



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

L'EUROPA VERSO UN 'POLITICAL COMPACT': OPZIONI PER USCIRE DALLA CRISI

n. 58 - giugno 2012

Approfondimenti

A cura dell'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale)

***L'EUROPA VERSO UN 'POLITICAL COMPACT':
OPZIONI PER USCIRE DALLA CRISI***

A cura di Daniela Schwarzer e Antonio Villafranca*

* Daniela Schwarzer è responsabile della ricerca, Unità integrazione europea, SWP, Berlino; Antonio Villafranca è responsabile e ricercatore senior, Programma Europa, ISPI e docente di Relazioni Internazionali, Università Bocconi.

INDICE

| | |
|---|---------|
| Premessa | Pag. 5 |
| 1. Definire la crisi dell'Eurozona: non solo debito pubblico | Pag. 5 |
| 2. La divergenza economica nell'Eurozona | Pag. 7 |
| 3. I sintomi della crisi e la cura della malattia dell'euro | Pag. 10 |
| 4. Verso una maggiore integrazione politica ed economica | Pag. 11 |
| 5. Conclusioni: come perseguire l'unione politica | Pag. 19 |

Premessa

L'Unione europea sta attraverso la più grave crisi dalla sua creazione negli anni Cinquanta. In effetti, l'intero processo d'integrazione europea è stato caratterizzato da diverse crisi sia provenienti dall'esterno (come, ad esempio, le crisi petrolifere degli anni Settanta) che dall'interno dell'Ue stessa (si pensi alla "politica della sedia vuota" da parte della Francia di De Gaulle o alle dure richieste di Margareth Thatcher sullo "sconto" nel bilancio Ue per i britannici). Molti analisti ed esperti sottolineano anche un carattere "benevolo" delle crisi europee, dato che proprio per risolvere queste ultime l'Ue è riuscita a progredire verso un cammino di maggiore integrazione (oltre che di allargamento dei suoi confini). Questo processo sarebbe peraltro basato su un solido approccio teorico – il neofunzionalismo – che spiega i passi avanti compiuti verso una maggiore integrazione proprio come conseguenza di uno "spillone" proveniente dal tentativo di aumentare i benefici ottenibili dal livello di cooperazione raggiunto fino a quel momento. Nella storia dell'integrazione europea la crisi sarebbe dunque funzionale a una maggiore cooperazione in Europa.

Questa visione ottimistica del ruolo delle crisi nel processo d'integrazione europea rischia però di risultare fuorviante nell'attuale contesto di crisi. Quest'ultimo, infatti, presenta delle peculiarità che possono vanificare le spinte propulsive tradizionalmente derivanti dalle crisi. L'esercizio di imparare dal passato questa volta potrebbe non funzionare più per il semplice fatto che ormai il presente è totalmente diverso dal passato. Ciò anzitutto perché il sistema bipolare da cui ha preso le mosse l'integrazione europea e in cui questa ha potuto dispiegare tutto il suo potenziale non esiste più. Nell'attuale contesto internazionale, le relazioni transatlantiche non rivestono più il ruolo centrale che avevano nei decenni scorsi. La corsa dei paesi emergenti sta sempre più spostando l'attenzione degli Usa verso le relazioni transpacifiche, mentre l'Ue appare addirittura come una minaccia all'ordine economico mondiale e non riesce a definire il ruolo che intende svolgere nell'attuale contesto politico internazionale caratterizzato da un crescente multipolarismo. A ciò si aggiunga il fatto che l'attuale crisi del debito nasconde le profonde debolezze strutturali della creazione della moneta unica la cui completa risoluzione imporrebbe un effettivo trasferimento di sovranità dal livello nazionale a quello europeo che difficilmente alcuni paesi europei sarebbero in grado di accettare.

Il rischio dunque che questa crisi sia più profonda e potenzialmente più pericolosa delle precedenti è notevole. È in gioco non solo l'esistenza della moneta unica, ma anche lo stesso modello di cooperazione comunitaria sviluppato nei decenni precedenti.

Questo rappresenta il contesto di riferimento del presente Approfondimento, che provvederà anzitutto a definire meglio i contorni dall'attuale crisi dell'Eurozona (che non può semplicemente essere definita una crisi del debito) per poi procedere a una valutazione critica delle iniziative sin qui promosse per rafforzarla. Inoltre grande attenzione verrà assegnata a delle indicazioni di "policy" che si basano su una definizione dell'attuale crisi molto più ampia di quella di "crisi del debito" e che prefigurano risposte – anche molto coraggiose – nella consapevolezza che il "fiscal compact" rappresenta solo una cura parziale alla 'malattia' Europa, soprattutto quando di questa vengono individuate le cause profonde (una crescente divaricazione nel potenziale competitivo tra i paesi membri) e non soltanto i sintomi (la crisi del debito). Infine verranno evidenziati i limiti e le modalità con le quali sarebbe possibile muoversi verso un'integrazione politica.

1. Definire la crisi dell'Eurozona: non solo debito pubblico

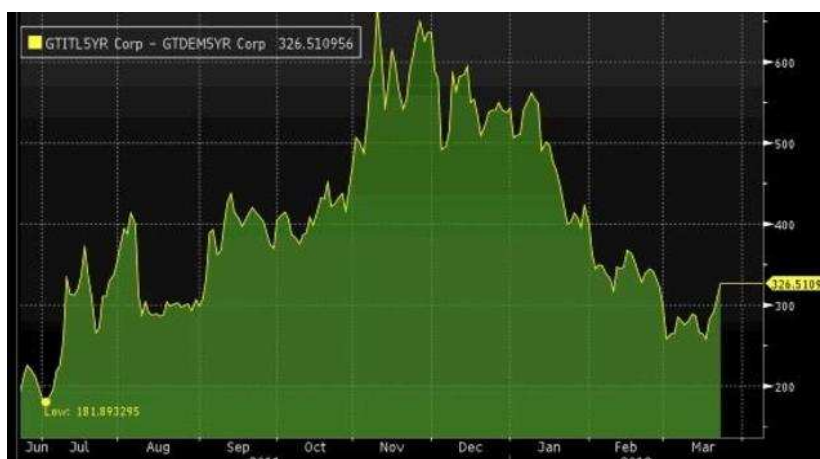
Con un approccio eccessivamente giornalistico la crisi in cui versa oggi l'Unione europea e, in particolare, l'Eurozona viene normalmente definita come "crisi del debito". In effetti, dallo scoppio della crisi economica nel 2008 i debiti pubblici di molti paesi membri dell'Ue sono schizzati in alto o perché si sono aiutate fortemente – se non addirittura nazionalizzate – molte banche (si pensi al caso irlandese o a quello spagnolo) o perché si è cercato di contenere l'impatto sociale della crisi e ripristinare le condizioni per il ritorno a un sentiero di crescita. Nella maggior parte dei paesi membri in realtà queste due motivazioni coesistono, anche se

assumono pesi diversi. In ogni caso l'effetto di tutto ciò è stato un'impennata dei deficit dei bilanci degli stati membri che hanno innalzato la media dell'indebitamento dell'Eurozona dal 69,3% nel 2008 all'87,4% nel 2011.

L'attenzione riservata ai conti pubblici dei paesi membri – e di conseguenza al continuo aumento del loro indebitamento – risulta peraltro perfettamente in linea con l'approccio che sin dal Trattato di Maastricht è stato seguito per evitare eventuali comportamenti di “free riding” da parte dei paesi che adottavano l'euro: il contenimento al 3% del rapporto deficit/Pil, reso operativo e sanzionabile dal Patto di stabilità e crescita (Psc); il rispetto del 60% nel rapporto debito/Pil, previsto già nel Psc ma reso cogente e operativo nel pacchetto di provvedimenti legislativi dello scorso autunno – denominato “Six Pack” – ben prima del più conosciuto e discusso “fiscal compact”. Pur volendo prescindere dal fatto che questi obiettivi numerici siano stati interpretati, eufemisticamente, in maniera flessibile (anche da parte di paesi come la Francia e la Germania che sono stati sottoposti a procedure di infrazione), resta il fatto che l'attenzione principale per verificare la solidità dell'euro è sempre stata rivolta al controllo dei conti pubblici dei singoli stati membri. È questo il segnale che è sempre stato mandato ai mercati e che i media hanno fatto proprio.

