

Una seconda vita per l'euro?

L'euro è figlio della riunificazione tedesca e della necessità di agganciare saldamente la Germania alla Comunità europea. La crisi innescata dalla pandemia e le nuove tensioni geopolitiche globali possono però donare una nuova vita all'Europa che, grazie all'introduzione di strumenti – seppur emergenziali – di politica economica, potrebbe finalmente uscire dal guado in cui è bloccata da decenni l'Unione monetaria.

Nel Consiglio europeo di Hannover del giugno 1988 venne costituito un Comitato presieduto da Jacques Delors, allora presidente della Commissione europea con il compito di studiare “le tappe concrete che dovranno portare all'Unione monetaria”. Il Comitato, composto da tutti i governatori delle banche centrali dei paesi membri e da alcuni esperti, lavorò celermente e presentò nell'aprile del 1989 al Consiglio europeo un rapporto conclusivo approvato all'unanimità dei suoi membri.

Il Consiglio europeo di Madrid, riunitosi nel successivo

Giorgio La Malfa è presidente della Fondazione Ugo La Malfa.

Giovanni Farese è professore di Storia dell'Economia nell'Università europea di Roma.

mese di giugno, prese atto del rapporto senza tuttavia deliberare alcun seguito operativo. Era evidente che il passaggio concreto dal progetto alla moneta unica poneva complessi problemi politici e operativi e imponeva, quindi, delle scelte che l'Europa in quel momento non era pronta ad affrontare.

Fu la caduta improvvisa del Muro di Berlino nel novembre 1989 a determinare un'accelerazione imprevedibile nella vicenda della moneta unica e a far saltare le fasi intermedie di negoziazione e di elaborazione. Ricostruendo queste vicende, si comprendono meglio i problemi irrisolti dell'euro, che la moneta unica porta con sé fin dalla sua nascita.

76

LA GRANDE PAURA DELL'UNIFICAZIONE TEDESCA. All'indomani del 9 novembre 1989, mentre era fortissima l'emozione nelle pubbliche opinioni per le immagini che provenivano da Berlino, dove i tedeschi dell'Est e dell'Ovest si abbracciavano sui resti del Muro che aveva diviso la città per quasi trent'anni, nelle élite europee il sentimento più diffuso era la preoccupazione – o dovremmo dire la paura? – per la possibile riunificazione della Germania. Il presidente francese Mitterand convocò il 18 novembre una riunione straordinaria del Consiglio europeo per discutere della nuova situazione.

Il vero scopo di quella convocazione era di ritardare il più a lungo possibile – o, se possibile, evitare – la riunificazione tedesca. Nelle sue memorie la signora Thatcher raccontò che Mitterand, con cui vi erano stati scontri memorabili, le aveva telefonato in quei giorni dicendo che “nei momenti di grave pericolo” Francia e Inghilterra dovevano fare fronte comune. A sua volta il nostro presidente del Consiglio, Giulio Andreotti, con una di quelle ambigue battute che alimentavano in certi ambienti la sua fama di uomo di spirito, dissotterrò la frase di un politico francese che aveva detto di amare così tanto la Germania da preferire che ve ne fossero due.

Consapevole del desiderio inconfessato degli europei di rallentare la riunificazione, il cancelliere Kohl organizzò in tutta fretta un incontro con il presidente degli Stati Uniti Bush, chiedendogli di favorire l'apertura di un dialogo diretto della Germania con Gorbaciov.



77

Acquisito l'assenso, annunciò al Bundestag un piano per l'immediata riunificazione. Così, quando il Consiglio europeo si riunì il 18 novembre, fu chiaro che la riunificazione era non solo inevitabile, ma anche imminente. Questo spinse Mitterand a porsi un obiettivo diverso: non più ritardare la riunificazione, bensì trovare il modo di legare indissolubilmente la Germania alla Comunità europea e impedirle di correre da sola nelle praterie dell'Europa centro-orientale non più presidiate dall'Unione Sovietica.

