

SE IL "METODO INTERGOVERNATIVO" RISCOPRISSSE L'INTEGRAZIONE EUROPEA...

di Francesco Farina
09 dicembre 2011

In attesa dei risultati

della "due giorni" di vertici europei, una riflessione a pi ampio raggio. Nella nebbia sul futuro dell'Europa una sola cosa appare con nitidezza: ammesso che la crisi dell'Eurozona sar superata, oggi non  il "metodo comunitario" di Bruxelles, ma sono i governi dei paesi "forti" - il "metodo intergovernativo" di Berlino e Parigi - alla guida dell'integrazione europea. Fra i tanti segnali in tal senso che negli ultimi tempi si sono accumulati, baster citare il fatto che a tenere in pugno il destino dell'Eurozona di fronte all'assalto dei mercati finanziari non  il presidente del Consiglio europeo van Rompuy, oppure il presidente della Commissione europea Barroso, ma l'iniziativa dei leader nazionali di Germania e Francia.

Nella ormai copiosa

letteratura sull'integrazione europea la funzione propulsiva verso politiche sovranazionali  stata tradizionalmente attribuita al "metodo comunitario". La realizzazione delle politiche europee mediante il metodo comunitario  stata descritta come l'"oscillare di un pendolo": anni di forte impulso sono stati seguiti da anni di sostanziale blocco - se non di arretramento - del processo di integrazione. Il bilancio della tecno-struttura di governo di Bruxelles, accanto a molte luci, presenta molte ombre. La Commissione  infatti riuscita ad esercitare una spinta propulsiva sull'integrazione economica europea soltanto nelle fasi favorevoli della congiuntura, nelle quali il "mutuo vantaggio" degli stati aveva modo di prevalere sul conflitto fra gli interessi nazionali. Il suo impulso si  rapidamente esaurito una volta che la pressoch totale scomparsa delle politiche nazionali di stabilizzazione (rimane solo lo strumento della politica fiscale, quasi totalmente imbrigliato dal Patto di stabilit e crescita: PSC) ha fatto s che i ritardi di efficienza produttiva della periferia si traducessero totalmente - in assenza di politiche di contrasto - in una perdita di competitivit con i paesi pi forti. Il PSC venne esclusivamente pensato come supporto alla BCE, con l'obiettivo di frenare le politiche discrezionali espansive per impedire che l'indisciplina fiscale mettesse a rischio la custodia della stabilit monetaria. Se i singoli stati non sono mai stati in grado di orientare alla crescita le manovre fiscali  accaduto anche perch il rispetto dei vincoli del PSC ha imposto politiche fiscali di stabilizzazione - ad esempio, una restrizione fiscale anche a fronte di una caduta del PIL - che producono effetti deflazionistici. La crisi dell'Eurozona, la pi grave lungo il cammino della costruzione europea, ha rinfocolato i conflitti fra paesi forti e paesi deboli, facendo emergere in tutta la loro gravit le debolezze della strategia dell'integrazione.

La fragilit

istituzionale dell'Eurozona non ha solo origine nello scarso spirito comunitario mostrato dai governi europei, nella loro non volont di cedere pezzi rilevanti di sovranit a Bruxelles, ma  anche il frutto dei limiti culturali che hanno segnato il metodo comunitario. Ad esempio, non si pu dire che la Commissione europea abbia con chiarezza individuato e implementato le corrette politiche

per la crescita e la coesione. Sarebbe troppo lungo rimarcare quanto negativamente abbia pesato la teoria macroeconomica dominante nell'aver di fatto demandato alle sole forze di mercato il compito di colmare i divari territoriali. Non è un caso che, dopo avere constatato i numerosi difetti dei fondi strutturali e di coesione ad inizio anni 2000 - si pensi al Rapporto Sapir (2004) - non si sia mai realizzata una sostanziale revisione delle politiche di sostegno. Dopo avere realizzato la convergenza nominale, sarebbe occorso monitorare la bilancia commerciale dei paesi dell'Eurozona (il bilancio da portare in pareggio è anche quello dell'interscambio con l'estero) e sostenere con adeguate politiche comunitarie la "rincorsa" dei paesi periferici al più elevato reddito pro capite dei paesi più avanzati.

