

III

TRA ECONOMIA E POLITICA

*La Costituzione economica europea:
per una “stabilità credibile” delle regole del gioco*

di Stefano da Empoli

Un rafforzamento della credibilità delle istituzioni e delle politiche mediante lo strumento costituzionale s’impone a livello UE, in particolare modo relativamente alla politica fiscale e monetaria, strumenti che, per la loro malleabilità e la quasi immediatezza degli effetti, si prestano particolarmente a considerazioni politiche di breve termine e quindi necessitano ancor di più di regole che le prevengano. Una costituzione che incorpori i vincoli del patto di stabilità e crescita e che ribadisca l’indipendenza della Banca Centrale Europea nei limiti di un normale controllo democratico, non solo rappresenterebbe una garanzia della virtuosità finanziaria degli Stati membri, ma introdurrebbe elementi di rigidità nel campo delle scelte pubbliche, che impedirebbero ricadute negative su tutti i partner a causa di locali o estemporanei comportamenti devianti.

In una democrazia liberale, una Costituzione impone dei vincoli all’operato dei *policy-makers*, introducendo quindi elementi di rigidità nel campo delle scelte pubbliche. “Legare le mani” ai decisori pubblici non è privo di costi, ma consente di dare credibilità all’assetto istituzionale in vigore e quindi certezze a cittadini e operatori economici.

Un rafforzamento della credibilità delle istituzioni e delle politiche mediante lo strumento costituzionale s’impone con vigore ancora maggiore a livello UE, dove i cicli politico-elettorali sono sfasati (dal momento che nei vari paesi si va alle urne in tempi diversi) e la possibilità di collusioni a vantaggio esclusivo (di breve periodo) dei partecipanti al gioco – ma a tutto svantaggio degli esclusi e nel lungo periodo degli stessi giocatori – è concreta e dunque il pericolo di politiche opportunistiche è più forte che a livello nazionale.

Nel caso del nuovo quadro costituzionale europeo, che emergerà al termine della conferenza intergovernativa, occorre quindi procedere *ex novo* alla ricerca della “rigidità ottimale” delle regole costituzionali (e in particolare della sua parte economica, che è la più esposta alle tentazioni del breve periodo). Contemperando le ricordate esigenze di credibilità con quelle di una flessibilità, che consenta di aggiustare il tiro dell’intervento pubblico, adeguandolo, laddove necessario, alle mutate condizioni. Nel riscrivere i Trattati o nello stendere una vera e propria carta costituzionale europea, ci si dovrà dunque muovere lungo uno stretto sentiero.

Il ruolo delle costituzioni in un modello liberaldemocratico

In un sistema liberaldemocratico, la stesura di una Costituzione ha lo scopo principale di fissare le regole di fondo dell’interazione sociale in una determinata comunità, attraverso uno strumento meno flessibile della legislazione normale, che sia quindi difficilmente manipolabile dalle maggioranze politiche di turno e, perciò, in grado di proteggere i diritti delle minoranze.

Mentre le costituzioni *octroyé* del XIX secolo si proponevano di limitare il potere assoluto del sovrano, le costituzioni più moderne, almeno quelle di matrice liberale, intendono sottrarre le minoranze alla “tirannia della maggioranza”. Un pericolo già noto agli stessi Padri fondatori (*Founding Fathers*) americani. Di qui i *checks and balances* che, nel sistema statunitense, mettono in volontario conflitto i poteri istituzionali affinché l’uno debba passare attraverso il vaglio di almeno un altro. In questo caso, l’efficienza di breve periodo (ma non di lungo) è sacrificata sull’altare della stabilità.

Quindi, in una Costituzione liberale, il nucleo essenziale non risiede tanto nell’elencazione dei diritti fondamentali degli individui, ma piuttosto nell’indicazione di procedure e di regole che contengano *in nuce* elementi di stabilità e quindi di protezione autentica di quegli stessi diritti.

È ad esempio il caso della riforma fiscale inglese successiva alla Rivoluzione gloriosa del 1688. Limiti espliciti alle possi-

bilità della Corona di alterare unilateralmente le condizioni finanziarie dei prestiti concessi dai privati, resero il governo inglese più credibile. Quindi, la riforma andò sì a vantaggio del governo, che poteva contrarre debito sul mercato a tassi più vantaggiosi, ma anche dei risparmiatori, salvaguardati da una precisa innovazione procedurale. Per rinegoziare il debito, si richiedeva infatti alla Corona il consenso del Parlamento (che rappresentava prevalentemente gli interessi dei detentori di ricchezza). Si garantiva così che eventuali rinegoziazioni sarebbero avvenute solo in circostanze straordinarie, cioè quando la vasta maggioranza delle parti coinvolte ne avesse avvertito l'esigenza.

