

È POSSIBILE UNA RIFORMA RADICALE DELLA GOVERNANCE FISCALE EUROPEA?

Roma, 14 marzo 2017

Paolo De Joanna

Innanzitutto grazie per l'opportunità di poter partecipare a questo importante seminario. Temo che molte delle questioni che sono state sollevate nella prima parte e che ricadono nell'ambito dei temi della mia breve relazione, rimarranno in parte senza risposta. In fondo, alla fine della prima parte della mattinata mi pare che la domanda cruciale che rimane sospesa è un po' questa: verso quale compromesso concreto, politicamente agibile, storicamente aggredibile, nel tempo che abbiamo davanti, dobbiamo puntare per cominciare a condividere i rischi? In altri termini: una certa misura di condivisione dei rischi appare assolutamente necessaria nel tempo storico relativamente breve che abbiamo davanti se vogliamo proseguire nell'idea di un progetto europeo.

Mi pare che tutti qui vogliano in qualche modo, sia pure con diversi accenti, proseguire in questo progetto. Allora, se questo è vero, ho la sensazione che ci siano degli elementi che sono venuti in evidenza anche nella discussione di stamattina che danno molta importanza alla ricostruzione diacronica dei fatti. Perché viene adottato il Fiscal compact, in che condizioni politiche ed economiche. Tuttavia, ho la sensazione - come è stato proprio ieri mi pare ricordato anche dal nostro governatore della Banca centrale e di recente da molti autorevoli commentatori politici e istituzionali - che noi ci troviamo di fronte a una sorta di incertezza radicale. Uso questo termine non mio ma

di due bravi economisti che hanno pubblicato un quaderno di recente: incertezza radicale che si produce su che cosa? Sul futuro dell'euro, sul futuro dell'Eurozona. Incertezza radicale che si ribalta sulle aspettative dei consumatori degli investitori; di tutti quelli che sono gli agenti del processo economico. Se questo è vero, e sulla crisi istituzionale dell'euro, sulle sue regole, in tanti (sommessamente anch'io da anni) , tornano , è evidente che ora e qui bisogna porsi il problema di come e di quale compromesso sia possibile, nel tempo relativamente breve che abbiamo davanti. Se questo è l'approccio esatto, l'angolo esatto dentro al quale occorre chiarire la situazione e operare, le cose che abbiamo ascoltato stamattina dagli economisti sono tutte importanti. Il problema non è, a mio modesto avviso, quello di ristabilire ora un'esatta storia diacronica dei fatti. È importante la storia: serve a capire perché siamo a questo punto. Ma capire che siamo a questo punto e dunque lo spazio che abbiamo davanti è legato in qualche modo a questa vicenda elettorale che comincia credo dopodomani in Olanda poi in Francia e via dicendo. Allora qui bisogna per forza creare un trade-off tra le aspettative politico-istituzionali degli attori e delle famiglie politiche europee e quello che avverrà nei mesi che abbiamo davanti. E mi pare occorra delineare ora una risposta tecnico-giuridica alla fase di inserimento del Fiscal nel'ordinamento comunitario, secondo la previsione dell'art.16 del Trattato. Non ho in questo momento tutti gli strumenti per dare una risposta conclusiva : però penso che effettivamente al fondo il problema resta più politico che tecnico-giuridico. Perché alla fine della fiera, se non facciamo nulla e prevale questa sorta di effetto di isteresi sulla incertezza radicale, credo che lasciare le cose come sono aumenterà solo auto cumulativamente quest'effetto.

