

Un bilancio difficile per l'Unione Economica e Monetaria

Il dibattito sul bilancio dell'Eurozona fortemente voluto dal Presidente Macron ha prodotto, per il momento, dei risultati piuttosto modesti. Incaricato dal Consiglio Europeo di approfondire la questione, l'Eurogruppo ha partorito l'idea di uno "Strumento di bilancio per la competitività e la Convergenza (BICC)"¹. Una proposta che potrebbe essere accolta anche con un certo (moderato) favore, purché non si venga a dire che prefigura la creazione di un vero e proprio bilancio dell'Eurozona. Per farlo, avrebbe avuto bisogno di una potenza di fuoco, di un raggio di azione e soprattutto di regole di ingaggio ben diverse. Tre aspetti su cui vale la pena soffermarsi brevemente.

Una potenza di fuoco limitata

I Ministri delle Finanze non hanno ancora definito i dettagli della proposta ma l'ordine di grandezza dello Strumento dovrebbe aggirarsi attorno ai 22 miliardi di Euro per 7 anni. E' uno stanziamento piuttosto modesto se si tiene conto delle dimensioni dell'Eurozona. Difficile ipotizzare che possa cambiare in maniera significativa le dinamiche degli investimenti negli Stati membri.

Non foss'altro che per ragioni di "taglia", il BICC e' quindi lontano anni luce dal poter costituire l'embrione di un bilancio dell'Eurozona. Un bilancio che, per avere una minima incidenza, dovrebbe collocarsi fra il 2 e il 4% del PIL dell'Unione².

D'altra parte, e' stato deciso che lo Strumento fara' parte del bilancio dell'Unione e verra' determinato nel contesto del Quadro Finanziario Pluriennale. Se si considera che il bilancio complessivo dell'UE fatica a superare la soglia dell'1% del PIL, ci si rende conto come le prospettive di crescita siano piuttosto modeste.

Un raggio d'azione ristretto

Oltre a disporre di una potenza di fuoco limitata, lo Strumento ha un raggio d'azione piuttosto ristretto. Il suo obiettivo e' promuovere la

¹ Term sheet on the Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness, Comunicato Stampa 466/19 del 14/09/2019

² E' questa, almeno, la "forchetta" raccomandata, fin dagli anni '70, da diversi studi sul futuro dell'Unione Economica e Monetaria, a partire dal Rapporto Werner del 1970 e dal Rapporto Mc Dougall del 1977.

competitività' e la convergenza economica finanziando le riforme degli Stati membri. Un mandato specifico, che ricomprende solo una piccola parte delle funzioni che dovrebbero essere svolte da un autentico bilancio dell'Eurozona.

Sotto questo profilo, il BICC rappresenta un arretramento anche rispetto alle proposte contenute nel paper franco-tedesco dello scorso febbraio³. Quel documento giustificava l'istituzione di un bilancio dell'Eurozona con *"l'esigenza di un livello maggiore di convergenza e di competitività all'interno dell'Eurozona per assicurare la stabilità dell'insieme dell'area euro"*. Per raggiungere questo obiettivo, il bilancio avrebbe dovuto dare in particolare sostegno ai *"relevant investments and reforms"* degli Stati membri.

Le conclusioni dell'Eurogruppo descrivono il BICC in termini abbastanza simili: *"The instrument will strengthen the Economic and Monetary Union by supporting a higher degree of convergence and competitiveness within the euro area and participating Member States, hence contributing to the overall cohesion of the Union. It will help to strengthen the potential growth and to enhance the resilience and adjustment capacities of our economies as well as the mechanisms of economic governance."*⁴

Le assonanze sono evidenti e probabilmente volute, ma, nel passaggio fra i due testi, cadono due concetti fondamentali: quello che la UEM possa avere bisogno, in linea di principio, di una funzione di stabilizzazione e la stessa idea di un bilancio autonomo della UEM. Anche l'enfasi sugli investimenti, uno dei punti forti del paper congiunto, viene sostanzialmente "normalizzata". Il BICC, sembra di capire, finanzia' gli investimenti degli Stati membri soltanto se funzionali alle "riforme strutturali" necessarie a rilanciare la competitività interna.

