L'Europa e la sfida agli opposti nazionalismi

Rosaria Rita Canale - 04/05/2020 [social and political notes]

Il lockdown imposto per evitare il diffondersi del COVID-19 porterà per il 2020 un crollo della produzione in tutto il mondo. Le stime del FMI prevedono un calo del PIL mondiale per il 2020 pari al 3%. Le economie avanzate – per essere state quelle maggiormente colpite dall'ondata di contagi - perderanno il 6.1%. Fra queste gli Stati Uniti il 5.9%, Il Regno Unito il 6.5%. L'area Euro subirà un calo del 7.5% con l'Italia maglia nera al 9.1%.

Tabella 1. Crescita del PIL nel mondo e nelle economie avanzate. Dati 2019 e proiezioni 2020

	2019	2020*
Mondo	2.9	-3.0
Economie avanzate	1.7	-6.1
Stati Uniti	2.3	-5.9
Area Euro	1.2	-7.5
Germania	0.6	-7.0
Francia	1.3	-7.2
Italia	0.3	-9.1
Spagna	2.0	-8.0
Giappone	0.7	-5.2
Regno Unito	1.4	-6.5
Canada	1.6	-6.2
Altre economie avanzate	1.7	-4.6

*Stime. Fonte: IMF (2020)

Se le stime sono da ritenersi affidabili, gli effetti sulla crescita dello shock generato dalla pandemia saranno di gran lunga maggiori di quelli causati dalla crisi finanziaria del 2008.

La situazione è evidentemente molto difficile. La maggior parte dei paesi si sta attrezzando per intervenire con misure fuori dall'ordinario: la possibilità di gestire a livello centralizzato sia la politica monetaria che quella fiscale dà la possibilità di mettere in campo interventi straordinari a sostegno dei redditi e della domanda aggregata, per evitare che la crisi economica si trasformi in conflitto sociale.

Ma in Europa è diverso. Non c'è un governo politico centrale. La politica fiscale è affidata ai singoli stati mentre la politica monetaria è centralizzata. Come naturale conseguenza di questa separazione è fatto esplicito divieto alla Banca Centrale Europea di monetizzare il deficit pubblico o di comprare titoli pubblici sul mercato primario (Bassone, 2020).

Sin dalla crisi del 2008 – come è noto e come è stato ampiamente documentato su questa rivista - questa struttura di politica economica ha portato a dividere l'Europa in due bocchi contrapposti. Uno, composto dai paesi del nord – con finanze pubbliche "sane" e con tassi di rifinanziamento del debito molto bassi se non addirittura negativi ed un altro – con elevati livelli di debito – che invece ha difficoltà a rifinanziarsi sui mercati privati. Questo ha portato ad un progressivo allontanamento delle posizioni riguardo a come gestire il futuro dell'Unione europea e ad un inasprirsi dei conflitti politici sia all'interno dei paesi che fra i paesi. Una mano per appianare questi conflitti è stata data dalla Banca Centrale Europea che a partire dall'insediamento di Draghi

come governatore ha dato il via ad un massiccio acquisto di titoli del debito pubblico dei paesi in difficoltà, riducendo la differenza dei rendimenti all'interno dell'Eurozona. Ma in verità, se è servito a salvare la moneta unica, non è stato però abbastanza per appianare le differenze nella crescita, che a loro volta hanno alimentato fughe di capitali verso i paesi più affidabili e nuovi incrementi dei differenziali nei tassi d'interesse.

Di nuovo, come per la precedente crisi del 2008, l'Europa si trova a dover affrontare uno shock di natura sistemica, ma che per le diverse capacità degli stati di rispondere agli effetti negativi del lockdown, rischia di diventare uno shock di natura asimmetrica. I processi cumulativi che ne derivano finirebbero per compromettere la resilienza dei paesi più colpiti.

Come uscirne? In questi giorni stiamo assistendo a duri scontri sul piano istituzionale e a numerosi tentativi di mediazione che provano a indicare una via.