Dunque le brevi considerazioni che vengo svolgendo intendono in qualche modo portare acqua ad una tesi che sommessamente mi era sembrato di poter sostenere fin dal 2012, subito dopo le vicende costituzionali italiane. Dicendo che fondamentalmente, mentre nella parte alta della Costituzione abbiamo inserito un meccanismo di articolazione motivazionale molto più sofisticato per quanto riguarda l'equilibrio strutturale, la sostenibilità del debito e gli elementi conoscitivi che devono servire a decisioni di consumo e di investimento -quindi rispetto alla situazione precedente c'è un rafforzamento del quadro motivazionale- dal punto di vista delle leggi dei numeri, che sono quelle che a mio modo di vedere hanno incancrenito in un

certo senso il processo europeo, abbiamo semplicemente fatto una serie di rinvii tecnici in bianco a fonti normative successive: dalla Costituzione alla legge rinforzata alla legge organica di finanza pubblica e infine all'ordinamento europeo. E il cuore dell'ordinamento europeo, al di là della vicenda che si dipana dal 2005 in poi, è il modo concreto con cui viene costruito l'obiettivo di medio termine per ciascun paese.

Allora penso - semplifico al massimo - che nel tempo che abbiamo davanti dovremmo concentrarci sulla possibilità effettiva che abbiamo di rileggere le regole dell'obiettivo di medio termine, la sua grammatica, la sua metodologia che non sono affidate soltanto a vincoli giuridici, ma restano affidate anche a ricostruzioni fattuali che sono in una zona grigia tra norme, ricostruzioni normative, documenti grigi e fatti politici; cercando di esprimere dal basso il massimo di capacità riformatrice senza aggredire nell'immediato i rami alti. Questo per una ragione pratica e non teorica. Sono assolutamente d'accordo, per quanto siano fondate le mie conoscenze monetarie e di politica delle banche centrali, che la condivisione finale dei rischi da parte di una banca centrale è il punto di arrivo di un processo federativo. Ma è anche evidente che abbiamo instaurato una diffidenza, un'incertezza radicale in questo processo per cui adesso dobbiamo sforzarci di rimuovere questa incertezza. E la prima cosa da fare credo sia di convenire in modo aperto che le attuali regole del MTO, quanto alla tempistica, quanto ai pesi relativi delle componenti interne, dell'ageing, del debito pubblico e degli investimenti, quanto ai loro rapporti interni sono sbagliate o, comunque, sono largamente opinabili. L'ha ricordato Paolo Guerrieri prima, ma ci sono una quantità di studi fatti in questi ultimi anni e mesi che dimostrano che senza rifiutare l'idea di un passaggio dalla regola nominale alla regola dell'equilibrio strutturale, che viene nel 2005, passaggio che ha beneficiato alcuni paesi per il tempo necessario agli aggiustamenti - e qui c'è il trade-off tra tempo ed equilibrio che sono le variabili cruciali per immettere la finanza pubblica nelle grandezze macroeconomiche - se non si ritorna sul tempo, sulla composizione del MTO, sul ruolo della disoccupazione strutturale, sul tempo dell'ageing, credo che a questo punto le previsioni più negative rischiano di avverarsi. E quell'effetto di isteresi, a cui ho fatto riferimento, che alimenta l'incertezza radicale finirà per prevalere, al di là delle paralisi reciproche. Quindi questo chiama in gioco, come è stato detto di recente, la più importante delle cooperazioni rafforzate messe in campo negli ultimi anni che è proprio la moneta unica. E, rispetto a

questo, i paesi che intendono riprendere il cammino e la prospettiva europea devono, a mio modo di vedere, partire da questa circolarità e da questa fase.

