

Articolo Mondoperaio

Per contrastare gli effetti economici provocati dall'emergenza Pandemica scoppiata all'inizio del 2020, l'Unione europea ha agito lungo due direzioni. Innanzitutto, ha deciso di congelare il funzionamento del Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Si è trattato di una decisione scontata poiché per rispondere al severo shock esogeno, le misure di sostegno messe in atto dai governi avrebbero inevitabilmente prodotto un sensibile aumento dei loro disavanzi di bilancio. Gli Stati membri sono stati dunque lasciati liberi di agire senza i vincoli del PSC per sostenere le proprie economie. L'Unione europea ha poi varato il *NextGenerationEU*, un piano di rilancio e di resilienza, per sostenere finanziariamente gli Stati membri e facilitare l'attuazione delle necessarie riforme strutturali secondo i nuovi indirizzi in materia di neutralità climatica, transizione digitale e di inclusione sociale. Dotato di 750 miliardi di Euro, il *NextgenerationEU* è finanziato con l'emissione di euro-obbligazioni. Entrambe le decisioni marcano, con modalità diverse, un allentamento della tradizionale politica di austerità e del rigore dell'Unione europea. Tuttavia, sono entrambe decisioni a titolo temporaneo. Il PSC dovrebbe essere riattivato, in linea di principio, nel 2023. La centralizzazione del debito prevista per finanziare il *NextgenerationEU* ha un carattere eccezionale, e non è affatto scontato che in futuro venga riproposto in maniera permanente. Il PSC e la centralizzazione del debito fanno parte della cassetta degli attrezzi della *governance* economica dell'Unione europea, ma come vedremo più avanti, rispondono ad approcci molto differenti tra loro.

Nel 2018, la Commissione europea ha predisposto un primo documento sul funzionamento del PSC in particolare sulla flessibilità introdotta dal 2015 per rispondere alla crisi dei debiti sovrani. Nel febbraio del 2020 l'esecutivo di Bruxelles ha poi presentato un ulteriore documento sulla revisione dell'insieme della legislazione introdotta dal 2010 sulla *governance* economica allo scopo di introdurre eventuali modifiche al suo funzionamento per tenere conto delle lezioni del passato, in particolare le vicende della crisi dei debiti sovrani e dell'Euro.

La crisi del COVID 19, oltre a sospendere il PSC, ha frenato il dibattito sulla sua futura evoluzione nel quadro della *governance* economica. In vista della sua riattivazione, il confronto è destinato a riprendere slancio. Gli effetti economici e finanziari della recente invasione della Russia in Ucraina pongono ulteriori questioni di cui le istituzioni europee dovranno inevitabilmente tenere conto.

In attesa che il dibattito entri nel vivo, quello che ci ripromettiamo è di affrontare questo tema nella sua integralità per analizzare tutto quello che resta da fare (molto) per assicurare un'efficace funzionamento dell'UEM. Fin dal Trattato di Maastricht, con cui è stata decisa la creazione dell'unione economica e monetaria (UEM), furono in molti a mettere in luce i limiti dell'impianto metodologico prescelto per la sua realizzazione. In estrema sintesi, esso poggiava (e poggia tuttora) su due diversi approcci: centralizzato per quanto riguarda l'unione monetaria; decentralizzato in

materia di unione economica. Concretamente, al Sistema europeo di banche centrali, e il suo fulcro fondamentale, la Banca centrale europea, è conferita la completa responsabilità della politica monetaria e dei tassi di interesse. Nell'ambito della politica economica, le responsabilità sono invece condivise tra il Consiglio dei Ministri economici e finanziari (*Ecofin*, poi Eurogruppo) e gli Stati membri. Le linee direttrici comuni decise dall'Unione europea devono essere messe in pratica dai governi nazionali.

