

EDITORIALE – 19 GIUGNO 2019

# I MiniBOT, l'Unione economica e monetaria e la (sofferta) partecipazione dell'Italia all'Euro

di Lorenzo F. Pace

Professore associato di Diritto dell'Unione europea  
Università degli Studi del Molise



# I MiniBOT, l'Unione economica e monetaria e la (sofferta) partecipazione dell'Italia all'Euro

**di Lorenzo F. Pace**

Professore associato di Diritto dell'Unione europea  
Università degli Studi del Molise

1. Dalla fine di maggio scorso la discussione economico-politica in Italia si è incentrata, tra gli altri temi, su di un argomento singolare: i MiniBOT.

Bisogna premettere che è difficile discutere in modo ponderato, in punto di diritto, su di uno strumento economico-finanziario che presenta una scarsa possibilità di “vedere la luce”. Questo per via della sua intrinseca irrazionalità e per gli effetti gravemente pregiudizievoli che un simile strumento produce (e sta producendo già ora come mera ipotesi) sulla stabilità del sistema economico-finanziario italiano.

Ma iniziamo tentando di chiarire cosa siano i MiniBOT. In primo luogo, i MiniBOT non esistono in realtà. Essi non sono stati mai ancora emessi. A ben vedere nella storia “fumosa” che avvolge i MiniBOT, non è neanche chiaro quale sarebbero le caratteristiche tecniche di tale strumento. Tali caratteristiche, infatti, non sono mai state formalizzate in nessun documento. Da quello che è possibile comprendere dalle informazioni reperibili in “rete”, unica fonte d’indicazione in merito, i MiniBOT sarebbero costituiti da titoli di debito pubblico con le seguenti caratteristiche: titoli di piccolo taglio (dai 5 ai 100 euro), perpetui, al portatore e che non producono interessi. I MiniBOT non essendo moneta in senso stretto, e cioè non potendo essere forzosamente imposti quale mezzo di pagamento, potrebbero essere utilizzati solo su base volontaria o quali mezzi di pagamento nei confronti dello Stato italiano (pagamento delle tasse, etc.). Come tali essi avrebbero circolazione esclusivamente in Italia.

Per lo studioso di diritto dell’Unione europea il tema dei MiniBOT è rilevante, in primo luogo, per la disciplina dell’Unione economica e monetaria, cioè per quello che riguarda il quadro giuridico dell’euro. Ed infatti se i MiniBOT fossero configurabili come moneta, essi dovrebbero conformarsi alla disciplina sull’Unione monetaria. Se essi si configurassero quali titoli di debito pubblico, ad essi sarebbe applicabile la disciplina sull’Unione economica ed, in particolare, i noti limiti *deficit*/PIL e debito/PIL individuati nel Trattato di Maastricht anche al fine del calcolo del pareggio del bilancio strutturale.

L’idea dei MiniBOT sembra nasca intorno al 2012, nel periodo più virulento della crisi dell’eurozona, come necessità dei partiti di opposizione di definire programmi di governo alternativi. Tra le idee che allora iniziavano a circolare vi era anche quella dell’“uscita” dalla moneta unica (ipotesi, come si vedrà, irrealizzabile nei fatti, v. sotto para. 4). Come sostenne allora in un’intervista Claudio Borghi, attuale

Deputato e Presidente della Commissione bilancio e –si dice- ideatore dei MiniBOT, tali strumenti costituivano un “espediente per uscire in modo ordinato e tutelato [dall’euro]. Una sorta di ruota di scorta”. Uscita dall’euro che, come si vedrà tra poco, costituisce ancora la ragion d’essere dei MiniBOT. Dei MiniBOT, o meglio di titoli di debito pubblico di piccolo taglio, si riinizia a parlare nel 2018 durante la formazione dell’attuale Governo e, in particolare, nel capitolo 11 del “Contratto di governo”, rubricato “Fisco: *Flat tax* e semplificazione” e, in modo più specifico, all’interno dell’ampio paragrafo riservato a “Detassazione e semplificazione per famiglie, imprese e partite IVA”. In tale paragrafo, nel contesto della necessità di “intervenire per risolvere la questione dei debiti insoluti della pubblica amministrazione nei confronti dei contribuenti”, si fa riferimento a “misure concretamente percorribili” per la soluzione di tale problema e, tra queste, “la cartolarizzazione dei crediti fiscali, anche attraverso strumenti quali titoli di stato di piccolo taglio”, cioè attraverso i MiniBOT.

