

Europa sospesa: l'economia

Così va rivisto il patto di Maastricht

di Salvatore Biasco

La decisione Ecofin del 25 novembre, che di fatto sospende il Patto di stabilità, e il fallimento, due settimane dopo, della Conferenza intergovernativa chiudono presumibilmente un'epoca e un modo d'essere dell'Unione europea, per una fase del tutto nuova, che non è chiaramente discernibile né ha esiti scontati, ma che difficilmente approderà al ripristino del compromesso e dell'architettura preesistente. È bene che il centro-sinistra prenda atto che lo scenario è nuovo e che non si presenti all'elettorato con una posizione nostalgica, ma con una idea per il futuro dell'Unione e una elaborazione delle opzioni ideali e degli interessi nazionali ancorati in qualcuno degli esiti possibili.

Non mi sfugge che una riflessione dedicata, come in queste note, alle alternative che si presentano per la politica economica europea rischia di assumere un angolo di osservazione necessariamente parziale. Parziale, in quanto la chiave di interpretazione di ciò che sta succedendo, nonché le opzioni effettivamente aperte nella ricostruzione di un quadro istituzionale, sembrano scaturire, più che dall'economia, dal crescente riconoscimento da parte tedesca e francese di una identità di vedute e di interessi, che portano i due paesi a identificare la loro collocazione internazionale nell'opposizione all'unilateralismo statunitense.

Dico subito che nessuno degli argomenti adottati contro la decisione del 25 novembre può essere liquidato come inconsistente. Pesano tutti - e come! - sul piatto della bilancia, dal pessimo esempio per i nuovi entranti, alle ripercussioni sulla Convenzione (anche se credo che la firma sarebbe saltata lo stesso), alla delegittimazione della Commissione, alla possibile ripercussione sui tassi di interesse in futuro. Eppure, continuo a pensare che non vi poteva essere una soluzione diversa da quella adottata. Il patto così com'era (abbinato alle condizioni poste dal *Trattato di Maastricht*) avrebbe potuto anche sopravvivere a se stesso se la posizione della Commissione (più specificamente, di Solbes) avesse prevalso, ma era difficile non riconoscere (come in qualche modo aveva già fatto Prodi) che era privo di flessibilità, era indirettamente responsabile della riduzione degli investimenti pubblici nell'ultimo decennio, aveva indotto un'azione frenante sull'economia continentale nella fase di crescita dell'economia mondiale e si presentava pro ciclico in una fase di ristagno prolungato, che nessuno aveva previsto all'epoca della sua formulazione (e di quella del Trattato). Chiedere a

Germania e Francia (con una sanzione di valenza politica) di rientrare nei parametri stabiliti, percorrendone un tratto già nel 2004, voleva dire porre in difficoltà una ripresa che iniziava a manifestarsi in quei paesi e nell'economia europea, proprio mentre entrambi i paesi erano impegnati in riforme che promettono duraturi risparmi di spesa in futuro. Sotto qualsiasi ragionevole criterio di riformulazione del patto entrambi i paesi avrebbero goduto di maggiore libertà e, in un certo senso, quanto accaduto non ne è che una anticipazione implicita.

Questo, però non rende accettabile il vuoto che si è creato, perché una valutazione comune ha bisogno di regole e disciplina di comportamento, che impediscano a un membro della Comunità di trovare conveniente scaricare su tutti gli altri i costi dei suoi comportamenti. Il problema è però quali regole e quale disciplina e, sul loro sfondo, per quali obiettivi.

Se il patto non funzionava, ma allo stesso tempo il suo abbandono si presentava traumatico (anche se ormai da tempo la sospensione si profilava come l'esito inevitabile), il vicolo cieco avrebbe potuto essere evitato dal ripensamento dell'intera architettura che sorregge i vincoli e i rapporti reciproci tra le politiche economiche europee, nonché da un ripensamento del ruolo del bilancio comunitario. Lo stadio poteva perfino essere quello della semplice sistemazione di idee, purché contraddistinto da una formulazione precisa delle alternative da adottare all'occorrenza e delle finalità da stabilire. È difficile non pensare che quel ripensamento avrebbe dovuto camminare sull'elaborazione del Partito socialista europeo (e di altre forze dello schieramento di centro-sinistra, o di parte del Pse), il cui silenzio prima e dopo il 25 novembre è stato assordante.

