

Il governo economico dell'Europa e la democrazia

Momigliano Lecture 2002

Jean-Paul Fitoussi

L'evoluzione dell'Unione Europea presenta un paradosso: la sua costruzione ha richiesto sostanziali abbandoni di sovranità da parte degli Stati che la compongono, ai quali tuttavia non è ancora subentrato nulla di equivalente su scala comunitaria. Privilegiando una modalità di integrazione che consiste soprattutto nel contenimento delle prerogative degli Stati all'interno di norme sempre più vincolanti, l'Unione ha progressivamente svuotato le sedi della sovranità nazionale, senza però contemporaneamente sostituirvi una sovranità europea.

Per condurre la propria politica economica, l'Unione Europea si serve principalmente di tre istituzioni: la Banca Centrale Europea (BCE), il Patto di stabilità e crescita e la Direzione Generale per la concorrenza della Commissione europea; un ministro della moneta, un ministro per la sorveglianza dei bilanci pubblici, e un ministro della concorrenza, ciascuno dotato di poteri soprannazionali. Dal punto di vista della sua architettura globale, questo dispositivo evoca la forma di una federazione. In realtà se il termine "federazione" non è quasi mai pronunciato, è perché le modalità di governo economico dell'Unione sono più simili ad una gestione mediante autorità indipendenti che ad un processo politico di decisione.

È accettabile una situazione del genere nel lungo periodo? Non vi è nulla di meno sicuro. Che la costruzione europea metta sotto tutela le scelte nazionali, come l'emergere degli Stati nazionali aveva messo sotto tutela le scelte delle regioni, è senza dubbio connaturato al processo di unificazione. Ma che l'orientamento delle politiche economiche dell'Unione sia negli aspetti essenziali indipendente da ogni processo democratico, è allo stesso tempo contrario alle tradizioni politiche dei popoli europei, e pericoloso per l'efficienza economica dell'insieme.

Ma è questo che desidera oggi la maggioranza dei cittadini delle democrazie europee? La risposta è no, e ci troviamo quindi in una condizione di virtuale sospensione della democrazia. Un governo vince un'elezione su un programma e dopo l'elezione si dice che non si può applicare quel programma perché il ministro europeo per la disciplina fiscale, non eletto, nega il suo assenso.

Questo è quello che è successo in Italia, in Francia e quello che succederà in anche Germania.

Il problema principale dell'Europa è questo, non quello di sapere quale sarebbe il grado migliore di flessibilità; nulla impedisce di discutere su questo argomento, ma chiaramente dobbiamo farlo davanti alle popolazioni. Qualunque politica deve essere la conseguenza di una scelta politica. Negli Stati Uniti come in Gran Bretagna è stata una scelta politica, non è stata una scelta tecnica giustificata dicendo alle popolazioni "guardate non amiamo quello che facciamo ma c'è il dittatore benevolente che non acconsente a fare altro".

In questa situazione c'è anche un altro problema, cioè quello di sapere perché il Consiglio dei Ministri dell'Europa o il Consiglio dei Capi di Stato non gioca il proprio ruolo, cioè un ruolo politico che abbia influenza sulle decisioni di questi ministri soprannazionali.

La loro ragione credo sia la seguente: questi Capi di Stato quando vanno in Europa, a Siviglia o a Bruxelles, hanno due obiettivi:

- 1) l'efficienza;
- 2) la reputazione nei confronti degli altri Capi di Stato.

In Europa per misurare la reputazione sono stati messi in evidenza due criteri. Il primo criterio, degli anni novanta era la parità delle monete, la parità nei confronti del marco tedesco. E adesso il criterio della reputazione è il disavanzo pubblico. Dunque per arrivare al risultato di avere la reputazione massima, i Capi di Stato cercano obiettivi intermedi piuttosto che obiettivi finali. La reputazione dovrebbe essere valutata in base all'obiettivo di piena occupazione, o in base al tasso di crescita; non sul disavanzo pubblico, non sulla parità della moneta. Quello che è successo in Europa è molto particolare.