Semplificando, sul tavolo ci sono almeno due fronti opposti. Un primo si concentra sulla natura "contabile" dei bilanci pubblici e perciò si appoggia alle regole generali fissate dai trattati. Queste sono adeguate e le nuove misure devono essere varate all'interno della cornice della responsabilità dei singoli stati nella gestione presente e futura dei bilanci pubblici. Tale posizione – assunta in forma assai rigida dalle istituzioni europee a partire dal 2012 - è oggi mitigata a causa delle straordinarie circostanze: almeno per adesso il Patto di Stabilità e Crescita è stato sospeso, è possibile utilizzare i fondi europei per sostenere le spese straordinarie senza aggiungere il cofinanziamento nazionale e senza la richiesta di particolari requisiti di progetto ed è stato creato il fondo SURE, una sorta di cassa integrazione per i lavoratori europei. C'è poi la proposta di modificare il meccanismo europeo di stabilità – il cosiddetto MES. Nella nuova formulazione prevede finanziamenti a tassi agevolati da poter utilizzare esclusivamente per le spese sanitarie senza richieste – almeno nel breve periodo – di aggiustamenti del bilancio strutturale. Tutto questo è finanziato a livello dell'intera unione europea sui mercati privati e con la garanzia del capitale versato dai singoli stati. Poiché il meccanismo vede la partecipazione di tutti gli stati membri, gode del rating tripala A e pertanto consente di pagare interessi inferiori a quelli di mercato per quei paesi che hanno un elevato indebitamento pubblico. Queste concessioni sono di natura temporanea per favorire la resilienza delle zone colpite dallo shock in attesa di ritornare alle regole in vigore prima della crisi. Tuttavia le altre regole non sembrano mutate: Il bilancio europeo resta, per adesso, fissato all'1% del PIL e con la regola del pareggio di bilancio: ogni paese lo finanzia rispetto al peso che ha all'interno dell'unione monetaria e ne riceve in base alle necessità definite dal ritardo di sviluppo. C'è da dire che, per ora, la Banca Centrale Europea sta intervenendo sul mercato dei titoli pubblici con strumenti senza precedenti per evitare che sin da subito si manifesti una crisi del debito sovrano. L'approccio rigorista, tuttavia, sostiene che dovrebbe evitare di alterare le regole di mercato che impongono tassi d'interesse più alti a chi non è stato in grado di gestire in passato la propria finanza pubblica.

C'è poi una seconda posizione – che potremmo definire "elastica" - che vorrebbe la possibilità di spendere senza vincoli da parte dei singoli paesi per sostenere la crescita interna. Le regole di bilancio dovrebbero essere abbandonate per sempre per scongiurare le politiche di austerità che accompagnano la crescita del deficit e del debito pubblico. Il bilancio Europeo è visto come uno spreco perché porta a condividere risorse che ritornano solo in parte sotto forma di spesa per i singoli paesi. Queste politiche possono essere ricondotte all'idea che l'Unione Monetaria Europea debba essere considerata unicamente un'area di libero scambio senza regole comuni. Funzionale a questo approccio è l'esistenza di una banca centrale che monetizzi il debito o che agisca con operazioni di mercato aperto in modo da mantenere costanti i rendimenti dei titoli pubblici.

A ben osservare sia l'approccio "contabile" che quello "elastico" alla soluzione della crisi sono caratterizzati da un denominatore comune: quello di intendere l'Unione Monetaria Europea come un insieme di paesi in competizione fra loro. L'approccio "contabile" si avvale del vantaggio di avere una finanza pubblica sana, dimenticando che in parte è tale grazie ai meccanismi cumulativi generati dalla presenza dei paesi periferici. Lascia così sulle spalle dei paesi in difficoltà il peso del rientro del debito pubblico, costretti a implementare politiche – peraltro per niente efficaci – di austerità e di progressivo impoverimento della struttura produttiva. L'approccio "elastico" desidera una sorta di chiusura delle frontiere alle regole comuni, avvalendosi dell'aiuto della banca centrale e spingendo in definitiva verso lo scioglimento dell'area valutaria. La svalutazione del cambio

porterebbe a scaricare all'estero il peso dell'aggiustamento senza la garanzia che questo si traduca in maggiore crescita, ma riproponendo un modello di sviluppo conflittuale anche all'interno del paese (Quali settori beneficiano della svalutazione? Cosa succede all'inflazione e al potere di acquisto dei salari?)

Dunque entrambi gli approcci – presentati qui in maniera semplificata – sono caratterizzati da forti spinte nazionaliste. Entrambi intendono proteggere le proprie economie a danno di quelle vicine: i sostenitori del primo approccio si nascondono dietro l'affermazione che sono stati più bravi a risanare le loro finanze e ad essere competitivi sui mercati internazionali, i secondi dietro l'arroganza del modello nord-europeo nel definire la struttura della politica economica dell'area valutaria.

Al momento il modello nazionalista fondato sull'approccio "contabile" sembra avere maggiore facilità nell'imporre le sue soluzioni, grazie alla struttura consolidata della politica economica europea e ad anni di produzione scientifica che ne ha supportato la visione. Molti paesi seguono da anni le indicazioni suggerite di contenere la spesa e di rendere flessibile il mercato del lavoro. L'Italia – ad esempio – ha un avanzo primario strutturale dal 2006, ed un saldo strutturale totale negativo solo per pagare gli interessi sul debito. Ha reso molto più flessibile il mercato del lavoro, ma ha avuto solo un incremento dei lavori precari e della povertà, e risultando sempre fanalino di coda nel tasso di crescita (Upb, 2020). Perciò proseguire in questa direzione non sarebbe di beneficio ai paesi che la propongono perché vedrebbero crollare i redditi di quei paesi che sono il principale mercato di sbocco delle loro esportazioni e pezzo fondamentale della loro catena di valore. Soprattutto si rischia di tirare troppo la corda e sollecitare posizioni nazionaliste fondate sulla visione "elastica" che finirebbero con il danneggiare entrambe le parti.