C'è da domandarsi di cosa parlino i leader socialisti europei quando s'incontrano. Non si chiede loro di entrare nelle technicalità, ma di costruire scenari ideali che possano costituire la stella per identificare le direzioni di marcia dell'Unione, approntare una cultura di fondo e costituire una bussola di orientamento per vagliare gli interventi a più palese portata di mano.

Una percezione sbagliata dei problemi

Il punto di partenza sta nel riconoscimento che nel Patto e nel Trattato non vi è nulla che interessi direttamente la crescita. Ragioni contingenti e culturali stanno alla base di questa omissione. Le prime, attinenti alle circostanze in cui sono entrambi venuti alla luce; circostanze radicate nella storia di irresponsabilità fiscale di cui alcuni governi avevano dato prova e nell'esigenza di scegliere un'ottica che tutelasse chi da quel-

la storia era stato immune. Le seconde insite nella stessa ottica scelta, elevata da impostazione contingente a filosofia e indirizzo universale. Vi è stata una forte divaricazione degli indirizzi scientifici che si è venuta determinando in economia, in cui tutto ciò si radica e che informa le prescrizioni. Da un lato, una visione che lega la crescita sostenibile ai fondamentali e ritiene che solo modificando i secondi sia possibile modificare la prima. Sono fondamentali, la produttività (e quindi ricerca, capitale umano, l'investimento privato), l'incentivo all'investimento privato (basso costo del *welfare*, tassazione moderata, sostenibilità della spesa pubblica), competitività (moderazione salariale, flessibilità del mercato del lavoro, un basso livello di regolazione amministrativa, inflazione), l'efficienza complessiva (apertura, competizione, contendibilità, supervisione). Ne nasce una forma di determinismo: al grado di dotazione e determinazione preliminare di quei fattori corrisponde in modo stretto il grado di crescita. Dall'altro, una visione che ritiene che non esista un esito deterministico conseguente che leghi i punti di partenza a quelli finali, perché i percorsi presi dall'economia (quindi, anche i percorsi indotti) imboccano bivi che ne divaricano il cammino in modo imprevedibile e secondo modalità spesso cumulative, dove, all'interno della dinamica, si plasmano alcuni fondamentali. Quindi è la stessa crescita (o la sua assenza) a determinare parte di quegli attributi fondamentali (o le condizioni sotto le quali sia reso più facile o più difficile per la politica pubblica trattare con essi).

È inutile dire che la prima visione è talmente dominante da essere diventata una sorta di pensiero unico, dentro il quale sarebbe andata a iscriversi l'architettura disegnata per l'Europa. È un paradosso che questa visione sia venuta affermandosi e irradiandosi dal pensiero di élite e accademico americano (detto *Washington consensus* e proclamato dallo stesso governo statunitense) come *mainstream*, cultura universale, ortodossia, quando poi a Washington la condotta sia da almeno venti anni sostanzialmente iscrivibile nel secondo tipo di impostazione (a volte, con dosi di avventurismo). Quell'ortodossia ci lascia con un elenco amorfo di influenze (e incentivi) sulla crescita, ma non ci dice le corrispondenze, non ci dà un meccanismo per essa, non esplicita l'orizzonte temporale entro cui esso si dispieghi. Una struttura di incentivi non accende automaticamente un meccanismo di crescita, così come non lo accendono automaticamente - per fare un paragone - gli incentivi insiti in una politica monetaria accomodante. E condizioni depresse della domanda disegnano a porre in atto quella struttura di incentivi rischiano di trascinare la depressione anche

in un periodo lungo. Questo è tanto più vero quanto più siano *animal spirit* a guidare la crescita.

Ma gli *animal spirit* non sono condizioni genetiche degli imprenditori (e neppure culturali) sono ondate di ottimismo e impulso all'azione, propensione al rischio, orizzonti lunghi di visione, che dipendono dalla fiducia nelle istituzioni, dal giudizio loro attribuito sulle capacità di guida dell'economia, dalla fiducia nell'espansione dei mercati, dalla capacità di individuare tale espansione come stella polare della classe dirigente, dal grado di tranquillità sociale e (in relazione inversa) dall'incertezza macroeconomica.