LA MARCIA (PIÙ O MENO INARRESTABILE) DELL'EURO. Nei cassetti della Commissione europea giaceva il Rapporto Delors, che delineava il cammino verso la moneta unica. Chiedere alla Germania la rinunzia

al marco divenne la contropartita per il via libera alla riunificazione. Il documento, che pochi mesi prima era stato accolto con freddezza dal Consiglio europeo di Madrid, venne rispolverato e portato al Consiglio che si riunì a Strasburgo l'8 e 9 dicembre 1989. Lì si decise di accelerare i tempi. Vennero convocate due conferenze, una per discutere il progetto dell'unificazione monetaria, l'altra per esaminare le condizioni politiche che avrebbero dovuto accompagnare la moneta unica. Kohl impose alla Bundesbank, che aveva apertamente manifestato dei dubbi sull'opportunità di procedere all'unificazione monetaria europea, di non frapporre ostacoli.

Peraltro, il progetto Delors dava alla Germania le garanzie di una visione di politica economica molto vicina a quella della banca centrale tedesca. E dunque si marciò. Fu offerta all'Inghilterra l'opzione di poter aderire alla moneta unica solo quando lo avesse desiderato. La Danimarca si accodò all'Inghilterra. Si introdussero delle clausole – i parametri di Maastricht – che dovevano far sì che i paesi aderenti avessero condizioni economiche e finanziarie convergenti.

La conferenza sull'unione politica non fece alcun passo in avanti e si dichiarò semplicemente che il progetto della moneta unica era il primo passo verso l'unione politica. Così nacque, con il trattato di Maastricht del febbraio 1992, l'euro.

Da allora sono passati trent'anni. Che tipo di entità è l'euro e che natura politica ha l'Unione monetaria europea (UME)? L'euro è la moneta di uno Stato federale – come è il dollaro per gli Stati Uniti – o è invece qualcosa di diverso? Se ci fosse stato qualche progresso verso l'unione politica in questi anni, sarebbe giusto considerare la moneta unica come un “anticipo” rispetto all'unione politica. Ma i paesi hanno fino a oggi reso chiaro con i loro atti di non volere procedere oltre. L'Europa resta così a metà del guado tra ordine intergovernativo internazionale e ordine federale sopranazionale.

L'UME assomiglia a una versione rigida del meccanismo di cambi fissi stabilito a Bretton Woods, cioè a un sistema che non prevede una piena solidarietà fra gli Stati membri (se non attraverso l'azione della Banca europea per gli investimenti e i vari fondi europei), bensì una serie di regole che dovrebbero garantire che il cammino di questi Stati non sia (troppo) divergente. A Bretton Woods, Keynes aveva insistito sulle regole necessarie per il buon funzionamento di un sistema di cambi fissi e aveva sostenuto che l'onere di mantenere il sistema non poteva cadere solo sulle spalle dei paesi debitori, ma doveva essere agevolato dall'azione dei paesi creditori. In particolare, aveva immaginato un meccanismo che affidava non solo ai paesi in deficit ma anche ai paesi in surplus lo sforzo di ricreare un equilibrio delle bilance dei pagamenti dal quale, come è ovvio, dipende alla lunga il mantenimento dei cambi prefissati.

Gli Stati Uniti, che avevano allora un attivo della bilancia dei pagamenti, rifiutarono di introdurre meccanismi di questo tipo, lasciando l'onere in capo ai paesi in deficit, irrigidendo il sistema, che però aveva un grado di libertà nella possibilità di rivedere, se necessario, i tassi di cambio fra i paesi membri.

