2 miliardi*, “il Sole 24 Ore”, 6 gennaio 2012.
- Phillips, L. (2011), *Future Greek governments must be bound to austerity strategy*, “Euroobserver”, 21 november 2011, <https://euobserver.com/economic/114344>
- Ricolfi, L. (2019), *Le ipocrisie delle regole europee*, “il Messaggero”, 10 giugno 2019, pp. 1 e 20.
- Ruffolo, M. (2019), *Peggior della Grecia*, “la Repubblica”, 1 giugno 2019, p. 5.
- Schäuble, W. (2010), *Why Europe's monetary union faces its biggest crisis*, “Financial Times”, 11 marzo 2010 in <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/2a205b88-2d41-11df-9c5b-00144feabdc0.html>.
- Spiegel, P. (2015), *A comparison of Greece's reform list and creditors' proposals*, “Financial Times”, 10 luglio 2015, in: <https://www.ft.com/content/d3970f0a-2709-11e5-bd83-71cb60e8f08c>
- Spiegel, P. (2015), *A comparison of Greece's reform list and creditors' proposals*, “Financial Times”, 10 luglio 2015, in: <https://www.ft.com/content/d3970f0a-2709-11e5-bd83-71cb60e8f08c>
- Taino, D. (2018), *La fine dell'Europa*, “La Lettura – Corriere della Sera”, 26 agosto 2018, pp. 2-3.
- Wroughton, L., Schneider, H., Kyriakidou, D. (2015), *SPECIAL REPORT-How the IMF's Greek misadventure is changing the fund*, in <https://www.reuters.com/article/imf-greece/special-report-how-the-imfs-greek-misadventure-is-changing-the-fund-idUSL4N1123NG20150828>.

Youcanprint
Finito di stampare nel mese di
febbraio 2022