

Gruppo dei 20
“Revitalizing Anaemic Europe”

Scuola Nazionale dell'Amministrazione
Fondazione Economia Tor Vergata

**LA SFIDA DELLA RIFORMA DELL'EUROZONA E LE PROPOSTE
FRANCO-TEDESCHE**

18 dicembre 2018

Maurizio Melani

1. I problemi e le risposte

L'esigenza ampiamente condivisa e annunciata ormai da tempo di una riforma della governance dell'Eurozona e dei suoi strumenti di intervento per poter affrontare problemi che sono alla radice della crisi politica e dello sbandamento valoriale in corso in diversi paesi, ha dato luogo a numerose proposte di intensità e portata diverse come è stato ricordato negli interventi che mi hanno preceduto. Da quella dei cinque Presidenti nel 2015, a documenti franco-tedeschi e franco-italiani nello stesso anno e in anni successivi, alle proposte di diversi successivi governi italiani da Letta a Gentiloni, al discorso del Presidente Macron alla Sorbona alla fine del 2017 i cui contenuti sono stati poi ripresi in diverse occasioni prima dell'emersione in queste settimane della sua accresciuta debolezza interna.

La crisi rivampata in Europa nel biennio 2010-2012 aveva determinato la predisposizione di una strumentazione che con affinamenti successivi ha prodotto un processo di relativa stabilizzazione, limitazione di danni, in certi casi a caro prezzo, e allontanamento dei rischi di collasso dell'intero sistema. Essa non ha però avviato a soluzione i problemi di fondo dell'arresto o quanto meno dell'anemia della crescita, delle disuguaglianze crescenti e dell'aumento delle povertà, delle carenze nella gestione dei flussi migratori e nell'integrazione soprattutto nei paesi dell'Europa meridionale ma non solo, della gestione delle crisi che attorno al nostro continente minacciano la sicurezza dell'Europa.

Con ritardo a causa delle resistenze tedesche, la politica monetaria espansiva della BCE ha potuto ridurre i danni della recessione per alcuni paesi come l'Italia, ma non è

stata sufficiente dovendo essere affiancata da una politica di investimenti pubblici con elevato moltiplicatore e con effetti di medio e lungo termine soprattutto in infrastrutture, innovazione e conoscenza, come era stato fatto negli Stati Uniti e in Giappone. Come a più riprese rilevato dallo stesso Presidente Draghi, una politica degli investimenti, assieme a riforme per elevare la produttività dei fattori (in Italia peraltro in buona parte limitate nei fatti a maggiore flessibilità del mercato del lavoro con effetti nel caso specifico di precarizzazione e compressione salariale), avrebbe dovuto stimolare la crescita sia dal lato della domanda aggregata che da quello dell'offerta.

L'alto ostacolo costituito dagli elevati livelli di debito pubblico nei paesi più vulnerabili ha paralizzato quel processo. E chi per i propri surplus di bilancio e commerciale avrebbe potuto incrementare gli investimenti pubblici, come la Germania, ha a lungo preferito continuare a basare la sua crescita sulle esportazioni principalmente verso un'area asiatica in espansione, seppure rallentata dagli effetti della crisi nelle economie mature, in presenza di una ridotta capacità di importazione dell'area europea, anziché su un mix di componente esterna e di più elevata domanda interna.

2. Cosa fare?

Da qui l'esigenza di sviluppare una capacità fiscale e di spesa comune in grado di svolgere una funzione di stabilizzazione anti-ciclica e di stimolo alla crescita, gestita da una autorità politica possibilmente nell'ambito della Commissione (un "Ministro delle Finanze europeo" al quale da parte di alcuni si vorrebbe però attribuire soprattutto o esclusivamente il compito di guardiano e coordinatore dei conti pubblici nazionali), responsabile di fronte al Parlamento Europeo secondo modalità e articolazioni di quest'ultimo da definire. Essa dovrebbe avere una consistenza funzionale agli obiettivi individuati e quindi ben più rilevante di quel poco più dell'1% del PIL europeo che è la dimensione dell'attuale bilancio dell'UE. Questo bilancio comune finalizzato alla gestione di obiettivi e beni comuni dovrebbe disporre di risorse proprie, della possibilità di fare ricorso ai mercati finanziari e di garantire i relativi titoli di credito. Tali risorse dovrebbero essere quindi generate da una imposizione europea e non da contribuzioni degli stati membri, eventualmente integrate dalle disponibilità del Meccanismo europeo di stabilizzazione. Tale imposizione non dovrebbe determinare una maggiore pressione fiscale su famiglie e imprese con tutti i suoi effetti recessivi, ma configurarsi invece come sistema di imposte europee dirette ad incidere su profitti attualmente in grandissima parte non soggetti a tassazione come quelli delle imprese multinazionali del web o oggetto di elusioni determinate da sperequazioni impositive presenti all'interno dell'Unione,

