

Appendice

COME FUNZIONA IL MECCANISMO ECONOMICO EUROPEO

Paolo Savona *

Come noto, l'Unione Europea si fonda su due pilastri istituzionali: l'esercizio della sovranità monetaria affidato alla BCE e la regolamentazione dei diversi aspetti di funzionamento del mercato comune affidato ai consessi comunitari. La sovranità fiscale è restata nelle mani dei paesi membri, inizialmente sotto forma di vincoli parametrici sui disavanzi di bilancio pubblico e sull'entità del rapporto debito pubblico/PIL, di seguito in forma di norme più restrittive decise per trattato (come il *fiscal compact*) o negoziabili bilateralmente per ottenere assistenza finanziaria da parte della BCE o dell'ESM.

Da questo assetto istituzionale di tipo biogiuridico, ossia che una volta creato agisce automaticamente, è emersa una politica economica peculiare, che l'attuale Governo italiano condivide: può esserci ripresa se garantisci, immediatamente e in via permanente, la stabilità della finanza pubblica e preservi, anche nel più lungo andare, la stabilità monetaria; all'azione di questi due classici strumenti vanno sommate riforme strutturali nell'uso del lavoro e, più in generale, nelle condizioni di concorrenza che siano coerenti con i vincoli del mercato globale. La stabilità monetaria e fiscale e l'adattamento dell'offerta è quindi il presupposto per raggiungere la ripresa della domanda e dell'occupazione; queste avrebbero pertanto natura prevalentemente endogena, in quanto scaturenti dall'effetto di rimpiazzo (*crowding in*) della domanda privata dovuta da una minore presenza della domanda pubblica e, più in generale, dello Stato nell'economia e da minori vincoli alla concorrenza. Poiché, tuttavia, lo stesso Presidente del Consiglio Mario Monti ha ammesso che, per evitare di "cadere nel baratro", è stato necessario aumentare la pressione fiscale, le scelte effettuate si sono sommate alla deflazione già in atto per motivi internazionali e, pertanto, gli effetti positivi della sua politica tarderanno a manifestarsi; ma non è necessaria una lunga attesa, in quanto sostiene di intravedere la ripresa entro il 2013. La recente legge di rilancio dello sviluppo, non a caso chiamata "di stabilità", procede sulla strada dell'aumento della pressione fiscale, pur con effetti redistributivi del carico.

Questa politica viene tacitamente accompagnata da un convincimento moralistico, quello che i paesi in difficoltà per non aver preservato la stabilità fiscale debbano pagare un costo in termini di caduta del PIL e dell'occupazione per prevenire il ripetersi in futuro di comportamenti di *moral hazard* pubblici e privati. Questo approccio è simile a quello che ha portato al drammatico errore dell'amministrazione Bush quando ha deciso di lasciare andare fallita la Lehman Brothers per "dare una lezione" a chi aveva azzardato nell'attività in derivati.

L'indirizzo politico brevemente descritto trova tenue basi nei paradigmi dell'economia conosciuti, innanzitutto perché dovrebbe tenere conto di almeno tre aspetti del problema da risolvere: 1. la *path dependence*, ossia la dipendenza dello sviluppo dalle diverse condizioni di partenza ereditate dal passato; 2. la diversità nelle strutture produttive e istituzionali esistenti a livello nazionale che sollecitano interventi differenziati invece di forzare un'unica soluzione per tutti; 3. il ruolo che svolge la domanda aggregata nei processi di sviluppo.

Un'applicazione indiscriminata della stabilità fiscale e delle riforme, soprattutto in una situazione come quella ereditata dalla trasmissione della grave crisi finanziaria americana all'economia reale, porta a far stare più bene chi già sta bene e a far stare peggio chi già sta peggio, minando la stabilità dell'euroarea non solo per gli effetti economici che causa, ma anche per gli effetti sociali che comporta e che, evidentemente, non preoccupano, mentre dovrebbero. Il giudizio dei mercati internazionali conferma questa valutazione, come testimonia la

