

A dark blue vertical bar on the left side of the page. A blue arrow points to the right from the bar, containing the date.

13 marzo 2018

“L’ordoliberalismo tedesco e la questione europea”

Edoardo Fragale

A series of thin, curved lines in shades of blue and grey that originate from the bottom left and curve upwards and to the right.

Contributo pubblicato nel blog *ridiam.it*

“L'ordoliberalismo tedesco e la questione europea”

di

Edoardo Fragale

Trasmetto queste brevissime osservazioni, in parte esposte in altra sede (E.N.Fragale, (Br)Exit and voice nella crisi esistenziale dell'Unione europea, Istituzioni del federalismo, 2016, numero speciale http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Speciale_2016/Fragale.pdf), per offrire un piccolo contributo alla discussione, assai vivace, circa il ruolo esercitato dall'ordoliberalismo tedesco nella genesi della crisi dell'eurozona.

La crisi in cui l'eurozona si è dibattuta negli anni passati è in larga parte spiegabile non solo in ragione della eliminazione degli strumenti di riequilibrio interni all'area della moneta unica, ma anche a motivo delle politiche economiche perseguite dallo Stato economicamente e politicamente più importante; politiche guidate, per inveterata tradizione, dai dogmi della ideologia ordo-liberale.

Come è stato ben detto, è difficile individuare su questo nodo critico uno stacco netto tra le forze politiche dominanti in Germania.

È, infatti, comune a quella comunità politica una diffusa ostilità verso qualsivoglia forma di intervento pubblico di sostegno della domanda aggregata.

Non a caso le dottrine ordo-liberali sono storicamente e autenticamente dottrine anti-keynesiane.

Ad onta di chi ravvisa differenze tra ordoliberalismo e dottrine sull'economia sociale di mercato, vi è da dire che sul concetto di economia sociale di mercato non vi sono mai state unanimità di vedute, stante il carattere indeterminato della parola “sociale”.

Sì che la medesima locuzione si è prestata nel tempo ad una pluralità di interpretazioni, facendo sorgere l'interrogativo se lo Stato del benessere, realizzato in modo assai spinto specie all'indomani della riunificazione tedesca, non costituisse in realtà una degenerazione dell'economia sociale di mercato.

Di certo vi è che, al di là delle differenti rappresentazioni e declinazioni, gli insegnamenti ordo-liberali sono stati sempre ben tenuti presenti nella impostazione della politica economica tedesca, tanto che - salva una breve parentesi tra il 1967 ed il 1970 durante la quale, deviando temporaneamente dalla cultura della stabilità, i policy maker adottarono misure di sostegno alla

crescita economica di matrice keynesiana - il modello economico germanico ha sempre diffidato dall'adozione di politiche anticicliche.

Ulteriori capisaldi del modello ordo-liberale tedesco, coerenti rispetto alla dottrina della non interferenza con le regole di corretto funzionamento del mercato e della concorrenza, sono la stabilità della moneta e la presenza di finanze pubbliche ordinate, fattori questi indispensabili per impedire l'accensione di focolai inflazionistici.

Retto saldamente da questi principi, il modello economico tedesco ha storicamente ricercato la via della crescita attraverso la moderazione salariale e la repressione della domanda interna, sì da affidare al rilancio delle esportazioni la funzione di traino della economia: ed è proprio in questa pervicace ricerca della condizione di predominio commerciale, praticata in primo luogo all'interno dell'arena competitiva europea, che si annida una delle più potenti cause di innesco della crisi economica europea.

E qui veniamo al secondo punto, più direttamente pertinente rispetto alla struttura istituzionale dell'eurozona, la cui conoscenza appare indispensabile per operare una corretta valutazione delle discussioni in corso sulle prospettive di riforma della Governance economica della U.E.

Qui occorre sgombrare il campo di una serie di equivoci emersi nella narrazione prevalente di questi ultimi anni.

Secondo un convincimento tanto diffuso nel dibattito pubblico quanto infondato, la crisi economica europea dell'ultimo decennio sarebbe deflagrata a motivo dei problemi di sostenibilità finanziaria degli Stati membri con più alti livelli di debito pubblico.

Gli studi più attenti ci spiegano, invece, che la crisi finanziaria sarebbe in realtà assai strettamente collegata alla crisi di fiducia nella sostenibilità del debito privato estero, scatenata dalla presenza di squilibri nella bilancia dei pagamenti tra i diversi Paesi della Unione monetaria.

Una parte della dottrina economica segnala al riguardo il ruolo dirimente, nella eziogenesi della crisi, svolto dalle politiche di repressione salariale attuate dalla Germania.