Le istituzioni di politica macroeconomica che affiancano il lavoro della Commissione - la BCE e le autorità fiscali nazionali assoggettate al rispetto delle regole del PSC - sono inadatte a perseguire l'obiettivo di lungo periodo che nella teoria della crescita si chiama "convergenza reale". I paesi periferici si sono così trovati a dovere fronteggiare un progressivo peggioramento della propria competitività nei confronti delle economie più solide dell'Eurozona senza una strategia di crescita comune. Quando è scoppiata la crisi finanziaria e la crescita da lenta è divenuta negativa, i mercati internazionali hanno messo in dubbio la solvibilità fiscale dei governi ed hanno cominciato a decumulare - uno dopo l'altro - i titoli pubblici degli stati della periferia.

Se i governi dei paesi periferici avessero potuto contare su tassi di crescita meno esigui, capaci di "alimentare" i surplus primari necessari a garantire la solvibilità fiscale, la restituzione del debito pubblico sarebbe divenuta "credibile" e l'Euro avrebbe potuto resistere agevolmente alla tempesta partita negli Stati Uniti dai sub-prime.

Il "metodo comunitario", la Commissione europea in testa, ha dunque fallito perché facendo il guardiano del rispetto del PSC ha guardato alla difesa nel breve periodo della raggiunta convergenza nominale - ovvero la fine della politica dei "deprezzamenti competitivi" con il passaggio all'Euro ed il ridimensionamento dei differenziali d'inflazione con la Germania - senza preoccuparsi di promuovere adeguatamente la convergenza reale.

Il notevole divario di costo del lavoro per unità di prodotto che penalizza la capacità di crescere della "periferia" - la cosiddetta divergenza reale - si è così aggravato. L'origine delle difficoltà della periferia ad allinearsi ai livelli di efficienza produttiva di Germania non risiede solo nel ritardo tecnologico dei sistemi produttivi dei paesi periferici - e nella "diversità istituzionale", i vincoli del mercato del lavoro e i benefici di Welfare orientati al riconoscimento dei diritti sociali conquistati negli "anni d'oro" della crescita elevata, quando erano "sostenibili". Ha infatti contato anche una concezione delle istituzioni di politica economica poco lungimirante.

Quello che il coordinamento fiscale dell'Eurozona avrebbe dovuto fare è chiedere alla periferia un deciso impegno all'attuazione di riforme dirette a rafforzare i fattori di crescita delle economie nazionali. Non quindi le semplici guidelines previste dal PSC - finalizzate al rispetto dei limiti del 3% e del 60%, mal concepiti - ma la contrattazione di impegni precisi di bilancio, dando in cambio

l'incentivo di un piano di spesa comune diretto a fornire un esteso supporto infrastrutturale per il catching-up dei più arretrati paesi periferici nei confronti della cosiddetta Core Europe.

D'altro canto, il metodo inter-governativo non ha meriti da vantare. Al contrario, proprio i due "poteri forti", Germania e Francia hanno tranquillamente violato il Patto nel 2003-04 ed hanno imposto il primato dei governi impedendo alla Commissione di comminare la sanzione prevista. Il problema è che quello che i due "poteri forti" stanno ora cercando di imporre ai paesi a rischio di insolvenza è di nuovo, unicamente, l'impegno a risanare il bilancio pubblico. Il duo Merkel-Sarkozy non si discosta dall'indirizzo deflazionistico finora impresso dal PSC alla governance macroeconomica dell'Eurozona e subordina il sostegno finanziario ai debiti sovrani all'accettazione di vincoli del PSC ancora più stringenti.

In altre parole, l'obiettivo è ancora una volta soltanto la disciplina fiscale, non la convergenza reale. L'estenuante lunghezza delle trattative europee ha il solo scopo di alzare il prezzo per accordi che sottraggano l'autonomia di politica fiscale ai governi dei paesi periferici, obbligandoli, ad esempio, in cambio dell'ampliamento del finanziamento del fondo salva-stati, ad accantonare ogni anno entrate fiscali da destinare all'abbattimento del debito.

Il motivo per cui manca la volontà di rilanciare il metodo comunitario, rafforzando il bilancio comune con l'obiettivo della crescita e della coesione fra le economie europee, è lo stesso che induce la Germania a bocciare ogni assunzione di responsabilità della BCE nel restituire solvibilità ai governi nazionali. In altre parole, se Francoforte accentuasse i suoi interventi di sostegno al debito pubblico dei paesi sotto attacco - fosse anche solo per interposto fondo salva-stati - finirebbe per violare quel confine che in Europa è invalicabile - ma che da molto tempo piuttosto sbiadito negli Stati Uniti - fra politica monetaria e politica fiscale.

