

Giovanni Boggero

Un anno e mezzo di governo giallo-nero: poche luci, tante ombre

Era la mattina del 24 ottobre 2009 quando i presidenti di CDU, CSU e FDP si recarono nella grande sala della Bundespressekonferenz per presentare ufficialmente il patto di coalizione. Sorridenti ed emozionati, Merkel, Seehofer e Westerwelle erano l'incarnazione del sogno giallo-nero. Dopo undici anni, la Germania tornava ad avere un solido esecutivo di centrodestra. L'obiettivo era di approvare le riforme che nel governo di Große Koalition i socialdemocratici avevano ostacolato: un fisco snello e leggero, un sistema sanitario fondato sulla concorrenza e un mercato del lavoro più flessibile. Diciotto mesi più tardi il quadro è mutato.

Giovanni Boggero si occupa di questioni legate alla Germania per l'Istituto Bruno Leoni, Il Foglio e Formiche. Per la rivista Federalismi, a dicembre, ha scritto "La co-responsabilità per l'integrazione europea dei Länder tedeschi e del Bundesrat".

Oggi, sui banchi del governo tedesco si osservano volti torvi ed espressioni lugubri. I sondaggi indicano che i partiti della coalizione non raccolgono più del 37% dei consensi. Mai un esecutivo federale era precipitato nel gradimento dei propri elettori così velocemente. In particolar modo l'FDP, il partito liberale, è crollato a ridosso dell'asticella del 5%, polverizzando circa due terzi dei suffragi ottenuti. Più stabile

l'Unione di democristiani e cristiano-sociali (31%), che deve tuttavia guardarsi da una debole ripresa dell'SPD (27%) e dall'arrembante ascesa degli ecologisti (21%), i quali parrebbero aver arrestato il trend positivo della sinistra estrema, inchiodata al 9%.

IL FRONTE INTERNO: TAGLI ALLA SPESA E RILANCIO DEL NUCLEARE. Per capire che cosa vi sia a valle di uno scenario così cupo per l'attuale maggioranza occorre fare un passo indietro. Dopo il varo di un patto di coalizione va-

go nei contenuti, il governo smarrì la strada con l'approvazione della cosiddetta "legge per l'accelerazione della crescita". Forti polemiche scatenò, in particolare, l'aliquota IVA agevolata per alberghi e ristoranti. L'opposizione accusò l'FDP di favori clientelari agli *hoteliers*, alcuni dei quali si scoprirono essere tra i finanziatori del partito liberale. I principali quotidiani del paese parlarono di "falsa partenza", ipotizzando il futuro di un esecutivo in marcia con le ruote sgonfie. A un anno di distanza, il vicesegretario Guido Westerwelle ha trovato il tempo per tornare a difendere il provvedimento: "Se oggi abbiamo una crescita che in Europa tutti ci invidiano e se il nostro tasso di disoccupazione va costantemente diminuendo – ha spiegato ai microfoni dell'emittente televisiva ZDF – è anche grazie a quelle misure, che, per l'appunto, hanno accelerato la crescita". A fargli eco è stato Volker Wissing, responsabile finanze del suo partito: "L'andamento delle entrate fiscali è positivo. Nel 2011 lo Stato incasserà circa 30 miliardi in più dell'anno passato".

2

Tutto bene, dunque? Non proprio. Di avviso diverso sono oggi quei cittadini, che dal nuovo esecutivo si aspettavano una riforma tributaria in grado di alleggerire il carico fiscale e semplificare la cornice normativa, magari attribuendo maggiore responsabilità impositiva ai *Länder* e ai comuni. In realtà, la rivoluzione culturale promessa, quella – per intenderci – della dichiarazione dei redditi da compilare sul famigerato *Bierdeckel*, il sottobicchiere da birra, non è mai arrivata. Certo, al termine della legislatura mancano ancora due anni e mezzo, ma la sensazione è che i tagli alle tasse, promessi per rilanciare i consumi da tempo stagnanti, rimarranno lettera morta. Ciò, almeno, stando a quanto ripetono la signora Merkel e i suoi fedelissimi.