Dal momento del suo ingresso nell'euro, la Germania avrebbe ritrovato la via della crescita tramite un approfondimento, rispetto alla sua normale traiettoria storica, delle politiche di contenimento dei salari, ciò che le avrebbe consentito di accrescere il livello di competitività del suo sistema economico e di conseguire, per tale via, un forte rilancio delle esportazioni, in primo luogo nei mercati interni degli altri Paesi della Unione monetaria.

Un processo specularmente opposto si è, invece, potuto registrare con riferimento a diversi Paesi PIIGS, per i quali la caduta dei tassi di interesse, conseguente all'ingresso nella moneta unica, ha dato luogo ad un aumento dei consumi, della crescita, dell'occupazione con un aumento dei salari reali, la perdita di competitività, la formazione di saldi commerciali negativi: il tutto traducendosi nella formazione di un elevato debito privato estero.

In questi Stati il problema è derivato, dunque, non già da squilibri della finanza pubblica bensì da eccessi della finanza privata.

Gli interventi emergenziali realizzati negli ultimi anni dalla Banca Centrale Europea hanno bensì consentito di evitare, quanto meno nell'immediato, la deflagrazione dell'eurozona e di alleviare gli effetti delle politiche di austerità, ma non hanno potuto di certo incidere sulle vere cause di innesco della crisi, legate allo stesso assetto istituzionale dell'eurozona.

I fenomeni macroeconomici descritti evidenziano, infatti, un dato di fondo di natura istituzionale e strutturale, vale a dire l'origine della crisi economica e finanziaria in un difetto nella costruzione europea e, più esattamente, nella scelta compiuta a Maastricht di separare le politiche monetarie da quelle economiche e sociali, edificando le prime ad un livello sovranazionale e confinando le seconde ad una dimensione soltanto nazionale.

La combinazione asimmetrica tra la presenza di un mercato concorrenziale sovranazionale e di politiche economiche e sociali nazionali non era del tutto nuova, essendo, in realtà, consustanziale al Trattato di Roma e, dunque, alla stessa nascita della Comunità economica europea.

Tuttavia, nel disegno originario del Trattato istitutivo della Comunità quell'asimmetria veniva edificata in guise tali da non determinare interferenze, e men che meno conflitti, tra mercato comune e circuiti della rappresentanza democratica nazionale.

È bensì vero che diversi studi condotti degli anni Cinquanta, sulla cui base furono elaborati gli stessi Trattati, facevano propria l'idea dell'efficienza allocativa del mercato quale driver della crescita delle aree territoriali più arretrate e, in ultima analisi, quale fattore di livellamento verso l'alto dei diversi livelli di produttività e di reddito.

Ma questo convincimento economico veniva più realisticamente (e meno ottimisticamente) bilanciato dal riconoscimento di un ruolo stabilizzatore agli aggiustamenti del tasso di cambio, considerato ancora a quel tempo come strumento indispensabile per assicurare una relativa autonomia alle politiche economiche e sociali nazionali (sul tema diffusamente Giubboni).

Senonché, l'equilibrio postulato dal Trattato di Roma venne alterato in profondità, tanto da venirne travolto, dalla costituzione dell'Unione monetaria, ancorata sulla scelta di separare le politiche monetarie, intestate oramai in capo alla Banca centrale europea (art. 105 ss. del Trattato CEE, come modificato a Maastricht), dalle politiche sociali, economiche e salariali, rimaste confinate entro i circuiti della rappresentanza politica nazionale, seppure oramai coordinate nell'ambito di una governance sovranazionale (art. 102 A).

Una scelta questa esecrabile, ove si consideri che con l'eliminazione della fluttuazione delle singole monete veniva ad essere neutralizzato quello strumento di aggiustamento delle bilance dei pagamenti che per il passato aveva consentito ai singoli Paesi di difendere le specificità dei rispettivi modelli di crescita economica e sociale.

Per di più una tale operazione - ed è qui il vero nodo critico - veniva compiuta senza riedificare a livello continentale nuovi strumenti di riequilibrio, tramite la realizzazione cioè di un vero e proprio Governo dell'eurozona, munito della necessaria legittimazione democratica, in grado di imprimere un indirizzo unitario alle politiche economiche e sociali dell'area monetaria e di impiegare un adeguato bilancio redistributivo, in vista della realizzazione di uno sviluppo armonioso delle differenti aree territoriali dell'Unione.

Al contrario, l'unificazione monetaria venne realizzata mantenendo le politiche economiche e sociali ben saldamente ancorate dentro i circuiti della rappresentanza democratica nazionale, luoghi nei quali si ritrovavano oramai esposti alla pressione competitiva esercitata dal mercato unico continentale, rivelatosi ben presto quale vero fattore di disciplinamento delle politiche nazionali.

