

Paolo Guerrieri

economista, è senatore del Partito Democratico

LA GOVERNANCE DELL'AREA EURO: UN PASSAGGIO CRUCIALE PER L'EUROPA A DIVERSE VELOCITÀ

Dopo la grande paura dell'affermazione dei movimenti populistici e antieuropei, viviamo una fase di attesa per quella che potrebbe essere una controffensiva europeista. Sembrano esserci, adesso, le condizioni per aprire un ciclo di rilancio del processo di integrazione. Ma cosa significa oggi rafforzare l'Unione Europea e, soprattutto, come farlo? Una prima intesa sembra essere stata raggiunta almeno tra Francia, Germania e Italia circa il modo di procedere, ossia attraverso l'ipotesi di un'Europa a velocità differenziate. Una formula che, però, se può risultare valida nel campo della difesa o per le politiche di immigrazione, è impraticabile per quanto riguarda il fronte della governance dell'euro. Qualunque rilancio dell'area dell'euro potrà avvenire solo garantendone la coesione interna e intervenendo con decisione per aumentare la resilienza dell'eurozona e sostenere la crescita, superando le divergenti performance tra i paesi dell'area dell'euro e realizzando una crescita inclusiva che vada a vantaggio di molti e non, come avvenuto finora, di pochi privilegiati.

ALL'EUROPA SERVE DISCONTINUITÀ

Negli ultimi mesi il vento è cambiato in Europa. Siamo passati dal timore che le molteplici scadenze elettorali per quest'anno e l'avanzata in vari paesi di forti movimenti populistici potessero spingere l'UE verso un irreversibile destino di crisi e disgregazione, alla percezione, diffusa oggi, non solo di scampato pericolo ma dell'apertura di una vera e propria controffensiva europeista, trainata soprattutto dalla vittoria in Francia di Emmanuel Macron. Tanto che le aspettative di molti, subito dopo le elezioni in Germania, dall'esito scontato alme-

no con riguardo all'Europa, sono che si possa aprire un nuovo ciclo di rilancio del processo di integrazione europea.

Un po' di entusiasmo certo non guasta dopo le tante difficoltà del recente passato. Ma credo in realtà sia necessaria una maggiore cautela sul futuro dell'Europa. Serve soprattutto una diagnosi la più realistica possibile della fase attraversata dall'UE e dall'area euro. A partire dal riconoscimento che il quadro delle priorità strategiche per l'Europa, di fronte prima alla Brexit e, poi, alle peculiari iniziative della Amministrazione americana guidata da Donald Trump – che rischiano di stravolgere alleanze e assetti internazionali su cui si è poggiata la costruzione dell'Europa negli ultimi decenni – si è modificato profondamente, rafforzando in molti l'esigenza di significativi cambiamenti, di una forte discontinuità rispetto al passato più o meno recente.

Tanto più che, dopo il segnale incoraggiante in questi ultimi mesi delle elezioni in Olanda e Francia, la possibile ricostituzione di un asse franco-tedesco sembra offrire l'occasione per importanti passi avanti nell'agenda europea. Va altresì ricordato che l'elezione di Macron è avvenuta in base a un programma ove riforme strutturali in patria vengono abbinate a un progetto di rinnovamento e rafforzamento dell'eurozona e dell'UE. Un'Europa che deve essere messa in grado di proteggere i cittadini europei di fronte alle grandi sfide incombenti.

Tutto bene, si potrebbe commentare. Ma resta la domanda chiave di cosa significhi oggi rafforzare l'UE, e, soprattutto, di come farlo. Non certo domande da poco. Gli errori da correggere sono in effetti molti e profonde le riforme da attuare per fare passi avanti significativi. Al riguardo, le risposte e i pareri sono assai diversi. E così le ricette e terapie che ne discendono, altrettanto variegate, come si cercherà di spiegare nelle pagine che seguono.