Dopotutto il bilancio pubblico tedesco, anche a fronte dei pacchetti congiunturali varati con lo scoppio della crisi finanziaria, continua a far registrare gravi squilibri sul lato delle uscite. Il ministro delle Finanze, Wolfgang Schäuble, ha chiarito di non voler concedere tagli di imposte finanziati in deficit. Di qui il malumore di liberali, cristianosociali e anche di diversi democristiani, che avrebbero chiesto più volte la sua testa al cancelliere. In un colloquio avuto con Frank Schäffler, il deputato dell'FDP ci ha spiegato che non solo il ministro si sarebbe opposto a tagli alle tasse, bensì anche a una completa semplificazione fiscale, se è vero che "delle nostre novanta proposte ne ha considerate appena diciotto, né ha voluto sentir parlare di superamento del *fiscal drag* o di riforma dell'IVA". D'altra parte, sul capo di ogni tedesco pendono circa 22.000 euro di debito. Ed è dunque la spesa che il ministro vuole aggredire prima che, nel 2016, entri in vigore il cosiddetto "freno ai debiti" (*Schuldenbremse*), che vincolerà costituzionalmente la Federazione – i *Länder* solo a partire dal 2020- al pareg-

gio di bilancio. Schäuble rimane fiducioso, così tanto da aver perfino azzardato un raggiungimento dell'obiettivo nel 2015. Dopo il record del 2009, lo scorso anno i nuovi debiti della Federazione hanno toccato i 40 miliardi di euro e il rapporto deficit-PIL si è assestato poco oltre il limite del 3%. A pesare in maniera particolare sul bilancio dello Stato sono stati i fiumi di denaro fluiti agli istituti di credito in difficoltà, in particolare per la creazione della cosiddetta *bad-bank* per West LB e per Hypo Real Estate. A partire da quest'anno e in maniera più che proporzionale in quelli succes-

sivi, la Repubblica federale dovrebbe dunque incominciare a stringere i cordoni della borsa, cominciando ad esempio dalle spese dei ministeri. Una razionalizzazione è prevista per la Difesa, ancora parzialmente divisa tra Bonn e Berlino; il ministro Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU) vorrebbe snellirla, potandone il numero di dipendenti civili e rinunciando al servizio militare e civile obbligatorio. Un'idea, quest'ultima, originariamente avanzata dai liberali dell'FDP, ma intorno alla quale l'esponente cristiano-sociale, che nel frattempo è riuscito a vincere le resistenze degli alleati della CDU, sta cementando la propria carriera personale. Carriera che è stata bruscamente interrotta nel febbraio 2011 dall'accusa, secondo taluni un po' pretestuosa, di aver copiato la tesi di dottorato. Il 1 marzo, travolto da una violenta campagna di stampa, ha rassegnato le dimissioni, mettendo così in forse anche la buona riuscita della riforma della Bundeswehr.

Nel novembre scorso, intanto, il Bundestag ha approvato l'equivalente della nostra legge finanziaria per il 2011. Si prevedono tagli alla spesa nell'ordine di 80 miliardi

per i prossimi quattro anni, nuovi balzelli – sulle compagnie aeree, ad esempio – e l'aumento dei contributi assicurativi per la sanità. Da un lato, la Federazione eliminerà il congedo parentale sia per i percettori di redditi elevati sia per chi riceve il sussidio *Hartz IV* con un risparmio di circa 400 milioni di euro l'anno; dall'altro – dopo il compromesso raggiunto a febbraio con i governatori regionali socialdemocratici – ha riformato il medesimo sussidio per ottemperare a una sentenza della Corte costituzionale, che ne aveva ordinato una revisione dei metodi di calcolo. Dal 2011 i disoccupati di lungo periodo otterranno cinque euro in più al mese (e dal 2012 altri tre euro in più), mentre i figli di costoro riceveranno voucher per il materiale scolastico. E pazienza se Westerwelle, criticando l'assistenzialismo della Repubblica federale, avesse parlato del sistema "welfaristico" attuale come esempio di "decadenza tardo-romana". Il tutto costerà annualmente circa 400 milioni di euro. Le previsioni di un calo della spesa per lo Stato sociale a partire dal 2011 saranno quindi forse rispettate, ma non tanto a causa dei tagli denunciati dall'opposizione, quanto per la ripresa del mercato del lavoro, che in autunno ha fatto registrare un nuovo incremento del numero degli occupati. I senza lavoro sono ora scesi sotto il muro dei 3 milioni, com'era già avvenuto per breve tempo prima dello scoppio della crisi finanziaria.