Non sorprende dunque che di fronte a conti pubblici sempre più deteriorati a causa della crisi (per i motivi sopra indicati) gli spread sui titoli di ogni paese rispetto alla Germania abbiano registrato aumenti record. Il binomio peggioramento dei conti pubblici-aumento degli spread ha catalizzato l'attenzione dei mercati e dei media negli ultimi tempi al punto che la riduzione dei deficit/debiti pubblici attraverso severe politiche di “austerità” è apparsa come l'inevitabile misura per ripristinare la fiducia dei mercati e ottenere una sensibile riduzione degli spread. Queste politiche sono di fatto state adottate (e in alcuni casi imposte) negli ultimi mesi in vari paesi dell'Eurozona e la stessa risposta europea alla crisi – attraverso il “fiscal compact” – appare perfettamente in linea con quello che è stato il tradizionale approccio europeo per difendere la solidità della moneta unica. All'inizio del 2012, in effetti, qualche segnale positivo in termini di riduzione degli spread si è registrato (si veda Fig. 1 per l'Italia), ma si è trattato in realtà di un effetto di breve durata e molto più probabilmente legato alle iniezioni di liquidità da parte della Banca centrale europea (Bce), che oltre a un programma di acquisto dei titoli degli stati in difficoltà (a partire dall'Italia) nel mercato secondario, nel giro di tre mesi ha messo a disposizione circa 1.000 miliardi di euro in prestiti a 3 anni al vantaggioso tasso dell'1% per le banche europee (tramite il cosiddetto Ltro). Finito l'effetto dell'iniezione di liquidità, gli spread sono tornati a salire malgrado le misure di “austerità” diventassero sempre più severe e il pareggio di bilancio assumesse addirittura un rilievo (quasi costituzionale all'interno di un nuovo Trattato (non Ue), ovvero il “fiscal compact”.

Figura 1 – Andamento dello spread tra titoli italiani e tedeschi a 10 anni (giugno 2011 - marzo 2012)



Fonte: Bloomberg 2012

Il temuto circolo vizioso “austerità-recessione-austerità” sembra infatti essersi innescato in alcuni paesi “periferici” dell’Eurozona e le revisioni al ribasso delle previsioni di crescita di molti paesi dell’Eurozona hanno reso evidente che la crisi è ben lungi dall’essere superata grazie alle misure fin qui approntate dall’Unione europea. Recentemente il dibattito si è finalmente spostato sulla crescita ed è quindi proprio sulla dinamica del potenziale di crescita dei singoli paesi membri dell’Eurozona che bisogna investigare per comprendere nel profondo le motivazioni della crisi attuale.

2. La divergenza economica nell’Eurozona

L’Eurozona è caratterizzata sin dalla sua creazione da un “peccato originale”, ovvero la presunzione che attraverso l’introduzione di una moneta unica si sarebbe potuto creare un’area economicamente omogenea. In realtà molti economisti avevano già messo in guardia rispetto a un assunto di questo tipo, sottolineando che l’Unione europea non rappresentava una “optimal currency area” e che quindi l’introduzione *sic et simpliciter* di una moneta unica presentava grossi rischi. Secondo invece i sostenitori dell’introduzione dell’euro, la presenza di squilibri all’interno dell’Eurozona avrebbe avuto soltanto una valenza temporanea e addirittura positiva. La differenza del livello di affidabilità e solidità tra i vari paesi che adottavano l’euro si sarebbe tradotta in un differente tasso pagato sul debito pubblico di ogni stato. Il differenziale dei tassi d’interesse all’interno dell’Eurozona avrebbe favorito il movimento dei capitali dai paesi “core” (ovvero da quelli “tripla A” con bassi tassi d’interesse) ai paesi periferici dell’Eurozona che offrivano interessi più alti. Tale movimento dei capitali avrebbe aumentato il potenziale di crescita di questi ultimi paesi che avrebbero così via via ridotto il “gap” rispetto ai paesi economicamente più importanti (dando quindi luogo a un fenomeno di “catching-up”). A ben vedere, nei primi 10 anni dalla creazione dell’euro questi movimenti dei capitali si sono verificati, ma purtroppo essi non si sono tradotti in un avvicinamento delle economie periferiche verso le economie più solide perché non hanno dato luogo a investimenti produttivi capaci di aumentare il potenziale di crescita dei paesi interessati, quanto piuttosto ad aumenti delle spese correnti che hanno innalzato artificialmente il livello di benessere dei cittadini, che di conseguenza è risultato essenzialmente finanziato a debito (l’esempio più eclatante in tal senso è rappresentato dalla Grecia).

Il problema dunque più rilevante derivante dall’introduzione dell’euro è rappresentato dalla modesta convergenza dei fondamentali macroeconomici tra i vari paesi. Guardando in dettaglio i dati alcuni segnali positivi verso la convergenza si sono in realtà ottenuti a livello di intera Eurozona. Il caso più significativo è rappresentato dai tassi d’interesse. Se, infatti, è vero, come segnalato sopra, che i differenziali sono rimasti dopo l’introduzione dell’euro, è altresì vero che essi si sono enormemente ridotti segnalando così l’indubbio vantaggio per i paesi “periferici” derivante dall’ombrello protettivo fornito dall’appartenenza all’Eurozona. Al riguardo basti pensare che nel 1995 il tasso d’interesse offerto per i propri titoli a 10 anni da Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna era in media pari a circa il 12,1%, ovvero il 40% in più dei tassi mediamente offerti dalla Francia e dalla Germania (dati Eurostat). Stessa tendenza verso la convergenza si è potuta registrare in merito all’andamento dei prezzi (indice dei prezzi al consumo) che nel periodo 2000-2008 si è attestato intorno al 2,3% nell’intera Eurozona; un risultato davvero degno di nota soprattutto se comparato con i livelli dei decenni precedenti.

Tuttavia questi risultati in termini di convergenza economica a livello di Eurozona hanno nascosto importanti trend divergenti all’interno dell’Eurozona stessa, ovvero tra i paesi che ne fanno parte. È questo un aspetto che merita di essere colto pienamente in quanto ha assunto un peso significativo dopo lo scoppio della crisi. In pratica fino al 2008 i mercati si sono “accontentati” di osservare i dati macroeconomici dell’Eurozona nel proprio complesso (il livello dei prezzi, i tassi d’interesse medi, il livello dell’indebitamento medio ecc.), ma la diversa esposi-

zione degli stati dell'Eurozona alla crisi ha spostato l'attenzione dei mercati dal livello europeo a quello dei singoli stati nazionali. È in questo momento che le contraddizioni dell'Eurozona sono emerse nella loro gravità. I media e molti analisti hanno denominato questa fase europea come crisi del debito, ma a ben vedere ciò che importa ai mercati non è tanto il debito in sé, quanto piuttosto la sostenibilità del debito ovvero la capacità di un paese di crescere e, di conseguenza, di ripagare il proprio debito.

È proprio sulle potenzialità di crescita all'interno dell'Eurozona che si registrano vistose divergenze. Per una valutazione precisa di tali differenti potenziali due variabili vanno principalmente monitorate: la produttività del lavoro e il livello dei prezzi. Infatti, per grandi linee la capacità di un paese di competere a livello internazionale dipende da quanto produce per ora lavorata (ovvero la produttività del lavoro) e dal prezzo a cui lo produce (nel caso della competizione tra i paesi dell'Eurozona è ovviamente eliminata la variabile legata al tasso di cambio dato che questo risulta irrevocabilmente fisso). Ponendo pari a 100 la produttività media del lavoro nell'Eurozona tra il 2000 e il 2008, si osservano performance molto diverse tra i paesi periferici e quelli "core", in particolar modo la Germania¹. La Grecia ha infatti registrato un dato molto negativo (68,9), così come il Portogallo (53,1) e la Spagna (89,6). L'Italia (con 92,4) ha registrato un dato appena di poco inferiore alla media dell'Eurozona, ma questo risulta fuorviante in quanto l'Italia aveva registrato un dato superiore alla media degli altri paesi nel decennio precedente, quindi ha subito un grande rallentamento nella sua produttività del lavoro, anzi in alcuni anni l'Italia è addirittura stata fanalino di coda nell'Europa a 27 in termini di aumento annuo della produttività del lavoro.