* *Economista indipendente.*

modesta discesa degli *spread* sui debiti sovrani in Spagna e in Italia dopo la decisione di Draghi di garantire un intervento nella dimensione necessaria per fronteggiare la speculazione. Al di là della dichiarata disponibilità di intervenire in misura illimitata – sia pure vincolata al permanere di una bassa inflazione e, quindi, non facile da valutare nella durata – il mercato sconta gli effetti deflazionistici della “condizionalità” che, attraverso più stringenti vincoli sulle politiche fiscali e salariali, rendono ancora più problematico e perciò rischioso il rimborso dei debiti e la stessa stabilità bancaria, a causa della caduta produttiva e dei fallimenti di impresa conseguenti. Se a questi effetti deflazionistici si aggiungono, come si va facendo, quelli derivanti della lotta all’evasione senza restituzione del ricavato a chi paga le tasse, la situazione si può avvitare verso il basso o, comunque, ammesso che il *crowding in* funzioni, possa consentire una ripresa di dimensione sufficiente e nei tempi necessari per invertire la caduta dell’occupazione.

Limitandoci all’esame delle condizioni esistenti per l’eurogruppo a cui l’Italia appartiene, l’architettura istituzionale è stata calata nel sistema astraendo dalla natura monetaria non ottimale dell’area, dato che al suo interno esistono divari strutturali di produttività nascenti da attitudini culturali, dalla diversità nella dimensione delle imprese, dalla composizione settoriale del prodotto interno, dal grado di apertura alla concorrenza dei mercati, dal trattamento fiscale generale e dal quadro istituzionale vigente di diritto e di fatto sul mercato del lavoro. L’assunto infondato era che calando nell’euroarea una soluzione comune le economie che la compongono avrebbero mostrato una spontanea (endogena) convergenza. La Commissione europea e la BCE hanno tentato a più riprese di dimostrare che ciò stava accadendo, nonostante l’evidenza contraria. Qualche “strano” documento di fonte ufficiale ha anche sostenuto che l’area non fosse così “non ottimale” come pochi sprovveduti ritengono. In presenza dei dualismi sommariamente indicati, affinché l’euroarea non produca essa stessa ulteriori distorsioni nella distribuzione internazionale del lavoro e del capitale, avrebbe dovuto contare su incisive politiche compensative degli *shock* asimmetrici, oltre a complete liberalizzazioni nel movimento degli *input* (capitale e lavoro) e degli *output* (merci e servizi). Sul libero movimento degli *input* e degli *output* esistono ancora forti limitazioni che possono essere stimate in tre quarti del totale del prodotto europeo lordo e dei fattori usati: l’agricoltura è largamente protetta, i servizi vincolati al rispetto dei divari salariali dei paesi dove vengono offerti e la produzione industriale, pur essendo la più competitiva, è variamente regolata; il lavoro stenta a raggiungere una mobilità intraeuropea sufficiente a compensare il grado di non ottimalità dell’euroarea, mentre il capitale, che si muove più liberamente, è sottoposto a vincoli di fatto, non di rado di ispirazione nazionalistica (come quella di proteggere i “campioni nazionali”). Le politiche compensative da parte dell’Unione sono di dimensione ridicola, circa lo 0,20% del PIL europeo su un totale del bilancio comunitario che supera di poco l’1%; oltre a questa limitazione, le c.d. politiche di coesione non sono orientate a compensare gli *shock* asimmetrici, né a rimuovere i dualismi di produttività, ma perseguono principalmente obiettivi sociali. La rigidità imposta alla gestione delle politiche fiscali nazionali, senza tenere conto delle condizioni di partenza e degli altri importanti fattori ricordati, impedisce ai paesi di svolgere funzioni sostitutive di quelle compensative che dovrebbero essere svolte dall’UE o dalla BCE.

Nel funzionamento del meccanismo dell’euroarea incide anche l’architettura imperfetta del sistema monetario internazionale, a causa della dominanza del dollaro e della diversità dei regimi di cambio.

La creazione di dollari viene decisa sulla base di bisogni interni all’economia americana e gli eccessi sono tenuti a riserva ufficiale dai paesi che si avvalgono della facoltà concessa dallo Statuto WTO di scegliere il regime di cambio preferito. Solo con un eufemismo si può dire che esiste un mercato “globale” perché – che, come gli europei ben sanno, un mercato non è tale finché esistono diversi regimi di cambio – convivono cambi fluttuanti e fissi, questi ultimi nella forma *dirty*, ossia con interventi da parte degli Stati di diversa entità da un periodo all’altro.

