



Gabriele Pastrello (\*)

## EUROPA: CAMBIARE I TRATTATI? POLITICHE ATTUABILI NELLE CONDIZIONI ATTUALI

Siamo in mezzo a un guado. Tutti dicono che ci vuole più stato federale per risolvere i problemi europei, ma la dinamica verso questo esito, iscritto fin dall'inizio nel progetto politico europeo, è così lenta da far dubitare talvolta che andiamo davvero verso questo risultato.

Peraltro Francia e Germania in modalità diverse, non stanno marciando in questa direzione.

La Francia, si sa, da quando De Gaulle lanciò l'Europa delle patrie, non si è mai discostata molto da questo obiettivo, anche se ha avuto presidenti decisamente più europeisti di quanto sia stato Sarkozy, e fors'anche Hollande. In realtà ha sempre privilegiato l'asse con la Germania, che sarebbe annegato in una vera struttura federale. La Germania è più federalista, ma recentemente, soprattutto dopo la crisi, ha dato la netta impressione che il suo federalismo sia modellato sull'unificazione tedesca di fine Ottocento, sotto l'egemonia prussiana. Cioè federalismo sì, ma solo a patto di essere egemoni.

Se si guarda al tema dell'unificazione bancaria la cosa salta agli occhi. La proposta fu lanciata da Draghi, e aveva come obiettivo introdurre controlli in un'attività bancaria che, soprattutto nel periodo 2002-07, aveva cavalcato senza remore l'innovazione finanziaria più rischiosa, giocando sul fatto che le precedenti fusioni bancarie a livello europeo avevano creato concentrazioni bancarie multi paese (tipo Unicredit in Italia) che fuoriuscivano dal controllo tradizionale delle loro banche centrali. Giganti, che peraltro coesistevano con tessuti locali bancari strettamente intrecciati alla politica, compresi negli aspetti più discutibili, come non solo nel caso italiano, ma anche in quello tedesco delle banche regionali.

Ed infatti la Germania ha bloccato il processo di unificazione bancaria cercando di limitarlo alle formazioni bancarie di dimensioni maggiori, il che da un lato tiene al riparo il sistema bancario regionale tedesco da occhi indiscreti, ma anche fornisce una specie di sistema di *shadow banking* ufficiale in caso le unità maggiori avessero bisogno di sponde bancarie per eludere i controlli su operazioni meno commendevoli.

Anche dal lato macroeconomico le cose non sono brillanti. Da un lato, la Germania, dopo la crisi, ha in pratica imposto il rigido rispetto dei parametri di Maastricht, appesantendolo ulteriormente con l'obbligo di ridurre il rapporto debito /Pil al livello stabilito a Maastricht, il 60%. Impegno praticamente impossibile da rispettare se non facendo cadere il o i paesi che vi si dovessero sottomettere a una prolungata depressione, e di conseguenza tutta l'economia europea.

\* docente di Storia del pensiero economico dell'Università di Trieste

Le politiche di austerità, imposte a partire dal 2010, hanno peggiorato la situazione macroeconomica europea e hanno convinto i mercati finanziari che un attacco all'euro avrebbe potuto essere lanciato con successo. Solo l'iniziativa di Draghi, tra la fine del 2011 e l'autunno del 2012 ha bloccato l'attacco speculativo all'euro il cui obiettivo probabilmente era proprio la rottura della zona euro.

Ma questo fatto ci lascia in una situazione del tutto nuova. L'iniziativa di Draghi è stata condotta ai limiti della lettera del Trattato di Maastricht e dello Statuto della Banca centrale europea. E quindi, proprio perché quell'iniziativa ha avuto successo sorge la domanda di come si dovrebbero cambiare i Trattati, e se è possibile farlo, in modo da lasciare anche a chi dovesse in seguito succedere a Draghi, la possibilità di attuare misure simili, se necessario. Il punto è che la soluzione migliore è quella che apparentemente ha meno probabilità di essere attuata: cioè un deciso passo verso il federalismo, per consentire alla Banca centrale di avere un referente politico per le sue decisioni. Ma questa soluzione non sembra essere alle viste. E quindi dobbiamo incominciare a prendere in considerazione quali misure o politiche possano essere attuabili nelle condizioni attuali.

La prima cosa cui si dovrebbe pensare sarebbe quella di attuare l'idea di Delors di escludere gli investimenti pubblici dal conteggio dei deficit secondo il parametro del 3%; il che in una situazione di depressione potrebbe dare il primo impulso ad una ripresa più consistente e più stabile di quella che abbiamo visto in questi cinque anni dopo la crisi. Non è chiaro se si debba inserire nei trattati, o se esista una qualche procedura correttiva, senza dover instaurare un intero *round* di riscrittura che, come abbiamo già visto, è facile che non arrivi a un risultato definitivo. Ma forse sarebbe sufficiente una dichiarazione formale del Consiglio europeo che, in un certo senso, funzioni come *interpretazione autentica* della volontà politica dei contraenti.