Questo impianto, completato dal PSC con l'obiettivo di rafforzare la disciplina di bilancio una volta realizzata l'UEM, mancava, secondo la dottrina economica, di due elementi fondamentali. In primo luogo, di un'unione fiscale, che prevede in particolare l'armonizzazione dei sistemi nazionali di tassazione diretta ed indiretta. In secondo luogo, di un'unione di bilancio accanto all'unione monetaria, attraverso cui l'Unione europea può rispondere efficacemente a shock asimmetrici registrati da singoli Stati membri.

Al momento dei negoziati, gli architetti dell'UEM erano ben consci di questi limiti. In materia fiscale, la maggioranza degli Stati membri voleva infatti conservare la propria sovranità. Sulla mancata creazione di un'unione di bilancio ha pesato la posizione della Germania, in concreto, la sua ferma indisponibilità a condividere il peso delle politiche di aggiustamento degli altri Stati membri dell'UEM. Nella tradizione economica tedesca, questa prospettiva equivale ad una forma di azzardo morale poiché incentiva i governi ad indebitarsi ulteriormente.

In un'ottica più ampia, il substrato ideologico e culturale che ha accompagnato i negoziati sull'UEM ha visto confrontarsi due diverse scuole di pensiero che hanno fatto capo a Francia e Germania. La prima affermava la necessità di avviare immediatamente l'unione monetaria e di procedere solo successivamente all'armonizzazione delle politiche economiche degli Stati membri (tesi "economista"). La seconda, per contro, considerava prioritario procedere ad un processo di convergenza tra le economie degli Stati membri e solo in un secondo tempo istituire l'unione monetaria (tesi "monetarista"). Quest'ultima posizione ha infine prevalso e si è tradotta, come ben sappiamo, in un processo di convergenza di circa sette anni durante i quali i governi sono stati impegnati nella rincorsa ai "parametri di Maastricht". Parallelamente, un ulteriore confronto ha opposto due differenti visioni: da una parte le politiche del rigore e dell'austerità, dall'altra le politiche di stimolo di impronta keynesiana. In quest'ultimo caso, il compromesso venne raggiunto con il Patto di Stabilità al quale fu abbinata, su sollecitazione del governo francese, la parola crescita. Malgrado questo compromesso di facciata, il PSC è orientato alle politiche del rigore.

Non può sorprendere che con i limiti originari del suo impianto, l'UEM si sarebbe potuta trovare esposta a problemi di grave entità. La "grande recessione", che ha preso avvio nel 2007 negli Stati Uniti con una crisi finanziaria e il fallimento della Lehman Brothers, ha costituito uno shock esogeno purtroppo molto severo per l'Unione europea che ha dovuto fare fronte non solo ad una grave recessione, ma

anche alla crisi dei debiti sovrani e dell'Euro. Nel 2009, la crisi finanziaria ha infatti causato in Europa un crollo verticale del PIL ed una conseguente impennata del deficit e del debito pubblico. La vicenda emblematica è stata la crisi della Grecia, un paese il cui debito rappresentava solo una parte modesta (il 3,6% del PIL) del debito dell'Eurozona. La tragedia greca è andata in scena alla fine del 2009 dopo le rivelazioni sui dati truccati del deficit da parte del governo socialista. Da quel momento, tra il 2010 e il 2012 sono esplose crisi "asimmetriche" che hanno coinvolto progressivamente anche Portogallo, Irlanda, Spagna ed Italia (PIGS).

Non vogliamo qui ripercorrere tutti gli eventi che hanno contraddistinto queste crisi e in generale quella dell'Euro, ma indicare quali sono state le risposte dell'Unione europea e i limiti della sua azione con gli strumenti a disposizione. In generale, le crisi asimmetriche dei PIGS, termine dal nemmeno tanto vago tono dispregiativo, hanno avuto in comune una forte pressione sui deficit di bilancio derivanti dai salvataggi del settore bancario, dal rallentamento della crescita e da attacchi speculativi. I governi stentavano a collocare sui mercati i titoli del debito pubblico e finanziare i loro fabbisogni. La situazione era talmente grave che le cronache dell'epoca evocarono scenari apocalittici, come l'uscita della Grecia dall'Eurozona (Grexit), il default dell'Italia e ancora la fine dell'Euro.