Da ultimo, i MiniBOT sono tornati recentemente di attualità a fronte di una mozione votata all’unanimità (*sic!*) dalla Camera dei deputati lo scorso 28 maggio e relativa al richiamato problema del pagamento dei debiti commerciali della Pubblica amministrazione (Mozione n. 1\_00013 - *Baldelli et al. “Mozione concernente iniziative volte a potenziare il sistema dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni”*). Nel relativo testo si considera al tal fine l’ampliamento del meccanismo della compensazione tra crediti e debiti dello Stato. In particolare nella mozione si da mandato al Governo di verificare la possibilità di realizzare iniziative per “la cartolarizzazione dei crediti fiscali, anche attraverso strumenti quali *titoli di Stato di piccolo taglio*, [...] per garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni” (corsivo aggiunto). Secondo tale idea, quindi, i MiniBOT sarebbero utilizzati per pagare i creditori della pubblica amministrazione.

Lo scorso 15 giugno il Presidente Borghi ha però ricordato nuovamente la ragion d’essere dei MiniBOT. Egli ha chiarito in un’intervista che i MiniBOT “sono solo un aiuto in caso di difficoltà dei pagamenti [ma anche] un’eternità positiva in caso ci fosse un gran casino [quale] un attacco *hacker* e si blocchi il sistema normale dei pagamenti: le carte di credito, le cose legate all’euro. Ci sarebbe un’alternativa pronta”. Alla domanda: “Lei vuole uscire dell’euro?”, egli risponde: “Sì, non ho cambiato idea. Ma il governo si basa su un contratto in cui non c’è il ritorno a uno Stato pre-Maastricht, com’era nel programma della Lega”. In altri termini si sottolinea nuovamente come la funzione dei MiniBOT sia quella di uno strumento per sostituire o far circolare parallelamente all’euro; posizione questa –come sottolinea il Presidente Borghi - che distingue uno dei partiti di Governo dall’altro per quanto a proposta politica.

2. La mera idea di emissione di MiniBOT ha però determinato delle concrete (e costose) conseguenze per il bilancio dello Stato. Infatti, come riportato recentemente da quotidiani finanziari, è stato sufficiente il mero annuncio della possibile emissione dei MiniBOT per determinare l'aumento dello *spread* del debito pubblico italiano, con conseguente aumento degli interessi pagati e il relativo effetto negativo sul bilancio dello Stato. Il motivo dell'aumento dello *spread* sarebbe conseguenza dei timori da parte degli operatori finanziari della possibile introduzione da parte dell'Italia di una moneta parallela all'euro.

Il recente annuncio dei MiniBOT ha avuto un tale effetto negativo sui mercati finanziari che il successivo 31 maggio lo stesso Ministero del Tesoro ha ritenuto necessario emanare un formale comunicato stampa. In esso si precisava che “non c'è nessuna necessità né sono allo studio misure di finanziamento di alcun tipo, tanto meno emissioni di titoli di Stato di piccolo taglio, per far fronte a presunti ritardi dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni italiane” (Comunicato Stampa n. 106).

In un crescendo di notizie sui MiniBOT –a dimostrazione dei concreti effetti pregiudizievole di questi sulla situazione economico-finanziaria italiana-, il 6 giugno interveniva sul tema lo stesso Presidente della Banca centrale europea. Durante la conferenza stampa al termine del Consiglio direttivo il Presidente Mario Draghi, alla domanda su cosa pensasse dei MiniBOT, rispondeva in modo succinto: “They are either money and then they are illegal, or they are debt and then that stock goes up”. Il Presidente, con un tocco di sarcasmo facendo riferimento all'aumento dello *spread* del debito italiano, aggiungeva: “Certainly the reading that people have and markets have of this miniBOT doesn't seem to be very positive”.