Le riserve ufficiali accumulate vengono investite: 1. in forme finanziarie “pure” (principalmente titoli di Stato americani); 2. in partecipazioni di imprese, anche strategiche, sempre più attraverso i Fondi sovrani di ricchezza; 3. o convertite in euro, passando però dal mercato. Ciò avvantaggia strategicamente i paesi che hanno un *surplus* non correggibile attraverso variazioni del cambio e comporta una rivalutazione dell’euro che si sovrappone agli effetti diretti della debolezza del dollaro. Il mercato finanziario e la stessa economia reale sono pertanto influenzate dagli eccessi di creazione di dollari per fini interni americani, una conseguenza che era ben chiara nella mente dei riformatori all’atto della firma dell’Accordo di Bretton Woods e la ricerca di una soluzione è continuata dopo fino alla nascita dei diritti speciali di prelievo.

Di questo impegno si è persa la traccia nella letteratura corrente e nelle valutazioni dei Governi. Restano solo alcune vestali della religione della stabilità da ottenere con strumenti di mercato, come il cambio flessibile, e non con norme palesi e comportamenti occulti.

L'effetto delle conversioni di dollari in euro effettuate direttamente sul mercato hanno portato il cambio dell'euro, prima della crisi scoppiata nel 2008, su valori prossimi a 1,60, per poi discendere a 1,20-1,30, con un'oscillazione indipendente dagli andamenti delle ragioni di scambio tra l'euroarea e l'area del dollaro.

Il combinato effetto delle divaricazioni "implicite", da un lato, tra il valore medio del cambio dell'euro rispetto al dollaro e le realtà produttive e competitive nazionali e, dall'altro, le rigidità di gestione delle politiche fiscali alla cui attuazione anche la politica monetaria resta "condizionata", non consente di effettuare manovre sulla domanda e riduce l'efficacia di manovre sull'offerta, come quelle sul quale punta il Governo Monti, anche a voler ritenere che gli interventi siano di dimensione tale da avere la capacità di produrre gli effetti positivi attesi.

In una situazione in cui le previsioni per il 2013 sono per una caduta del saggio di crescita del commercio mondiale che si trasmetterà alle nostre esportazioni e l'altro motore di sviluppo dell'economia italiana, le costruzioni, in assenza di specifici provvedimenti restano al palo per difficoltà di finanziamento e per timore di ulteriori tassazioni sugli immobili, non si vede da dove possa provenire una spinta alla ripresa fin dal prossimo anno.

La capacità di adattamento degli italiani a questa situazione si confermerà elevata, anche perché possiedono un'elevata ricchezza e hanno capacità di procurarsi alimenti fuori mercato in diversi modi. In questo momento storico, tuttavia, non abbiamo bisogno di adattabilità, ma di reagire alle difficoltà. Se si dovessero rafforzare le imposte sul patrimonio, l'accelerazione della caduta produttiva sarebbe elevata e la distruzione di capacità produttiva potrebbe risultare non recuperabile, neutralizzando i pur possibili effetti derivanti dalla contrazione della domanda pubblica e dalla modifica delle condizioni dell'offerta.

Occorre quindi lavorare sul fronte esterno e su quello interno. Sul primo, limitandoci all'UE, cambiando l'attitudine accondiscendente nei confronti di una politica europea inadatta ad attenuare gli effetti negativi del dualismo produttivo emergenti dall'appartenenza all'euroarea. Occorre inoltre pretendere che nell'agenda europea venga iscritta l'estensione dello Statuto della Federal Reserve americana alla Banca Centrale Europea e la riunificazione politica almeno tra i paesi aderenti all'euroarea.