oppure dirette ad incentivare politiche comuni come quelle finalizzate alla decarbonizzazione per contrastare il degrado ambientale e i cambiamenti climatici. Soprattutto per queste ultime occorrerà gestire adeguatamente le ricadute sociali tramite azioni concertate con le parti interessate riguardanti le modalità della transizione e un sistema di ragionevoli incentivi e compensazioni.

Questo sistema, che rileva per il funzionamento dell'Eurozona, non implicherebbe mutualizzazioni dei debiti nazionali che continuerebbero ad essere in capo agli stati debitori e nella loro esclusiva responsabilità, allontanando così i pericoli di azzardo morale che per la scarsa fiducia sviluppatasi nei loro confronti nel corso degli anni ha oggettivamente frenato le politiche di crescita all'interno dell'UE.

Per realizzarlo sarebbe tuttavia necessaria una forte e determinata volontà politica che in questa fase appare alquanto lontana e che difficilmente potrebbe realizzarsi tra tutti i ventisette membri dell'Unione. Potrebbe essere invece posta in essere tra un numero limitato di paesi, tutti quelli dell'Eurozona o inizialmente, se vi fossero resistenze di alcuni, una parte di essi che voglia procedere verso una unione sempre più stretta in un contesto di integrazione differenziata nella quale per tutti gli stati membri siano mantenute le disposizioni e le acquisizioni del mercato unico e di tutte le politiche comunitarie in essere sempre che essi rispettino gli impegni contenuti nei trattati. A tale scopo potrà essere fatto ricorso a quanto già previsto dagli stessi trattati, come le cooperazioni rafforzate che presentano però oggettivi limiti, o a nuovi strumenti pattizi, come è stato fatto con il trattato di Schenghen e con il Fiscal Compact, che non pregiudichino quelli in vigore di cui andrà conservata l'integrità.

3. Le proposte sul tavolo: limiti e ambiguità

A livello di enunciazione e lasciando in campo notevoli ambiguità, l'idea di un bilancio dell'Eurozona, dopo i già citati diversi spunti in questa direzione, è diventata effettivamente oggetto di discussione operativa ai massimi livelli di decisione politica con le proposte di Macron poi recepite in modo peraltro minimale dalle intese franco tedesche di Mesemburg del giugno scorso e successivamente nel documento sottoscritto dai Ministri Le Maire e Scholtz in novembre quale strumento per "promuovere competitività, convergenza e stabilizzazione, inclusivo di investimenti in innovazione e capitale umano", ma nel quale l'enfasi è poi però posta sui primi due obiettivi: competitività e convergenza. Quanto prospettato è stato poi recepito in buona parte nelle conclusioni del successivo vertice dell'Eurogruppo in un contesto comprensivo di piccoli passi anche verso il completamento dell'unione bancaria con tra l'altro il conferimento all'ESM di un ruolo di backstop del Fondo di risoluzione mentre mancano però progressi reali, al di là della esplicitata volontà di parlarne, per quanto riguarda l'assicurazione comune dei depositi.