Questo primo passo aprirebbe la strada all'adozione della proposta già avanzata dai proff. Prodi e Quadrio Curzio sulla necessità di emettere i cosiddetti *eurobonds*, cioè titoli pubblici, la cui raccolta di fondi fosse affidata alla Commissione appoggiandosi alla Banca centrale, per un ammontare sufficiente sia a mettere il sistema bancario in sicurezza che a provvedere alle misure di rilancio, cioè circa due-tremila miliardi di euro. Andrebbe peraltro ricordato che, nello statuto del meccanismo di stabilità (un fondo stabilito per il salvataggio del sistema bancario) è già previsto che il Meccanismo si rivolga al mercato per integrare i propri fondi a disposizione, Si tratterebbe solo di integrare le varie proposte in un unico meccanismo.

La cosa, inoltre potrebbe essere favorita da una misura che Draghi ha annunciato ma non ancora attuato, il cosiddetto *Quantitative easing*. Si tratterebbe, cioè, di seguire la Federal Reserve nel provvedere di liquidità aggiuntiva in quantità considerevole il sistema bancario e finanziario europeo. L'obiettivo dichiarato è di portare i saggi di interesse a livelli vicini allo zero, approfittando del livello basso e calante dell'inflazione. La conseguenza desiderata sarebbe probabilmente il rilancio sia delle borse con effetti che si ritengono positivi sull'attività di investimento, sia un rilancio diretto del settore edilizio, come è già successo negli Usa.

Ma c'è un altro obiettivo, non dichiarato pubblicamente, ma che tutti si aspettano si verifichi, e cioè l'indebolimento dell'euro nei confronti del dollaro in modo da stimolare le esportazioni di tutta la zona euro. Questo potrebbe in parte sopperire all'impossibilità di svalutare per i singoli paesi. Inoltre ci si aspetta che la misura metta in grado i sistemi bancari dei vari paesi di concedere finanziamenti alle medie e piccole imprese in una misura più generosa di quanto fatto finora.

C'è un ulteriore vantaggio che ci si può aspettare, nella misura infatti che la liquidità immessa dia luogo a concessione di maggiori crediti, e quindi alimenti liquidità presso il pubblico, di conseguenza ci si può aspettare che anche l'emissione di *eurobonds* non influisca negativamente sull'obiettivo di tenere i saggi di interesse bassi.

Sarebbe necessario inoltre un passo deciso verso una mutualizzazione del debito, che pur non implicando ancora responsabilità fiscale comune, faccia fare ai debiti sovrani europei un salto qualitativo tale da renderli di fatto inattaccabili dalla speculazione mondiale. Sarebbe infatti sufficiente a questo scopo che i titoli emessi, per quanto emessi dai singoli paesi, fossero emessi come titoli emessi in nome della Commissione, e gestiti dalla Banca centrale europea. Ovviamente, ogni paese sarebbe responsabile dei titoli emessi, sia per il servizio del debito che per il rinnovo. Tutti versamenti potrebbero essere fatti alla banca centrale che poi li girerebbe ai creditori. Ma il fatto che, subito dopo l'emissione, i titoli emessi finiscano in un pool gestito dalla banca centrale, toglierebbe loro la tracciabilità della responsabilità nazionale. La Banca centrale lo saprebbe, forse anche qualche centrale finanziaria molto informata, ma i mercati nel loro insieme no. E quindi non potrebbero mirare ai titoli di un particolare paese come obiettivo di attacco.

C'è in atto una trasformazione di cui non sono chiari i confini. Il presidente del Consiglio europeo, che raccoglie i capi di stato e che propone il presidente della Commissione, ha detto recentemente che il parlamento europeo non conta nulla. L'espressione è un po' estrema. Ma il fatto sussiste che in questi anni, in cui sono state prese decisioni importanti (anche se spesso tardive e incerte), le uniche decisioni prese sono quelle uscite dal Consiglio europeo. Il concerto dei paesi, pur sottoposto a tensione, e diviso al suo interno, è quello che ha in un qualche modo *tenuto* il progetto europeo in carreggiata. In un certo senso, il Consiglio europeo, espressione degli stati, è stato *federalista* suo malgrado. Perché ha dovuto prendere decisioni *politiche* sovranazionali. Ma ovviamente lo è stato in una modalità diversa da come ci si aspettava sarebbe stato il ruolo della Commissione. Questa caratteristica andrebbe conservata, permettendo al Consiglio interventi *interpretativi* che, senza richiedere la macchinosissima procedura di revisione dei Trattati, ne ampliasse l'ambito di applicazione. Questo potrebbe, e forse dovrebbe, valere per la politica della Banca centrale, ma anche delle prerogative del Presidente della banca stessa.

Questo cambiamento richiede che il Parlamento europeo diventi più assertivo riguardo alle linee generali delle politiche europee, e ponga delle linee strategiche e di valore come limite delle politiche perseguite dalla Commissione. Più democrazia è la prima terapia necessaria per guidare quest'unione così variegata e incerta verso un esito federalista.