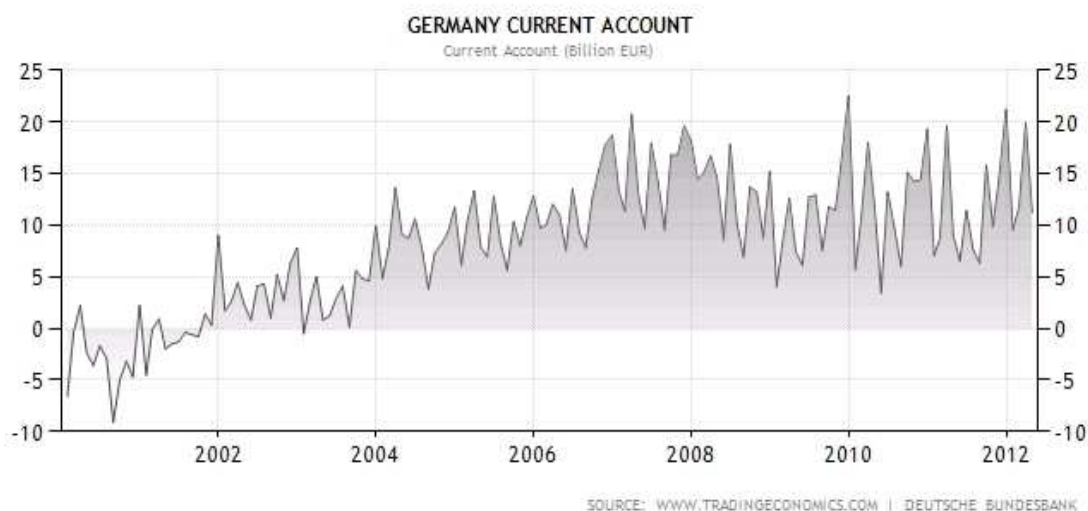
Sostanzialmente diversa è invece risultata la situazione tedesca che attraverso oculate politiche industriali, energetiche, infrastrutturali, di ricerca e sviluppo è riuscita ad aumentare considerevolmente la propria produttività del lavoro (109,7). Per mantenere la propria posizione competitiva nei confronti della Germania, i paesi periferici dell'Eurozona avrebbero dovuto registrare un andamento dei prezzi inferiore rispetto alla media dell'Eurozona, ma in realtà le cose sono andate all'opposto. Rispetto a una media dell'inflazione nell'Eurozona nel periodo 2000-2008 pari al 2,3%, nei paesi periferici si sono registrati valori più alti (3,4% in Grecia, 3% in Portogallo, 3,3% in Spagna e 2,5% in Italia). Attraverso invece politiche di moderazione salariale favorite anche da sostanziali riforme nei meccanismi di negoziazione sindacale, la Germania è riuscita a tenere l'incremento dei propri prezzi al di sotto della media dell'Eurozona (ovvero appena l'1,8%). Quindi la Germania è riuscita nel duplice obiettivo non solo di migliorare la propria produttività del lavoro ma anche di produrre a costi contenuti, mentre al contrario i paesi periferici non sono riusciti a compensare la bassa performance in termini di produttività del lavoro con prezzi più bassi rispetto alla Germania. Tutto ciò si traduce in una notevole differenza in termini di competitività dei vari paesi all'interno dell'Eurozona, ovvero in diversa capacità di esportare. Si è così assistito a una vera e propria divaricazione speculare tra i saldi positivi di parte corrente accumulati di anno in anno dalla Germania e il deficit registrato dai paesi periferici².

Non sorprende quindi che mentre la Germania presentava un deficit delle partite correnti nel 2000 pari a 35,2 miliardi di euro, nel 2011 ha sfiorato i 162 miliardi di euro (si veda Fig. 2).

¹ Si veda A. VILAFRANCA, *Piggybacking Pigs. The future of Euroland after the Greek crisis*, Ispi Policy Brief n. 179, marzo 2010.

² Si veda C. ALTOMONTE - A. VILAFRANCA, *Not only public debt: towards a new Pact on the Euro*, Ispi Policy Brief n. 198, ottobre 2010.

Figura 2 – Saldo delle partite correnti della Germania (in mld di euro)



La divergenza economica all'interno dell'Eurozona espressa nella componente più importante – ovvero la capacità di ogni paese di competere e quindi di crescere – è aumentata notevolmente nei primi dieci anni di vita dell'euro. Questo rappresenta dunque il vero “peccato originale” dell'euro, ovvero credere che si sarebbe verificata convergenza economica nell'Eurozona, mentre i dati mostrano esattamente il contrario. Tale divergenza presenta peraltro problemi non indifferenti in termini di impatto della politica monetaria della Bce sui singoli stati. I limiti infatti del “one-fits-all model” (ovvero di un'unica politica monetaria valida per tutti i paesi che adottano l'euro) possono essere evidenti. In presenza di andamenti divergenti delle economie dell'Eurozona, la Bce è chiamata a fissare un unico tasso d'interesse. È probabile – e inevitabile – che si prenda come “benchmark” per la fissazione del tasso la più importante economia europea, ovvero quella tedesca. Ma se in Germania si registra una crescita sostenuta, e si ha di conseguenza il rischio di un surriscaldamento dell'economia e di un aumento dei prezzi, la Bce sarebbe orientata a un aumento dei tassi. Se, però, nel frattempo i paesi periferici si trovano in un'altra posizione del ciclo economico – ovvero in una situazione di stallo dell'economia se non addirittura in piena recessione – un aumento dei tassi peggiorerebbe la situazione, assumendo quindi una funzione prociclica.

Questi problemi di divergenza si possono verificare anche in paesi federali, come gli Usa, ma in questi casi vengono in soccorso alcuni meccanismi di riequilibrio che mancano quasi del tutto all'interno dell'Eurozona. Basti pensare, a titolo d'esempio, a uno stato americano in forte dissesto finanziario, come la California. In questo caso la situazione non è degenerata perché la California può contare anche sul bilancio federale Usa che sposta, in maniera più o meno diretta, fondi dagli stati in surplus a quelli in deficit. Certamente questo non può avvenire in Europa non solo per l'esiguità dei fondi assegnati al livello comunitario (inchiodati intorno all'1% del Pil europeo), ma anche perché la stessa logica di assegnazione dei fondi è solo in parte coerente con un criterio redistributivo. Inoltre in un paese federale come gli Usa esiste anche un meccanismo di riequilibrio “privato” rappresentato dalla mobilità dei lavoratori i quali tendono a spostarsi dagli stati in difficoltà a quelli più prosperi in cerca di migliori opportunità occupazionali. Questo aspetto è spesso sopravvalutato ma è comunque bene ricordare che le barriere di carattere culturale (non ultime quelle di tipo linguistico) unite a quelle di carattere regolamentare (come la rigidità degli ordini professionali, oltre che i problemi legati al pieno riconoscimento dei titoli di studio, la possibilità di erogare lo stesso servizio alle stesse condizioni economiche in tutta Europa ecc.) determinano una segmentazione dei mercati del lavoro e determinano una bassa mobilità del lavoro.

In conclusione dunque nei primi 10 anni dall'introduzione dell'euro la divergenza economica tra i paesi che l'hanno adottato è cresciuta considerevolmente. Ciò mette a rischio il "one-fits-all model" adottato nel campo della politica monetaria, soprattutto in presenza di un contesto non federale in cui né il bilancio né meccanismi privatistici, come la mobilità del lavoro, possono svolgere un ruolo di riequilibrio. Queste considerazioni sono estremamente importanti quando si intende individuare un "political compact" dell'Eurozona perché enfatizza le lacune di tipo istituzionale all'interno dell'Eurozona (molto più che all'interno dell'intera Unione europea). Ciò permette anche di interpretare in modo diverso il tema della "solidarietà" tra i paesi membri che non va confusa come "beneficenza" dai paesi "core" a quelli periferici, ma come predisposizione di meccanismi capaci di riequilibrare, almeno in parte, le divergenze presenti all'interno della stessa area. Nella definizione di un "political compact", ovvero di una "road map" che individui i prossimi passi da compiere nel senso di una maggiore integrazione europea, questo appare un passaggio fondamentale.

3. I sintomi della crisi e la cura della malattia dell'euro

Come evidenziato nel paragrafo precedente, la crescente divergenza economica rappresenta la vera malattia dell'Eurozona, mentre la crisi del debito rappresenta soltanto un suo sintomo. Questa separazione tra malattia e sintomo è di grande importanza in quanto permette un'analisi critica delle proposte che negli ultimi mesi sono state avanzate per uscire dalla crisi. Se infatti si confonde la crisi del debito con la malattia, si potrebbe ritenere sufficiente esercitare un controllo rigido e rigoroso dei conti pubblici per risolverla. Ma in realtà tale misura potrebbe risultare doppiamente inefficace. Lo sarebbe *ex ante* perché lo strettissimo controllo del deficit o debito pubblico non permetterebbe di segnalare gravi situazioni di squilibrio, come quella della Spagna che addirittura nel 2008 segnava un surplus di bilancio e in cui invece i problemi derivavano dalla creazione di una grossa bolla immobiliare favorita da un sistema bancario estremamente frammentato e fragile. L'inefficacia potrebbe inoltre essere *ex post* in quanto un'eccessiva attenzione al rispetto degli obiettivi di bilancio potrebbe deprimere ulteriormente le prospettive di crescita e innescare un circolo vizioso (ciò che molti commentatori lamentano in Grecia e che sembra verificarsi anche in Italia).