La speculazione attaccò gli Stati membri più esposti, ma in ultima analisi si rivolse contro l'Unione europea e l'Euro. In assenza di meccanismi di bilancio, che in un'unione monetaria completa consentono di rispondere a crisi asimmetriche con trasferimenti finanziari in funzione anticiclica, gli strumenti a disposizione delle istituzioni europee erano abbastanza limitati.

Tenuto conto che il Trattato di Maastricht vieta esplicitamente i salvataggi (la clausola del no-bail out), non restava che la strada dei prestiti. Un primo prestito alla Grecia di 110 miliardi di Euro fu deciso nell'aprile del 2010 con il concorso del Fondo monetario internazionale condizionato a misure di austerità da parte del governo di Atene. In seguito, sono stati predisposti dei fondi "salva stati", anch'essi erogati a condizione di rispettare rigorosi programmi di risanamento finanziario predisposti dalla Commissione europea e dalla Banca centrale europea. Dal punto di vista finanziario, il fondo "salva stati" più importante è il Meccanismo europeo di stabilità (MES) istituito nel febbraio 2012 e dotato di risorse pari 700 miliardi di Euro. Oltre alla Grecia, anche Irlanda e Portogallo hanno attinto risorse da questi fondi.

Parallelamente a queste misure, l'Unione europea ha modificato le sue regole di *governance* economica con l'adozione del *six-pack* e del *two-pack*. Le riforme si sono poste in linea di continuità rispetto all'impianto originale dell'UEM. La riforma del PSC ha confermato la sua filosofia "repressiva", rafforzando i poteri della Commissione europea e rendendo più agevole il processo decisionale per contrastare deficit pubblici eccessivi e più efficace il sistema di sanzioni. Queste ultime sono decise sulla base il principio della maggioranza "inversa" secondo cui esse sono approvate a meno che il Consiglio si opponga a maggioranza qualificata. Parallelamente, è stata introdotta una procedura per il controllo preventivo e correttivo dei grandi aggregati

macroeconomici. È stato infine previsto il semestre europeo, attraverso cui le politiche economiche e di bilancio sono coordinate attraverso un processo che prevede la definizione di raccomandazioni (CSR) della Commissione europea indirizzate a ciascuno Stato membro. Quest'ultime vengono presentate nel corso del primo semestre dell'anno per poi essere applicate da ciascuno paese secondo le procedure nazionali. Inoltre, ai governi è richiesto di presentare i loro progetti di bilancio annuali alla Commissione europea prima di sottoporli all'approvazione dei rispettivi parlamenti.

Le misure ricordate, che hanno il merito di migliorare il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio - sempre in un'ottica decentrata - appaiono tuttavia più attente alla definizione di nuove regole piuttosto che allo sviluppo di un approccio politico innovativo. In concreto, il principale obiettivo delle nuove regole è stato quello di puntare sul "consolidamento fiscale", da raggiungere attraverso un mix di tagli di spesa e di aumenti di entrate per contenere e ridurre le dinamiche del rapporto debito/PIL. Questo approccio ha confermato che la responsabilità primaria delle politiche di aggiustamento per contrastare le crisi asimmetriche resta nelle mani degli Stati membri. Il risultato della politica di austerità sottostante alla formula del "consolidamento fiscale" è stato oggettivamente deludente. Nei paesi colpiti da shock asimmetrici il rapporto debito/PIL è aumentato. Nel 2013, infatti, i dati sono peggiorati ulteriormente: la Grecia era al 175%, l'Italia al 133%. Anche Portogallo e Irlanda hanno registrato forti peggioramenti raggiungendo rispettivamente il 129% e il 124% del PIL.