Per essere credibile, dunque, un insieme di regole costituzionali deve alterare la struttura degli incentivi alla base del funzionamento delle istituzioni. Cittadini e imprese devono poter pensare che il quadro istituzionale è sufficientemente credibile e quindi robusto da non poter essere stravolto, se non per motivi straordinari e con il consenso di una maggioranza qualificata.

L'alterazione continua e indiscriminata delle regole del gioco costringe infatti le persone a riformulare con frequenza i propri piani individuali, maturati sulla base di determinate aspettative rispetto alla cornice istituzionale di riferimento. Dal momento che molte decisioni non sono reversibili, se non con grave aggravio in termini temporali e finanziari, i costi derivanti dalla riscrittura delle regole del gioco possono risultare molto alti. Perciò sostenibili solo nelle rare circostanze in cui si preveda con un certo margine di sicurezza, che siano inferiori ai benefici derivanti dal cambiamento.

Ma la stabilità di per sé non è sufficiente, se si riferisce a una regolarità storica – che presupporrebbe aspettative *backward-looking*, cioè rivolte all'indietro – o a una rigidità astratta che non tenga conto degli incentivi degli attori politici. Occorre infatti che le regole del gioco siano “sostenibili”, affinché cittadini e imprese possano avere aspettative il più possibile certe sul proprio orizzonte temporale. Nei paesi in via di sviluppo, i capitali spesso fuggono all'estero non tanto perché gli investimenti domestici siano meno remunerativi, ma perché si nutrono dubbi sulla coerenza istituzionale del sistema. Il fattore “rischio

politico” inibisce le decisioni degli attori economici, ovvero ne determina un più scarso impatto sullo sviluppo (come nel caso in cui i capitali vengano sì investiti, ma in un’altra nazione).

Il discorso – naturalmente spogliato dei suoi caratteri più drammatici – riguarda anche i paesi più sviluppati, come quelli appartenenti all’UE. Anche per questi, dunque, non è tanto rilevante la stabilità già acquisita del sistema istituzionale, ma quella attesa; laddove la prima non è in grado di darci garanzie sulla seconda.

Peraltro, il compito forse principale di uno Stato è quello di “produrre certezza”. In un regime d’anarchia in cui gli individui si trovino alla mercé di eventi esterni e imponderabili, emerge l’esigenza di fare appello all’autorità certa e riconosciuta di un’organizzazione *super partes*, nella quale tutti si possano identificare e dalla quale tutti si sentano protetti. Se storicamente la genesi statale non ha quasi mai rispecchiato questo percorso, è pur vero che questo concetto rappresenta forse la giustificazione *ex post* più convincente alla base dell’autorità pubblica.

La Costituzione dovrebbe quindi rappresentare il momento massimo di “produzione di certezza” da parte dello Stato.

La particolare rilevanza della “stabilità credibile” delle regole del gioco nel contesto rappresentato dall’Unione Europea

All’interno di un quadro teorico di riferimento liberale, c’è da chiedersi quale sia, oggi, l’utilità di una possibile Costituzione europea.

Qualora questa dovesse essere ravvisata nella promozione dall’alto di una nozione astratta di “cittadinanza europea” si potrebbe concludere che non solo lo sforzo sarebbe inutile, ma finirebbe per rendere un cattivo servizio alla stessa causa europea. Un impatto positivo sulle prospettive ulteriori d’unificazione europea ci potrà essere solo se regole e istituzioni contenuti in un unico documento costituzionale, permetteranno alla macchina europea di rivelarsi un mezzo di trasporto sicuro. Premessa indispensabile per viaggiare a una velocità di crociera sostenuta sia sul terreno dell’economia, sia su quello della politica.

Il problema è che il percorso istituzionale in un contesto “multi-paese” come quello UE è più scivoloso e accidentato che nei singoli contesti nazionali. Pertanto, ove necessario, la definizione delle regole del gioco a livello europeo deve essere ancora più precisa e stabile che nei singoli Paesi o in realtà sub-nazionali.