Sulla scorta di questo l'8 giugno lo stesso Ministro dell'economia e finanza, Giovanni Tria, interveniva di prima persona sul tema. Dal Giappone, durante una visita ufficiale, egli ricordava che: “Sarebbe illegale o inutile che l'Italia emettesse obbligazioni per pagare i suoi fornitori, perché queste banconote violerebbero le regole della moneta europea o si aggiungerebbero al massiccio debito pubblico del paese”. Da lì a pochi giorni il tema dei MiniBOT si associava al tema distinto (ma politicamente collegato) relativo alla possibile procedura, *ex art.* 126 TFUE, nei confronti dell'Italia per debito eccessivo. In tale contesto si esprimevano (criticamente) nei confronti dei MiniBOT il 14 giugno il Direttore del Fondo monetario internazionale, la francese Christine Lagarde, la quale chiariva che per l'FMI i MiniBOT “sarebbero comunque titoli di debito pubblico”; il 15 giugno il Ministro dell'economia tedesco, Olaf Scholtz, che “boccia[va] aumenti di debito con MiniBOT”; da ultimo, il 16 giugno il Vice-presidente della BCE, Luis de Guindos. Egli, facendo eco a quanto sostenuto dal Presidente Draghi, sosteneva che “l'idea di discutere di MiniBOT è stato un errore [ . Una simile decisione] distrugge la fiducia”.

3. Passando alla valutazione dei MiniBOT in punto di diritto, e fermo il *caveat* formulato all’inizio di questo scritto, la funzione dei MiniBOT sembrerebbe essere quella di trasformare un debito commerciale dello Stato, conseguenza dell’inadempimento da parte della Pubblica amministrazione di un pagamento dovuto, in qualcosa di differente per forma e sostanza, cioè debito pubblico. In altri termini, in questo modo si trasformerebbe un debito commerciale della Pubblica amministrazione nei confronti di uno specifico soggetto in un generale titolo di debito pubblico circolante, sebbene solo in Italia, quale mezzo di pagamento nei rapporti con lo Stato. I MiniBOT, in qualche modo, verrebbero a svolgere surrettiziamente, come era nell’originaria idea del 2012, le funzioni di un mezzo di pagamento parallelo alla moneta comune europea. Questo non ostante il fatto che essi sarebbero comunque denominati in euro e costituirebbero concretamente nuovo debito pubblico italiano.

Dal punto di vista del diritto dell’Unione, certamente uno strumento come i MiniBOT non può essere configurato come moneta. Il reg. 974/98 relativo all’introduzione dell’euro prevede infatti che “a decorrere dal 1° gennaio 1999, la moneta degli Stati membri partecipanti è l’euro” (art. 2) e che “l’euro sostituisce (...) la moneta di ciascuno Stato membro partecipante” (art. 3). Infine l’art. 10 prescrive che “a decorrere dal 1° gennaio 2002 la BCE e le Banche centrali degli Stati membri partecipanti immettono in circolazione banconote denominate in euro [le quali] *sono le uniche banconote aventi corso legale in tutti gli Stati membri partecipanti*” (corsivo aggiunto).

Conseguentemente strumenti quali i MiniBOT non possono che essere qualificati che come titoli di debito pubblico. La loro eventuale emissione aumenta conseguentemente lo *stock* di debito che, a sua volta, rileva nella definizione del rapporto *deficit*/PIL e debito/PIL così come nella definizione del pareggio di bilancio strutturale. Proprio in considerazione di questo fatto –cioè che i MiniBOT costituiscono nuovo debito pubblico- è stata sottolineata la loro irrazionalità. Se l’obiettivo dei MiniBOT fosse “solo” (cosa che come vedremo non è) quello del pagamento dei debiti della Pubblica amministrazione, sarebbe più ragionevole immaginare una specifica emissione di titoli di debito pubblico dedicata alla relativa estinzione. Questa, risolvendo concretamente il problema, non intaccherebbe la fiducia dei *partner* europei e dei mercati nei confronti del costante impegno dell’Italia a rimanere nell’euro, effetto negativo – quello della perdita di fiducia- prodotto della mera ipotesi di emissione di MiniBOT.