Sul fronte interno, occorre attuare un'operazione straordinaria congiunta sul debito pubblico e sul patrimonio dello Stato, secondo le linee già indicate con i colleghi Michele Fratianni e Antonio Rinaldi. Un consolidamento delle scadenze dei titoli pubblici a 7 anni, riconoscendo una rivalutazione del valore all'atto del rimborso pari al saggio dell'inflazione, una cedola annuale pari al 20% del saggio di crescita reale e un'opzione (*warrant*) di acquisto su quote del patrimonio dello Stato, libererebbe nell'immediato risorse per circa 40 miliardi, ora destinate al pagamento degli oneri finanziari dello Stato; ciò darebbe fiato sia alla domanda passando preferibilmente da una detassazione dei redditi, sia al tempo necessario affinché le politiche dell'offerta producano i loro effetti positivi.

Allo stesso tempo va avviata un'azione di politica estera per porre nell'agenda dei G20 l'uso di uno *standard* monetario internazionale diverso da quello di una moneta nazionale e almeno l'inclusione nello Statuto del WTO dell'obbligo di avere uno stesso regime di cambio se si vuole partecipare ai benefici del commercio mondiale. Magari non verremo accontentati, ma le buone proposte non possono essere eliminate dai tavoli internazionali con cattivi argomenti, senza che chi li avanza paghi in termini di prestigio. Così come sono, gli organismi biogiuridici mondiali ed europei non producono benessere e, anzi, rischiano di far fare un passo indietro al livello di civiltà della convivenza mondiale.

Post datum

Ai giorni nostri l'esercizio della professione dell'economista sta divenendo problematico. Non appena hai finito di scrivere le tue riflessioni, subentra una notizia non di rado legata alle scelte della politica. La mia esperienza in materia suggerisce che, se conta prevalentemente il mercato, le previsioni hanno una buona probabilità di cogliere cosa accadrà in futuro; se, invece, conta la politica, esse perdono quasi significato.

E' l'annoso problema tra razionalità economica e razionalità politica.

Quando questo lavoro era stato (auto)dato alle stampe, il Governo Monti decide di anticipare l'introduzione della Tobin tax rispetto ai tempi richiesti dall'UE di introdurla, ammesso e non concesso che lo faccia. L'Italia va costruendo da tempo il più irrazionale sistema tributario e stupisce che Monti, che per lungo tempo mantenne l'incarico di armonizzare la tassazione in Europa, abbia aggiunto di suo per disarmonizzarla. Se, come ho suggerito all'amico Giulio Tremonti, un esperto della materia, una delle nuove coalizioni politiche volesse proporci una "seria" riforma tributaria, forse troverebbe chi la voterebbe: tasse, sviluppo e democrazia sono il triangolo di una società civile, non il più noto Triangolo delle Bermude dello sviluppo!

Verso la fine degli anni settanta del secolo scorso ebbi occasione di accompagnare in auto da Fiumicino il prof. Tobin, che già avevo incontrato al MIT di Cambridge (USA) un decennio prima, per una Conferenza organizzata (se ben ricordo) dall'Unione Industriale vicentina. Nel corso delle quattro ore in auto discutemmo di tutto. In quel periodo il problema italiano erano gli effetti sullo sviluppo della crisi petrolifera, dell'inflazione e dei petrodollari. Era d'accordo con me che occorresse compensare la caduta produttiva derivante dalla "tassa dello sceicco" ricorrendo ai finanziamenti internazionali dei dollari accumulati dai paesi produttori di petrolio. Mi freddò, invece, sulla necessità di combattere l'inflazione, istanza che in me nasceva dall'influenza esercitata da Karl Brunner, piuttosto che da Milton Friedman: si limitò a chiedermi se con la lotta all'inflazione si mangiava. Non accettò altri miei controargomenti.

Mi domando se la stessa risposta non darebbe oggi per quella che fu definita, senza che lui gradisse, la Tobin tax: con essa si mangia? Questa tassa fu proposta da Tobin per "mettere sabbia nell'ingranaggio della finanza" al fine di contrastare lo sviluppo anomalo che si andava delineando. Se fosse stata introdotta a tempo debito per i contratti derivati avrebbe forse limitato i danni che questi hanno causato all'economia mondiale. Ora viene introdotta in Italia per procurarsi risorse con cui finanziare la detassazione dei redditi minimi. Ho già avuto occasione di dire che l'imposizione fiscale è oramai una pandemia sociale.

Per favore, lasciate riposare in pace Tobin!