Lasciando da parte tutte le materie che vanno discusse e risolte più in basso – secondo il principio della sussidiarietà verticale – dovrebbe essere costituzionalizzato tutto ciò che, lasciato nelle mani dei governi nazionali, potrebbe dare luogo a comportamenti *free-riding*, cioè comportamenti non cooperativi, dove singoli Stati tentino opportunisticamente di far pagare agli altri il conto delle proprie politiche sbagliate.

L'esistenza di esternalità, beni pubblici e asimmetrie informative è infatti più forte in un contesto “multi-paese”, alimentata anche dalla centralizzazione di alcune politiche in un quadro istituzionale variegato e non sovraordinato da alcuno, regola o istituzione che sia. Senza un'intelaiatura robusta e precisa, si rischia di incorrere in tipici fenomeni di *common pooling*, con tutte le loro degenerazioni (del tipo “*tragedy of the commons*”). Dove l'esempio da manuale è quello di un campo non recintato, utilizzabile a fini di pascolo, al quale tutti hanno accesso. Senza una chiara definizione dei diritti di proprietà e con un numero sufficientemente grande di potenziali beneficiari (i proprietari delle greggi), il risultato naturale sarà quello di uno sfruttamento eccessivo delle risorse comuni, a detrimento del bene comune di lungo periodo.

In un contesto come quello europeo, si rischia lo stesso risultato, specie in un'unione allargata, come quella che si prospetta in un futuro ormai molto prossimo. L'opportunismo di un governo nazionale – anche nel caso (raro) in cui ne benefici la popolazione di quello Stato o parte di esso – finisce per danneggiare, inevitabilmente, la restante parte dei cittadini dell'Unione Europea e le generazioni future, rallentandone la crescita e, di conseguenza, la coesione. Prevenire questi fallimenti della politica è, dunque, un compito essenziale, se non il compito essenziale, di una Costituzione liberale, a cui spetterebbe riaffermare il principio di leale collaborazione tra gli Stati e tra questi e le istituzioni comunitarie.

Per questo la Costituzione europea deve essere sufficientemente rigida da frustrare le sirene opportunistiche, che operano a livello nazionale, ma anche abbastanza flessibile da adattarsi a nuove esigenze di medio-lungo periodo. Ponendo però dei paletti alla centralizzazione strisciante che ha avuto luogo in molti Stati a struttura federale (come gli Stati Uniti) e consentendo la reversibilità di alcune scelte centraliste (per esempio, in materia agricola, dove la politica comune ha oggi minor ragion d'essere di quanto ne abbia avuta alla nascita della Comunità Economica Europea).

Il compito del testo costituzionale non dovrebbe quindi essere tanto quello di fare una dettagliata lista delle competenze da attribuire una volta per tutte alle istituzioni comunitarie, quanto quello di costringere chi governa a ricorrere a procedure trasparenti e soggette al controllo democratico, qualora intendessero attribuire a Bruxelles in futuro nuove e accresciute mansioni rispetto a quelle esercitate oggi. Mettendo in moto un processo costituzionale esplicito, che accresca nel lungo periodo la credibilità delle politiche macroeconomiche e l'efficienza dei mercati paneuropei.

Il discorso sui pericoli degli opportunismi nazionali vale naturalmente per molti settori nevralgici. È il caso per esempio delle *utilities* (energia, telecomunicazioni, ecc.) e dei mercati finanziari, dove l'egoismo nazionale ha troppe volte finito per danneggiare il benessere generale. Dove però l'allarme diventa rosso è con la politica fiscale e quella monetaria, strumenti che, per la loro malleabilità e la quasi immediatezza degli effetti, si prestano particolarmente a considerazioni politiche di breve termine e quindi necessitano ancor di più di regole che le prevengano.

Per quanto riguarda la politica monetaria, gli opportunismi nazionali sono già stati messi fuori gioco dall'Unione monetaria e in particolare da una Banca Centrale Europea indipendente dalle pressioni nazionali (anche perché le Banche centrali nazionali appartenenti al sistema dell'euro sono tutte, chi più chi meno, indipendenti dai rispettivi sistemi politici). L'indipendenza prevista dallo Statuto della BCE è così vasta da essere stata criticata per motivi opposti, cioè per la scarsa responsabilità dei banchieri centrali europei di fronte alle istanze democratiche provenienti dalla società. Un'impermeabilità che rischia di

sfociare in auto-referenzialità, a cui però va posto rimedio senza comprimere l'indipendenza, ma semmai accentuando la trasparenza. In caso di errore, la responsabilizzazione via trasparenza dei *policy-makers* monetari non varrà loro il licenziamento, salvo casi estremi, ma certamente una perdita di prestigio personale e dell'istituzione che dirigono.