Se l'ambizione è costruire l'Europa è necessario trovare un percorso alternativo basato invece che sulla competizione fra paesi, su un progetto comune a beneficio di tutti. La sfida che si trovano davanti le istituzioni è quella di **superare i nazionalismi** e individuare soluzioni pensando come se fossimo un unico paese, il cui obiettivo di crescita e convergenza è interesse di tutti. Si rifletta allora sulla creazione di un bilancio comune non in pareggio, ma finanziato con emissione di titoli comuni, accompagnato dalla creazione di imposte comuni. Si finanzi così l'investimento in settori come l'ambiente in cui l'Europa si propone – per ora solo a parole - come leader. Si rifletta sulla possibilità - così come suggeriva Keynes al tavolo degli accordi di Bretton Woods (Horsefield, 1969) - di imporre che l'avanzo della bilancia dei pagamenti si trasformi in investimenti in capitale fisico nei paesi in deficit. O ancora, si valuti la possibilità di monetizzare il disavanzo di bilancio di tutti i paesi, solo per quella parte generata direttamente e indirettamente dal coronavirus (Realfonzo 2020; Bossone 2020). In questo modo si potrà ripartire tutti dal punto in cui ci siamo lasciati all'inizio del 2020 evitando che lo shock sistemico gravi sulle finanze pubbliche, per alcuni paesi già così fragili. Tutto questo non senza i vincoli all'eccesso di debito, ma con l'intenzione di fornire gli strumenti per ripagarlo.

Sotto questo aspetto gli eventi negativi legati al coronavirus rappresentano un'occasione che non possiamo farci sfuggire, ma richiede la capacità di immaginare il mondo al di là del proprio naso. La gravità della situazione spinge ora a interpretare da parte di coloro che sostengono la visione "contabile", che il maggior deficit non è il risultato di un comportamento dissoluto di alcuni paesi, ma di una situazione causata dall'esterno. Ma, una volta superata l'epidemia, questo sentimento di condivisione sfumerà. Sul fronte "elastico", presto sarà chiaro che l'intervento senza precedenti da parte della BCE sui titoli pubblici – inclusi quelli con rating spazzatura – non dà alcuna garanzia sulla riduzione del debito. Finita la commozione per le perdite di vite umane, lo shock - come per la crisi del 2008 - si trasformerà da sistemico in asimmetrico. Al termine dell'emergenza, di nuovo si sosterrà in maniera strumentale, da un lato, che l'insostenibilità dei conti pubblici è tutta colpa del debito ereditato dal passato e della incapacità di gestirlo e, dall'altro, che le istituzioni europee non sono pensate per gestire i paesi in difficoltà. Tutto affermato in maniera funzionale alla volontà di raccogliere consenso a livello nazionale. Di nuovo le forze centrifughe in Europa si metteranno in moto alimentando sentimenti nazionalisti e nuovi populismi. Ma davvero, al di là dei vantaggi e svantaggi economici, vogliamo tornare agli stati nazionali e rispondere alla globalizzazione chiudendoci nell'ambito angusto del nostro giardino?

Bibliografia

International Monetary Fund (2020), *The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression*, 14 aprile, https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/.

Bossone B. (2020), *Monetizzazione del deficit durante il covid19: C'è Molto Da Chiarire*, in "Economia e Politica", 29 Aprile.

Horsefield, K.J. (1969). The International Monetary Fund, 1945-1965. In *Twenty Years of International Monetary cooperation, Vol III, International Monetary Fund*. https://www.elibrary.imf.org/staticfiles/IMF_History/IMF_45-65_vol3.pdf.

Realfonzo R. (2020) *Finanziamento delle politiche e scenari del debito dopo il covid-19*, in "Economia e Politica", 15 aprile https://www.economiaepolitica.it/crisi-economica-coronavirus-italia-unione-europea-mondiale/debito-pubblico-2020/.

Ufficio Parlamentare di Bilancio (2020), *I numeri dell'Europa*, scaricabili al link http://www.upbilancio.it/i-numeri-delleuropa-2000-2018/.

Nazionalismo in Europa: La sfida che si trovano davanti le istituzioni è quella di superare i nazionalismi

Nazionalismo in Europa

Nazionalismo in Europa: individuare soluzioni pensando come se fossimo un unico paese, il cui obiettivo di crescita e convergenza è interesse di tutti