E questo in Europa non può venire da una struttura decisionale contrattuale, priva delle armonizzazioni necessarie (bloccate dai diritti di veto), organizzata attorno a vincoli automatici un po' ciechi, senza il conforto del traino di una domanda interna, senza una direzione di guida, perché questa è esclusa a priori dagli aspetti costitutivi della costruzione e dalla sua filosofia. In queste condizioni, gli *animal spirit* si deprimono e gli incentivi sono inefficaci. Ma è proprio quest'orizzonte deprimente a rendere necessaria una rifondazione dell'Europa, senza la quale questa è un'area destinata alla marginalizzazione, a contare poco nello scenario mondiale, a esercitare scarsa attrazione come modello, ad attrarre nuovi paesi entranti solo per convenienze contingenti di sfruttamento di margini di politiche *beggar my neighbor* (a scapito del vicino) e a dipendere per la sua crescita dalle vicende economiche di oltreatlantico.

Il coordinamento sistemico e l'ipotesi dei paesi pionieri

Non si può chiedere ai singoli paesi di reindirizzare la spesa, fare aggiustamenti, rendere sostenibili i programmi e orientarli a quegli indirizzi che migliorano efficienza, conoscenza, allargamento della capacità produttiva, ricerca e progresso tecnico in condizioni di economia frenata o dipendente solo dall'esterno. Ma non si può neppure lasciare in alternativa che ciascun paese dia il via libera a programmi di spesa pubblica, resi inevitabili dalla necessità di conciliare quegli indirizzi con il compromesso sociale interno. La soluzione è allora quella di mantenere uno stretto controllo di sostenibilità finanziaria sugli impegni pubblici dei singoli paesi - a cui rimane la funzione allocativa e distributiva da esercitare dentro una stretta e definita disciplina fiscale (deficit vicino all'equilibrio) -, ma trasferire al centro tutta la politica *discrezionale* necessaria alla regolazione macroeconomica della domanda nell'Unione come un tutto. È qui che sorge il problema delle cabine di comando (e del bilancio comunitario).

Attenzione, non si tratta tanto di trovare un modo di regolare il ciclo, ma di cambiare modello di sviluppo, esercitare quella pressione continuativa sulla capacità produttiva, che sola induce (se proiettata in avanti) gli imprenditori ad allargarla in continuazione, li convince all'azione, fa assumere loro orizzonti di lungo periodo e propensione al rischio. Solo questo mutamento di quadro (con tutto ciò che porta con sé, su cui mi sono soffermato altrove¹) è compatibile con la rivitalizzazione dell'euro e il suo ruolo internazionale.

Porre più direttamente un'opzione verso la sollecitazione alla crescita produttiva nella costruzione pattizia dell'Unione implica in primo luogo risolvere un problema di coordinamento. Ed è ben singolare che una politica macroeconomica affidata, secondo quanto si legge, al *coordinamento finanziario e di bilancio* trovi il suo limite proprio nel problema del coordinamento sistemico, vale a dire nei pesi che dà alle esternalità e alla propagazione (*spillover*, nella terminologia inglese). Valga un esempio per tutti. Se in qualche fase fosse stato deciso di consentire a tutti i paesi dell'Unione di incrementare contemporaneamente la propria spesa del 2%, non ne sarebbe scaturito un saldo di bilancio per tutti peggiorato del 2%, ma probabilmente un saldo non molto discosto da quello di partenza.

Non risolvono il problema di coordinamento tutte quelle revisioni del patto di stabilità indirizzate a produrre un ambito di maggiore libertà rispetto agli attuali criteri di bilancio per tutti o alcuni paesi dell'Unione singolarmente presi (criteri di sostenibilità del debito pubblico accumulato, della *golden rule*, o dei tassi di interesse reale). Questo tipo di soluzioni sta su un altro piano rispetto al problema del coordinamento sistemico, anche se quella relativa al debito rimane come la formulazione alternativa del patto che ha più probabilità di affermarsi. La *golden rule* individuale, poi, contrariamente all'opinione comune non ha alcun merito e non risolve la dinamica del debito che si accumula. Quella basata sui tassi di interesse reale è un criterio che la Germania ha invocato a posteriori.