Con la creazione della moneta comune, il mercato unico era destinato a divenire terreno di confronto non limitato agli agenti economici, ma esteso agli Stati, innescando meccanismi federativi competitivi e cannibali, tramite una competizione al ribasso tra i diversi Paesi ed i rispettivi sistemi di protezione sociale.

Dove, infatti, non attuate spontaneamente, quale moto di volontaria adesione alla lotta competitiva nell'arena europea, le riforme strutturali, intese a destrutturare i mercati del lavoro ed i sistemi di protezione sociale, sono state imposte o con gli strumenti dei Memorandum of understanding, sottoposti a precise condizionalità, o a mezzo delle c.d. soft law, sempre assai attente a suggerire la deregolazione dei mercati del lavoro, la flessibilizzazione dei sistemi di contrattazione collettiva e la razionalizzazione degli apparati pubblici, come strumenti di uscita dalla crisi, mercé il superamento degli squilibri macro-economici.

Se quanto finora esposto è corretto, la soluzione alle molteplici crisi (economica, istituzionale e democratica) dell'Unione non può che passare attraverso la creazione di una arena di confronto democratico al livello sovranazionale, realizzando proprio a quel livello la chiusura politica del sistema, contrapponendo finalmente un vero e proprio Governo al mercato unico concorrenziale.

Una soluzione questa che esigerebbe un netto ripensamento dell'Unione economica e monetaria costruita a Maastricht.

Come è noto, sin dalla sua nascita, l'Unione economica e monetaria venne plasmata attorno alla cultura germanica della stabilità ed al principio di responsabilità, implicante in primo luogo l'obbligo di mantenimento da parte dei singoli Paesi membri di ordinate finanze pubbliche.

Da qui la definizione dell'Unione quale comunità di stabilità, avvinta da deboli legami solidaristici.

Ciò che si evince dai Trattati, a partire dalle disposizioni relative alla c.d. clausola del no bail out, implicante il divieto di trasferimento finanziari tra gli Stati, è che ciascun Paese è tenuto a fare da sé, senza poter contare sugli interventi di salvataggio della Comunità e delle sue istituzioni, esclusa essendo per definizione la presenza di una unione di trasferimento fondata sulla solidarietà transnazionale: una scelta questa del resto coerente con l'assenza di un Governo politico dell'Unione.

È, tuttavia, chiaro, secondo quanto s'è detto, che la risoluzione della crisi imporrebbe, invece, proprio il superamento dei principii sui quali la comunità di stabilità è stata fondata, andando decisamente nella direzione di una comunità di solidarietà.

È, tuttavia, lecito dubitare della praticabilità, quanto meno nel breve termine, di una soluzione di tal fatta, posto che la gran parte delle riforme unionali adottate negli ultimi anni sono, invece, state indirizzate sul binario pro-ciclico del progressivo irrigidimento delle regole sul controllo delle finanze pubbliche nazionali.

Ogni proposta di elaborazione di strumenti di riequilibrio interni all'eurozona si è, infatti, sistematicamente infranta contro il principio di responsabilità della comunità di stabilità o, se si vuole, della solidarietà condizionata, tesa ad impedire fenomeni di moral hazard da parte degli Stati debitori a carico della finanza pubblica dei Paesi c.d. creditori.

Il percorso qui sommariamente descritto si è nitidamente manifestato a partire dall'aggiornamento, in chiave chiaramente restrittiva, del Patto di

Stabilità e di Crescita, avvenuto col Six Pack del 2011 ed il successivo Two-pack.

Dietro l'irrigidimento dei parametri finanziari, cui ha contribuito la successiva adozione del c.d. Fiscal Compact, si cela la necessità di approfondire le garanzie di solidità delle finanze nazionali, assicurando, in via preventiva, la garanzia del no bail out, al costo di approfondire la crisi dei Paesi più fragili, mercé l'imposizione di politiche pro-cicliche.

Non diversa natura ha rivelato anche la seconda linea di intervento progressivamente emersa, imperniata sull'istituzione di meccanismi di salvataggio o di intervento emergenziale.

Sarebbe, tuttavia, assai affrettato individuare nei diversi Fondi di salvataggio o di garanzia eretti nello spazio giuridico europeo un sintomo della tendenza verso l'affermazione di un principio di solidarietà sovranazionale e di concomitante superamento dei cordoni sanitari eretti tra le finanze pubbliche degli Stati membri dagli artt. 123-125 e ss. del TFUE.

Una disamina più approfondita degli strumenti all'esame rivela semmai esattamente il contrario.

Così è a dirsi a proposito del Fondo salva Stati (il c.d. Mes, ovvero il Meccanismo europeo di stabilità), istituito sulla scorta di un apposito accordo internazionale, in funzione del finanziamento delle operazioni di salvataggio degli Stati.