Con la moneta unica, i cambi non possono più muoversi e dunque si pone il problema dell'aggiustamento senza la valvola di correzione dei tassi di cambio. Per questo diventa cruciale il modo in cui si distribuisce l'onere del riequilibrio delle bilance dei pagamenti fra paesi in deficit e paesi in surplus. L'UME ha tenuto conto di questo aspetto e ha convenuto che l'onere non cada solo sui paesi debitori: la Commissione esercita una sorveglianza non solo sui passivi, ma anche sugli eccessi degli attivi. Ma mentre ha previsto un meccanismo sanzionatorio per i deficit di bilancio, che sono o possono essere il segnale di un eccesso di domanda, non ha introdotto correttivi effettivi né sanzioni per gli attivi eccessivi di bilancia dei pagamenti. Sotto

minaccia di non approvare i bilanci, i paesi sono costretti a un certo rigore dei bilanci, ma vi sono solo richiami verbali – come gli inviti della BCE ai paesi che abbiano margini per fare politiche espansive – nel caso dell’accumulazione di attivi di bilancia dei pagamenti.

L’Europa ha continuato a ripetere che il problema sarebbe stato risolto con il “completamento” dell’UME e con l’unione politica. Ma questo vorrebbe dire in una maniera o nell’altra mettere in comune i debiti e avere una politica economica. Si tratta di un passaggio che non venne stipulato a Maastricht e non è stato stipulato negli anni e decenni successivi.

80

LA SVOLTA DELLA BCE E DELLA PANDEMIA. Poi le cose sono cambiate per effetto dell’evolversi della situazione economica. Il primo cambiamento si è avuto nel 2015, quando la Banca centrale europea ha dovuto prendere atto, con un certo ritardo e solo a seguito di un orientamento maturato nella Federal Reserve degli Stati Uniti, che l’adesione rigida alle regole di comportamento mantenute fino a quel momento condannava l’area dell’euro a una performance economica così insoddisfacente da rischiare l’esplosione del malcontento popolare nei confronti del progetto europeo. La celebre dichiarazione di Mario Draghi del luglio 2012, cioè che la Banca centrale europea avrebbe fatto “whatever it takes” per salvare l’euro, che inizialmente poteva apparire come l’annuncio di una richiesta di severe politiche finanziarie, si è trasformata nel *quantitative easing* del 2014, cioè nel riconoscimento che il mantenimento del consenso alla costruzione europea presuppone certamente il rispetto delle regole, ma richiede anche una performance soddisfacente dell’economia europea.

Lo scoppio della pandemia nel 2020 ha ulteriormente rafforzato questo orientamento. Non solo vi è stato un esplicito sostegno della BCE all’espansione del debito pubblico con il quale i paesi membri dell’Unione monetaria

hanno deciso di fronteggiare le conseguenze economiche dei lockdown imposti dal diffondersi dei contagi, ma anche la Commissione e il Consiglio dell'Unione hanno modificato i loro orientamenti pregressi. È stato sospeso il Patto di Stabilità e con esso gli accordi sui percorsi di rientro dal debito pubblico concordati con i paesi membri, ma è stato anche varato il piano Next Generation EU, che è sostanzialmente il primo esempio di una politica di bilancio in deficit dell'Unione europea.

Si tratta, ovviamente, di orientamenti e di decisioni dovute all'emergenza, ma essi segnano un cambiamento di rotta rispetto all'impostazione seguita all'approvazione del trattato di Maastricht.

Ciò che avverrà nel corso di quest'anno, in cui si deve discutere quale nuova forma avrà il Patto di Stabilità al termine della sua sospensione decisa nel 2020, è di fondamentale importanza per il futuro dell'Europa. Le decisioni e gli strumenti temporanei per fronteggiare la pandemia diventeranno domani permanenti?

È evidente che non potranno non esservi regole sulla gestione del debito pubblico. Ma per la prima volta vi è la possibilità di definire un diverso Patto di Stabilità in cui il riferimento alla crescita non sia semplicemente un abbellimento lessicale di una larvata politica di austerità semi-permanente. Vi sono le condizioni per un cambiamento: vi è un diverso equilibrio politico in Germania, vi è il peso della Francia del presidente Macron, vi è la maggiore autorevolezza dell'Italia.

Il cambiamento, nel senso di un rafforzamento dell'Europa economica e politica, è imposto anche dall'evoluzione delle relazioni internazionali con il peso sempre più rilevante della Cina e il riaffacciarsi sulla scena della Russia con un atteggiamento assai più aggressivo. Se non ora, quando?