L'EUROPA A PIÙ VELOCITÀ

Una prima intesa tra i paesi membri, almeno tra Francia, Germania e anche Italia, esiste e riguarda il modo di procedere. Proprio l'urgenza dei tanti problemi da affrontare giustifica l'ipotesi di un'Europa a velocità differenziate, in cui non tutti i paesi dovranno partecipare, da subito, a tutti i progressi nell'integrazione. È una proposta rilanciata

autorevolmente a Roma lo scorso marzo nel comunicato alla fine delle celebrazioni per i 60 anni dell'UE. Sotto molti aspetti fotografa una situazione che già esiste. Basti pensare all'accordo di Schengen e all'Unione monetaria europea a cui partecipano solo alcuni dei paesi membri dell'UE. Tanto più che i Trattati di Lisbona permettono le cooperazioni rafforzate tra paesi.

C'è un primo sì, dunque, ai progressi differenziati, ma per fare cosa? Ovviamente, le aree di applicazione sono molteplici, almeno sulla carta. Le sfide fondamentali appaiono soprattutto tre: la difesa comune, le politiche per l'immigrazione, la governance dell'area euro. Non è mio compito occuparmi in questa sede delle prime due, se non per dire che la difesa e la sicurezza esterna rappresentano certamente il terreno d'intesa più favorevole, per la forte convergenza di obiettivi e strumenti che è possibile oggi riscontrare tra molti paesi dell'UE. Se in passato l'Europa ha in sostanza subappaltato la propria sicurezza agli Stati Uniti, è diffusa oggi la consapevolezza che gli europei debbano assumersi maggiormente la responsabilità della loro difesa.

Anche sui temi dell'immigrazione vi è una notevole comunanza di interessi e finalità di azione tra i maggiori paesi dell'UE. Un possibile compromesso è in questo caso reso particolarmente difficile dalle tensioni domestiche e dalle sfide dei populistici di varie bandiere create dall'ondata migratoria e dai problemi a essa connessi. È comunque intorno alla terza sfida da affrontare, ovvero i temi dell'economia europea e della governance dell'area euro, che si annidano le maggiori difficoltà. Non è certo un fatto da poco visto che in questo caso la proposta delle velocità differenziate non è applicabile. Ogni disquisizione sulle possibilità di dividere in due l'area euro, arrivando a creare due monete, un euro di serie A e un altro di serie B, non appare minimamente fattibile. Qualunque rilancio dell'area dell'euro potrà avvenire solo garantendone la coesione interna. Tanto più che l'eurogruppo dovrà essere la colonna portante di un rilancio europeo in un'ottica di progressi differenziati. Per non scadere in una vecchia idea del passato, ovvero quella di un'Europa *à la carte*. Se è vero che con la moneta unica si è fatto un passo decisivo verso l'integrazione dell'Europa, è altrettanto vero che ora occorre fare un

OGNI DISQUISIZIONE
SULLE POSSIBILITÀ DI
DIVIDERE IN DUE L'AREA
EURO, ARRIVANDO A
CREARE DUE MONETE, UN
EURO DI SERIE A E UN
ALTRO DI SERIE B, NON
APPARE MINIMAMENTE
FATTIBILE

passo successivo, quello del completamento dell'Unione monetaria europea (UME).

AUMENTARE LA RESILIENZA DELL'EUROZONA

Si potrebbe stilare una lunga lista dei principali temi e problemi da affrontare per una riforma della governance dell'area euro e del completamento dell'UME. Più utile, tuttavia, è cercare di raggrupparli in tre insiemi, che denotano finalità diverse unitamente a difficoltà per un accordo via via maggiori da superare nel confronto tra i principali paesi europei, a partire da Germania, Francia e Italia.

