



L'Europa e la crisi

di *Maria Teresa Salvemini*

All'inizio del 2009 il passaggio dell'Unione europea attraverso la grande crisi attuale appare altamente impegnativo se non drammatico.

Una prova di vitalità dell'Europa come istituzione può essere data dal fatto che i cittadini si aspettano dai poteri europei qualche intervento contro la crisi economica in atto, e che i Governi abbiano ritenuto necessario accrescere e dare più sostanza alle procedure e alle occasioni di consultazione della cittadinanza. Potrebbe avere ragione chi sostiene, ottimisticamente, che proprio l'esistenza di una crisi seria, non facilmente trattabile dai singoli Paesi, possa essere un fattore di crescita dell'Unione come realtà istituzionale. Ma, naturalmente, non è detto.

Un nuovo paradigma?

È necessario partire da un'osservazione. Vi è un cambiamento rispetto al contesto culturale - si potrebbe anche dire ideologico - in cui negli anni più recenti sono stati disegnati i poteri delle istituzioni europee. Il contesto attuale è quello di una forte

ripresa delle politiche di intervento pubblico. Non si sono ritenuti sostenibili, in termini di perdita duratura di reddito e di occupazione, i costi di un aggiustamento affidato alle sole forze del mercato. Ma, soprattutto, i timori di una crisi del sistema finanziario del tutto nuova, e i rischi di incontrollabilità e di imprevedibilità a ciò connessi, hanno indotto Governi e Banche centrali ad interventi di dimensioni che non si vedevano più da decenni. Questi interventi possono essere letti come una vittoria delle tesi di Keynes che, nel caso della crisi degli anni Trenta, giustificò teoricamente gli interventi di sostegno alla domanda globale già intrapresi dall'amministrazione americana; ma possono anche rappresentare i primi passi di un nuovo paradigma di politica economica, più centrato sulla dinamica delle istituzioni, più finalizzato ad operare su queste ultime per garantire le stabilità dei mercati. Una prova di ciò sembra essere anche il modo in cui è stato considerato il problema di non indurre, con gli interventi pubblici di correzione e salvataggio, maggiori propensioni al rischio, premessa per altre crisi. Si pen-

si a come sono state pubblicizzate le penalizzazioni assegnate ai manager responsabili degli errori, ma soprattutto al peso che è stato dato al fatto di accompagnare questi interventi con misure correttive a livello istituzionale, normativo.

Un'altra caratteristica importante del contesto di politica economica è il venire meno della stretta separazione tra politica di bilancio e politica monetaria, nel senso che agli interventi delle banche centrali per la creazione di moneta in contropartita di attività finanziarie (acquistate anche su scadenze non brevissime) si sono sommati interventi di acquisto di attività finanziarie attraverso i bilanci pubblici. Questo ha avuto importanti conseguenze dal punto di vista del restringersi degli spazi sui bilanci pubblici disponibili per altri tipi di interventi, ma non ha del tutto risolto, ancora, il problema dell'adeguatezza degli interventi fatti. Se questi spazi dovessero ancora restringersi, verrebbe meno la possibilità di privilegiare, tra gli interventi di politica economica, quelli che possono avere effetti positivi sui fattori fondamentali di crescita. Posto che dal punto di vista dell'Unione si sono sempre giustificate dappiù le politiche che aggiungono al sostegno della domanda un qualche effetto significativo dal lato dell'offerta.

Il Piano europeo

Fatte queste osservazioni di carattere generale, veniamo al tema: l'Eu-

ropa e la crisi. Non si può essere troppo benevoli sull'European Recovery Plan, il piano presentato a dicembre dalla Commissione, e approvato dal Consiglio¹. Un piano basato su una lettura un po' tollerante del Patto di stabilità, e su una sommatoria di interventi decisi da ogni Paese per sé, e consentiti proprio in base a tale tolleranza. Si è dichiarato un valore complessivo dell'1,5 % del PIL. È una stima di larga massima che forse non tiene conto di tutto quel che nei diversi Paesi si sta progettando di fare (ad es., in Germania), e che certamente nulla dice sull'adeguatezza della cifra in sé. Di questa cifra complessiva fanno parte anche qualche milione di euro tratti dal Bilancio dell'Unione, ma - come alcune spese dei piani nazionali - sono soltanto accelerazioni di spese già decise. Non si sa bene, insomma, quanto di aggiuntivo vi sia effettivamente (a parte l'aumento di operatività della BEI, che però è tutt'altra cosa) in questo un po' pomposamente denominato Piano europeo.