E questa fase è aperta dall'articolo 16 del Fiscal Compact. È verissimo che il report fatto dalla Commissione europea il 22 febbraio presenta un profilo abbastanza ricognitivo : documenta che tutti i paesi sono stati abbastanza diligenti nell'inserire nei rispettivi ordinamenti quel plus di regole fiscali che il fiscal aggiunge al six-pack e al two-pack. Ma non c'è assolutamente nulla, e qui vengo al terreno giuridico-istituzionale, che impedisca di ripercorrere non solo il processo di inserimento delle norme negli ordinamenti dei singoli paesi, ma anche la effettività, come giustamente dice l'articolo 16 : che cosa queste norme hanno prodotto, che cosa hanno prodotto in quanto tali per il delta in cui aggiungono vincoli a quelli che già c'erano. Che cosa queste norme hanno prodotto nella loro interazione con i vincoli che già c'erano: cioè come abbiamo percorso - ma questa è una prospettiva di periodo più lungo- un cammino dal 2005 in poi complicando le regole strutturali al di là di quello che invece poteva avere un senso. Se la regola nominale è una regola stupida, la regola sull'equilibrio strutturale è una regola intelligente. Ma le regole intelligenti vanno costruite intelligentemente. C'è grande accordo sul fatto che basta vedere l'intreccio tra regole nominali e regole strutturali – io ho provato molte volte a farmelo spiegare da veri tecnici e oggettivamente ci sono elementi di contraddizione e di complicatezza. E qui entriamo in un tema a me particolarmente caro che ho sollevato fino dal 2013: la democrazia è metodo; è fondamentalmente procedura; ma non è una procedura neutra, come ci insegnano proprio grandi pensatori tedeschi. Essa è una procedura qualitativa. La qualità della decisione rappresentativa democratica aggiunge al consenso collettivo, alla cognizione critica collettiva della rappresentanza democratica, un plus che non danno altre forme di semplificazione alla decisione.

Ora quello che distingue l'area europea - purtroppo è una distinzione che tende ad asciugarsi rispetto alle altre aree mondiali- è questa scelta di fondo per le libertà individuali e le libertà politico sociali; ma è una scelta di fondo cognitiva e critica. Il linguaggio del Trattato di Lisbona è un linguaggio giuridico aperto; e il linguaggio delle Costituzioni, il linguaggio dei numeri, è un linguaggio che non va respinto come non lo respinge la riforma costituzionale, ma va costruito con una flessibilità, una adattività cognitiva. Qui vado su un terreno epistemologico ,sono tutti terreni non miei in un

certo senso. Io mi considero un po' agli interstizi di una serie di discipline: e questa mia è una posizione interessante, forse comoda per certi aspetti. Ma è proprio questo aspetto cognitivo che fa la differenza. Ed effettivamente in questo momento la Germania federale può indicare al resto dell'Europa che cognitivamente ha convinto i propri cittadini sulla base anche dei risultati che, dopo l'Unità e l'Unione tra est ed ovest, una certa cognizione del dominio della finanza pubblica, paga. Va bene, ma noi non possiamo pensare che il modello costituzionale tedesco sia il modello europeo. Non lo possiamo pensare perché non c'è scritto nel Trattato di Lisbona; non c'è scritto nei Trattati istitutivi, perché abbiamo un percorso ancora lungo da fare. Allora dobbiamo chiedere agli amici tedeschi quella solidarietà e quella condivisione di almeno una piccola parte dei rischi che riapra il processo di unificazione europea e rompa questo effetto di isteresi.

E io qui credo che sul piano giuridico, fattuale ed interpretativo effettivamente è vero che se non facciamo nulla rimane in piedi il trattato; ma se rimane in piedi il trattato, rimane in piedi una fase di crisi che ha in sé tutti i rischi che ci sono stati spiegati. Quindi è inutile dire (ed è giusto dire) non abbiamo un potere di firma o di veto, è evidente. Ma abbiamo un grande potere di **moral suasion**, **analitica** e politica che dobbiamo esercitare; che le famiglie politiche europee, quali che esse siano, che sono interessate al futuro dell'Europa, devono esercitare.

Qui vengo rapidamente verso la conclusione. Personalmente, per quello che io conosco dei problemi del bilancio - e mi considero un pratico fondamentalmente - mi è sembrato quando fu votata la riforma costituzionale (ne ho parlato con alcuni amici economisti e giuristi) che non è possibile trattare la spesa corrente come la spesa d'investimento. Non è possibile proprio dal punto di vista analitico. Ma è una scelta è un pegno che ci è stato chiesto di pagare. Allora bisognerebbe cominciare da qui. Se non si riconsidera partendo dal basso, dalla costruzione del MTO, il ruolo degli investimenti, i relativi moltiplicatori, il modo come gli Stati utilizzano le risorse, la capacità progettuale, le garanzie. Se rispetto a questo non riusciamo a creare un fondo che non è solo di garanzia ma di finanziamento pubblico europeo piccolo ma che tiene conto delle risorse di bilancio, è evidente che è difficile poi condividere i rischi: quali rischi? Se i rischi devono essere tutti segregati è evidente che noi siamo su quella linea di isteresi e di rischio che ci è stata illustrata stamattina. Dunque io credo (vado

