

Quali scenari per la politica economica dei paesi membri dell'Unione Europea nei prossimi anni?

di Federico Arcelli

La politica economica dei paesi membri dell'Unione Europea dovrà essere, in futuro, sempre più unitaria e coordinata. Infatti, è poco probabile che possano rimanere larghi spazi per un'autonomia decisionale nell'ambito della sovranità dei singoli stati membri. Certamente ciò dipenderà dal livello d'integrazione, anche sul piano politico, che l'Unione dimostrerà di voler raggiungere nel medio termine. Peraltro, sia pure portando a graduale compimento solo gli obiettivi dei trattati già sottoscritti, l'integrazione delle politiche economiche sembra inevitabile. Dato questo stato di cose forse la codificazione di alcuni accordi in ambito economico nel nuovo trattato di Roma potrebbe rivestire un'importanza non secondaria.

Premessa

I Trattati attualmente in vigore - da Maastricht in poi - tra i paesi membri dell'Unione europea hanno posto una serie di vincoli, secondo alcuni troppo stringenti, agli strumenti di politica economica a disposizione dei governi. In ambito economico, infatti, ai vantaggi della moneta unica e della crescente integrazione nel mercato comune, si contrappone una minore flessibilità e una minore capacità dei governi nazionali di intervenire, in modo incisivo, su materie di interesse più marcatamente "locale".

Quest'insofferenza per i "vincoli" posti dagli accordi europei, peraltro sempre ratificati dai competenti e sovrani organi politici (governi e parlamenti) dei vari Stati membri, potrebbe, nella percezione dell'opinione pubblica, sommarsi al crescente

malessere circa la capacità delle attuali istituzioni dell'Unione e dei suoi membri di rispondere efficacemente ai problemi creati dalla persistente fase di sostanziale stagnazione economica.

Sono in discussione, soprattutto, l'efficacia dei parametri di convergenza fissati per l'introduzione dell'euro e l'incapacità dei governi nazionali di reagire alla crisi economica. Infatti, oggi non è più possibile fare uso di leve monetarie - il che implicitamente pone un problema di *governance* circa la Banca Centrale europea - essendo, in pratica, queste già "sterilizzate" per via della moneta unica. Inoltre, nel medio termine, la "leva fiscale" è sostanzialmente neutralizzata dai vincoli di competitività, creati dagli accordi di libero scambio di beni, servizi, capitali e forza lavoro. Quindi la strada verso una sempre maggiore integrazione sembra obbligata.

Infatti, non è pensabile attrarre investimenti produttivi e capitali di rischio se la pressione fiscale in un determinato paese è nettamente superiore rispetto ai suoi *partners* comunitari. Questo, sempre che non vi siano vantaggi comparati talmente significativi (ad esempio infrastrutture eccellenti, costo della manodopera molto inferiore o altri fattori rilevanti) da rendere accettabile il maggiore sforzo fiscale. Ma, in un'economia matura, quali sono quelle di tutti i principali paesi membri dell'Unione (pre-allargamento), è difficile pensare di poter conservare nel medio/lungo termine un vantaggio competitivo significativo in qualche area, dato che la pressione del mercato comune tenderà a "livellare" le differenze. Per conseguenza, quindi, dovremo aspettarci, nel medio lungo termine, una sostanziale equipollenza tra i sistemi fiscali dei paesi più grandi.

Si può riflettere sul fatto che l'Unione "a Quindici" probabilmente avrebbe avuto un processo di "livellamento" assai più veloce rispetto a un'Unione "allargata", dove il significativo divario che i nuovi entranti dovranno colmare potrebbe rappresentare un fattore di temporanea instabilità del mercato. Anzi, ciò potrebbe essere un motivo in più per accelerare la competizione tra i paesi più grandi attraverso una "guerra di conquista" - in termini economici - in quelle aree, prima che i processi di riallocazione, causati dalla pressione competitiva, tocchino i delicati equilibri delle economie più mature.

L'introduzione della moneta unica, l'euro, nella maggioranza dei paesi aderenti all'Unione, ha, di fatto, sancito la rinuncia, da parte di questi ultimi, a esprimere una propria politica monetaria. In pratica, i paesi aderenti all'euro hanno scelto di godere dei benefici di una moneta stabile e spendibile al di là dei propri confini - e in prospettiva "moneta di scambio" internazionale "competitiva" con il dollaro - ma hanno rinunciato alla possibilità di "aggiustare" il cambio di una moneta propria, per favorire la competitività del sistema nazionale.