Se il problema è il coordinamento (di una volontà collettiva) rimangono solo soluzioni comunitarie. Quelle sul tappeto rispondono più o meno propriamente al problema e hanno differenti gradi di realizzabilità. L'una, la *golden rule* comunitaria, è meritoria e non ha gli inconvenienti della *golden rule* individuale, ma ha qualche difficoltà di implementazione e minore attinenza con il coordinamento medesimo. L'altra, il trasferimento del patto a livello comunitario, è più al

1 - S. Biasco, *Un'economia da sbloccare, anche dai dogmi*, Il Mulino, Bologna, 2003.

cuore del problema; comporterebbe una sorta di Dpf europeo, ma potrebbe risultare comunque irrigidita dai parametri di Maastricht e dovrebbe affrontare la questione dell'allocazione (in modo differenziato sui singoli stati) di quanto programmato in sede comune (e non potrebbe tale allocazione che essere basata sul debito). C'è poi, come terza, la proposta di istituzione di un'Agenzia fiscale (sul modello dell'Agenzia monetaria, la Bce), che ha il merito di concepire l'utilizzo degli strumenti fiscali con una certa flessibilità (pur nell'ambito di un compito di fondo di sorveglianza e garanzia della solvibilità), ma ha l'ingenuità di pensare che un terreno che è al cuore del processo politico e delle scelte politiche (anche negli obiettivi quantitativi) possa essere affidata a un organo tecnico.

Personalmente, ritengo che vada bene qualsiasi di questi obiettivi abbia possibilità di essere realizzato, ma che singolarmente siano tutti al di sotto del compito e delle sfide. Essi vanno complessivamente recuperati in un ambito strettamente politico di una sorta di Ministero dell'economia della Comunità, di cui, tuttavia, non vi è traccia in una Convenzione che in questo campo è stata puramente recettiva dell'esistente, non ultimo per il vuoto di proposte (e di volontà) che ha trovato. Non è il caso di creare affreschi illusori, ma quello che occorre è una sorta di Consiglio (ristretto) dell'Economia, un organo politico con seggi permanenti e a rotazione, con un mandato che gli dia facoltà (non obbligo) di intervenire con discrezionalità di spesa, al di là di quanto stabilito ora per il bilancio comunitario, in altri capitoli di conto capitale (infrastrutture) e di conto corrente (dotazioni di capitali pro istituzioni nazionali o comunitarie e finanziamento di programmi ecologici e di aiuto condizionato a paesi terzi, mai spese di personale o spese irreversibili). Ma, ciò che più conta, di intervenire con facoltà di spendere in deficit fino a un tetto prestabilito (15%?) di debito cumulato in rapporto al Pil comunitario e da lì in poi, fino a un nuovo tetto (35%?), che si raggiungerebbe con la facoltà di aggiungere 1,25% di debito comunitario per ogni riduzione dell'1% del debito pubblico aggregato appartenente ai singoli stati; dove, però, tale profilo di riduzione del debito, per la parte di competenza di ogni singolo stato, dovrebbe essere concordato e strettamente sanzionato nelle deviazioni. Rimarrebbero alle singole autorità nazionali le prerogative distributive e allocative, da attuare secondo le preferenze nazionali dentro il vincolo del pareggio del bilancio. Rimarrebbe all'Ecofin l'indicazione delle aree di spesa, l'approvazione dei progetti infrastrutturali, la definizione del profilo di riduzione dei debiti.

Il succo di queste riflessioni, tuttavia, oltrepassa la definizione di que-

sti (e di altri) lineamenti istituzionali. Al loro centro vi è la constatazione che quella fase inaugurata dalle decisioni dell'Ecofin del 25 novembre, per quanto propiziata dall'euroscettico Tremonti, ha aperto il capitolo di una maggiore integrazione verso il federalismo. L'Europa dei veti, della complessità decisionale, della difficoltà di armonizzazione, della crescita mortificata e della contrattazione continua non è sostenibile. Può certo svolgere un ruolo di allargamento e consolidamento di un'area di democrazia e pace se attrae paesi di recente democrazia, ma senza l'illusione che ciò basti a giustificare l'Unione, perché lo scarso prestigio, ruolo e dinamismo possono portare rapidamente a una dissoluzione, una volta esaudite (o verificate impossibili da esaudire) le finalità opportunistiche di molti nuovi entranti (e non solo), che già guardano agli Stati Uniti come punto di riferimento e di loro rassicurazione nella scena internazionale.

È difficile capire quanto nella posizione di Germania e Francia vi sia di consapevolezza di questo stallo; quanto nella formula dei paesi pionieri vi sia in nuce una rifondazione (perché di questo si tratta) su basi più federali. All'Italia, che non può non aderire a percorsi di rifondazione dell'Europa che stringano più che allargare le maglie, spetta il compito di stanare la volontà di Francia e Germania su questo terreno. Meglio due Europe, purché tra loro connesse, che un'Europa perennemente a metà. □