4

Non meno polemiche ha sollevato il piano energetico, a lungo atteso e infine presentato ai primi di settembre. In cambio dello slittamento del cosiddetto *phase out* dal nucleare, deciso nel 2002 dal gabinetto rosso-verde, i gestori saranno costretti a pagare una tassa aggiuntiva su uranio e plutonio per contribuire al risanamento dei conti. Il gettito stimato dovrebbe aggirarsi intorno ai 2 miliardi di euro annui fino al 2016. Bastone e carota, insomma, come è nello stile della signora Merkel. Il compromesso non ha tuttavia impedito che la maggioranza dei tedeschi mal digerisse la decisione di fare affidamento sull'atomo per un altro decennio. Il principale nodo da sciogliere, riaperto ogni anno dall'arrivo dalla Francia dei treni Castor carichi di rifiuti radioattivi, rimane infatti quello dell'individuazione di siti di stoccaggio più sicuri di quello di Asse II in Bassa Sassonia. Intanto, per l'approvazione parlamentare, il governo federale ha evitato lo scoglio del Bundesrat, l'assemblea degli esecutivi regionali, dove ha perso la già risicata maggioranza con la sconfitta del maggio scorso nel Nordreno-Westfalia, acuita da quella del *Land* di Amburgo nel febbraio di quest'anno. Stando a quanto asserisce l'opposizione, si tratterebbe di un grave vulnus delle attribuzioni legislative della Camera Alta, ma diversi costituzionalisti, come ad esempio Frank Schorkopf, docente di diritto pubblico all'Università di Göttingen, ritengono compatibile con la legge fondamentale l'assenso del solo Bundestag. Dopo la firma del ca-

po dello Stato, che nella storia costituzionale ha rispedito al parlamento una legge solo otto volte, lo scontro politico è destinato a trasferirsi alla Corte costituzionale di Karlsruhe. Presso la quale Greenpeace ha già depositato un proprio ricorso diretto (*Verfassungsbeschwerde*), mentre i gruppi parlamentari di SPD e Verdi e cinque *Länder* retti da amministrazioni socialdemocratiche hanno già presentato una domanda di controllo della costituzionalità della legge sull'atomo (*Normenkontrollklage*).

GLI AFFARI ESTERI: LA CRISI DELL'EURO E I DUBBI TEDESCHI.

Persino la politica estera, tradizionale punto di forza del cancelliere, ha regalato più grattacapi che successi. Le forti incertezze su come reagire alla crisi di Atene nel febbraio del 2010 non erano riconducibili esclusivamente alla volontà di tenere l'euro debole per far crescere l'export o magari alle divergenze interne alla maggioranza di governo; al contrario, quell'indecisione mascherava un dubbio ben più profondo. Un dubbio che l'establishment tedesco post unitario continua a non aver sciolto. Con Bruxelles alle corde quale deve essere il ruolo della Repubblica federale sullo scacchiere globale? Deve forse cavarsi una volta per tutte dal fastidioso impaccio dell'Unione Europea per inseguire un nuovo *Sonderweg* mercantilista? O, viceversa, prendere con la Francia le redini del Consiglio e trasformare l'UE in un soggetto statale a tutti gli effetti? Detto in altri termini: trattare alla pari con Stati Uniti, Russia, Cina e le altre potenze emergenti o fondersi definitivamente in un nuovo superstato?

Questa tensione tra i due orientamenti è agevolmente individuabile nel capitolo sulla politica estera del programma di coalizione: accanto al proposito di avere un seggio comune europeo al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, democristiani e liberali hanno ribadito l'impegno affinché la Germania vi possa sedere presto come membro permanente. Per ora il ministro degli Esteri Westerwelle, portando a termine l'intenso lavoro diplomatico incominciato dal predecessore, il socialdemocratico Steinmeier, ha assicurato al suo paese il traguardo della rielezione tra i dieci membri non permanenti per altri due anni. Non molto diverso l'approccio circa lo sviluppo istituzionale dell'Unione Europea. Se è vero che fu Frau Merkel nel 2007 l'artefice del compromesso che permise di uscire dall'impasse costituzionale e di recepire il Trattato di Lisbona, è altrettanto vero che è stata la Corte di Karlsruhe nel giugno 2009 a richiedere un più concreto coinvolgimento di Bundestag e Bundesrat nel caso in cui il Consiglio avesse fatto uso delle "clausole dinamiche" di modifica dei trattati.