Delle "regole di ingaggio" limitative

Infine, il BICC presente una serie di limiti sotto il profilo degli obiettivi che è chiamato a perseguire o, se si preferisce, delle sue "regole di ingaggio".

Innanzitutto, la sua attivazione è vincolata esplicitamente al rispetto delle regole in materia di disciplina fiscale. Il concetto è espresso in

³ N. Verola, "Osservazioni preliminari sulla proposta franco-tedesca di bilancio dell'Eurozona", Astrid Rassegna n. 18/2018.

⁴ Term sheet on the Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness, Comunicato Stampa del 14/06/2019

maniera inequivocabile nel comunicato dei Ministri delle Finanze: *“Member States’ access to financing will depend on the implementation of structural reforms and investments, the respect of the applicable macro-economic conditionality foreseen in the Common Provisions Regulation and the respect of horizontal rules applying to the implementation of the EU budget (e.g. Financial Regulation). Member States will receive the financial support in instalments, subject to the fulfilment of agreed milestones.”*⁵

Questa condizionalità non è una buona notizia per l'Italia. Ma non lo è neanche per la UEM. Vincolare l'erogazione di fondi al rispetto del Patto di Stabilità rischia di avere un effetto prociclico. Infatti, uno Stato membro potrebbe non essere in grado di rispettare le regole del Patto di stabilità a causa di difficoltà congiunturali. In frangenti del genere, privarlo anche dei trasferimenti finanziari previsti dallo Strumento non farebbe altro che aggravarne la situazione. È la stessa obiezione che può essere mossa alla condizionalità macroeconomica prevista per i Fondi Strutturali. Non è questa la logica che ispira normalmente i meccanismi di bilancio delle entità federali, dove i trasferimenti finanziari dal centro alla periferia sono svincolati dallo stato di salute finanziaria delle entità sub-federali. Ciò che consente loro di svolgere una funzione anticiclica.

È proprio questo, d'altra parte, il secondo limite del BICC. Esso accantona del tutto l'idea di assegnare al bilancio dell'Unione una funzione di stabilizzazione dell'economia. Un passo indietro considerevole non solo rispetto alla proposta iniziale della Commissione di istituire una Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti (EISF)⁵ ma persino rispetto al documento franco-tedesco di febbraio. Certo, quest'ultimo declinava la funzione di stabilizzazione in chiave quasi esclusivamente declaratoria, ma aveva se non altro il merito intellettuale di citarla fra le funzioni “necessarie” del bilancio dell'Eurozona. Nella proposta dell'Eurogruppo viene meno anche questo “lip service”.

Verrebbe da dire: niente di particolarmente nuovo sotto il sole. Nell'universo ordolibersista in cui continua a fluttuare la UEM, la

⁵ La proposta presentata dalla Commissione assieme al “pacchetto” sul Quadro Finanziario Pluriennale prevedeva una dotazione di 30 miliardi di Euro in sette anni, da distribuire sotto forma di prestiti ai paesi colpiti da forti shock economici come sostegno agli investimenti pubblici (COM(2018)321 finale).

convergenza e la stabilizzazione economica vengono perseguite esclusivamente con interventi dal lato dell'offerta. Non è necessario sviluppare strumenti di intervento "federali" che consentano di smussare gli effetti del ciclo economico. Non è previsto che le risorse comuni possano finanziare meccanismi di stabilizzazione automatici. E non è contemplata, almeno a livello aggregato, una vera e propria politica della domanda. Gli squilibri interni dell'Eurozona si risolvono, sostanzialmente, nella misura in cui gli Stati in deficit di competitività riescono a recuperare terreno, con le riforme, con la deflazione interna o con entrambi. Al massimo, si può pensare di utilizzare il bilancio dell'Unione per aiutarli nello sforzo, normalmente tutt'altro che indolore. Ed è quello che si propone di fare, per l'appunto, il BICC.