Il caso delle cosiddette "svalutazioni competitive", di cui l'Italia ha fatto largo uso nel corso degli anni ottanta e novanta, può quindi considerarsi un capitolo passato. Non sarà più possibile, e questo era ben noto, utilizzare il cambio per recuperare competitività sulle esportazioni nel momento in cui le inefficienze di sistema rendano - come sta accadendo progressivamente in questi ultimi anni - i prodotti italiani meno appetibili sul mercato.

Peraltro l'Italia - che è anche forte importatore di materie prime, che ancora si pagano in prevalenza in dollari - godeva in passato di un vantaggio implicito nei momenti di debolezza della valuta USA, in quanto poteva importare, ad esempio, il petrolio a prezzi più convenienti, mentre esportava prevalentemente in Europa, quindi nell'area del marco tedesco, moneta che usualmente si rafforzava in caso di debolezza del dollaro USA. Nel caso di momenti di "forza" della valuta USA non si è verificato esattamente l'effetto inverso - un doppio svantaggio - in quanto i vincoli geografici, specie in un'Europa "limitata" ai paesi occidentali, rendevano meno sensibile la domanda di prodotti del Paese agli shock monetari, almeno nel breve termine.

Attualmente, non va dimenticato, l'Italia soffre dei rialzi del dollaro per via della "bolletta petrolifera", ma ha perso il vantaggio implicito sul lato dell'*export*. Tra i vari membri dell'Unione, probabilmente - per via delle dimensioni relative dell'economia italiana - il Paese è quello che più soffre di costrizioni nelle sue opzioni competitive a causa dei vincoli imposti dai trattati.

Tornando al 1998 è possibile sostenere che Germania e Francia abbiano avuto buon gioco a far entrare l'Italia nel

“club” dell’euro, mentre la scelta del Regno Unito di starne fuori ha - per ora - rappresentato per quel paese, se pure su presupposti e interessi diversi rispetto al caso italiano, una scelta politicamente avveduta.

Tuttavia, andrebbe considerato che se nel passato si fosse optato per l’Europa a “due velocità” che qualcuno ventilava, forse gli accordi di libero scambio sarebbero stati rivisti a svantaggio di quei paesi che non aderivano al “nocciolo duro” (l’area euro), onde evitare crisi di competitività generate da manovre monetarie. Per questi stessi motivi, è prevedibile che, nel medio termine, il Regno Unito venga posto di fronte a pressioni per l’adesione all’euro o per “rivedere” la sua *partnership* con l’Unione.

In un sistema in cui vi è libertà di delocalizzare la produzione all’interno dell’Unione rispetto al principale mercato di sbocco - che potrebbe essere anche uno solo dei mercati nazionali attuali - è evidente che ogni fattore competitivo deve essere accuratamente “pesato” al momento di effettuare importanti scelte di investimento e/o imprenditoriali. È, pertanto, naturale che il rimanere all’interno dell’area euro garantisca dal punto di vista dei rischi monetari e dia certezze sul lato del conto economico comparato.

Le nuove “regole del gioco”

La circolazione di una moneta unica sovranazionale, oltre a rappresentare un forte incentivo per tutti i paesi aderenti all’Unione, ma che non la hanno ancora adottata, a pianificare nel medio termine un’adesione all’euro, significa anche che la “competizione” tra sistemi si sposta ora sul piano dell’efficienza comparata.

Questo vuol dire che la capacità dei membri di attuare una propria indipendente “politica fiscale” sul loro territorio, soggiace in realtà al vincolo di non vedere fuggire le proprie industrie, i propri capitali e la propria manodopera qualificata verso altri paesi dove vigono regole più convenienti.