È questo il rischio che si corre con l'applicazione relativamente rigida del pareggio di bilancio contenuto all'interno del "fiscal compact". Quest'ultimo mira principalmente a curare il sintomo (la crisi del debito) ma non riesce a sconfiggere la vera malattia, ovvero la divergenza economica e le diverse potenzialità di crescita. Affinché invece la cura risulti efficace bisogna includere all'interno di un "political compact" una serie di misure che mirino al cuore della malattia, attraverso una devoluzione di competenze verso il livello comunitario che punti al coordinamento delle politiche economiche dei vari paesi che non si esaurisca (come invece il "fiscal compact" fa) al mero coordinamento delle politiche di bilancio. Con ciò non si intende affermare che il "fiscal compact" risulti inutile, né tanto meno che dovrebbe essere rigettato. Esso rappresenta semplicemente una risposta parziale, un primo passo verso un coordinamento delle politiche economiche capace di incidere sul potenziale di crescita dei paesi membri. In questo senso, quindi, oltre allo stretto coordinamento fiscale risulta quanto mai necessario procedere anche ad un coordinamento di altre politiche, da quella industriale a quella del lavoro e del welfare, da quella energetica a quella dell'istruzione. A tutto ciò andranno inoltre aggiunti interventi a livello comunitario che vadano nella direzione di creare un vero mercato unico attraverso iniziative che impediscano la segmentazione dei mercati e permettano anche investimenti infrastrutturali di importanza strategica per l'Europa. Infine tale "political compact" dovrebbe includere una diversa concezione della solidarietà che miri, almeno parzialmente, a un concreto effetto redistributivo e che permetta la gestione dell'urgenza (crisi di liquidità/solvibilità dei paesi e dei loro sistemi bancari) attraverso meccanismi adeguati e credi-

bili (dai cosiddetti “fondi salva stati” fino all’ipotesi di Eurobond) anche in termini di ammontari disponibili.

Tutto ciò si traduce dunque in un’importante cessione di sovranità dal livello nazionale a quello europeo, che ha profonde ricadute anche in termini di cooperazione all’interno dell’intera Unione europea. Se è infatti auspicabile che tale ulteriore salto in avanti verso una maggiore integrazione possa avvenire a livello dell’Ue a 27, risulta invece indispensabile che avvenga a livello di Eurozona. In altri termini l’Europa a due velocità esiste già. I paesi che fanno parte dell’Eurozona presentano delle esigenze – legate al pieno funzionamento della moneta comune – decisamente più stringenti di quelle degli altri paesi dell’Ue. Cercare a tutti i costi un accordo a 27 non appare in questo momento necessario. La stessa cancelliera Angela Merkel ha recentemente sottolineato l’esigenza di intervenire con forza a livello di Eurozona, ovviamente senza alcun intento discriminatorio nei confronti degli altri paesi che potranno decidere, anche in funzione di una loro futura adesione all’euro, se e in che misura condividere le nuove iniziative. Sarebbe tuttavia opportuno non limitarsi a esporre il problema, ma iniziare a indicare con precisione quali sono i passi da compiere nella direzione di una maggiore cooperazione all’interno dell’Eurozona. Nei paragrafi successivi vengono dunque presentate più in dettaglio le opzioni disponibili per una maggiore integrazione politica ed economica.

4. Verso una maggiore integrazione politica ed economica

Dalla primavera del 2010 la gestione della crisi del debito sovrano è stata accompagnata dal dibattito sulla riforma delle strutture di governance. Diverse misure sono state implementate: il “Six Pack” e il “Two Pack” (pacchetti legislativi di riforma del Patto di stabilità e crescita e di coordinamento delle politiche economiche), il “fiscal compact” e l’“Euro Plus Pact”. Tutte queste misure mirano a creare una migliore cornice di governance che dovrebbe prevenire crisi future, e limitare le perdite potenziali da parte dei “donors” nei meccanismi di salvataggio. Esse rappresentano alcune delle misure necessarie per convincere i mercati finanziari a reinvestire nel debito pubblico dei paesi dell’area dell’euro. Inoltre sono stati introdotti con cadenza regolare incontri dell’Eurogruppo, mentre la Banca centrale europea è andata incontro a un cambiamento significativo del suo ruolo diventando così l’attore più attivo nella gestione della crisi del debito sovrano. Ma la decisione più importante in termini di funzionamento dell’Unione economica e monetaria (Uem) è probabilmente rappresentata dall’introduzione dello European Financial Stability Facility (Efsf) e del Meccanismo europeo di stabilità (Mes). Tuttavia malgrado questi progressi nel definire le strutture di governance europea, l’esigenza di una maggiore integrazione politica ed economica è al centro del dibattito politico. Di seguito vengono indicate varie decisioni che dovrebbero essere prese per procedere verso tale integrazione.

4.1 Verso un’unione bancaria europea

La prospettiva della creazione di un’unione bancaria europea è diventata una priorità politica in quanto risulta ormai sempre più evidente che diversi paesi dell’Eurozona si trovano in una trappola per cui i conti pubblici deteriorati e le debolezze del settore bancario si alimentano a vicenda. Ciò che sta accadendo in Spagna rappresenta probabilmente l’esempio più lampante in questo senso.

Esistono essenzialmente due motivi principali per procedere a un’unione bancaria: la risoluzione della crisi e altre ragioni di tipo strutturale legate alle specificità dell’Eurozona. Con riferimento al primo punto si possono elencare ulteriori tre motivi per cui l’unione bancaria rappresenta una via d’uscita dalla crisi attuale:

1. un’unione bancaria potrebbe gestire i deflussi di capitali che si stanno verificando in vari paesi membri. La Spagna ha certamente registrato il deflusso maggiore, ma in realtà tutti i

paesi periferici dell'Eurozona stanno affrontando lo stesso problema che, a sua volta, contribuisce allo stallo del mercato interbancario e a un intervento obbligato da parte della Bce per fornire la liquidità necessaria. Questi deflussi stanno ponendo delle enormi sfide alle banche dei paesi periferici e ciò, di conseguenza, fa anche alzare il costo per il rifinanziamento del debito sovrano. Esiste una chiara somiglianza a quanto già accaduto nel caso del fallimento di Lehman Brothers perché anche in quel caso il mercato interbancario si era bloccato a causa del clima di sfiducia che si era creato tra le banche. Se fosse esistito uno schema di intervento che andasse oltre il semplice salvataggio delle banche in difficoltà, in grado di imporre, ad esempio, "hair-cuts" in alcuni casi e ricapitalizzazioni in altri, la sfiducia in alcune istituzioni finanziarie non sarebbe crollata in maniera così devastante. Invece non esisteva nessuno schema di risoluzione né tra le varie istituzioni finanziarie né tra i vari paesi. Ne consegue che il primo pilastro di un'unione bancaria non può che essere uno schema europeo di ricapitalizzazione e di salvataggio. È infatti molto meno dispendioso utilizzare questo schema piuttosto che salvare le banche a livello nazionale .

2. gli investitori sono preoccupati non solo del fatto che le banche potrebbero andare in default sul loro debito o sui loro depositi, ma temono anche che i paesi periferici dell'Eurozona potrebbero abbandonare l'euro con la conseguenza che ci sarebbe un deprezzamento del valore dei depositi bancari. In altri termini si registra un rischio di tasso di cambio che solo in parte può essere gestito mediante lo schema sopra proposto. Il modo migliore per affrontare questo problema è quello di prevedere un'assicurazione sui depositi che copra anche il rischio di deprezzamento degli stessi (almeno fino a una certa soglia). L'obiettivo di una tale assicurazione è quello di ristabilire un clima di fiducia tale per cui non dovrebbe essere necessario farvi ricorso.
3. scopo di un'unione bancaria è anche quello di fornire supporto in caso di eccessive perdite da parte delle banche in modo da spezzare il circolo vizioso per cui le debolezze del sistema bancario si trasmettono all'indebitamento statale e viceversa. Basti pensare al caso irlandese in cui il salvataggio delle banche ha portato a un estremo deterioramento delle finanze pubbliche. All'interno di un'unione bancaria le banche invece non sono più nazionali ma europee, rendendo quindi più labile il legame con i conti pubblici.