4. E’ stato scritto che la discussione sui MiniBOT costituisca un mero consumo di “chiacchiere”. Se si può essere d’accordo su tale valutazione relativamente alla realizzabilità dello strumento, una più attenta valutazione permette di individuare nella stessa funzione “elettorale” del MiniBOT uno degli indici della crisi istituzionale italiana (v. sotto in questo paragrafo). Tale riflessione potrebbe inoltre permettere di individuare alcuni “antidoti” a tale situazione di crisi.

Visto che l'idea dei MiniBOT rinvia, ancora oggi, alla possibilità di uscita dall'euro, è necessario in primo luogo confrontarsi con la questione se sia ancora possibile per l'Italia l'uscita dalla moneta unica. Sebbene l'opzione dell'uscita volontaria dall'eurozona rimanga -dal punto di vista meramente teorico- ancora ipotizzabile, l'impossibilità dell'uscita dell'Italia è, prima che giuridica, un'impossibilità di fatto. Come il Presidente della BCE ha ricordato nel gennaio 2017, se l'Italia volesse uscire dall'eurozona dovrebbe prima saldare il debito relativo al sistema di pagamento "Target 2" nei confronti degli altri Stati partecipanti. Tale debito è pari ad oltre 350 miliardi di euro, liquidità di cui l'Italia non dispone. L'alternativa (teorica) del ripudio del debito è parimenti impraticabile per motivi, nuovamente, prima di fatto che di diritto. Essi sono relativi alle conseguenze, in un simile caso, della perdita di fiducia dei mercati nei confronti dell'Italia.

A fronte di questa conclusione, pare però lecito porsi la domanda se realmente il sistema giuridico dell'euro costituisca unicamente una "gabbia" alla sovranità economica degli Stati o se forse l'euro sia anche foriero di conseguenze positive per gli Stati che vi partecipano. Sarebbe allora forse necessario riflettere su quale sarebbe stata la sorte dell'economia italiana, e dello stesso mercato interno europeo, se al momento dell'inizio della crisi finanziaria americana del 2007 fossero ancora esistite singole politiche monetarie nazionali e non l'attuale comune politica monetaria europea. A ben vedere, con riferimento alle enormi tensioni economico-finanziarie che hanno percorso l'Europa nell'ultimo decennio -in parte conseguenza degli effetti in Europa della crisi finanziaria americana sopra richiamata-, essi hanno trovato una soluzione "europea" tramite l'euro e l'Unione economica e monetaria. Questo è stato possibile anche grazie al fatto che la Banca centrale ha mantenuto una politica monetaria finalizzata alla stabilità dell'inflazione dell'intero territorio dell'eurozona e non più nell'esclusivo interesse della stabilità dell'inflazione in Germania, come accadeva negli anni '80 con la politica monetaria della *Bundesbank*. La politica monetaria della BCE ha permesso quindi di mantenere le economie degli Stati europei unite all'interno del mercato interno. La soluzione "pacifica" della recente crisi economico-finanziaria in Europa ha confermato la correttezza delle intuizioni, alla fine degli anni '80, del Cancelliere Kohl, del Presidente Mitterrand, ma anche dell'allora Governatore della Banca d'Italia Ciampi, con riferimento alla necessità di una moneta unica europea.

La presenza di vantaggi per gli Stati che partecipano all'euro, vantaggi costituiti -come appena visto- dalla stessa stabilità complessiva delle loro rispettive economie, non esclude che il quadro giuridico dell'euro sia perfettibile. Esso presenta infatti (quanto meno) due ordini di limiti, il primo al livello dell'Unione e il secondo al livello di alcuni Stati membri.