In effetti, tale situazione significa che, quando la capacità di attrarre risorse e sviluppo da parte di un sistema paese risulti minacciata, o questo addirittura corra il rischio di vedere forti

“emorragie” verso sistemi più competitivi, esso non ha altra scelta che adeguare la propria politica fiscale a quella del sistema concorrente più “pericoloso”. Però questo comporta che i sistemi che si portano dietro una “storica” inefficienza, come l’Italia, che ha un alto debito pregresso e croniche inefficienze infrastrutturali che si traducono in minore competitività del sistema, rischiano seriamente di dovere fare scelte di politica economica che rendano sempre meno disponibili le risorse pubbliche per investimenti a vantaggio della necessità di risanare le inefficienze strutturali. Qualora ciò non venisse fatto, per le imprese italiane si porrebbe necessariamente nel medio termine l’esigenza di delocalizzarsi o convertirsi per recuperare competitività.

È a questo che probabilmente si riferiscono alcune parti sociali quando incitano il governo a fare riforme paventando un “crack competitivo”. Tuttavia - e questo implicitamente va a merito delle scelte di politica economica degli ultimi due anni - le riforme sul piano fiscale, che sono state effettuate dal 2001 in poi, hanno avuto l’effetto di dare all’Italia il vantaggio della “prima mossa”.

Inoltre, va sottolineato che, per varie ragioni, i paesi che sono i principali competitori dell’Italia all’interno dell’Unione - Francia e Germania - non hanno ancora “risposto” in modo efficace; fatto che pone un problema di gestione della situazione nel medio termine, anche perché la tanto auspicata fase di ripresa che avrebbe reso davvero premianti quelle scelte, ancora non si è realizzata.

Nel medio termine, in un’ottica di forti vincoli ai governi nazionali sulla gestione della politica economica, tanto da far immaginare come necessario un forte coordinamento in ambito europeo, è probabilmente opportuno valutare la necessità di codificare le regole e le sedi dove questo coordinamento, se non proprio le vere decisioni di politica economica, verrà realizzato.

Il ruolo della BCE e delle organizzazioni sovranazionali

La strada intrapresa implicherà comunque un trasferimento notevole di “sovranità” dagli Stati membri a organi sovranazionali. Questi, tuttavia, avranno il potere di condizionare le

scelte dei singoli governi, però, almeno nel breve termine, non saranno entità “politiche” o intergovernative, in qualche modo sottoposte al controllo degli elettori, ma, più probabilmente, organismi “tecnici”.

L'unico esempio, in tal senso, è la Banca centrale europea (BCE). Essa nasce come una “banca delle banche” e opera in stretta cooperazione e sinergia con le “vecchie” banche centrali di ciascuno degli Stati membri. Essa è, a tutti gli effetti, data la necessità di salvaguardare l'indipendenza della banca centrale rispetto al potere politico anche in ambito europeo, un organismo “tecnico”, ma con un potere reale. Infatti, la BCE “controlla”, in linea di principio da sola e in autonomia, la “leva” monetaria nei paesi aderenti all'euro.

Tutto ciò pone, in primo piano, la necessità di definire ambiti e competenze per decisioni che rischiano di toccare nel vivo gli interessi di tutti, anche se non necessariamente criteri univoci potranno essere applicati a tutti i paesi.

Un basso tasso d'inflazione, ad esempio, può rappresentare un elemento positivo in economie mature e consolidate, ma non necessariamente è la migliore opzione per economie in forte crescita, quali si presume dovranno essere quelle dei paesi dell'adesione, anche per colmare il *gap* rispetto agli attuali membri. In questi paesi, un tasso di inflazione più elevato potrebbe favorire un maggiore dinamismo e uno sviluppo più accelerato - che gli stessi “vecchi” membri dell'Unione auspicano - mentre l'imporre di adeguarsi all'inflazione bassa e stabile di economie più mature, potrebbe rappresentare un “freno” alla crescita.

Allo stesso modo, non necessariamente l'applicazione dei criteri di convergenza in modo uguale per tutti riflette la scelta in assoluto migliore per ciascuno. Questo potrebbe valere anche all'interno dei Quindici. Tuttavia, va aggiunto che, anche dato il periodo di tempo relativamente corto dall'introduzione della moneta unica, probabilmente non abbiamo ancora avuto modo di comprendere tutte le implicazioni e gli effetti - benefici o negativi - dell'euro.

In futuro, sarà necessario introdurre forme di coordinamento - si può ipotizzarle in capo alla Commissione o anche con

nuovi organi intergovernativi *ad hoc* - in ambito fiscale e per favorire le politiche di sviluppo.