Lo schema sopra proposto dovrebbe anche prevedere regole chiare in merito al coinvolgimento (e alle perdite) in capo agli investitori in caso di default di una banca. Una situazione quindi opposta a quella sperimentata in Spagna in cui un approccio graduale sta alimentando la speculazione dato che non è ben chiaro chi alla fine dovrà sopportare le perdite. Evidentemente un'unione bancaria eviterebbe questo tipo di speculazione anche se va riconosciuto che l'introduzione di tali regole, almeno all'inizio, potrebbe generare qualche timore negli investitori.

Infine vanno aggiunte motivazioni a carattere più "strutturale"; anche a prescindere dalla crisi odierna, un'unione bancaria rappresenta, infatti, un necessario complemento al mercato unico ed all'unione monetaria. L'assenza di una vera e propria supervisione europea del sistema bancario e degli altri strumenti sopra indicati potrebbe ostacolare l'integrazione dei mercati finanziari in Europa o, nel peggiore dei casi, determinare una situazione in cui controllo politico/regolamentare risulta cronicamente in ritardo rispetto all'integrazione finanziaria.

4.2 Verso una piena unione fiscale

Dallo scoppio della crisi del debito sovrano, il focus nell'ambito delle politiche di bilancio è stato principalmente sulla definizione degli obiettivi delle politiche di bilancio e sul miglioramento dei meccanismi sanzionatori e di supervisione, con l'obiettivo di limitare i problemi di azzardo morale e di contagio. Questa conclusione, per quanto importante, risulta comunque parziale e dovrebbe invece includere una visione più ampia in tema d'integrazione delle fi-

nanze pubbliche. L'obiettivo dovrebbe essere quello di creare un meccanismo efficace capace di evitare crisi finanziarie auto-alimentate. In particolare tale obiettivo potrebbe essere raggiunto attraverso cinque componenti: un fondo europeo di liquidità, un fondo di ricapitalizzazione delle banche, una procedura nel caso di insolvenza degli stati, Eurobond con garanzia comune per una tranche significativa dei debiti pubblici nazionali e un più stretto coordinamento delle politiche economiche. Di seguito vengono fornite delle specifiche in merito a queste misure, che riguardano sia i problemi di liquidità e solvibilità dei singoli stati che l'azzardo morale e la prevenzione di future crisi finanziarie.

❖ **Creazione di un fondo di liquidità**

Il cuore del meccanismo di gestione della crisi potrebbe essere rappresentato dalla creazione di un Fondo europeo di liquidità costruito intorno al Mes che fornirebbe un immediato sollievo ai paesi dell'Eurozona con problemi di liquidità. Al fine di evitare crisi finanziarie che si auto-alimentano, l'interesse sui prestiti ottenuti attraverso tale fondo dovrebbe essere solo di poco superiore ai tassi d'interesse pagati dagli altri paesi dell'Eurozona che non presentano problemi di rifinanziamento. L'erogazione del credito dovrebbe seguire regole chiare e trasparenti. L'attuale approccio del Mes, secondo il quale i pagamenti seguono programmi di ristrutturazione controllati dal Fondo monetario internazionale (Fmi), rispetta proprio questo criterio. La presentazione di un piano realistico per ripristinare la sostenibilità delle finanze pubbliche – che per definizione può essere applicato solo a quegli stati che sono sostanzialmente solvibili – rappresenta un'importante preconditione. L'esistenza di un tale fondo potrebbe stabilizzare le aspettative dei mercati al punto di prevenire attacchi speculativi su quegli stati che sono solvibili nel medio e lungo termine ma presentano problemi di liquidità nel breve termine. Affinché il fondo possa pienamente dispiegare i suoi effetti di stabilizzazione un volume significativo di risorse dovrebbe essere disponibile. Linee di credito fino al 10% del Pil dell'Eurozona (attualmente intorno ai 920 miliardi di euro) rappresenterebbe un ammontare adeguato se contestualmente venissero anche avviati gli Eurobond (si veda sotto). Tale fondo dovrebbe comunque, al contempo, essere sufficientemente piccolo per non mettere a repentaglio la solvibilità dei paesi con il più alto rating. Inoltre tramite l'ancoraggio al Pil l'ammontare complessivo crescerebbe di pari passo con la produzione economica dell'area dell'euro, assicurando quindi che le garanzie rimarranno adeguate anche in futuro.

Va comunque riconosciuto che un tale intervento sulla sovranità fiscale degli stati membri potrebbe produrre tensioni politiche e ridurre l'uropeismo nel paese oggetto di intervento da parte del fondo almeno per un certo periodo di tempo. Deve essere quindi assolutamente chiaro che solo i governi potranno chiedere volontariamente l'intervento del fondo e che l'Ue non potrà obbligarli a farlo.

❖ **Procedure per l'insolvenza**

Una procedura ordinata di ristrutturazione del debito degli stati in difficoltà si rivela necessaria quando politiche di bilancio inadeguate e uno sfavorevole contesto rendono il paese impossibilitato a servire il proprio debito. In questo caso una soluzione di compromesso deve essere trovata tra gli interessi dei creditori e l'obiettivo di riduzione dell'indebitamento del paese fino al punto in cui questo non ostacoli il ritorno a un normale sentiero di crescita. Molte critiche nei confronti di un eventuale default sovrano nell'Ue si incentrano sul fatto che i costi politici e sociali per il governo interessato sarebbero insopportabili e che il default di uno dei membri dell'Eurozona getterebbe discredito sull'intera Ue, con conseguenze ancora più gravi per l'Eurozona. In effetti il default di un paese genererebbe enormi costi politici e dovrebbe dunque essere evitato sin dall'inizio. Tuttavia strumenti come prestiti di emergenza o proroghe nel pagamento dei prestiti risultano inadeguati quando un paese è veramente insolvente. I costi politico-sociali di lungo termine legati a un soffocante carico di debito sarebbero necessariamente più alti di quelli legati a una procedura di insolvenza ordinata. Inoltre

un'insolvenza ordinata di un singolo paese sarebbe probabilmente meno dannosa per la reputazione dell'Ue rispetto a una situazione in cui alcuni stati membri risultano permanentemente in una situazione di fatto di amministrazione esterna e costretti a inviare parti significative del loro reddito nazionale e dei ricavi statali all'estero.

Riguardo invece al fatto che il default ordinato di uno stato colpisce la reputazione degli altri stati dell'euro determinando così nuovi aumenti dei tassi d'interesse dei paesi dell'Eurozona, va rilevato che questo effetto può essere neutralizzato attraverso la fornitura di liquidità per i governi solvibili (come previsto sopra). In effetti, bisognerebbe fare molta attenzione a non introdurre un meccanismo di ristrutturazione del debito sovrano se non si predispongono adeguati meccanismi di prevenzione di crisi di liquidità in altri paesi, inoltre con l'obiettivo di minimizzare i costi e i rischi di un default sovrano, i criteri per la ristrutturazione del debito dovrebbero essere definiti nel modo più chiaro possibile. Sarebbe anche opportuno mettere in moto un processo che inizi all'interno dell'Unione europea ma che possa continuare attraverso un dialogo da instaurare nel G20 con il Fmi e specialmente con gli Stati Uniti. Questo migliorerebbe le chance per la creazione di un meccanismo di insolvenza internazionale nel medio termine. La American Insolvency Law prevede già delle procedure specifiche di insolvenza per le entità locali ("chapter 9") e quindi un approccio simile potrebbe essere seguito nell'Ue come parte della regolamentazione del mercato finanziario. Un ente *ad hoc* potrebbe essere creato per l'avvio e la gestione delle procedure di insolvenza su richiesta di una quota significativa di creditori o del governo del paese considerato. Il debito nazionale dovrebbe essere ridotto fino al punto in cui risulti nuovamente sostenibile, mentre i crediti relativi a eventuali Eurobond emessi e al fondo di liquidità dovrebbero comunque avere priorità e sarebbe esclusi dalla ristrutturazione.

Ma anche un'altra soluzione è possibile, ovvero lo scambio del debito sovrano di uno stato con Eurobond e nuovi titoli nazionali. In questo caso agli investitori sarebbe richiesto di accettare una "clausula di azione collettiva" che riconosca una tale procedura di insolvenza. L'incentivo, dal punto di vista dei creditori, riguarda il fatto che gli Eurobond sarebbero più sicuri in quanto tutti gli stati dell'Eurozona garantirebbero collegialmente. In cambio essi dovrebbero accettare le procedure di insolvenza per i nuovi titoli nazionali emessi. Le garanzie comuni tenderebbero quindi a rendere il loro investimento in parte più sicuro (in particolare per i così detti "blue bonds"), e di certo non meno sicuro nella sua totalità (in un mix di "blue bonds" e "red bonds", si veda sotto). Se questo approccio dovesse essere preferito, gli stati dell'Eurozona dovrebbero accordarsi per includere tali clausole nei contratti di collocamento dei loro titoli futuri.