La "solitudine" degli Stati membri nel loro impegno unilaterale nel contrastare le crisi asimmetriche a cui erano confrontati, è stata confermata dalla netta e tradizionale ostilità della Repubblica federale tedesca a forme di condivisione del debito attraverso l'emissione di euro-obbligazioni. Un timido tentativo da parte della Commissione europea, presieduta da Manuel Barroso, è stato repentinamente messo da parte. La politica del rigore ha avuto dunque come corollario la responsabilità individuale degli Stati membri a svolgere bene i compiti a casa.

In assenza di un approccio squisitamente politico e di una vera solidarietà, le più efficaci misure per i processi di aggiustamento dei paesi più indebitati sono stati messi a disposizione della Banca centrale europea, in particolare il *Quantitative easing* messo in atto nel settembre del 2012. La decisione della BCE seguì di due mesi l'ormai celebre dichiarazione del suo presidente Mario Draghi sintetizzata nella frase *whatever it takes to preserve the euro*. Con il *Quantitative easing* la BCE ha operato sul mercato dei titoli di stato per arginare la speculazione e calmierare i tassi di interesse, svolgendo il ruolo "non convenzionale" di prestatore di ultima istanza, grazie al livello straordinariamente basso dell'inflazione. La Banca centrale europea con la sua efficace e autorevole azione di sostegno in risposta alle crisi asimmetriche, messa in atto anche in contrasto con le autorità tedesche, si è guadagnata sul campo un ruolo centrale, anche di natura politica, nel sistema istituzionale dell'Unione europea. Occorre aggiungere che se un organo tecnico come la Banca centrale europea ha supplito alla mancanza di un'autorità politica

democraticamente vocata al governo dell'economia, ciò costituisce un ulteriore aspetto rivelatore della debolezza dell'impalcatura dell'unione economica e monetaria.

Abbiamo già ricordato la risposta dell'Unione europea per contenere gli effetti economici della gravissima crisi pandemica. Lo ha fatto lanciando il più grande piano di sostegno che la storia comunitaria ricordi. La copertura finanziaria prevista, 750 miliardi di Euro, è assicurata tramite l'emissione da parte della Commissione europea di euro-obbligazioni rimborsabili al più tardi nel 2058. Il debito contratto per finanziare il piano è dunque comune. Questa decisione ha un carattere sperimentale limitandosi ad accompagnare la realizzazione del *NextGenerationEU*. Essa apre tuttavia nuove prospettive per il futuro se si intende dare una svolta al completamento dell'UEM.

Nel frattempo, l'impegno a darsi nuove regole si è fatto ancora più stringente dopo l'invasione della Russia in Ucraina. Per l'Unione europea, gli effetti economici di questa nuova e complicata crisi politica al di là delle sue frontiere sono preoccupanti, in particolare per la visibile impennata dell'inflazione (+8,6%). Essa ha infatti raggiunto un livello mai registrato dal 1982 e da quando è stata creata la moneta unica. Inoltre, dopo un positivo rimbalzo della crescita nel 2021 (+5,2%), le previsioni economiche segnalano un nuovo rallentamento del PIL europeo, con una conseguente ulteriore e preoccupante pressione sul livello di indebitamento delle finanze pubbliche. Gli aumenti degli spread possono pregiudicare le economie con un alto rapporto PIL/debito pubblico e generare instabilità finanziaria e rischi di nuove crisi asimmetriche sono dietro l'angolo.

I futuri passaggi seguiranno probabilmente un approccio "pragmatico" oppure potrebbero fare leva su una nuova riforma istituzionale dell'Unione europea su cui oggi si sta cominciando a discutere. L'approccio pragmatico avrà come punto di partenza la revisione della *governance* economica e l'esperienza del *NextgenerationEU* e ancora il ruolo di prestatore di ultima istanza assunto dalla Banca centrale europea in occasione della crisi dell'Euro e dei debiti sovrani.