In altri termini, i paesi membri dovranno decidere insieme come regolare i conflitti competitivi a vantaggio di tutti e come indirizzare le priorità di sviluppo. Ciò non potrà limitarsi a decidere come spendere i fondi comunitari, ma andrà necessariamente considerato su di un piano più generale, anche considerando gli effetti indotti delle politiche di riallocazione delle risorse a livello nazionale. Data l'importanza della materia, andrebbe aggiunto che è difficilmente pensabile di lasciare scelte del genere a organismi che non siano legittimati da un mandato elettivo o da un esplicito vincolo di dipendenza a governi nazionali vincolati a loro volta, com'è ovvio, alla fiducia dei propri elettori.

Tale considerazione pone un problema di ridefinizione - anche per mezzo di un trattato specifico con valore costituzionale - dei futuri organi decisionali dell'Unione e del vincolo che li lega alla rappresentanza conferita dagli elettorati nazionali o ai governi emanazione di questi ultimi. In caso contrario, il rischio sarebbe di "abdicare" - a vantaggio di organismi "tecnici" - a ogni ruolo attivo della politica in ambito economico-comunitario.

Dato il ruolo della politica, che oggi si riduce sempre più a scelte economiche, questo implicitamente significherebbe che si preferisce lasciar effettuare le scelte di fondo al mercato piuttosto che all'elettorato. Provocatoriamente, si potrebbe sostenere che il mercato riflette assai meglio delle urne le vere preferenze degli "utenti finali" della politica e dell'economia, cioè noi stessi. Tale considerazione pone però un problema di sostanza sulla reale legittimità delle scelte che si faranno nei prossimi anni, e, soprattutto, impone di riflettere sulla forma che acquisirà il "modello" democratico occidentale al termine del processo di integrazione o perlomeno verso quale direzione si orienterà.

Tali temi dovrebbero trovare, se non risposte, almeno un indirizzo di medio termine nel trattato costituzionale che dovrebbe riflettere il lavoro della Convenzione europea nell'ultima fase.

Tuttavia, vi è anche un altro scenario possibile per un modello di cooperazione "a tendere" tra i membri dell'unione. Si può immaginare tra i governi, nazionali o locali, strutture simili alla "Conferenza Stato-Regioni" in Italia e organi di sviluppo

che mutuino i fini (magari non il modello) di quello che è stato, in Italia, l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Tale meccanismo faciliterebbe il controllo politico sulle decisioni finali e conserverebbe un ruolo maggiore ai governi - e, quindi, alla "politica" - ma rischierebbe di rendere la "macchina" europea sempre più complessa, e, forse di conseguenza non sempre in grado di rispondere tempestivamente - o di "prevedere" in tempo - le necessità del mercato, ormai "globale".

Le regole per il domani

In relazione alle criticità evidenziate, si pone, in modo imperativo, la necessità di un dibattito sulle "regole". Potrebbe, quindi, non essere sbagliato lasciare uno spazio - anche "aperto" - per questo nel prossimo "trattato di Roma" che avrà funzioni "costituzionali" per l'Unione. Bisogna, infatti, evitare che gli eventi corrano più velocemente delle intenzioni e la strada risulti già tracciata, magari non nel modo migliore, dalle necessità e dai vincoli posti dall'economia alla "politica".

Tuttavia - è bene ricordarlo - l'Unione economica si fonda proprio sull'idea della convergenza delle varie economie nazionali, e, quindi, quest'assunto escluderebbe la preferenza per le opzioni implicitamente "non convergenti". Questa è una posizione sostenibile nel medio lungo periodo? E, soprattutto, è davvero ragionevole non aprire almeno un serio dibattito sulle regole e sui limiti della "sovranità economica"?

L'Unione si trova di fronte, nella prossima Conferenza intergovernativa, e successivamente, all'opzione di codificare anche alcune «regole» aventi valore costituzionale o equipollenti ad un trattato internazionale con lo specifico intento di indirizzare le scelte economiche dei propri membri. Tuttavia, di certo si pone, fin d'ora, un serio quesito su cosa potrà essere davvero discusso e definito, su quali implicazioni future queste scelte potrebbero avere, su quale "reversibilità" sarà lasciata alle decisioni ratificate e, infine, con quale livello di "sovranità" queste eventuali norme economiche "costituzionali" nasceranno.