Nel dibattito pubblico è stato a volte affermato che un meccanismo di ristrutturazione del debito sovrano non è realmente necessario per riportare l'indebitamento a livelli accettabili. In alternativa è stato proposto che fondi provenienti dall'Efsf o Mes potrebbero essere utilizzati per comprare con uno sconto titoli del debito pubblico nel mercato secondario; queste idee sono state anche incluse all'interno delle conclusioni del summit del 21 luglio 2011. Dato che i titoli del governo greco erano negoziati al 70% del loro valore è stato sostenuto che attraverso l'acquisto di questo debito nel mercato finanziario si sarebbe potuto ridurre significativamente il livello dell'indebitamento greco. Tuttavia questa proposta risulta difficilmente accettabile dal punto di vista strettamente economico e non perfettamente rispondente all'esperienza storica. L'attuale prezzo dei titoli greci è così basso semplicemente perché gli investitori nutrono grossi dubbi sulla solvibilità della Grecia e di conseguenza sulla possibilità di essere ripagati. Qualsiasi programma di acquisto dei titoli per ridurre il debito greco farebbe diminuire questi dubbi e aumentare il prezzo dei titoli nel mercato secondario. Ne consegue che sarebbe impossibile acquistare una quota considerevole di titoli ai bassi prezzi originariamente osservati.

❖ **Introduzione degli Eurobond**

La terza componente per una significativa difesa contro le crisi finanziarie sarebbe rappresentata dall'introduzione degli Eurobond. L'idea è quella di creare un titolo europeo attraverso il

quale gli stati membri sarebbero in grado di finanziare parte del loro debito statale (fino al 60%). Questo titolo dovrebbe essere particolarmente sicuro e liquido. L'ampiezza del mercato per tali "blue bonds" sarebbe comparabile a quella degli "US Treasury bills", assicurando così agli stati membri tassi d'interesse particolarmente bassi. Infatti la maggiore liquidità e sicurezza di questi titoli – attraverso una condivisione di garanzie e responsabilità da parte degli stati dell'Eurozona – porterebbe i tassi d'interesse sotto la media dell'area dell'euro, se non addirittura al di sotto dei tassi dei "bund" tedeschi. Per il debito al di sopra del 60% del Pil i paesi dell'Eurozona dovrebbero emettere titoli nazionali per i quali sarebbero gli unici garanti. Questi "red bonds" sarebbero ripagati solo dopo i "blue bonds". Sarebbero quindi più rischiosi e conseguentemente il loro utilizzo risulterebbe più costoso rispetto ai "blue bonds". Questo darebbe agli stati membri un chiaro incentivo a evitare l'indebitamento al di sopra del 60%. Quindi l'introduzione di "blue bonds" e "red bonds", non solo abbasserebbe il costo dell'indebitamento per la quota inferiore al 60%, ma creerebbe anche un importante incentivo verso la disciplina di bilancio.

Fondamentalmente un Fondo di liquidità e una Procedura di insolvenza come quelle descritte sopra, sarebbero in grado di risolvere molti problemi di liquidità e insolvibilità anche senza Eurobond, ma l'introduzione di "blue bonds" renderebbe meno probabile il ricorso al Fondo da parte degli stati. Di conseguenza questi Eurobond ridurrebbero l'ammontare necessario per eventuali prestiti del Fondo di liquidità. Questo è particolarmente importante in una situazione come quella attuale in cui una significativa espansione del Mes potrebbe minacciare il rating di alcuni paesi, come per esempio in Francia. La difficoltà che si incontra nella situazione odierna riguarda il fatto che se il premio di rischio sul debito di un paese cresce, tutti i suoi vecchi debiti devono essere riconsiderati al più alto tasso d'interesse. Con l'introduzione dei "blue bonds" e "red bonds" questo si applicherebbe solo agli ultimi, riducendo così il pericolo che il paese possa andare in default.

❖ **Coordinamento e supervisione macroeconomica**

Come osservato nel paragrafo 3, l'inclusione di una componente legata a una supervisione macroeconomica è molto importante per superare la crisi. Infatti se da un lato regole di bilancio più stringenti avrebbero potuto evitare la crisi greca (se fossero state in grado di impedire i deficit eccessivi nel passato decennio) dall'altro esse non sarebbero state d'aiuto nel caso spagnolo o irlandese. Questi paesi presentavano surplus di bilancio fino a poco prima dello scoppio della crisi.

Le attuali proposte per limitare gli squilibri macroeconomici affrontano tale problema in maniera più o meno estesa, anche se nessuno di essi risulta del tutto soddisfacente. L'"Euro Plus Pact" rappresenta la proposta più debole. Questo infatti non sarebbe stato in grado di prevenire la crisi attuale e di conseguenza non sarebbe probabilmente in grado di evitare crisi future. Ad esempio da un lato è vero che l'indicizzazione dei salari ha contribuito in alcuni casi a peggiorare la competitività di alcuni paesi, ma dall'altro non è risultato un fattore decisivo nel surriscaldare le economie di Spagna e Irlanda. Inoltre il riconoscimento dei titoli di studio potrebbe migliorare in qualche modo la mobilità del lavoro e in tal modo contribuirebbe a far diminuire la disoccupazione attraverso flussi migratori in uscita in Spagna, Grecia o Irlanda, ma allo stesso tempo potrebbe generare fenomeni di "fuga dei cervelli" e danneggiare le prospettive di crescita di questi paesi. Allo stesso modo la creazione di regole comuni per una "corporate tax", così come l'aumento dell'età di pensionamento nell'Eurozona, non sarebbero stati in grado di evitare la crisi attuale e non è nemmeno chiaro in che modo avrebbe aumentato la competitività o la sostenibilità dei conti pubblici. Infine va rilevato che tale Patto non riconosce la competitività come un concetto "relativo" e che i problemi in termini di competitività dei prezzi non possono essere affrontati implementando le stesse misure per paesi che presentano deficit e surplus della bilancia dei pagamenti. Qualsiasi soluzione invece dovrebbe essere basata sul miglioramento della competitività in termini di prezzo dei paesi più deboli

accompagnato specularmente da un relativo deterioramento della competitività dei paesi più forti o alternativamente da una diminuzione della domanda aggregata dei paesi in debito e da un aumento della domanda aggregata dei paesi in surplus.

La proposta legislativa originariamente avanzata dalla Commissione Europea in merito allo “scoreboard” (inclusa nel cosiddetto “Six Pack”) va invece accolta più positivamente. Essa si basa sul monitoraggio degli squilibri macroeconomici attraverso una serie di indicatori che includono la bilancia delle partite correnti, l’andamento del tasso di cambio reale, la crescita del credito oltre che del prezzo degli immobili. Se un paese presenta significativi squilibri macroeconomici e non riesce a risolvere tali problemi, l’Ue può imporre delle sanzioni del tutto simili a quelle previste dal Patto di stabilità e crescita.

Per quanto alcuni degli indicatori scelti non risultino del tutto adeguati, l’approccio di fondo è da condividere: l’uso di indicatori potrebbe infatti fornire importanti segnali di pericolo su futuri squilibri macroeconomici. È al riguardo importante segnalare che la proposta della Commissione tratta gli indicatori di competitività nazionale, come il tasso di cambio reale o gli squilibri delle partite correnti, in modo asimmetrico. Sia un eccessivo deprezzamento reale che un eccessivo apprezzamento reale risulterebbe inadeguato. Sia un eccessivo surplus delle partite correnti che un deficit andrebbero corretti. Tuttavia alcuni importanti difetti possono essere evidenziati. La Commissione è stata, infatti, molto ambigua in merito alla possibilità che anche i paesi in surplus possano essere sanzionati. Mentre alcuni documenti interni della Commissione segnalano chiaramente che la Germania avrebbe dovuto ricevere segnali d’allarme per la sua alta competitività in termini di prezzi e per il surplus delle partite correnti accumulato prima della crisi³, i funzionari della Commissione in missione in Germania hanno ripetutamente ribadito che non esiste un’applicazione meccanica dello “scoreboard” e che quindi la Germania avrebbe potuto continuare a perseguire le proprie politiche. Il problema sta qui nel fatto che la piena applicazione della “scoreboard” potrebbe generare un duro scontro tra la Commissione e gli stati membri. Importanti squilibri macroeconomici potrebbero dunque essere ignorati in quanto il processo di supervisione macroeconomica dà luogo a una forte discrezionalità politica prima che le raccomandazioni vengano inviate o le sanzioni vengano imposte. Si può dunque immaginare che lo “scoreboard” subisca lo stesso destino del Patto di stabilità e crescita, che né la Germania né la Francia hanno rispettato nel 2002. In questo caso, un semplice sguardo alle bilance delle partite correnti avrebbe forse rappresentato un approccio più lungimirante ed efficace⁴.