La previsione che in molti oggi fanno, senza avere il coraggio di dirlo ad alta voce, è che la Germania concederà il "salvataggio" delle grandi economie in crisi (Italia e Spagna) solo all'ultimo minuto. Il motivo è che la Germania per prima non può permettersi gli sconvolgimenti che conseguirebbero alla fine dell'Euro a 17 paesi. Più il tempo passa e più la malattia si propaga da stato a stato, rendendo sempre più ingente il costo del "salvataggio" - come del resto già clamorosamente accaduto con il virtuale default al 50% del debito della Grecia. I due leader concepiscono il "salvataggio" come la "carota" da offrire in cambio del bastone dei "tagli" di bilancio concordati con i paesi "forti". Al contrario, il "salvataggio" dovrebbe essere un impegno al di fuori della contrattazione con i paesi periferici, motivato dal solo obiettivo di spegnere l'incendio che minaccia la "casa comune". Lo strumento principe per il "salvataggio" dovrebbe consistere nel quantitative easing da parte della BCE. Poco importa se i Trattati non permettono che venga ufficialmente sancita la funzione di "prestatrice di ultima istanza". Sarebbe sufficiente che tutti gli stati dell'Eurozona possano considerare l'Euro come la propria moneta e non come una moneta straniera. Per ottenere ciò e disinnescare quindi il rischio sistemico, non occorrono gli Eurobonds, basta il suddetto intervento della

BCE: se non diretto, dato il vincolo all'acquisto del debito nel mercato primario, almeno indiretto, con il finanziamento illimitato a EFSF che potrebbe poi emettere debito per raccogliere i fondi da prestare a banche e governi.

Il quantitative

easing della BCE consentirebbe ad una grande economia come l'Italia di non correre il rischio di perdere l'accesso al mercato (finanziarsi all'8%, con un tasso di crescita negativo almeno per tutto il 2012, equivale a trovarsi in breve tempo senza più compratori per il proprio debito). E' probabile che lo scoglio dei rinnovi del debito nel febbraio-aprile 2012 verrà superato brillantemente, ma ciò accadrà dopo una gravosa manovra da 30.000 miliardi, che taglierà le gambe a qualsiasi ripresa dell'economia reale. Il rifiuto di estendere la garanzia della BCE dalle banche ai governi spiega perché l'EFSSF non sia stato rifinanziato: la necessità di farlo per un importo molto ingente, tale da coprire un eventuale default di Italia e Spagna, avrebbe comportato l'impegno della BCE alla garanzia di finanziamento illimitato. La volontà di non "premiare" l'indisciplina fiscale dei governi ha comportato il rifiuto di acquisto delle emissioni dell'EFSSF da parte della BCE.

Ciò non vuol dire che

gli Eurobonds non servano. Tutt'altro. A mano a mano che i governi dell'Eurozona faranno approvare dai Parlamenti nazionali i surplus di bilancio richiesti da Germania e Francia, diverrà sempre più forte il pericolo che l'effetto deflazionistico delle politiche restrittive condotte a livello nazionale venga poi aggravato dall'impatto deflazionistico "importato" dalle altre economie dell'Eurozona. Gli Eurobonds sono quindi indispensabili non tanto per estendere la garanzia di tutti gli stati dell'Eurozona ai debiti sovrani nazionali - garanzia che probabilmente scaturirà dall'intervento della BCE - quanto per l'altra loro funzione: finanziare con emissioni con "garanzia" comunitaria progetti di infrastrutture e programmi di beni pubblici diretti a rilanciare la crescita nelle economie periferiche, controbilanciando gli effetti deflazionistici dei "tagli" di bilancio pubblici nazionali. La loro emissione sarebbe la vera "carota": sostenere la crescita europea, solo antidoto alla caduta del PIL nelle economie dell'Eurozona nel 2012. Agitando i rischi di un'Europa dei trasferimenti, Germania e Francia non intendono concedere questo tipo di unione fiscale, e impongono lo scambio fra la garanzia sul debito della BCE e la camicia di forza dell'unione fiscale "alla tedesca", cioè deflazionistica. L'addio all'Euro non avverrà domani a causa del debito pubblico, potrebbe avvenire dopodomani a causa della stagnazione.