per sciabolate) che è vero, come è stato scritto, che esiste un favor degli investimenti nell'ordinamento europeo; ma è un favor che non si esprime in vincoli e regole chiare percepibili dal punto di vista della loro classificazione ai fini dei vincoli e del loro trattamento nazionale. Su questa strada si può camminare, a mio modo di vedere, parecchio. Quindi sul piano fattuale non vedo partendo dal basso difficoltà a riesaminare a fondo la tecnica del MTO , prima dell'adattamento del Fiscal all'ordinamento europeo: e qui vengo a due ultime considerazioni.

Se questo che ho detto è sensato, la fase che si deve aprire a mio modo di vedere non è quella che ci viene indicata dal rapporto della Commissione, che è un documento ricognitivo, ma è esattamente quella che noi possiamo individuare nella lettura dei considerati delle tre risoluzioni approvate di recente dalle grandi famiglie politiche europee dove sono messi a fuoco in modo chiarissimo i vincoli della crisi istituzionale e della crisi della governance europea. Poi le conclusioni evidentemente sono diverse, sono in qualche modo inadeguate, ma per il semplice motivo che questa è la situazione attuale. Ma se è una situazione attuale in movimento, se è una situazione attuale che deve avere uno sbocco, a mio modo di vedere, non possiamo stare fermi. E il modo migliore per non stare fermi è porre in modo assolutamente duro, chiaro, trasparente le questioni che sono emerse stamattina nella prima parte del nostro dibattito.

Dunque se questo è vero, bisognerebbe allora in sede europea, nelle forme appropriate, chiedere alla Commissione di aprire una fase di consultazione europea - penso all'OCSE , penso al Fondo monetario, penso a una serie di istituti di ricerca europei di grandissima forza e prestigio- che rilegga il plus di innovazioni introdotte col Fiscal (0,5 - 1 %, di indebitamento netto, la regola sul debito, la regola del rientro, l'automatismo , eccetera eccetera) e tutte regole in parte disapplicate perché non realistiche. E chiedere alla Commissione, alle famiglie europee, di utilizzare questa fase che, ci auguriamo, sia una fase positiva elettoralmente per le forze pro europee, per riconsiderare la tempistica, i metodi e le soluzioni del MTO. Paolo Guerrieri ha ricordato la regola strutturale concentrata sulla spesa: si può dare un peso diverso alla ageing dove peraltro l'Italia è in una condizione di grande forza , al debito, agli investimenti. E tutto questo può preparare sul campo una fase che, ci auguriamo, di crescita delle forze europee e di revisione più profonda di nuclei di investimenti

pubblici garantiti da forme europee o da nuclei di debito pubblico europeo garantiti dal bilancio europeo. Qui si apre il lavoro della individuazione di beni pubblici europei che è nei fatti : è la storia della sicurezza, dei migranti, la ricerca, l'innovazione. Questo è il sentiero dentro il quale questi fili che esistono già in campo possono essere ripresi.

