

OLTRE LISBONA? IL RUOLO DELL'EUROPA NEL NUOVO ORDINE ECONOMICO MONDIALE

di Edoardo Reviglio
22 settembre 2009

In un mio precedente articolo ("Nel Merito", 10/09/09) ho presentato e commentato le stime sull'andamento dei debiti pubblici nei prossimi anni recentemente pubblicate in un Rapporto del Fondo monetario internazionale. Dalle analisi del Fondo emerge che il rapporto debito pubblico/Pil dei paesi industriali nel 2014 potrebbe raggiungere il 120% e negli anni successivi potrebbe crescere ancora. Sul versante invece dei paesi emergenti, il rapporto rimane, nella media, al di sotto del 40%.

Gli squilibri tra i debiti pubblici (e tra stock di risparmio) tra le diverse aree del mondo potrebbero provocare il movimento di ingenti flussi di capitali da un'area all'altra, con effetti rilevanti anche sul valore delle monete. Tutto ciò, a sua volta, andrà studiato in relazione all'evoluzione di un complesso di altre variabili legate al commercio mondiale, ai flussi migratori, agli investimenti in tecnologia, difesa e infrastrutture. In questo mio intervento vorrei proseguire la riflessione concentrandomi sul ruolo futuro, in questi scenari, del debito pubblico europeo.

Debito pubblico e risparmio nella mondializzazione dei movimenti di capitali

Il nuovo secolo si inaugura all'insegna di grandi sfide. Semplificando il quadro, si intravede, nel suo futuro prossimo, una contrapposizione tra due grandi aree del mondo. Da una parte il Nord Ovest (Europa e Nord America) e dall'altra il Sud Est (India, Cina, ed Estremo Oriente). A questi due grandi blocchi si aggiungono il Sud Ovest (America Latina) ed il Nord Est (Russia ed ex Confederazione) che sono di radice culturale europea, ma con caratteristiche naturali, demografiche ed economiche, molto più simili a quelle dei paesi emergenti.

Il Nord Ovest è ricco e potente, ma vecchio. E' anche stanco e impaurito. Il resto del mondo è ancora povero, ma con tassi di crescita vigorosi. E' giovane e pieno di speranza. Il vecchio mondo possiede due terzi del risparmio mondiale, ma ha debiti pubblici molto alti ed in forte crescita per sostenere i crescenti costi delle pensioni, della sanità e della guerra (soprattutto nel caso degli USA). Il nuovo mondo ha un risparmio ancora ridotto, ma con la rapida ascesa della sua borghesia (indiana, cinese, russa, brasiliana) ha grandi potenzialità di crescita (si consideri che il risparmio finanziario cresce in quelle aree del mondo due o tre volte la crescita del Pil, che, a sua volta, cresce a tassi almeno tre volte superiori a quelle che si registrano nei paesi avanzati). Tutto ciò, evidentemente, comporterà trasformazioni future, nei flussi di risparmio e nei rapporti di valore delle monete, nella domanda ed offerta di merci e nei flussi migratori di persone. Ciò muterà anche i rapporti di potere tra le nazioni e tra le regioni del mondo. Perché la proprietà obbliga. E chi possiede il tuo debito possiede anche lo spazio delle tue scelte. Così, come chi è in grado di attirare grandi risorse da tutto il mondo, in forma di debito, perché convince gli altri che sarà in grado di restituirlo, e questo perché il suo motore di sviluppo (e la sua civiltà) è forte ed affidabile, avrà più risorse degli altri per crescere. E così che le relazioni future tra debiti pubblici e risparmio avranno un effetto decisivo anche nella costruzione del nuovo ordine politico mondiale, nella nuova costellazione planetaria.

Il ruolo dell'Europa nel nuovo scenario mondiale

Che cose deve fare l'Europa in questo scenario? Come procedere nel processo di unificazione? Quale forza positiva può l'Europa esercitare nel futuro con il suo patrimonio giuridico ed istituzionale, culturale e sociale? Che ruolo avrà l'Euro negli equilibri monetari mondiali?

L'Europa esce distrutta dalla Seconda Guerra Mondiale. La ricostruzione è un miracolo che si basa in gran parte sul sistema dell'economia mista e dell'economia amministrata. Nel periodo che va dal 1945 agli anni Ottanta e Novanta l'economia europea cresce ad una media annua del 5%. I debiti pubblici sono così "sostenibili" e ampiamente al di sotto del 60% del Pil. Cresce lo stato sociale e crescono i redditi ed il risparmio, che a sua volta viene indirizzato verso le attività produttive. Il modello è quello del Welfare State e della impresa pubblica in tutta Europa.