Innanzitutto ci sono quelle misure e riforme da varare e/o completare per aumentare la cosiddetta “resilienza”, ovvero diminuire le fragilità dell'area euro. Nel malaugurato caso di una nuova grave crisi finanziaria – tutt'altro che da escludere, purtroppo – l'area euro non è ancora adeguatamente attrezzata per affrontarla. Ne deriva che aumentare la resilienza dell'eurozona, più che come una opzione, si presenta come una ineludibile necessità nell'agenda delle cose da fare a breve termine.

In primo luogo si tratta di creare e/o rafforzare gli strumenti di stabilizzazione finanziaria dell'area, soprattutto in tre direzioni: innanzitutto completare l'Unione bancaria attraverso il cosiddetto “secondo pilastro”, ovvero quello del meccanismo di risoluzione messo in piedi fino a oggi solo a metà; come obiettivo strettamente legato al primo va finalmente creata una assicurazione comune dei depositi bancari. Ma per stabilizzare i sistemi bancari e spezzare il legame perverso tra banche e titoli sovrani dei vari paesi, come secondo obiettivo è necessario arrivare all'offerta di un titolo liquido e sicuro rappresentativo dell'intera eurozona. Esistono varie proposte tecniche in merito tra cui scegliere. Il terzo passo importante è il rafforzamento del Meccanismo di stabilizzazione europeo, in direzione sia di un consistente aumento delle risorse a sua disposizione sia di una riformulazione della sua governance, in grado di aumentarne efficienza e legittimazione.

NEL MALAUGURATO CASO DI UNA NUOVA GRAVE CRISI FINANZIARIA L'AREA EURO NON È ANCORA ADEGUATAMENTE ATTREZZATA PER AFFRONTARLA. NE DERIVA CHE AUMENTARE LA RESILIENZA DELL'EUROZONA, PIÙ CHE COME UNA OPZIONE, SI PRESENTA COME UNA INELUDIBILE NECESSITÀ

Come già detto, su tutti questi temi e problemi, la cui soluzione è essenziale per la stessa sopravvivenza dell'euro, molto si è discusso, e proposte anche tecnicamente sofisticate sono state offerte al riguardo. Per ragioni di spazio non è possibile discuterne qui. Se non per dire che gli ostacoli al raggiungimento di un accordo all'interno dell'area euro hanno natura squisitamente politica. Si possono riassumere nel contrasto tra, da un lato, le tesi di quei paesi – come la Germania e altri paesi del Nord – che sostengono la necessità di una più o meno lunga fase di riduzione dei rischi a livello dei singoli paesi prima di arrivare a forme di condivisione dei rischi; e dall'altro le tesi di chi, come l'Italia, ritiene riduzione e condivisione dei rischi due processi da portare avanti in parallelo. Secondo la Germania, ad esempio, per rafforzare la stabilità finanziaria si dovrebbero prevedere in primo luogo misure per limitare l'esposizione dei sistemi bancari dei singoli paesi nei confronti di possibili default del debito sovrano. È evidente che per paesi con rilevanti ammontari di titoli sovrani negli attivi delle banche – come l'Italia e altri paesi del Sud – proposte di questo genere avrebbero costi molto elevati. Resta la possibilità e utilità di un compromesso tra queste diverse posizioni, su cui mi soffermerò tra breve.

LA NECESSITÀ DI SOSTEGNO ALLA CRESCITA

Il secondo insieme di temi che andrebbero affrontati per una riforma della governance dell'area euro e del completamento dell'UME sono quelli riguardanti la crescita e le divergenti performance all'interno dell'area euro. La crescita dell'area euro si è rafforzata e consolidata negli ultimi tre anni, dopo una prolungata fase di ristagno caratterizzata da ben due recessioni, con la seconda fase recessiva frutto degli errori di politica economica commessi nell'affrontare la grande crisi globale del 2008-09. La ripresa in corso è certamente un fatto positivo. Nonostante una sua recente accelerazione, tuttavia, rimane su ritmi relativamente modesti se confrontati con tutte le fasi di espansione degli ultimi tre decenni. Il fatto è che l'unico motore che oggi sostiene la crescita è la politica monetaria espansiva non convenzionale della Banca centrale europea (il cosiddetto “Quantitative Easing”, QE). I limiti della politica monetaria nell'azione di traino

del processo di crescita sono noti da tempo e il QE della BCE ne è una ulteriore conferma; tanto più che già a partire dal prossimo anno è previsto un piano di graduale rientro dall'attuazione del QE.