La politica comunitaria dei tedeschi è ormai diventata appendice e proiezione della politica domestica. Ne è una prova tangibile anche il compromesso per il nuovo Pat-

to di Stabilità e Crescita. L'obiettivo di partenza del cancelliere e del suo ministro delle Finanze era quello di chiudere il rubinetto degli aiuti entro il 30 giugno 2013, quando si esaurirà il sostegno – e prima di allora anche il denaro – per i paesi in difficoltà da parte del Fondo europeo di stabilizzazione finanziaria. Come ha illustrato l'Institute for Economic Research di Monaco¹, il rischio di un protrarsi dei meccanismi di aiuto avrebbe l'effetto negativo per la Germania di annullare gli *spread* attualmente esistenti tra titoli di Stato, innalzando così i rendimenti sui *Bund* tedeschi e, in ultima istanza, l'indebitamento. Di qui la volontà teutonica di penalizzare i paesi con i bilanci in rosso. L'auspicio iniziale era insomma di tornare allo spirito originario dell'Unione monetaria voluta da Kohl, abbandonando il modello della Germania di Schröder, primo paese a violare le regole di Maastricht nel 2003.

La trattativa con il presidente Sarkozy ha però modificato il quadro. Come già in occasione del dibattito sull'opportunità di un governo economico europeo o di un divieto dello *short selling* sui titoli sovrani, l'asse franco-tedesco si è spezzato. Questa volta a causa dell'eccessiva asprezza delle regole che la Germania avrebbe voluto imporre. Per pressione dei paesi periferici, sanzioni automatiche quali la perdita del diritto di voto in sede di Consiglio o l'esclusione dall'eurozona sono state accantonate in favore di una procedura di infrazione ancora agganciata a meccanismi di natura politica e mitigata da un Fondo di Stabilizzazione, ora reso permanente. Soltanto la previsione del parziale coinvolgimento dei privati alla ristrutturazione del debito è potenzialmente in grado di innovare l'attuale assetto di regole, attutendo l'azzardo morale e ripristinando quella responsabilità di bilancio richiesta a gran voce dall'establishment tedesco.

6

Benché l'FDP nicchiasse, la signora Merkel, pur di scrollarsi di dosso l'appellativo di "Madame Non", ha accettato di buon grado il compromesso. Da un lato, perché le nuove regole non si dovrebbero tradurre in un'ulteriore cessione di sovranità in capo alle istituzioni europee. Evitando lo spettro del super-Stato, il cancelliere auspica di tenere a bada anche la cosiddetta Terza Camera, ovvero i giudici di Karlsruhe, il cui neopresidente – Andreas Voßkuhle – è però un europeista convinto. Ma Frau Merkel era soprattutto persuasa che la miscela di solidarietà e rigore le avrebbe risparmiato le critiche, sia di chi l'aveva giudicata pericolosamente euroscettica ai tempi della crisi greca, sia di chi l'aveva accusata di gestire con noncuranza il denaro pubblico dei contribuenti tedeschi.

In realtà, così non è andata. Dopo che il no tedesco a un aumento delle risorse per il Fondo di stabilizzazione è pian piano andato ad assumere le forme di un sì condizionato a un loro utilizzo come *extrema ratio*, anche l'idea del coinvolgimento degli in-

investitori privati alla ristrutturazione del debito, secondo la formula proposta dall'FDP delle "clausole di azione collettiva", ha, giorno dopo giorno, perso popolarità e ancora oggi non si sa se rientrerà o meno nelle nuove norme del dopo Maastricht. Nel novembre scorso, a margine del vertice di Seoul, i ministri delle Finanze di Germania, Francia, Gran Bretagna, Italia e Spagna avevano dovuto precisare che i creditori potranno (e non dovranno) partecipare al *default* soltanto con le emissioni di titoli sovrani successive al 2013. Un modo come un altro per stemperare le tensioni provocate sui mercati dalle ingenuità anticipazioni circa il nuovo patto. Tensioni che alla fine di novembre hanno costretto l'Irlanda a battere cassa presso l'Unione Europea e l'FMI, questa volta senza grosse incertezze da parte di Berlino. La quale, proprio come Parigi spera così di mettere al sicuro il proprio sistema bancario e di imporre condizioni capestro tali da eliminare la concorrenza fiscale di Dublino.