Come detto, dal 2010, prendendo spunto dalla revisione del PSC, l'Unione europea ha riformato il quadro per il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio. Il principale limite di questo aggiornamento è rappresentato dallo *status quo*, cioè dall'assenza di un trasferimento di sovranità degli Stati membri all'Unione europea. Abbiamo osservato che questo quadro facilita il rafforzamento del controllo reciproco sulle politiche di bilancio e il coordinamento delle politiche macroeconomiche, ma mantiene l'approccio centralizzato originario dell'unione economica. Il decentramento delle responsabilità viene perseguito anche attraverso la spada di Damocle dello strumento sanzionatorio previsto dal PSC. La minaccia di sanzioni infatti agisce come mezzo di pressione su quei governi che sono restii a rispettare (o non rispettano) gli obblighi quantitativi del PSC. Pur ricevendo specifiche raccomandazioni da parte della Commissione europea (CSR), le autorità sono in ultima analisi libere di scegliere il loro mix di politiche economiche purché siano conformi ai paletti fiscali del PSC e

assicurino la stabilità finanziaria. Tuttavia, i margini di manovra dei governi dal punto di vista politico sono spesso molto ristretti. È per questo che le procedure di *governance* economica appaiono più orientate al rispetto di regole quantitative piuttosto che sulla sostanza delle politiche. Mantenendo inalterato l'approccio originario, le nuove riforme potrebbero puntare ad esempio a stabilire obiettivi non più generali, ma adattati alle specificità dei singoli Stati membri. E ancora, sostituire con la regola della spesa (*spending rule*) le attuali regole basate sul rapporto deficit/debito e PIL, in modo tale da subordinare gli aumenti dei flussi di spesa ai futuri tassi di crescita. Inoltre, tenendo conto dell'obiettivo della neutralità climatica che si è dato l'Unione europea - per il quale sono necessari investimenti pari almeno al 2% del PIL europeo - potrebbe finalmente essere accolto il più volte evocato principio della *golden rule*. In pratica, gli investimenti per finanziare la transizione verde, verrebbero esclusi dal computo dei debiti e deficit nazionali. Sia la *spending-rule* che la *golden rule* potrebbero essere applicate anche per favorire gli investimenti pubblici nazionali nei "beni pubblici europei", quali la salute, l'istruzione, l'ambiente e la sicurezza.

La positiva esperienza del *NextgenerationEU* potrebbe essere estesa per drenare investimenti europei per i beni pubblici. Da semplice esperimento, la centralizzazione del debito europeo comune dovrebbe assumere un carattere permanente. La strada maestra che indica la scienza economica è la creazione di un'unione di bilancio. Con un bilancio centralizzato anche i debiti pubblici nazionali sarebbero centralizzati nel debito pubblico dell'Unione. Vi è un altro percorso parallelo, non necessariamente alternativo, che potrebbe essere imboccato, sempre attraverso l'unione di bilancio. In questo caso, verrebbe attivato un meccanismo di redistribuzione dei redditi in funzione anti-ciclica per sostenere paesi che registrino riduzioni di gettito fiscale. Per avanzare verso questa direzione è necessaria una forte volontà politica da parte di tutti i governi europei e in particolare di quelli dell'Eurozona. Ed è in questo passaggio stretto che l'approccio pragmatico dovrebbe lasciare spazio ad un approccio più politico attraverso cui procedere a riforme istituzionali del Trattato di Unione.

Con un'unione di bilancio. infatti, il sistema di governo dell'Unione europea diventa un governo indipendente. Affinché ciò avvenga, è necessario un alto grado di unificazione politica che richiede in particolare, un trasferimento di sovranità in materia di tassazione e di spesa dagli Stati membri a un governo e ad un parlamento europeo. Con un tale trasferimento, l'Unione europea potrebbe peraltro affrontare in maniera qualitativamente diversa le questioni riguardanti i sistemi di welfare e le politiche sociali e per l'occupazione. Non spingo oltre la mia analisi su questo punto (su cui dedicherò in un prossimo un ulteriore approfondimento), ma mi limito a sottolineare che una tale prospettiva consentirebbe di sviluppare politiche di welfare in un'ottica non solo nazionale, ma finalmente anche a livello europeo.