Anche il perseguimento di questo obiettivo potrebbe essere peraltro complicato da un ulteriore limite operativo dello Strumento. In un passaggio poco appariscente ma piuttosto "pesante" del comunicato dell'Eurogruppo si legge infatti che *"The available funds per country should be within an acceptable range of the contributions of that country"*.

In pratica, questo passaggio vuol dire che anche al BICC si intende applicare il cosiddetto principio del "juste retour", in base al quale i "ritorni" che ogni Stato membro deve avere da un determinato fondo non si devono distaccare eccessivamente dai suoi contributi. È lo stesso principio che avvelena i negoziati sul Quadro Finanziario Pluriennale e che trasforma il dibattito sul futuro delle politiche in un esercizio col pallottoliere. Applicarlo ad uno strumento come quello messo a punto dall'Eurogruppo rischia però di essere "self defeating". Se il BICC mira a favorire le riforme strutturali negli Stati in deficit di competitività, che senso ha, infatti, prevedere che tutti ne debbano beneficiare in maniera grosso modo proporzionale? Il comunicato dell'Eurogruppo annuncia che *"Further work is needed on these issues"*. Ma forse più che di un "further work" l'idea avrebbe bisogno di un profondo ripensamento.

Anche qui, però, tocca constatare con una certa rassegnazione che le novità sotto il sole latitano. Tutto l'impianto ideologico dell'Eurozona si basa su un articolo di fede: che si possa far funzionare un'Unione Economica e Monetaria senza trasferimenti interni. Per questo i meccanismi della UEM sono quanto più possibile "sterilizzati" da tutte le potenziali implicazioni distributive. La cosa è comprensibile, se ci si

mette nei panni dei potenziali “pagatori”. Resta da vedere se abbia anche senso da un punto di vista economico piu’ generale.

Vesti nuove per vecchie idee

La verita’ e’ che, se il BICC e’ figlio delle proposte della Commissione e del paper franco-tedesco, allora i suoi caratteri fenotipici rappresentano chiaramente un caso di atavismo: il fenomeno con cui, in biologia, si designa la comparsa in un individuo di caratteristiche non possedute dai genitori ma imputabili a lontani antenati.

Nello specifico, l’“antenato” e’ un’idea che circolava in Europa gia’ ai tempi della Commissione Barroso: promuovere una sorta di scambio fra debitori e creditori in base al quale i primi dovrebbero acconsentire a una supervisione europea sui loro piani di riforma e sui loro bilanci mentre i secondi dovrebbero accettare di finanziare gli incentivi introdotti nel sistema. Per definire questo approccio, all’epoca era stata coniata l’etichetta, non particolarmente fortunata, di “contractual arrangements”. Non se ne fece nulla, ma evidentemente l’idea ha continuato ad aleggiare. Fino a riemergere negli ultimi mesi, prima con la proposta della Commissione di creare un “Reform Delivery Tool” e adesso con l’idea di istituire uno Strumento di bilancio per la competitivita’ e la Convergenza. Siamo lontani, beninteso, dall’idea di un “grand bargain” che animava almeno inizialmente la proposta di Barroso, ma l’impianto ideologico e’ lo stesso. Ed e’ pienamente coerente con il DNA ordoliberalista della UEM.

Non ci sarebbe nulla di male in questo. Se non fosse che l’Eurozona avrebbe bisogno di evolvere, oltre che di difendere il suo impianto originario. Per farlo, non puo’ accontentarsi di recuperare delle discrete idee del passato. Deve cercarne anche di nuove, e di piu’ coraggiose.

Nicola Verola
Roma, luglio 2019