La lettura più tollerante del Patto di stabilità consiste nel ritenere inevitabile, e perciò non contrastabile, il vuoto di entrate, e il conseguente aumento dei disavanzi, anche al di là del tetto, e nel dichiarare coerenti con il Patto anche le maggiori spese decise nei piani nazionali. Si afferma - ma senza darne dimostrazioni - la temporaneità di questi aumenti, e quindi sostanzialmente ci si limita ad auspicarla. Negli Stati Uniti, si è arrivati a

prevedere un disavanzo pubblico intorno al 10% del PIL. Come possiamo pensare che le istituzioni finanziarie europee siano davvero uscite dalla crisi, e che non saranno necessari altri salvataggi, altri interventi difensivi a carico dei bilanci pubblici?

Nulla si dice sul coordinamento delle politiche, anche macroeconomiche, a livello dei saldi. Per cui sarebbe possibile, per un qualsiasi Paese, fare il virtuoso contando sugli stimoli alla domanda totale europea indotti dai Paesi non virtuosi. Un classico comportamento da free rider. Se poi il canale di trasmissione della crisi dal settore finanziario al settore reale - ancor prima che la caduta dei redditi delle famiglie - è quello dei bilanci delle imprese, come si può pensare che bastino misure di politica sociale come sussidi di disoccupazione, casse integrazione, e buoni pasto, per tirarcele fuori? Non possiamo dire con certezza quante nazionalizzazioni, aperte o striscianti, verranno fatte. Non è con il tetto al 3% che le soluzioni potranno essere individuate.

Nessun coordinamento è poi davvero realizzato, tutt'al più solo auspicato, nei contenuti delle politiche di bilancio, cioè sul terreno delle politiche di entrata e di spesa pubblica. Le cosiddette "linee direttive" del Consiglio sembrano orientate a consentire a priori aiuti al settore automobilistico e all'edilizia (senza richiami adeguatamente forti alla difesa della concorrenza), e ad ammettere che ciascun Paese è libero di scegliere au-

menti di spesa o riduzioni di entrate. L'aspetto più propriamente europeo sta, quindi, nell'invito a scegliere misure coerenti con la strategia di Lisbona: infrastrutture, competitività, innovazione, istruzione.

C'è da chiedersi se non si sta perdendo una preziosa occasione per portare avanti con più decisione il processo di armonizzazione degli strumenti fiscali e delle politiche settoriali nei vari Paesi. Il saggio di Fiorella Kostoris, "Il coordinamento delle politiche economiche" nel libro *L'Unione europea nel XXI secolo*², ci dice molto sui limiti e le difficoltà del coordinamento. Ma ne riafferma l'esigenza. Sarebbe forse possibile affidare alla crisi qualche ruolo di catalizzatore in questo processo, almeno nell'area dell'Eurogruppo; il rischio di politiche nazionalistiche (non nazionali) non sembra tanto remoto da non dover essere combattuto.

La questione del Bilancio

Vi è poi la questione del Bilancio dell'Unione. Com'è noto, questo è di dimensione troppo esigue per poter essere, in sé, lo strumento delle politiche anticrisi europee. Ma il vero problema è la sua rigidità: non è possibile muovere né la spesa né l'entrata di questo bilancio, senza modificare il Quadro finanziario pluriennale, fissato fino al 2013. C'è una prospettiva di revisione di questo Quadro connesso a proposte che la Commissione dovrà fare nella pri-

mavera prossima. Ma circolano molti dubbi sul fatto che queste proposte possano avere l'incisività necessaria, o che le decisioni susseguenti possano essere davvero tempestive, ai fini qui indicati.

Il Consiglio si è dovuto quindi affidare all'accelerazione nell'attuazione dei programmi, ovvero di un'ipotesi vaga di un elenco di progetti finanziabili con risorse già disponibili nel Bilancio, e ad un uso più sollecito di risorse esistenti nel Fondo sociale e nel Fondo per l'adeguamento alla globalizzazione. Ben poco, occorre dire. Ben poco ci si può aspettare.