È stato osservato che la vera questione del nostro tempo è quella di capire quale è la scala politico-istituzionale con la quale occorre fare i conti per regolare i flussi di capitali, di mezzi, di servizi, di merci in una fase in cui il mondo è integrato. Ed è stato giustamente detto, lo abbiamo detto nella presentazione, che la chiusura sovranista è una chiusura anti illuminista. L'unica citazione che voglio fare è di un pensatore franco bulgaro che ci ha lasciato da poco, Tzvetan Todorov, che forse è la migliore sintesi del pensiero illuminista uscito dalla temperie del secolo di totalitarismi. Non è un caso che nella fase finale della propria vita questo pensatore si è concentrato proprio sulla democrazia cognitiva (Habermas) cioè sul fatto che la democrazia rappresentativa vive solo se non viene vissuta e percepita dai cittadini come una risposta tecnocratica. Qua non si tratta di fare una polemica contro le classi dirigenti. Naturalmente il vero problema è la selezione della classe dirigente; ma qui il vero problema dell'Europa è la controfattualità di questa legge dei numeri: rispetto ad un percorso storico di medio periodo che richiede tempo. Giustamente è stata ricordata l'esperienza federale americana: tutti i federalismi sono esperienze storiche, non sono esperienze teoriche. Lo stiamo vivendo sulla pelle in Italia: a mio modo di vedere, la riforma del titolo V è stata una pessima riforma ,non federalista, fatta negli ultimi dieci anni e sta dando risultati pessimi sul terreno della distribuzione delle risorse pubbliche fra sud e nord. E qui una classe dirigente seria avrebbe il dovere di dire abbiamo sbagliato, ma non perché abbiamo bisogno di più Stato ma abbiamo bisogno di un altro Stato. E' una delle ragioni per le quali giustamente si dice "le risorse ci sono, ma non riuscite a spenderle". Ma basta vedere i confronti delle strutture pubbliche europee (lo dicevo prima alla professoressa Termini) in Italia nelle amministrazioni pubbliche (è un mio vecchio pallino) non ci sono più specialisti, non ci sono quei bravi ingegneri del Genio Civile che ci sono in Francia e in Germania che fanno i progetti. Tutti i progetti vengono esternalizzati; e l'esternalizzazione dei progetti, messa insieme effettivamente a un codice dei contratti eccellente dal punto di vista della trasparenza e del futuro - ma la trasparenza è un valore etico va benissimo però la trasparenza poi deve essere calata

nei documenti – ha creato un effetto di paralisi non irrilevante. Per il mestiere che immodestamente vengo facendo da 18/ 20 mesi sulla performance, se voi vedete i documenti relativi sono delle bellissime esercitazioni cartacee , ma è un documento cartaceo anche il piano anticorruzione. Qui noi abbiamo bisogno di una riforma profonda. Ma una riforma profonda – e qui so di dire cose non sempre condivisibili- è una riforma che parte dall’interesse pubblico. L’Amministrazione pubblica è una cosa diversa , come in Francia in Germania e nei paesi nordici. non è un’amministrazione privata, deve avere esigenze, specialismi, cultura, tempo. E qui metto da parte questo discorso della pubblica amministrazione che mi è particolarmente caro. Ho molto apprezzato la tavola che ha mostrato Gustavo Piga a proposito dei paesi cicala e dei paesi formica. Perché evidentemente nella componente di crescita dei paesi del Centro e del Nord, c’è una componente di spesa pubblica reale importante, corrente e di investimenti.

In questa situazione, quale che sia il nostro punto di vista sulla irrevocabilità dell’euro, la posizione della banca centrale europea a mio modo di vedere risponde perfettamente alla teoria dei giochi. In particolare, al *focus* sulla creazione di punti fermi ,al *focus* di Nash sulla creazione di punti fermi rispetto ai quali tutti gli altri punti convergono e si adeguano. Assumiamo la irrevocabilità dell’euro come un punto fermo, ma rispetto al quale vanno adeguati gli altri punti. Allora poiché non possiamo in questo momento chiedere agli altri paesi centrali e nordici di condividere i rischi del debito in pieno e di fare della Banca centrale europea una vera banca federale - cosa in qualche misura necessaria- però possiamo aprire un ragionamento concreto sulla condivisione dei rischi che riguardano la composizione del MTO. Quindi torno all’inizio della mia introduzione. Se siamo d’accordo su questo; e se siamo d’accordo che il problema del nostro tempo è quello del livello istituzionale e noi vogliamo aiutare, avere un orizzonte europeo che vogliamo difendere, l’Europa come l’habitat istituzionale che ci consente di fronteggiare quello che è stato detto il compito Europeo (cioè la civilizzazione del processo di globalizzazione), credo che dobbiamo in questa fase partire dal basso, da un profilo forse più basso. Partire da un profilo più basso non significa non avere chiari i rischi che ci sono stati illustrati stamattina e che sono rischi reali e non basta per esorcizzare quei rischi dire “Dove eravamo? Perché abbiamo fatto il Fiscal e dove andiamo?”. Non basta più perché ormai si è innestata

una sfiducia, un gap tra risparmio e investimento (ce l'ha spiegato bene Edoardo Reviglio stamattina), tra risorse spendibili e capacità di investire, tra fiducia, tra spread. Ci sono delle componenti tali che vanno riavvicinate e vanno riavvicinate probabilmente partendo da questo elemento del MTO.