Un argomento fortemente connesso alla supervisione macroeconomica è quello della stabilizzazione. Se da un lato il dibattito politico si è concentrato su una “stabilizzazione discrezionale” nel 2008/2009 e si è in seguito rivolto verso la ricerca di una “exit strategy” e di un consolidamento fiscale attraverso misure di austerità, dall’altro l’analisi economica suggerisce importanti indicazioni in merito al potenziale di una stabilizzazione automatica a livello di Eurozona. Gli stati membri sono infatti impossibilitati a perseguire adeguate politiche di stabilizzazione fiscale e sarebbe dunque opportuno pensare a meccanismi di stabilizzazione organizzati a livello europeo. Dal punto di vista delle entrate del bilancio Ue si potrebbe pensare a nuove risorse proprie che potrebbero svolgere un ruolo di stabilizzazione: una “corporate tax” europea o una tassa sul reddito europea. Dal lato invece delle spese si possono prevedere tre diverse opzioni: 1) l’esborso di fondi dovrebbe essere più strettamente legato al ciclo economico e prevedere di conseguenza l’estensione o l’accorciamento del periodo di finanziamento. I fondi strutturali potrebbero così acquisire un obiettivo secondario di stabilizzazione dei cicli

³ Commissione europea, *A structures framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: Operationalising the alert mechanism*, Note for Economic Policy Committee and the Alternates of the Economic and Financial Committee Brussels, 11 novembre 2010, ECFIN/B1/ARES sn (2010) 889561.

⁴ Per un approfondimento su tale proposta si veda S. DULLIEN - D. SCHWARZER, *The euro Zone Needs an External Stability Pact*, SWP Comments 2009/C09, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, luglio 2009

economici nazionali o regionali. Lo stesso principio potrebbe ispirare anche le spese riguardanti ricerca e sviluppo e iniziative di formazione. 2) Con l'obiettivo di facilitare la stabilizzazione del ciclo economico nel tempo, l'Ue dovrebbe ricevere il mandato di accumulare riserve in un periodo di crescita economica e di utilizzarle durante uno stallo o una recessione. 3) uno strumento di stabilizzazione automatica dovrebbe essere introdotto, ovvero uno schema europeo di assicurazione contro la disoccupazione che supporti i sistemi nazionali (ciascun paese continuerebbe ad avere il proprio schema secondo quelle che sono le preferenze e le tradizioni nazionali). Tale schema europeo non aumenterebbe i contributi complessivi per i datori di lavoro e per i lavoratori, esso compenserebbe semplicemente la disoccupazione ciclica (e non la disoccupazione strutturale) in quanto soltanto coloro i quali fossero impiegati per un certo periodo prima della disoccupazione potrebbero ricevere i relativi pagamenti.

Queste tre misure proposte necessiterebbero di risorse finanziarie che, almeno all'inizio, sarebbero in realtà relativamente limitate, tuttavia è lecito aspettarsi una forte opposizione politica. In ogni caso siamo convinti che la coincidenza dell'attuale dibattito sulle future prospettive finanziarie dell'Unione e sul funzionamento dell'euro forniscano un'irripetibile opportunità per proporre nuovamente alcune vecchie domande: la stabilizzazione automatica nell'Eurozona sta funzionando sufficientemente bene? Sarebbe il caso di implementare nuove misure di stabilizzazione a livello europeo piuttosto che a livello nazionale? Un motivo fondamentale che viene a supporto delle misure a livello europeo è legato al fatto che – a differenza dei tentativi nazionali di stabilizzazione discrezionale dell'economia – esse potrebbero fornire una parziale stabilizzazione senza mettere a repentaglio un obiettivo fondamentale, ovvero portare l'economia nazionale vicino al pareggio. Anche se i problemi derivanti dalla divergenza ciclica nell'Eurozona non fossero tutti risolti immediatamente, un profondo cambiamento nel modo in cui il bilancio dell'Ue funziona introdurrebbe un meccanismo di stabilizzazione senza precedenti che potrebbe essere migliorato negli anni a venire.

4.3 Verso l'integrazione politica e una più forte legittimità

Congiuntamente alla gestione della crisi, l'Ue ha mosso ulteriori passi nella direzione di una maggiore integrazione: le Autorità di supervisione micro e macro prudenziale, i meccanismi di salvataggio Efsf e Mes, la più profonda integrazione economica e di bilancio. Si tratta di misure importanti che tuttavia non sono in grado di risolvere i problemi che l'Ue sta affrontando. È infatti evidente che l'Eurozona non detiene strumenti adeguati per gestire gli squilibri economici, affrontare i problemi del settore bancario, assicurare un adeguato policy mix macroeconomico, ecc... Inoltre un passo fondamentale – come l'introduzione degli Eurobond – necessiterebbe di un'ulteriore e profonda cessione di sovranità.

Nel breve periodo la mancanza di volontà politica accresce lo scetticismo dei mercati; evidentemente si tratta di una profezia che si auto avvera. Ma le riforme sono anche necessarie ai fini democratici e di legittimazione. L'approccio attuale mira a regolare le politiche economiche e fiscali in maniera sempre più profonda a livello europeo e a procedere a una loro supervisione di tipo "tecnocratico". Prima o poi questo potrebbe portare a forti conflitti con i Parlamenti nazionali. Inoltre i cittadini e i politici nazionali richiedono maggiore trasparenza e una più chiara attribuzione della responsabilità delle decisioni europee. Inoltre va notato che quanti più strumenti, risorse e attori agiscono in un sistema multilivello di governance, tanto più confuso diventa il percorso d'integrazione. È quindi quanto mai importante spiegare che la legittimazione del sistema decisionale si basa su fonti non solo nazionali ma anche sovranazionali e che queste ultime necessitano di essere rafforzate. In pratica adesso l'opzione dell'unione politica è nuovamente al centro del dibattito. Tre elementi contribuiscono a ciò: la pressione esercitata dalla crisi; l'aggravarsi del deficit di legittimità strutturale dell'Ue; la decisione preliminare del Consiglio dell'ottobre 2011 di osare una nuova revisione dei Trattati. Il tema della governance dell'unione economica e monetaria è stato discusso senza successo

nella convenzione del 2002/2003 e non ha portato a risultati significativi all'interno del Trattato di Lisbona. Adesso è diventato il punto focale dell'unione politica. Quest'ultima è molto di più di una comunità che condivide semplicemente delle funzioni; è una comunità di azione politica basata su un Trattato che ha un profilo di competenze simili a quelle di uno stato ed è capace di agire strategicamente negli affari interni così come in quelli esterni. Ciò che maggiormente contribuisce allo sviluppo di un'unione politica è il rafforzamento degli attori e degli elementi sovranazionali. Al riguardo dunque è in gioco sia l'equilibrio tra le istituzioni che l'importanza stessa del livello sovranazionale. A tal proposito il metodo comunitario prevarrà o le modalità di azione e le strutture intergovernative che sono già state rinforzate nella gestione della crisi rappresenteranno una soluzione duratura? L'opzione intergovernativa, in ogni caso, risulta altamente svantaggiosa per l'Ue. Gli approcci finora seguiti per migliorare la cooperazione all'interno dell'Eurozona attraverso un maggior coordinamento tra i governi, mettono all'angolo le Istituzioni comunitarie. Ciò non potrà che diminuire l'efficienza e la legittimazione dell'Unione nel medio termine. Il concetto di una miglior Unione europea implica, infatti, che essa sia più legittimata, più democratica, vicina ai suoi cittadini, e con migliori strumenti a sua disposizione. Al riguardo va ricordato che spesso i parlamentari nazionali lamentano di sentirsi politicamente scavalcati dalle decisioni governative nel combattere la crisi e vedono sempre più minacciate le loro competenze in ambito fiscale.