Di qui la necessità di rinnovati strumenti di sostegno alla crescita. Le riforme strutturali possono offrire un contributo per accrescere il prodotto potenziale, certamente importante. Ma solo a medio termine perché a breve il loro impatto è trascurabile o addirittura negativo.

Di qui la necessità di politiche di sostegno alla domanda aggregata dell'area euro. Ciò non sta avvenendo, o si sta verificando solo in minima parte. Come sostenuto da tempo, servirebbero sia politiche fiscali espansive, gestite a livello della zona euro nel suo complesso (la cosiddetta "*fiscal stance* europea"), come proposto dalla stessa Commissione lo scorso ottobre, e non – come oggi –

tante politiche fiscali nazionali autonomamente formulate e basate su aggiustamenti asimmetrici dei singoli paesi. Sia un sostenuto incremento degli investimenti europei, soprattutto pubblici, andando al di là del Piano Juncker, per accrescere sia la domanda sia la capacità di offerta di lungo periodo dell'area euro. Sono proponibili a questo riguardo investimenti pubblici a livello europeo sostenuti dalla creazione di un primo, pur se limitato, budget dell'eurozona, come proposto da molti, unitamente a investimenti a livello nazionale favoriti dall'introduzione di una

golden rule nel Patto di stabilità e crescita che consenta ai governi nazionali il finanziamento di investimenti pubblici anche attraverso l'accensione di debiti. Come è stato in effetti dimostrato in questi ultimi anni da tutte le grandi istituzioni finanziarie internazionali, (vedi FMI, OCSE, Banca mondiale) l'investimento pubblico, anche finanziato attraverso un maggiore disavanzo, è in grado di stimolare, attraverso l'azione di elevati moltiplicatori, un volume aggiuntivo di reddito e produzione tale da coprire sia l'iniziale disavanzo sia un'ulteriore riduzione dello stock di debito complessivo. Va aggiunto che l'effettuazione di investimenti pubblici nel contribuire a migliorare lo stato di fiducia complessivo dell'economia sarebbe in grado di stimolare anche gli investimenti delle imprese e del settore privato in generale.

PER SOSTENERE LA
DOMANDA AGGREGATA
DELL'AREA EURO
SERVIREBBERO SIA
POLITICHE FISCALI
ESPANSIVE, GESTITE A
LIVELLO DELLA ZONA
EURO NEL SUO COMPLESSO,
SIA UN SOSTENUTO
INCREMENTO DEGLI
INVESTIMENTI EUROPEI,
SOPRATTUTTO PUBBLICI

UNA CRESCITA “INCLUSIVA”

Tutto ciò oggi non si fa. Certo perché manca una volontà politica, si dice. Ma va riconosciuto, anche, per l'assenza di adeguati meccanismi di decisione comune nell'eurozona. Andrebbero creati da una riforma dell'eurozona stessa, a partire da una “capacità fiscale” o di “bilancio”, pur se limitata inizialmente. Assegnandole tre principali funzioni: una capacità d'investimento, la formulazione di un'assicurazione europea per la disoccupazione, forme di investimento sicuro per le banche.