Quindi vado verso la conclusione: la regola nominale può diventare intelligente se ripartiamo da una lettura degli equilibri a scala regionale ed europea. La nostra Costituzione non solo non ce lo impedisce, ma in fondo invita ad un'operazione di riesame in sede europea visto che è tutto un rinvio in bianco alla regola del MTO. In questo momento è evidente che i problemi di fondo sono l'equilibrio dei conti con l'esterno, il surplus della bilancia commerciale tedesca, la stabilità finanziaria, l'equilibrio interno, la piena occupazione e quindi la visione di una prospettiva di check and balance.

Se questo è il quadro, noi dobbiamo probabilmente riprendere uno per uno questi punti, squilibrio delle partite correnti, il livello di precarietà, di precarizzazione dei mercati del lavoro, gli investimenti innovativi sulle reti, un riesame dei poteri a statuto vigente della banca centrale, le risorse proprie del bilancio; riprendere con cura e pazienza tutti questi punti; riconfrontarli con il funzionamento attuale del MTO e proporre (questa è la modesta indicazione pratica che a me pare abbia una sua agibilità) una fase che si deve aprire subito al livello di consultazione europea tra le grandi famiglie politiche europee, sul MTO, sul Fiscal, su come ha operato in questi cinque anni, su come ha interagito con le regole esistenti, su quali possono essere in questo momento le modifiche e gli aggiustamenti nella formula che possiamo introdurre. Questo non significa che poi a noi come paese ci tocca fare molte cose. Io penso che un'amministrazione pubblica scintillante è l'elemento di fondo che aiuta gli investimenti privati che non vengono; ma fare questo non significa né fare tagli lineari né pensare di estrarre dall'amministrazione risorse come se fosse un bene dal quale ci serviamo per pareggiare i conti. Perché altrimenti le conclusioni sono quelle che vediamo a livello di enti locali e di Mezzogiorno. Si deve fare un lavoro di qualità, io ho parlato di un lavoro da orologiaio e non da tagliaboschi, comunque mi rendo conto che la mia è una prospettiva un po' minimalista. Ma penso - e in questo sono d'accordo con le cose che ho ascoltato stamattina - che se ci limitiamo a bordeggiare e a lasciare che le cose vadano avanti, anche la prospettiva di cooperazioni rafforzate e di un

ministero unico europeo del tesoro sono largamente al di sotto la gravità della crisi che stiamo attraversando.

Dunque credo che alla luce della discussione di oggi l'unica cosa che consiglieri di non fare è quella di evitare di parlare in modo franco, trasparente, duro se necessario, della situazione in cui siamo perché altrimenti l'amico del centro-nord ci ascolta e gli spread peggiorano. Questo è un atteggiamento assolutamente, a mio modo di vedere, autolesionista; sommessamente lo dissi (ma il mio punto di vista vale poco) nel 2012, alla fine poi nel 2013 in varie sedi e mi fu spiegato che era completamente sbagliato perché bisognava invece rassicurare i paesi del centro nord. Io penso invece che dobbiamo chiedere agli amici e ai paesi del centro nord una disamina spassionata, se vogliamo salvare questa prospettiva: dobbiamo chiederci che cosa tocca a noi fare ma anche che cosa tocca a loro. L'adeguatezza del discorso pubblico europeo è cruciale. Penso che ne valga la pena perché credo che l'obiettivo dell'Europa - e qui ricordo ancora il pensatore franco bulgaro prima evocato - è proprio quello di civilizzare la globalizzazione attraverso il riconoscimento delle libertà individuali e delle libertà politico - sociali.