A livello dell'Unione vi è l'assenza di quei fondamentali "strumenti" d'intervento -tipici delle zone monetarie ottimali- che potrebbero lenire situazioni di tensione economica a livello nazionale garantendo

inoltre gli obiettivi, e la conseguente stabilità, del sistema stesso. Primo tra questi strumenti ancora non previsti è il fondo a tutela degli *shock* asimmetrici nell'eurozona (cd. *fiscal capacity*). Gli Stati dell'eurozona avevano infatti già riconosciuto nell'ottobre 2012 la rilevanza di un simile strumento come “parte di una Unione economica e monetaria” impegnandosi a valutarne la realizzazione salvo poi, di fatto, posticiparne *sine die* la concreta realizzazione. Solo recentemente il Consiglio europeo ne ha deciso l'istituzione anche se con l'obiettivo più limitato funzionale alla competitività ed alla convergenza dell'eurozona.

A livello nazionale, il principale requisito “non scritto” che il sistema dell'Unione economica richiede è che gli Stati dispongano di governi sufficientemente stabili tali da realizzare una politica economica che permetta di onorare le condizioni di partecipazione al sistema dell'euro. Tale condizione di “stabilità politica” non è rispettata da tutti gli Stati dell'eurozona, come è il caso della Grecia e dell'Italia. Questa carenza di stabilità politica al livello anche di singoli Stati –come dimostrato con la crisi greca del 2009– rende instabile lo stesso generale sistema dell'euro. La difficoltà per la soluzione di tale problema è dato dal fatto che l'Unione non disponga, chiaramente, di poteri per imporre ai singoli Stati il rispetto di tale condizione di “stabilità politica”; né, parimenti, la disciplina dell'Unione economica e monetaria può legittimamente imporre l'“uscita” dall'eurozona degli Stati inadempienti tale “requisito”, per altro non scritto. La soluzione di simili problemi è quindi strettamente nell'area d'intervento dei singoli Stati membri.

A ben vedere il rapporto tra “stabilità politica” e permanenza all'interno del quadro dell'euro è dimostrato dall'oggetto stesso del presente scritto. Ed infatti l'assenza di un sistema istituzionale che garantisca un “governo di legislatura” è una delle cause per cui la discussione sui MiniBOT è così viva. Simili discussioni, per altro su programmi privi di una concreta possibilità di realizzazione, costituiscono infatti un modo con cui i singoli partiti di Governo si “profilano” politicamente nei confronti dell'elettorato, come dimostrato dal contenuto dell'intervista al Presidente Borghi dello scorso 15 giugno sopra richiamata. I MiniBOT si inseriscono, infatti, nell'attuale strategia della “campagna elettorale permanente” che ha quale finalità ultima la misura - tramite le ricorrenti elezioni tra cui quella generale del Parlamento europeo dello scorso maggio - dei rispettivi miglioramenti “marginali” di forza all'interno della compagine governativa nel corso dei mesi, se non, dei giorni. Strategia che “prospera” in un ordinamento giuridico, come quello italiano, privo di garanzie di un “governo di legislatura” e che permetta quindi al governo di essere giudicato, al termine, in base alla qualità della sua azione.

Questa non vuole essere una critica all'attuale Governo. Infatti, come ho già scritto, un'impostazione “euro-critica” –che il presente Governo sembrerebbe attuare- è l'effetto naturale della partecipazione



all'euro per gli Stati che non presentano stabilità governativa (L.F. Pace, *Il regime giuridico dell'euro*, Bari, 2018, p. 149).

Se queste sono le cause, tra l'altro, di dibattiti quali quelli sui MiniBOT, una delle soluzioni per evitarli è la modifica (certamente, non semplice) del quadro istituzionale italiano così che sia garantita la "stabilità governativa di legislatura". Questo eviterebbe la nascita di discussioni che hanno quale mero obiettivo quello del guadagno del consenso di breve periodo (ma che sono pregiudizievoli per la stabilità economico finanziaria italiana), consentirebbe all'Italia di presentare politiche economiche (di medio-lungo periodo) coerenti con gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'eurozona e permetterebbe, non da ultimo, di interrompere il declino economico italiano.