Ma per arrivarci, anche in questo caso serve realizzare, in tema di governance dell'euro, un compromesso del tipo prima auspicato. Un gruppo di paesi, capitanati dalla Germania, puntano su politiche di riduzione dei rischi formulate autonomamente dai singoli paesi in base a regole predeterminate, mentre un altro gruppo, tra cui figura l'Italia, vede con favore l'introduzione di maggiore discrezionalità e di meccanismi di condivisione dei rischi nella conduzione delle stesse politiche. Come si è detto, il compromesso è necessario dal momento che un sistema di regole, anche le più rigide, non è in grado di offrire, in presenza di rischi sistemici e problemi di “azione collettiva” della zona euro – quali una crisi finanziaria e reazioni a shock asimmetrici – soluzioni efficaci in grado di fronteggiare adeguatamente questi stessi rischi.

Per quanto necessario, tuttavia, un compromesso nelle condizioni attuali appare oltremodo difficile, se non impossibile. Ma è la gravità dei problemi da affrontare a richiedere risposte più efficaci e ambiziose. Ci si potrebbe arrivare già nel prossimo anno, a partire da una rinnovata intesa tra Francia e Germania, con il valido supporto di paesi intermedi quali l'Italia e la Spagna. L'elezione e il sorprendente successo in Francia di Emmanuel Macron, che ha incluso nel suo programma per l'Europa alcune proposte nella direzione sopra ricordata, potrebbe spianare la strada.

Resta il terzo insieme di riforme, sempre riferite alla governance dell'area euro, che interessa le politiche sociali in Europa. Rilanciare la crescita è davvero importante, ma farlo in termini puramente quantitativi non sarà sufficiente. Ciò che serve in Europa, in realtà, è realizzare una crescita inclusiva, caratterizzata allo stesso tempo da più efficienza e più equità. Tutto ciò per non ripetere gli errori della

esclusione e delle diseguglianze crescenti generate dallo sviluppo negli ultimi due decenni, i cui frutti sono andati a beneficio di troppo pochi.

Il carattere inclusivo della crescita sta nella creazione di opportunità per tutti i segmenti della popolazione di un paese, così da realizzare una loro equa distribuzione. Servono a questo scopo una pluralità di misure e politiche, quali politiche attive contro la disoccupazione, soprattutto dei giovani; politiche in grado di rinnovare e rilanciare il welfare; misure e interventi diretti a ripristinare un soddisfacente grado di mobilità sociale oggi pressoché totalmente inariditosi; in ultimo – ma certo non perché meno importante – serve una maggiore progressività delle politiche fiscali.

La maggioranza dei paesi europei sono d'accordo, almeno sulla direzione di marcia e la necessità di misure d'intervento anche a breve termine. In questo caso la divisione è tra paesi che affermano una competenza solo nazionale per la realizzazione di queste politiche e paesi che ritengono l'esistenza di spazi anche importanti per interventi comuni a livello europeo e dell'eurozona. La creazione di un meccanismo di assicurazione comune contro la disoccupazione a integrazione delle politiche nazionali, prima ricordato, è un esempio fra tanti dell'esistenza di tali spazi.

Per concludere, se guardiamo alla fase attraversata oggi dall'Europa è difficile ricordare un periodo recente in cui un salto di qualità nella cooperazione e nel rilancio del processo di integrazione europea sia stato più necessario. E altrettanto difficile. L'elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti rappresenta una radicale rottura rispetto al passato. Gli europei sono obbligati a guardare in faccia il proprio destino. Già il periodo che porterà alle elezioni del Parlamento europeo a metà del 2019 rappresenterà un terreno fertile di importanti opportunità da cogliere al riguardo. È auspicabile che vogliano e sappiano farlo.

RILANCIARE LA CRESCITA È DAVVERO IMPORTANTE, MA FARLO IN TERMINI PURAMENTE QUANTITATIVI NON SARÀ SUFFICIENTE. CIÒ CHE SERVE IN EUROPA, IN REALTÀ, È REALIZZARE UNA CRESCITA INCLUSIVA, CARATTERIZZATA ALLO STESSO TEMPO DA PIÙ EFFICIENZA E PIÙ EQUITÀ