Un'unione di bilancio ha naturalmente bisogno di un bilancio, possibilmente autonomo da quello degli Stati membri ed anche in grado di rispondere in maniera adeguata alle funzioni di stabilizzazione e di redistribuzione. Attualmente, il

massimale delle risorse a disposizione del bilancio dell'Unione europea è pari all'1,04%. Dopo l'entrata di nuovi paesi in particolare dopo il Grande allargamento del 2004, il massimale delle risorse proprie non ha raggiunto un livello tale da coprire in maniera adeguata l'attuazione delle politiche comuni e i programmi da azione comunitari. Si tratta in realtà di una tendenza consolidata tenuto conto che i governi, in particolare quelli dei paesi più prosperi (definiti nel vocabolario comunitario come i "contributori netti"), hanno frenato sistematicamente le proposte di aumento del massimale delle risorse proprie avanzate dall'esecutivo di Bruxelles. Non sono mancate autorevoli riflessioni e proposte per allargare il regime di risorse proprie, prevedendo fonti di finanziamento aggiuntive (come il gettito della tassa sulle transazioni finanziarie e quello della *Carbon tax* sull'emissione di carbonio, o ancora la tassa sul web), e rafforzare a sua volta l'autonomia di bilancio dell'Unione europea, oggi per la maggior parte alimentato da contributi nazionali sulla base della cosiddetta prosperità relativa.

Allo stesso modo, non sono mancati contributi tecnici e politici in favore di un sostanziale rafforzamento del bilancio dell'Unione europea. Nel 1977, un gruppo di esperti istituito dall'esecutivo di Bruxelles identificò i diversi livelli di finanza pubblica necessari per raggiungere intensità crescenti di integrazione. Per un'integrazione a carattere pre-federale, come quella della Comunità europea, la spesa pubblica doveva raggiungere tra il 2% e il 2,5% del Pil. Per un'integrazione federale, la spesa pubblica doveva raggiungere rispettivamente dal 5/7% al 25% del Pil per aree di piccole e grandi dimensioni.

Le conclusioni del Rapporto Mac Dougal sostennero con autorevolezza che per poter assicurare efficacemente le funzioni redistributive e di stabilizzazione, il bilancio delle Comunità europee avrebbe dovuto contare su risorse finanziarie pari al 2,25% del prodotto interno comunitario. Vent'anni più tardi, alle stesse conclusioni è giunto un autorevole studio (*Stable money – Sound finances. Community public finance in the perspective of EMU*) di un gruppo di studio ancora una volta promosso dalla Commissione europea.

Per concludere, non vi sono dubbi sulla necessità di completare l'impianto dell'UEM per meglio rispondere alle sfide a cui è confrontata l'Unione europea e ai bisogni sociali dei suoi cittadini. Per farlo, è indispensabile una ferma volontà di avanzare verso una più stretta integrazione politica. Un'autentica unione politica, dotata di un governo europeo, costituisce la naturale cornice istituzionale per raggiungere questo obiettivo. Una tale prospettiva consentirebbe tra l'altro di mettere fine alle tensioni latenti ed esplicite tra welfare nazionali ed integrazione europea derivanti dal fatto che all'allargamento dei mercati a livello continentale, e dunque una stretta interdipendenza economica, non ha fatto seguito un analogo processo nell'ambito delle politiche di welfare. A trarne guadagno sarebbe tra l'altro un legame diretto e più stretto tra diritti dei cittadini e cittadinanza europea. Un passo in più verso una matura democrazia europea.

RS