C'è un modello economico il quale dice che quando esiste una convinzione sociale che mette come argomento centrale, nelle funzioni di preferenza della gente, una variabile di reputazione, e quando la variabile scelta non è quella giusta, allora il risultato è sempre contrario all'obiettivo iniziale. Per esempio questo risultato è stato realizzato da George Akerlof, un economista noto solo perché ha ricevuto quest'anno il Premio Nobel, e non perché la gente conosce le sue teorie.

Lui dice, guardando il mercato del lavoro, che se la variabile di reputazione è sbagliata allora il risultato è la disoccupazione.

Io ho modificato il suo modello e ho trovato che nel gioco dei capi di governo se la variabile che misura la reputazione piuttosto che essere l'obiettivo finale è l'obiettivo intermedio allora il risultato è una crescita debole.

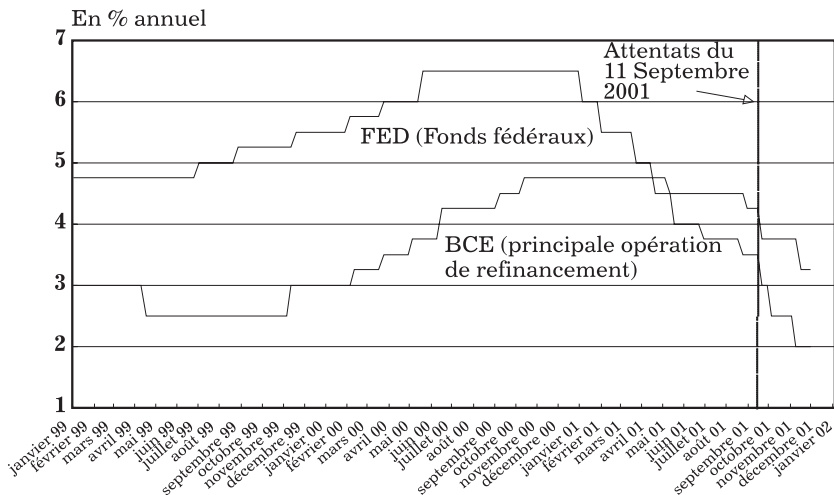
Credo che in questo momento la crescita debole sia la principale caratteristica dell'economia europea.

Analizzando il problema della democrazia ho voluto valutare le politiche che sono state condotte in Europa. La prima politica che ho preso in considerazione è stata la politica monetaria della Banca Centrale nei primi tre anni di esistenza.

Sulla base delle evoluzioni dei tassi di interesse a breve e a lungo, molti economisti hanno detto che la Banca Centrale non ha avuto la reattività necessaria per fare in modo che la crescita si stabilisse ad un livello soddisfacente. Questo si vede dal fatto che per un lungo periodo il tasso di interesse della Banca Centrale Europea è stato quasi stabile e che ha incominciato ad abbassarsi solo dopo l'11 settembre (figura 1).

Io ho preso le difese della Banca Centrale Europea dicendo che non si può affatto giudicare la Banca Centrale Europea come si giudica la Riserva Federale Americana perché le con-

Figura 1. Taux directeurs de la FED et de la BCE



Source: Datastream

dizioni iniziali fronteggiate dalla Banca Centrale Europea erano molto diverse rispetto alle condizioni americane. Questo per le seguenti ragioni:

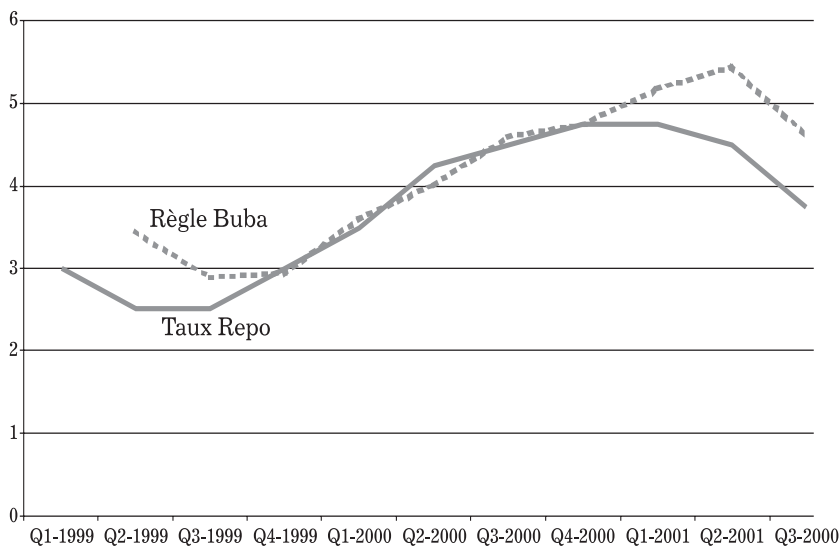
- 1) la disoccupazione in Europa è ad un livello molto alto;
- 2) il primo gennaio 1999 quando la Banca Centrale Europea è entrata in attività, il tasso di inflazione era ad un livello anormalmente basso, 1% a livello europeo.

Quindi parlando di condizioni iniziali un po' anormali non ci si può aspettare una estrema reattività da parte della Banca Centrale Europea.

Quello che ho fatto è stato di vedere quale sarebbe stata la politica monetaria dell'Europa se la Bundesbank fosse stata responsabile della politica monetaria. In una prima ipotesi ho calcolato la regola che seguiva la Bundesbank e l'ho applicata alla Banca Centrale Europea.

Il risultato (figura 2) è che il tasso di interesse sarebbe stato molto più alto se la Bundesbank avesse gestito la politica monetaria dell'Europa al posto della Banca Centrale Europea. La mia valutazione, dunque è che la Banca Centrale Europea ha fatto un buon lavoro e ha operato meglio rispetto a come han-

Figura 2. Taux d'intérêt effectif et théorique, zone euro



no operato i governi nazionali prima dell'esistenza dell'euro. Cosa sarebbe successo se la Banca Centrale Europea avesse condotto una politica sbagliata?

La risposta è la seguente. Avrebbe generato una sofferenza sociale, un aumento della disoccupazione e un tasso di crescita forse negativo; ma a parte questo nulla.

Non c'è un potere politico che possa dire alla Banca Centrale Europea che la sua politica è sbagliata e che deve cambiarla. Al contrario, quello che la Banca Centrale Europea dice ai governi è che la loro politica è sbagliata, che devono cambiare politica se non vogliono che Banca Centrale Europea aumenti il tasso di interesse. La Banca Centrale Europea ha le armi per spaventare i governi e non viceversa.

Anche se fino ad ora ha operato bene non possiamo sapere se nel futuro opererà altrettanto bene e non abbiamo nessun meccanismo di previsione del futuro.

La seconda ipotesi politica che ho studiato per capire se la democrazia entra o non entra nel disegno delle politiche in Europa è il patto di stabilità.

Il patto di stabilità, come sappiamo, è un patto che diviene di anno in anno più costringente sugli stati. All'inizio il dibattito portava sulla cifra del 3%. Il patto di stabilità diceva che il disavanzo pubblico non poteva essere più alto del 3% e se fosse stato più alto allora si sarebbe applicata una sanzione nei confronti del governo. In passato si discuteva di questa cifra ma oggi di cosa si discute in Europa? Di una cifra che è uguale a zero. Si discute del fatto che tutti i governi europei hanno promesso di essere in equilibrio con il bilancio del 2004.

Faccio la scommessa che fra due anni si discuterà della necessità di avere un surplus di bilancio perché ci sono i problemi delle pensioni e quanto altro.

Andiamo verso una politica restrittiva, e più restrittiva questa diviene, più diviene essenziale attivare una politica della concorrenza.