E' stato accantonato ogni discorso sui Bond europei. Mi sembra importante attirare l'attenzione su questo tema. Non è forse possibile riprendere oggi la mia vecchia proposta di eliminare dal Trattato il vincolo di pareggio del Bilancio UE³. Tuttavia, è ugualmente importante cercare tutte le vie possibili, a legislazione esistente, per finanziare con i titoli qualche tipologia di intervento.

Tra le vie possibili, quella da tentare per prima è un utilizzo degli spazi offerti dalle regole statistico-contabili europee in materia di operazioni finanziarie. Poiché queste si collocano sotto la linea del saldo, è possibile immaginare di emettere titoli per finanziare operazioni di credito o assunzioni di partecipazioni al capitale. È facile immaginare quante resistenze ideologiche possono esservi su questa ipotesi di finanziare con debito gli interventi pubblici, ed an-

che quante obiezioni potranno essere mosse a qualsiasi tentativo di identificazione degli interventi da realizzare. Così come non esiste ancora un sufficiente consenso su quali Beni pubblici europei possono essere prodotti con le risorse proprie del Bilancio, anche all'interno delle materie affidate all'Unione dal Titolo Primo del trattato sul Funzionamento dell'Unione (difficile pensare che dipende dal fatto che ancora non è in vigore). A maggior ragione, è difficile immaginare le risposte che verrebbero date al quesito su quali interventi finanziare con Bond dell'Unione.

L'importanza dei bond

Vale comunque la pena di ragionare in astratto, e indicare le categorie da utilizzare per questo tipo di intervento;

- primo, crediti e partecipazioni in imprese di natura finanziaria e non finanziaria, non tanto ad integrazione delle misure prese dai singoli Paesi, quanto in casi caratterizzati dalla natura transnazionale dell'impresa;
- secondo, crediti e partecipazioni legate a grandi operazioni di Finanza di Progetto nel campo della Infrastrutture a rete che è proprio dell'Unione;
- terzo, crediti e partecipazioni legate al potenziamento di grandi centri di ricerca, eventualmente da collocare, in termini istituzionali, entro il perimetro dell'Unione.

A sostegno della necessità, per l'Europa, di consentire un finanziamento con debito degli interventi dell'Unione, è il caso di portare l'attenzione su un punto non secondario. I titoli emessi dall'Unione europea possono essere un'attività finanziaria molto apprezzata per i portafogli sia europei sia esteri, con particolare riguardo alle esigenze di diversificazione delle riserve ufficiali di grandi Paesi esteri. Titoli sicuri, collocabili nella fascia più bassa dei rendimenti di mercato. Va però ricordato che, per essere ben accolta sui mercati, un'attività deve anche essere presente in quantità adeguata. Occorre garantire spessore, profondità, elasticità negli scambi ad essa riferiti. Deve essere continuamente alimentata da nuove emissioni, per dare significato al prezzo. L'occasione della crisi non può essere colta per fare una piccola sperimentazione; occorre un serio, robusto, piano di interventi. Meno importante è che questi si traducano in pagamenti immediati. La ricerca economica da tempo ha dimostrato che un investimento comincia a pro-

durre effetti di domanda fin da quando viene avviato (mentre, ovviamente, gli effetti sulla capacità produttiva ne richiedono il completamento).

In altre parole, non è un intervento una tantum quello che può essere fatto per questa via (o almeno, se lo si fa, si deve farlo un po' fuori mercato). Si tratta di una decisione forte, con un forte impatto sul futuro dell'Unione, che va presa con convinzione e va tradotta in comportamenti da tutti condivisi. Anche qui, nei prossimi mesi si potrà verificare se le risposte europee alla crisi saranno innovative quanto è necessario.

¹ EUROPEAN COUNCIL, European Economic Recovery Plan, Brussels, 11-12 December 2008

^{2, 3} S. MICOSSI e G. L. TOSATO (a cura di), L'Unione europea nel XXI secolo. 'Nel dubbio, per l'Europa', il Mulino, 200. Cit., pp. 65-94.

⁴ M. T. SALVEMINI, O. PESCE, Un bilancio europeo per una politica di crescita, in <<Quaderni IAI>>, N. 27, 2007.