Altro discorso vale per la politica fiscale, che è rimasta (giustamente) nelle mani dei governi nazionali. I quali però non sempre sono sufficientemente rigorosi nel gestirla. Alla base della indisciplina fiscale dei governi ci sono soprattutto tre comportamenti *free-riding*, due di carattere interno (nazionale) e uno di carattere esterno (sovranaZIONALE):

- dal momento che in generale i benefici della spesa pubblica sono concentrati, mentre i costi sono diffusi, interessi particolari hanno spesso gioco facile nell'ottenere trasferimenti dello Stato a loro vantaggio, incuranti delle conseguenze sul bilancio pubblico (almeno fino al punto in cui il beneficio marginale dello sforzo di *lobbying* è superiore al costo marginale);
- in assenza di altruismo intergenerazionale, le generazioni attuali tendono a far ricadere i debiti accumulati su quelle future. Poiché queste ultime non votano, può prevalere un orizzonte temporale più breve di quello ottimale. Spesso le costituzioni sono criticate perché vincolano le generazioni future alle decisioni prese da chi li ha preceduti. In questo caso, norme costituzionali che prevenivano fenomeni di *free-riding* fiscale vincolerebbero le decisioni delle generazioni presenti, garantendo il benessere delle generazioni future;
- a questi concreti rischi di *free-riding* interno, se ne aggiunge uno esterno nel caso di un'unione monetaria (come l'UME). Un paese che si indebita può beneficiare del suo potere d'influenza all'interno della banca centrale comune, oppure della possibilità che gli altri governi prevenivano situazioni di *default*, avvantaggiandosi quindi di tassi d'interesse sul debito più bassi di quelli che avrebbe pagato altrimenti (ma danneggiando invece il bene comune in questione, cioè la stabilità del mercato monetario e finanziario).

Da qui deriva la necessità di una Banca centrale indipendente e di bilanci dello Stato virtuosi. Tra l'altro, come si diceva

prima, la probabilità di comportamenti *free-riding* cresce all'aumentare del numero degli attori (in questo caso i paesi partecipanti alla moneta unica). Pertanto, l'imminente allargamento della UE (e in prospettiva dell'Unione Monetaria Europea) rafforza di molto la necessità di politiche fiscali rigorose. Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC), quindi, non solo non va cancellato con un colpo di spugna, ma dovrebbe esserne costituzionalizzato l'impianto generale, perché ne sia rafforzata la credibilità. Il principio del bilancio in equilibrio dovrebbe essere una delle regole chiave della Costituzione economica europea. Ci sembra si possa infatti discutere sui valori decimali degli obiettivi previsti nell'ambito del PSC ma non dell'utilità del meccanismo. Soprattutto in un paese come l'Italia, che ha convissuto per decenni con un livello di indisciplina fiscale sconosciuta a molti degli altri paesi dell'Unione monetaria. La presenza di un forte vincolo fiscale è una garanzia non solo per gli altri paesi aderenti all'euro, ma soprattutto per l'Italia.

In una realtà come quella europea, dove il ciclo politico è senza soluzione di continuità e il voto dei singoli paesi pesa più che proporzionalmente nelle decisioni comunitarie (almeno finché il metodo intergovernativo prevarrà su quello comunitario), l'auto-imposizione di regole deve avvenire al livello meno emendabile possibile, in modo tale da non risentire della frequenza degli appuntamenti elettorali. I quali fatalmente finiscono per offrire altrettante occasioni per allargare i cordoni della borsa. Se i governi nazionali conducono politiche fiscali espansive per stimolare l'economia e vincere le elezioni, il rimedio appropriato non è né quello di fingere di non vedere né di abbandonarsi a moralismi catartici. Occorre invece, facendo uso di una certa dose di realismo, cambiare le regole in modo tale da rendere gli incentivi dei politici compatibili con finanze virtuose e il benessere dei cittadini, percorrendo la strada di un costituzionalismo liberale che limiti i poteri discrezionali statali sulla moneta e sui bilanci pubblici, i due strumenti principali della politica economica dei Governi.