Quanto finora concordato presenta tuttavia limiti oggettivi e ambiguità che andranno chiarite. Innanzitutto l'ipotizzata capacità fiscale dell'Eurozona sarebbe parte del bilancio pluriennale dell'UE e questo ne comporterebbe tra l'altro una esiguità del tutto insufficiente rispetto agli obiettivi da perseguire. L'accettazione tedesca del bilancio dell'Eurozona, su cui non mancano peraltro le riserve ultra-rigoriste dell'Olanda, di altri paesi nordici e dell'Austria, uniti nella cosiddetta nuova Lega Anseatica, sembra essere stata quindi subordinata ad un dimensionamento che si prospetta assai inferiore a quello voluto dalla Francia. Resta inoltre non chiaro quali dovrebbero essere il ruolo della Commissione e l'autonomia di questo bilancio rispetto ai 27 nel Consiglio e nel Parlamento che secondo la proposta dovrebbero approvare la sua costituzione. Vi è infine nell'ultimo documento franco-tedesco la condizionalità secondo cui il bilancio dell'Eurozona potrà intervenire soltanto negli stati che perseguono politiche conformi ai loro obblighi nell'ambito dell' "European economic policy coordination framework", incluse le regole fiscali. Si tratterebbe di un'altra concessione che la Francia ha dovuto fare, fermo restando che come indicato nelle conclusioni dell'Eurogruppo recepite dall'Eurosummit, si tratta di una materia che andrà approfondita ulteriormente. E' stata comunque accantonata la richiesta olandese per una ristrutturazione automatica del debito dei paesi in difficoltà che metterebbe a grave rischio la stabilità dell'intera impalcatura finanziaria dell'Eurozona e sarebbe particolarmente penalizzante per l'Italia.

E' anche da menzionare l'inserimento nel dibattito di una proposta di Piketty e di un gruppo di economisti che ne apprezzano le posizioni. Essa ha il merito di prevedere un consistente bilancio dell'Eurozona con ampie competenze finanziato esclusivamente da risorse proprie da reperire però, oltre che con il tipo di imposizione sopra prospettato, anche con una imposta patrimoniale europea che per il suo rilievo ipotizzato tra le fonti di finanziamento (quasi la metà) andrebbe a colpire anche larghe fasce della classe media con notevoli conseguenze negative sociali e politiche. Altro elemento discutibile della proposta di Piketty è quello di affidare la legittimazione democratica del sistema ad una Assemblea prevalentemente formata da rappresentanti dei Parlamenti nazionali con un ruolo secondario del Parlamento Europeo. Si tratterebbe di un negativo passo indietro sul piano istituzionale, cosa che comunque non significa che i Parlamenti nazionali non debbano essere in qualche modo coinvolti.

4. Gli aspetti istituzionali

Non mancano come si vede i problemi di come articolare adeguatamente la legittimazione democratica e la corretta costruzione delle istituzioni di una integrazione differenziata con un ruolo trainante dell'Eurozona o di chi nell'ambito di questa lo voglia. Una soluzione è quella di usare le istituzioni esistenti realizzando al

loro interno una partecipazione differenziata laddove necessario. Questo già avviene per il Consiglio in relazione all'UEM attraverso l'Eurogruppo. La Commissione vi svolge, come la BCE, un suo importante ruolo. Lo stesso vale per la Corte di Giustizia e lo stesso, con una sua composizione ad hoc, potrebbe valere per il Parlamento. Si tratta comunque di una problematica che andrà approfondita sul piano giuridico e che potrà comportare, come già accennato, nuovi trattati tra chi lo voglia, senza far venir meno o modificare quelli esistenti che continuerebbero a disciplinare una più ampia casa comune con membri che si auspica possano progressivamente integrarsi ad un nucleo di chi è più pronto ad una crescente condivisione di sovranità.

5. Gli interessi dell'Italia

Pur con tutti i forti limiti che sono stati illustrati, quanto messo ultimamente in cantiere da Parigi e Berlino va comunque nella giusta direzione e l'Italia dovrebbe attivamente partecipare in modo propositivo al dibattito e all'elaborazione di soluzioni come è nella sua tradizione di paese fondatore che ha sempre avuto un ruolo di primo piano, assieme a Francia e Germania, nei momenti di superamento di crisi e di svolta nel processo di integrazione. Se peraltro alcuni paesi riuscissero comunque a realizzare progressi concreti si tratterebbe di un fattore di stimolo per tutti gli altri da valutare positivamente e sostenere in ogni modo possibile. E' quanto avvenuto all'inizio del processo quando i sei fondatori hanno costituito l'avanguardia che ha progressivamente stimolato altri ad aggregarsi. E' da auspicare che anche questa volta l'Italia non ne rimanga fuori ma ne sia al più presto dentro, considerato che suo assolutamente primario interesse nazionale resta quello di in una sempre più stretta integrazione europea.