Ancora una volta, nonostante le spiccate doti diplomatiche, il cancelliere è apparso incapace di dare una leadership chiara all'UE, un po' per il conflitto tra i partiti della maggioranza a pochi mesi da cruciali appuntamenti elettorali, un po' per il disagio storico della Germania ad assumere questo ruolo. Il tentennamento deve aver indispettito anche il presidente della Bundesbank, Axel Weber, il quale criticò personalmente l'operazione di acquisto dei titoli di Stato periferici da parte della BCE, senza ottenere il minimo appoggio da parte del cancelliere. Messo nell'angolo dagli altri 21 banchieri centrali, Weber ha preferito rinunciare alla sua corsa per la presidenza dell'Eurotower, lasciando la signora Merkel in gravi ambascie. Ma il problema dell'attendimento tedesco di oggi non è soltanto della signora Merkel. Per dirla con un'espressione attribuita all'artefice della riunificazione, Helmut Kohl, "la Germania è sempre stata troppo piccola per dominare l'Europa continentale e troppo grande per farne parte quale membro alla pari con gli altri". Di qui la costante instabilità delle relazioni con gli altri Stati membri e con la Commissione europea, quest'ultima percepita come corpo estraneo non soltanto quando si è trattato di allargare i cordoni della borsa per aiutare i paesi in difficoltà, ma anche quando il disegno del mercato comune non si è rivelato conforme agli interessi teutonici.

PROSPETTIVE PER IL 2011. Che il rinnovo del vincolo giallo-nero fosse destinato a non assomigliare per nulla nei toni e nei fatti al compatto ticket democristiano-liberale visto nella campagna elettorale del 2005 era evidente sin dalle prime battute. Troppi litigi, troppe incongruenze, troppa vaghezza. Il cancelliere ha preteso di reggere le sorti del nuovo esecutivo, come aveva fatto nei precedenti quattro anni. At-

tendere, senza mai guidare, senza mai dettare con anticipo una linea chiara, puntando sul logoramento degli alleati. Ad aver scontato l'immobilismo di fondo è stata soprattutto l'FDP, i cui propositi riformatori si sono drasticamente ridimensionati con il passare dei mesi. Di qui la nascita del *Liberaler Aufbruch* (risveglio liberale), un movimento interno al partito, che chiede il rispetto degli impegni presi con gli elettori. Eppure, anche la CDU vivacchia, tre punti al di sotto del risultato del 2009. L'onda di successo della signora Merkel sembra oggi più che mai vicina a esaurirsi. Con un gradimento intorno al 40% la Bundeskanzlerin è stata sorpassata dall'ex sfidante Steinmeier e dall'ecologista Künast. Al di là degli artigli mostrati in occasione dell'approvazione del bilancio, il cancelliere e il suo metodo, una miscela di tatticismo e opportunismo, incominciano a irritare anche molti elettori moderati.

Ma la strada è in salita anche per altre ragioni. La disaffezione per la politica – resa palese anche dall'alto tasso di astensione (43%) nelle recenti consultazioni nel *Land* di Amburgo – e in particolare il calo di popolarità dei grandi partiti tradizionali (*Volksparteien*), unito al clima di protesta diffusa per decisioni non condivise a livello locale, rendono il panorama politico tedesco ancor più nebuloso. In particolare, ad aver a lungo tenuto banco è il tema della ristrutturazione della stazione di Stoccarda (Stuttgart 21). Gruppi molto ben organizzati di cittadini hanno creato una vasta rete di dissenso, che dal capoluogo del Baden-Württemberg è giunta a influenzare la vita politica nazionale. Dopo scontri con la polizia e improbabili tentativi di mediazione, il governo del *Land* ha respinto ufficialmente la richiesta di un referendum sull'opera pubblica. Eppure l'esigenza di avere più strumenti di democrazia diretta è molto avvertita in Germania, dove solo nell'anno passato, ad Amburgo e in Baviera, si sono tenute due importanti consultazioni su temi scottanti quali la riforma della scuola e il divieto di fumo negli spazi pubblici. La reazione del mondo politico è stata sinora di chiusura a riccio.

Cartina di tornasole del tracollo della coalizione giallo-nera e di questo curioso fenomeno di “movimentismo” potrebbero essere proprio le elezioni che avranno luogo per tutto il corso del 2011 in altri sei *Länder* della Germania. Di fronte a una netta sconfitta, in particolare nel Baden-Württemberg, procrastinare potrebbe non bastare più. Il trionfo socialdemocratico nel *Land* di Amburgo è un monito che la signora Merkel non può permettersi di ignorare.

¹ H.W. Sinn e K. Carstensen, *Ein Krisenmechanismus für die Eurozone*, IFO, novembre 2010. Studio realizzato su incarico del gruppo parlamentare dell'FDP al Bundestag.