Giuseppe Guarino individua cinque pilastri che hanno caratterizzato il sistema europeo dell'economia mista: il confine, l'impresa pubblica, lo stato sociale, il debito pubblico, ed il sistema politico. Il confine, ovvero il "sistema (nazionale) chiuso", faceva sì che il debito pubblico era tutto interno - lo Stato prendeva da una mano e restituiva dall'altra. In un sistema chiuso, inoltre, la moneta era uno strumento attivo della politica economica dei Governi. Per l'Italia ciò ha significato anche la possibilità di utilizzare la leva delle "svalutazione competitiva" per sostenere le nostre imprese sui mercati mondiali. L'impresa pubblica ha permesso il decollo industriale in settori a forte redditività differita, che i privati non sarebbero stati in grado di

finanziare. Ha permesso anche la creazione di forti monopoli interni, che, a loro volta, con il loro indotto, hanno consentito alle nostre piccole e medie imprese l'internazionalizzazione. Lo Stato sociale ha assicurato forti flussi di denaro verso le famiglie e verso la nascente piccola e media borghesia, attraverso gli stipendi ed il posto fisso ad oltre tre milioni di dipendenti pubblici, attraverso generose pensioni che arrivavano fino a due terzi dello stipendio percepito, attraverso tariffe "politiche" dei servizi di pubblica utilità (elettricità, gas, acqua, trasporti, scuola, università, ecc.), e attraverso i bassi costi per la casa grazie all'equo canone e ai grandi piani di edilizia popolare. Questi trasferimenti hanno permesso una forte accumulazione di risparmio, il sostegno dei consumi e la pace e la coesione sociale. Il debito pubblico, tutto interno, ha anch'esso favorito la crescita del risparmio, concedendo alle famiglie, alle PMI ed alle banche, un'entrata aggiuntiva costante, a basso rischio ed alto rendimento.

Negli Anni Ottanta il sistema va in crisi. La causa va ricercata nella combinazione di tre fattori. L'inevitabile declino (e corruzione) del modello e del sistema di potere che gli si era costituito intorno; il sopraggiungere dell'ideologia liberista; e l'effetto dei Trattati Europei.

La nuova costituzione economica europea

Il Trattato detto "Atto Unico" (1987) scardina il sistema dell'economia mista su due fronti. Ponendo il mercato e la concorrenza al centro, vieta gli aiuti di Stati. Questo, a sua volta, va venendo meno la logica dell'impresa pubblica, quindi il secondo pilastro. Senza fondi di dotazione essa perde, in gran parte, la sua ragion d'essere. Con l'apertura dei movimenti di capitali, merci e persone viene meno, invece, il primo pilastro, quello del confine. Successivamente, con il Trattato di Maastricht (1992), ovvero con i vincoli di finanza pubblica e con la realizzazione del nuovo disegno istituzionale dell'Unione, vengono ulteriormente "colpiti" alcuni degli altri pilastri dell'economia mista. Si decide che bisogna privatizzare perché bisogna abbattere i debiti pubblici e perché una scelta politicamente più facile di quella di agire sul fronte dell'avanzo primario, che invece imporrebbe il taglio della spesa sociale. Parallelamente, viene posto un serio limite all'espansione della spesa pubblica, costringendo i paesi membri a fare riforme sul fronte pensionistico e su quello della graduale privatizzazione dei servizi per la sanità e delle aziende di servizi pubblici.

Il risultato dei Trattati quindi è stato quello di costringere, anche le economie europee Continentali, ad avviare un vero e proprio cambio di paradigma. Il passaggio, nelle previsioni degli estensori dei Trattati, avrebbe dovuto liberare energie che avrebbero portato la crescita del Pil europeo a livelli sostenuti (intorno al 3%), quindi capaci di mantenere invariato (e nel caso dell'Italia di ridurre) il rapporto debito/Pil intorno al 60%, con un rapporto deficit/pil costantemente al di sotto del 3%. Sostanzialmente ci si sarebbe permesso anni di pareggio di bilancio ed una crescita costante ed equilibrata. In realtà tutto questo non è avvenuto. La crescita è rimasta faticosamente intorno al 2%. Per mantenere negli anni il pareggio di bilancio la maggior parte dei paesi membri hanno realizzato vasti processi di privatizzazione. Ci si è permesso di non tagliare la spesa, ma anche di non abbassare la pressione fiscale. I rapporti debito pubblico/Pil sono aumentati ovunque, fatta eccezione per l'Italia ed il Belgio. Ora, in seguito alla crisi (per il combinato disposto di crescita negativa, che incide sul denominatore del rapporto debito/Pil, e dei costi di intervento per salvare le banche e stimolare l'economia) sono cresciuti improvvisamente a dismisura. L'impennata dei debiti pubblici sottrae in prospettiva ulteriori potenziali risorse pubbliche da utilizzare per finanziare gli investimenti.