A seguito della crisi, la legittimità è, molto più di prima, legata al concetto di legalità, responsabilità e fiducia. Germania e Francia non hanno rispettato il Patto di stabilità e crescita e non sono state punite; la Grecia non era pronta ad aderire all'euro e non le è stato impedito. Oggi questi comportamenti rappresentano serie minacce che minano alle basi l'idea stessa di una comunità europea. Inoltre la fiducia tra i governi sembra svanire non solo a causa di informazioni sbagliate e promesse di riforme che non sono state rispettate. La sfiducia è anche causata dalla guida dei leader politici di Francia e Germania durante la crisi il cui stile è stato percepito come una politica del "fait accompli". I governi dei paesi di dimensioni medio-piccole e, in particolare, dei paesi al di fuori dell'Eurozona, hanno criticato le decisioni franco-tedesche prese senza previa consultazione dei partner. La lista degli esempi è lunga: le decisioni del summit di Deauville nell'ottobre 2010, l'accordo segreto che ha creato il "Van Rumpuy Task Force" con l'obiettivo di riformare l'Eurozona, l'omissione delle Istituzioni (soprattutto della Commissione) e di procedure europee standard nel caso dell'"Euro Plus Pact". L'enfasi dunque è posta sulla trasparenza ed efficienza dei processi decisionali, sull'eguaglianza degli stati e sul rispetto degli accordi e delle regole.

Inoltre è sempre più importante stabilire quali misure l'Ue intende prendere per il welfare, la protezione sociale, la libertà, la sicurezza interna ed esterna. Un basso profilo nelle decisioni in questi campi mina alle basi la legittimità dell'Ue. In tale contesto è necessario procedere all'individuazione di alcuni criteri per un'ulteriore integrazione delle politiche, così come per una rinazionalizzazione di alcune competenze. Ciò è particolarmente importante nell'unione monetaria che necessita di un ulteriore accentramento delle competenze. La fornitura di beni pubblici come il welfare, la stabilità finanziaria, la sicurezza sociale o la garanzia di mezzi di sussistenza per le persone, dovrebbe rappresentare la linea guida per il coinvolgimento del livello comunitario. Come sottolineato nei paragrafi precedenti, esistono molti motivi per rafforzare il coordinamento macroeconomico nell'Eurozona o la supervisione finanziaria e la regolamentazione del comune mercato finanziario. Cambiamenti radicali dovrebbero potersi generare anche nell'ambito delle politiche agricole e strutturali. Anche un orientamento del bilancio Ue attraverso un "valore aggiunto europeo" sarebbe auspicabile (a titolo d'esempio la creazione di una vera entrata europea attraverso una tassa sulle transazioni finanziarie porterebbe a positivi effetti di governance e scoraggerebbe la logica del "juste retour" secondo la quale i governi vogliono indietro ciò che hanno dato al bilancio europeo).

Conclusioni: come perseguire l'unione politica

Alla luce delle considerazioni svolte in questo Approfondimento e della necessità di procedere a una maggiore integrazione non solo economica ma anche politica, è bene osservare che possono esserci diversi punti di partenza per rendere l'Ue politicamente più capace di agire e per migliorare l'applicazione delle sue regole e delle sue decisioni. Il sistema decisionale dovrebbe ancora basarsi su due Camere – Consiglio e Parlamento europeo – che dovrebbero legiferare in codecisione (e il Consiglio dovrebbe sempre prendere le sue decisioni a maggioranza qualificata). Una decisione invece da prendere riguarda l'opportunità di legare il futuro governo (economico) dell'Ue al Consiglio/Consiglio europeo piuttosto che alla Commissione. Durante la crisi il Consiglio europeo (o i summit dei paesi dell'Eurozona) è emerso come l'attore principale nel prendere le decisioni, ma uno sviluppo del Consiglio europeo verso un governo europeo non appare né fattibile né tanto meno auspicabile. Sulla base dei Trattati attuali e soprattutto tenendo conto di varie motivazioni politiche, il Consiglio europeo non può svolgere il ruolo di co-legislatore del Parlamento europeo. Le varie formazioni consiliari con le strutture sottostanti devono necessariamente essere mantenute. I problemi di controllo e di legittimità democratica vanno invece risolti affidando maggiori poteri al Parlamento europeo e, entro certi limiti, ai Parlamenti nazionali. Il governo europeo potrebbe invece essere creato a partire dalla Commissione europea, il cui presidente (o primo ministro europeo) non dovrebbe essere indicato dal Consiglio. Al capo del maggiore gruppo parlamentare del Parlamento europeo dovrebbe invece essere assegnato il compito di formare il governo europeo, svincolando così questa figura dagli stati membri e dai capi di stato e di governo. Il Parlamento dovrebbe quindi procedere a un voto di fiducia dell'intero governo e potrebbe sfiduciare il primo ministro europeo secondo il meccanismo della sfiducia costruttiva. Questi dovrebbe inoltre partecipare come *primus inter pares* agli incontri del Consiglio europeo, garantendo un "arricchimento sovranazionale" al Consiglio stesso che potrebbe così rafforzare ulteriormente il suo ruolo propulsore e di pianificazione strategica dell'intera Ue. Un'idea su cui si dibatte da tempo riguarda la possibilità di fondere la figura del presidente del Consiglio europeo con quella del presidente della Commissione. Questo presidente con "doppio cappello" avrebbe certamente più potere dell'attuale presidente del Consiglio europeo in quanto disporrebbe di un potere maggiore nei confronti dei capi di stato e di governo. Ma allo stesso tempo avrebbe anche una minore indipendenza politica rispetto all'attuale presidente della Commissione europea, quindi in effetti una tale nuova figura potrebbe indebolire più che rafforzare la Commissione europea.

Più in generale la maggiore cooperazione verso un'integrazione politica europea può essere discussa nell'ambito dell'Ue a 27, ma è evidente che tale esigenza d'integrazione è sensibilmente più forte per i paesi dell'Eurozona. Esistono due modi in cui l'Ue o l'Eurozona possono muovere verso una maggiore integrazione politica. I 27 paesi potrebbero richiedere una Convenzione o una Conferenza intergovernativa per negoziare un nuovo Trattato. Ciò permetterebbe all'unione politica di essere pienamente ricompresa nel tradizionale assetto europeo, ma alcuni paesi potrebbero scegliere di non farvi parte. Questo approccio a 27 quindi avrebbe il vantaggio di essere pienamente coerente con il processo d'integrazione europea sin qui seguito e con l'ordinamento comunitario vigente, ma scontate contrarietà da parte di alcuni leader politici – a partire dal premier David Cameron – rendono al momento tale opzione poco percorribile. L'alternativa è invece rappresentata da un rafforzamento dell'Eurozona attraverso opportuni accordi intergovernativi che, ad esempio, potrebbero rendere il Mes il centro del coordinamento economico-fiscale nei termini indicati in questo approfondimento; ciò varrebbe ancor di più nel caso in cui fosse lo stesso Mes a emettere eventuali futuri Eurobond. Ovviamente una maggiore integrazione limitata solo ai paesi membri dell'Eurozona potrebbe creare tensioni con i paesi che non ne sono parte e, di conseguenza, molte energie politiche dovrebbero essere spese per mantenere su un piano di fiducia e assoluta trasparenza il rapporto con questi ultimi. In ogni caso tale rafforzamento dell'Eurozona non dovrebbe avere carattere discriminatorio

(qualsiasi altro paese potrà accedervi se rispetterà i criteri di adozione dell'euro) e in nessun modo dovrebbe interferire con il funzionamento del mercato unico e con le altre politiche dell'Unione.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 46 L'Italia e l'America latina. Insieme verso il futuro (CeSPI – gennaio 2012)
- n. 47 L'eccezione Algeria e le possibili evoluzioni dello scenario (CeSPI – febbraio 2012)
- n. 48 Cambiamenti climatici: il quadro dopo Durban (CeSPI - febbraio 2012)
- n. 49 I temi della 56^a sessione della Commissione ONU sulla condizione delle donne (CeSPI - febbraio 2012)
- n. 50 Il dibattito sulle prospettive dell'UE e dell'EURO in Germania, Francia, Regno Unito e Spagna (ISPI- IAI- febbraio 2012)
- n. 51 I riflessi del ritiro americano sulla politica irachena (CeSI - marzo 2012)
- n. 52 La Libia dopo Gheddafi (ISPI - CeSPI - marzo-aprile 2012)
- n. 53 Il quadro finanziario pluriennale (QFP) e l'Italia (ISPI - maggio 2012)
- n. 54 Percezioni nel mondo arabo della crisi siriana e della questione palestinese (CeSI - maggio 2012)
- n. 55 Prospettive commerciali e tenuta del sistema bancario e finanziario nella Repubblica Popolare Cinese (T.wai - maggio 2012)
- n. 56 Politica europea dell'energia: il Corridoio Sud (IAI - giugno 2012)
- n. 57 La vigilia della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20) (CeSPI - giugno 2012)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67062989 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it