Ogni intervento finanziario, lungi dall'essere realizzato a fondo perduto, appare piuttosto sorretto dal principio di stretta condizionalità, essendo subordinato alla firma di appositi Memorandum of Understanding, con cui si richiede al Paese assistito di impegnarsi a realizzare le riforme strutturali necessarie a rendere maggiormente competitiva la propria economia e a ridurre, nel contempo, l'intervento pubblico nell'economia, tramite draconiani tagli alla spesa pubblica.

Non diversamente è il giudizio a proposito della costituzione dell'Unione bancaria.

L'obiettivo preso di mira dalle istituzioni europee era di assicurare una cesura netta tra la tenuta delle banche ed i debiti pubblici statali, onde impedire che eventuali problemi di solvibilità dello Stato potessero mettere a rischio la tenuta del sistema bancario nazionale.

A ben vedere, anche per l'Unione bancaria, come per i meccanismi di salvataggio, la solidarietà sovranazionale è stata più declamata che concretamente praticata, dal momento che il garante ultimo sia degli interventi

di salvataggio che dei depositi bancari continua a rimanere il singolo Stato membro: le dimensioni del bilancio dell'Unione appaiono, infatti, ancora una volta troppo limitate per coprire le garanzie richieste dall'Unione bancaria.

Ad ostacolare l'individuazione di efficaci soluzioni alla crisi sono, ancora una volta, i Paesi creditori, mossi dal pervicace convincimento di essere costretti a pagare il conto economico di crisi finanziarie, a loro giudizio, generate da altri.

Del resto anche gli altri tentativi di introdurre strumenti di riequilibrio o di redistribuzione a livello europeo – alcuni dei quali, come il sussidio di disoccupazione europeo, neppure giudicati incompatibili con la clausola del no bail out – si sono reiteratamente infranti contro i medesimi scogli, trovando nel tempo la ferma opposizione degli Stati che ne avrebbero dovuto sopportare i maggiori oneri economici (o i maggiori rischi).

Ostilità questa che cela, a ben vedere, una più profonda avversione verso la trasformazione dell'Unione europea da comunità di stabilità in una unione fondata su forme di autentica solidarietà.

Più esattamente il timore è che un'unione di tal fatta ridondi in unione tra Paesi permanentemente finanziatori e Paesi permanentemente percettori: non a caso, proprio l'unificazione italiana viene sovente additata dagli studiosi tedeschi come esempio di unificazione politica assolutamente da scongiurare.

In realtà, la creazione di reali meccanismi di solidarietà sovranazionale, circondati dalla creazione delle necessarie infrastrutture democratiche, costituisce opzione realisticamente poco praticabile, senza una formale revisione dei Trattati e senza, soprattutto, il superamento degli ordinamenti costituzionali nazionali esistenti (id est: senza un rinnovato processo costituente) come la Corte di Karlsruhe (a partire dalla nota sentenza Lissabon-Urteil) ha più volte, ed a chiare lettere, rammentato.

Tutti questi diversi ostacoli, ad un tempo economici, politici e giuridici, consentono di spiegare perché la risoluzione della crisi sia stata di volta in volta affidata alla creazione di continui cordoni sanitari volti ad impedire che i diversi focolai accesi in giro per l'Europa potessero, in qualche modo, scaricarsi sulla finanza pubblica tedesca (e dei Paesi creditori in genere).

Stante la difficoltà di procedere verso l'edificazione di seri meccanismi di riequilibrio interni all'eurozona, utili per disinnescare il federalismo competitivo in atto, appare a questo punto avverata la profezia espressa da von HAYEK nel corso degli anni Trenta, secondo la quale le federazioni di Stati fortemente eterogenei possono funzionare solo come confederazioni minime o neo-liberali, organizzate esclusivamente su basi liberiste.

L'osservazione empirica sembra, in effetti, confermare questa previsione, posto che mentre da un lato la pressione competitiva esercitata dal mercato unico sembra destinata a comprimere sempre di più i poteri dei singoli Stati nella individuazione delle politiche economiche e sociali, dall'altra la costellazione conflittuale degli interessi ha finora impedito di ricreare analoghi poteri ad un livello confederale.

Esempio illuminante di siffatta costellazione conflittuale degli interessi è del resto costituita dal documento fatto circolare in questi giorni da otto Paesi del Nord, guidati dall'Olanda (altro Paese mercantilista ed ordoliberale, la cui crescita è costantemente affidata alla compressione della domanda interna ed al traino delle esportazioni).

Con tale documento si manifesta una pervicace opposizione a qualunque forma di unione di trasferimento, dando sostegno alla bozza fatta circolare già a dicembre dal ministro delle finanze tedesco Shauble, testo che era imperniato sul consolidamento dell'unione di stabilità, attraverso l'irrigidimento dei meccanismi di controllo finanziario (principalmente attraverso la strada del disciplinamento a mezzo il mercato).