

## La Costituzione Europea e la *governance* economica dell'Unione

Michele Ruta  
*Febbraio 2005*

Gli anni 70 e 80 sono stati caratterizzati da una diffusa instabilità economica che i paesi dell'Unione Europea hanno ridotto con successo negli anni 90. Il quadro normativo ideato a Maastricht ha contribuito a tenere sotto controllo le azioni irresponsabili di alcuni governi e ha permesso che venisse lanciato il progetto di una moneta comune. La politica monetaria è stata capace di affermare la reputazione di una nuova istituzione incaricata di mantenere la stabilità dei prezzi in un'area composta da diversi stati nazione: un esperimento che non ha precedenti nella storia. Inoltre, l'euro ha difeso i paesi che l'hanno adottato dalla diffusa instabilità dei mercati finanziari internazionali degli ultimi anni.

Confrontando l'Europa con gli Stati Uniti, una maggiore stabilità economica sembra però essere stata raggiunta con un più elevato costo in termini di crescita – e quindi di occupazione. Alcuni attribuiscono alle politiche e alle regole dell'Unione la responsabilità di questi cattivi risultati.

In molti in questo periodo discutono dell'adeguatezza dei vincoli fiscali imposti a Maastricht - successivamente inseriti nel Patto di Stabilità - e della politica monetaria della Banca Centrale Europea. Il Patto fin dal principio è stato accusato di essere il frutto di un compromesso politico più che della razionalità economica. La Germania impose agli altri paesi regole rigide che creavano punizioni, ma non incentivi a comportamenti virtuosi, e che levavano spazi di manovra ai governi nazionali senza crearne di nuovi per l'Unione. In questo senso ridefinire dei vincoli può essere utile. Tuttavia, illudere gli elettori europei che l'azione di spesa dei governi nazionali sia la via d'uscita ai problemi economici e sociali dell'Europa è un errore grave.

Il problema principale della politica monetaria è di fissare l'obiettivo corretto – non troppo basso e non troppo alto - in termini di inflazione. La Banca Centrale Europea ha scelto di raggiungere un livello medio di inflazione di circa il 2% per l'area dell'euro. In presenza di differenze tra paesi è probabile che l'operato della BCE sia stato troppo restrittivo per alcuni. Argomentare però che la politica monetaria sia la causa principale della minore crescita dell'Europa rispetto agli Stati Uniti sembra poco convincente: l'evidenza empirica suggerisce, infatti, che ci sia una relazione inversa tra crescita e tassi d'inflazione nel medio periodo.

Sul banco degli imputati è finito anche l'euro. Il rafforzamento rispetto alla valuta americana, seguita dalle monete di diversi paesi emergenti, comprime le esportazioni europee. L'euro forte ha effetti redistributivi: privilegia quei settori che investono all'estero e che sono specializzati in prodotti le cui vendite dipendono più dalla qualità che dal prezzo e danneggia i settori meno innovativi, in particolare quelli che competono con i paesi emergenti. E' ragionevole discutere se il valore attuale della moneta europea sia troppo forte a causa del debito commerciale statunitense. Tuttavia, bisogna ricordare che un euro forte - spingendo le imprese a puntare sulla qualità più che su una impossibile competizione sui prezzi - favorisce e non blocca la crescita.

In sintesi, nel criticare le regole e le politiche dell'Unione è utile tenere a mente che la recente letteratura economica indica in maniera convincente nella ricerca e nell'innovazione – e quindi nel progresso tecnologico - le principali determinanti della crescita economica. I limiti alla crescita in Europa derivano prevalentemente da problemi strutturali comuni – anche se di intensità diversa – ai paesi dell'Unione: il calo di competitività, l'invecchiamento demografico, il poco dinamismo e una sostanziale incapacità a reagire. Questi problemi sono alla base della minore capacità ad innovare del sistema Europa rispetto agli Stati Uniti.

Il problema non è tanto nel *trade-off* tra stabilizzazione e crescita, ma nella debolezza della politica dell'Unione. Alle sfide che la situazione economica impone l'Europa ha risposto con l'Agenda di Lisbona che affida alla *peer pressure*, cioè alla pressione che i paesi membri esercitano gli uni sugli altri, l'attuazione di riforme e politiche economiche adeguate. L'inconsistenza di questa soluzione istituzionale nel favorire la crescita del continente è sotto gli occhi di tutti.

Negli anni passati l'Europa è stato un cantiere. L'allargamento l'ha profondamente modificata ed ha richiesto un forte cambiamento costituzionale che si è concretizzato con la firma del secondo trattato di Roma.

Le linee di demarcazione che hanno influenzato la struttura della *governance* economica europea sono essenzialmente due. La linea tradizionale che divide destra e sinistra (o conservatori e progressisti), con due approcci diversi alla politica economica ed in particolare al ruolo dello stato nella vita economica dei cittadini. La linea nuova, creata dallo stesso processo di integrazione europea e già intuita da Altiero Spinelli nel 1941, tra federalisti – coloro che auspicano la creazione di un solido stato internazionale (non per questo accentratore di qualsivoglia competenza specifica) - e chi crede in una Unione intergovernativa, cioè di governi indipendenti.

Il compromesso ha creato delle ambiguità, evidenti se si confrontano gli ambiziosi toni della Parte I – in cui all'articolo 12 si dice che l'Unione definisce e coordina le politiche economiche degli stati membri - con i minuziosi dettagli della Parte III e dei vari protocolli e allegati, che limitano fortemente l'azione dell'Unione. Se questo sia un quadro istituzionale adeguato per una efficace politica economica comune non è chiaro. Nel mare incerto della nuova Costituzione, i governi nazionali sgomiteranno - perché il mantenimento di ampie prerogative serve a costruire un consenso interno - e troveranno un forte supporto in diversi gruppi d'interesse nazionali e in ambienti conservatori che vedono in una forte politica europea una minaccia o una cosa inutile.

Il ruolo chiave spetta ora ai partiti europei. Essi dovranno: (i) mettere il Parlamento Europeo al centro dell'Unione, sfruttando le maggiori funzioni che la Costituzione attribuisce a questa istituzione; (ii) aprire il dibattito su azioni concrete di politica economica – in primo luogo l'ampliamento e la ristrutturazione del bilancio dell'Unione, così che si spenda più per la crescita e meno per l'agricoltura; (iii) trasformare le elezioni europee nell'occasione in cui gruppi sociali ed economici transnazionali, come lavoratori, imprenditori, studenti, pensionati, si esprimono sulla politica economica, e la politica *tout court*, dell'Unione.

Se i partiti europei dovessero fallire, il Consiglio Europeo rimarrà l'istituzione col potere maggiore nella definizione della (non) politica europea. In tal caso

un'interpretazione conservatrice della Costituzione sarà inevitabile, con buona pace delle ambiziose intenzioni e della crescita economica dell'Unione.

**Michele Ruta**