Quale exit strategy? Oltre Lisbona? Verso un'Europa federale e politica

Che fare dunque? L'Europa si troverà con un rapporto debito pubblico/Pil che ha sfiorato il 100%. Per ridurlo vi sono quattro strade. La prima è la creazione di inflazione. Improponibile. La seconda è il taglio della spesa. Dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (1992) ad oggi nessun paese europeo vi è riuscito. Inoltre, in prospettiva costi della spesa sociale, invece di diminuire, non potranno che aumentare perché la popolazione invecchia. Quindi è improbabile che riusciremo a tagliare la spesa in maniera sufficiente per creare un avanzo primario abbastanza robusto da abbattere significativamente il debito pubblico europeo nei prossimi anni. E comunque se riuscissimo a tagliare la spesa sociale dovremmo parallelamente aumentare quella per investimenti, di cui abbiamo un gran bisogno. La terza è un abbassamento repentino e forte della pressione fiscale nella speranza che ci si provochi uno shock all'economia stimolando una forte spinta alla crescita del Pil. La mia convinzione è che le economie occidentali sono in crescita quasi stazionaria, sono economie di sostituzione, e quindi non credo che abbiano le potenzialità di raggiungere i tassi di crescita del secondo dopoguerra, necessari per abbattere il rapporto debito/Pil in tempi ragionevoli. La quarta possibilità è quella di alienare beni del patrimonio pubblico. Il patrimonio pubblico europeo di aziende è già stato quasi completamente privatizzato. Quello di immobili ed altri beni potrà essere gradualmente trasferito ai privati ma si tratta di processi lenti e che vanno gestiti in una logica di valorizzazione e quindi non adatti ad una rapida e massiccia monetizzazione. Dobbiamo quindi metterci l'animo in pace e prevedere di dover convivere ancora per molto tempo con un debito pubblico europeo aggregato intorno al 100% del Pil. D'altra parte, se guardiamo alla storia degli USA vediamo che la prima potenza mondiale ha basato la sua grande crescita tecnologica e militare sul signoraggio del dollaro, quindi sul debito, dal New Deal di Roosevelt fino al Recovery Plan di Obama.

Tornando agli scenari mondiali che abbiamo tratteggiato in apertura, sappiamo che nelle prossime decadi si assisterà ad una straordinaria crescita di risparmio finanziario nelle aree delle economie emergenti. Si assisterà quindi ad una forte competizione tra le aree più ricche per attirare parte di quel risparmio. Se l'Europa fosse in grado di costruire una architettura istituzionale e una politica in grado di fare e gestire debito europeo, si potrebbe, almeno parzialmente, liberarsi dei vincoli di Maastricht e raccogliere nuove risorse dai mercati mondiali per fare un salto competitivo e di civiltà che in assenza di risorse pubbliche è incapace di fare. Allora è forse necessario ripensare Lisbona e cercare di essere più ambiziosi? E' forse il caso di rilanciare l'Europa che, grazie alla sua credibilità nel mondo, e grazie al dividendo dell'euro dovuto ad anni di pareggio di bilancio, può permettersi di raccogliere risorse, ad un costo sovrano inferiore a qualunque soggetto privato, per finanziare la sua crescita, magari con economie di scala e minori costi di transazione rispetto al settore privato? E soprattutto investendo in settori cruciali come l'informatica, la tecnologia satellitare, le nanotecnologie, i progressi della biologia e nella conoscenza della natura, l'energia, l'ambiente, la logistica ed i trasporti, il patrimonio culturale, ambiti in cui il settore privato non sarebbe disposto ad avventurarsi? Su questo scenario gli economisti avrebbero da discutere a lungo, probabilmente senza trovare un accordo. Ma la storia passata sembra suggerire forse che una tale opzione, magari rivista, andrebbe se non altro esplorata.

Come fare? Vorrei chiudere questo mio breve intervento presentando, in grande sintesi, una recente proposta fatta da Giuseppe Guarino, in un Giornata di Studio che si è tenuta ieri ad Astrid in onore di Leopoldo Elia sulla recente sentenza della Corte Costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona. Il nostro grande costituzionalista ci propone il seguente ragionamento. Abbiamo bisogno che la politica torni a guidare le sorti dell'Europa. I Trattati, dall'Atto Unico fino a Lisbona, hanno creato un'architettura istituzionale dove domina su tutti la Commissione e la Banca Centrale Europea, entrambe istituzioni burocratiche senza legittimazione politica. Per poter far sì che l'Europa sia in grado di intercettare il risparmio dal resto del mondo è necessario che il nuovo debito europeo sia rappresentato da una istituzione politica. Andare oltre Lisbona significa, in sostanza, chiedere al Parlamento Europeo, che ne ha il potere, di chiedere a sua volta alla Commissione, di disegnare un percorso per costruire una Europa federalista capace di scegliere con una sola testa, democraticamente eletta. Un percorso, ci rendiamo conto, non facile, anzi quasi una missione impossibile. Tuttavia, se l'attuale crisi dovesse manifestarsi con una entità superiore alla nostra immaginazione, allora forse si creerebbero le condizioni per cui questa necessaria rivoluzione democratica in Europa si realizzi. E le generazioni future, i nostri figli ed in nostri nipoti, una domani lontano, ce ne sarebbero senz'altro grati.