Se guardiamo quello che è successo veramente in Europa da Maastricht in poi si vede che il disavanzo pubblico si è abbassato molto dai livelli elevati che potevamo osservare nel 1993. oggi è cresciuto ma il programma che va sotto il nome di *Guida economiche generali* prevede che nel 2005 ci sarà un sur-

plus. Ma si vede anche che dal 1995 il debito pubblico diminuisce in modo costante e la previsione per il 2005 è che il debito pubblico sarà del 60% del PIL.

Questo vuol dire che c'è un notevole abbassamento del debito pubblico da più del 75% al 60% e questo è veramente uno sforzo considerevole.

Allora, come si è arrivati a questo risultato?

Si è arrivati a questo risultato nel modo abituale, diminuendo le spese pubbliche e non aumentando le entrate che invece rappresentano il reddito pubblico. Dunque questo genere di politica dimostra che l'obiettivo che i governi devono perseguire è quello di avere un peso più leggero della spesa pubblica sul PIL, un abbassamento della spesa pubblica sul PIL, in una politica completamente liberale che va in una direzione che è quella di fare meno sanità, educazione, spese pubbliche. Ma questo è troppo complicato.

La domanda che si può fare è quella di sapere se il patto di stabilità è qualcosa di razionale oppure qualcosa di non razionale. Il patto di stabilità è basato sulla seguente considerazione: se un paese ha una politica fiscale lassista allora sugli altri paesi si rifletteranno conseguenze negative perché il tasso di interesse sarà più alto. Dunque i guadagni sarebbero nazionalizzati dal paese che fa la politica lassista e i costi sarebbero europeizzati. Ma è veramente così?

Quando studiamo questo argomento vediamo che succede esattamente il contrario, perché di fatto gli altri paesi approfittano della politica lassista. In che modo?

Perché l'aumento della domanda nel paese che attiva una politica lassista va ad accrescere le importazioni degli altri paesi; e se questo aumento della domanda non si verifica, perché la politica è veramente sbagliata, il paese che attiva una politica lassista avrà un tasso di inflazione più alto, dunque perderà in competitività mentre gli altri paesi guadagneranno in competitività.

Si vede che il pericolo è esattamente il contrario di quello presupposto dal patto di stabilità. Il pericolo sta nel fatto che i guadagni sono europeizzati e i costi sono nazionalizzati. Ogni paese finisce per sperare che l'altro paese segua una politica di rilancio dell'economia.

Il pericolo in Europa è quello di essere in una trappola di crescita debole perché nessuno vuole utilizzare una politica fiscale.

Il patto di stabilità non è credibile e si vede chiaramente dal momento che non c'è uno Stato dove si vuole seguire il patto di stabilità; oggi in Italia il governo fa tutto quello che può per adottare una creatività contabile, il governo francese prova a fare lo stesso; ma c'è una paternità in Europa, vale a dire cioè anche se i governi non credono alla politica la politica si fa "perché l'Europa lo domanda".

Si arriva al risultato che è quello di fare dell'Europa, che oggi avrebbe tutte le possibilità per avere un tasso di crescita molto alto, una regione con un tasso di crescita debole. Questo vuol dire avere la disoccupazione alta e la crescita della precarietà. È una politica che ha effetti troppo perversi per lasciarla stare, per lasciarla fare.

Ci sono solo due soluzioni a questo problema che è un problema di sovranità.

Ora la sovranità non è completamente europea e non è neanche completamente nazionale.

C'è una mancanza di sovranità. Una possibilità potrebbe essere quella di dare più sovranità ai governi nazionali, diciamo che dovremmo dimenticare il patto di stabilità (è una possibilità normale, non sarebbe poi un'idea così malvagia); oppure si potrebbe continuare nella logica dell'Europa arrivando a costituire un governo federale responsabile davanti alle popolazioni. Non possiamo proseguire con un governo che non è responsabile davanti alle popolazioni altrimenti, noi che siamo ad un livello elevato di democrazia, abbiamo davvero inventato il dittatore benevolente della teoria economica.