

>>>> saggi e dibattiti

Stato e mercato nella crisi

>>>> Franco Reviglio¹

La grave crisi che nel 2008 ha colpito così duramente la finanza americana estendendosi via via anche ad altri paesi rappresenta un nuovo caso di scuola di inefficienza dello Stato con pesanti ripercussioni distributive, un caso che tuttavia riporta sulla scena dell'economia il suo ruolo correttivo insostituibile. Le determinanti della crisi sono state, da un lato, l'eccesso di credito e il costo del denaro tenuto artificialmente troppo basso e, dall'altro lato, le carenze della regolazione e della supervisione necessarie per garantire i risparmiatori mediante vincolanti requisiti di trasparenza e adeguati rapporti patrimonio netto-totale degli attivi. Negli Stati Uniti un'adeguata regolazione del sistema creditizio è stata rimossa dalla presidenza Clinton e non è stata ristabilita da quella Bush. La supervisione delle autorità -il *Treasury*, la *Federal Reserve* (la *Fed*) e la *Security Exchange Commission* (la *Sec*)- era insufficiente e permissiva, tanto che non appare infondata la critica ai regolatori di essere stati "catturati" dai regolati. Tra le principali disfunzioni nella regolazione si possono ricordare la possibilità offerta alle banche di rinviare l'applicazione delle regole di adeguatezza patrimoniale stabilite dagli accordi di Basilea 2 e l'eliminazione nel 1999 del *Glass-Steagal Act* che divideva le banche di investimento da quelle commerciali. A queste deregolazioni si deve aggiungere l'allentamento da parte della *Sec* dei vincoli che moderavano le vendite allo scoperto e infine l'introduzione obbligatoria della regola del *mark-to-market* che ha accelerato il circolo vizioso delle svalutazioni bancarie.

Gli effetti negativi di queste disfunzioni regolatorie sono stati amplificati dalle politiche monetarie permissive perseguite dalla *Fed* che hanno tenuto i tassi di interesse troppo bassi e hanno fatto crescere in misura eccessiva il credito; e dalla spinta imitativa dei paesi concorrenti a non regolare adeguatamente lo sviluppo della finanza. L'ingegneria finanziaria infine ha utilizzato società-veicolo per fare apparentemente sparire i rischi di credito con operazioni complesse registrate

fuori bilancio a fronte di un abnorme *leverage* finanziario. La mancanza di trasparenza ha distorto i *rating* delle agenzie specializzate e nello stesso tempo ha reso possibile uno sviluppo abnorme della speculazione finanziaria. I rischi incorporati nei titoli emessi erano praticamente ignoti agli emittenti e ai sottoscrittori.

Il volume dei derivati si è accresciuto a dismisura, oltre che per i titoli rappresentativi dei mutui immobiliari, anche attraverso operazioni di trasferimento dei rischi su titoli obbligazionari rappresentativi di prestiti per finanziare fusioni e acquisizioni, e per l'acquisto di auto e di beni di consumo con carte di credito. Per spingere gli acquisti di abitazioni negli Stati Uniti le autorità governative avevano consentito che la corsa ai mutui proseguisse senza intoppi anche grazie a una legge del 2003 (*l'American Dream Downpayment Act*) che sussidiava gli acquisti di abitazioni consentendo che essi fossero quasi interamente finanziati con prestiti. Spiegano in parte queste disfunzioni anche i collegamenti di tipo lobbistico con il mondo politico delle due agenzie semigovernative specializzate nelle assicurazioni dei mutui edilizi (*Fannie Mae e Freddie Mac*).

La globalizzazione finanziaria

La globalizzazione finanziaria è stata caratterizzata da una crescita senza controllo dei prodotti finanziari strutturati che ha minato alle sue basi i fondamenti di garanzia del risparmio, facendo venire meno ogni loro collegamento con l'economia reale. I crescenti crediti erogati alle famiglie e alle imprese con troppa facilità grazie all'elevata liquidità e al basso costo del denaro erano cartolarizzati e inseriti in nuovi prodotti finanziari creati a catena, i cosiddetti "derivati". Questi titoli atipici ottenevano *ratings* elevati grazie alle garanzie offerte dalle società assicurative. Le banche di investimento e alcune banche commerciali con operazioni fuori bilancio hanno pertanto potuto creare attività finanziarie a catena del tutto slegate dal patrimonio netto, titoli complessi di cui neppure gli

¹ "X Lezione Vicarelli", Università di Macerata, 22 ottobre 2008.

// 52 //

emittenti conoscevano il rischio. I rischi originari erano così amplificati in modo non trasparente dagli stessi operatori con la conseguenza di rendere impossibile agli acquirenti la percezione dei rischi che essi si assumevano. E tra gli acquirenti non troviamo solo investitori individuali, ma anche le stesse istituzioni finanziarie che li creavano, e purtroppo anche i fondi pensione che investivano i risparmi delle famiglie.

La bolla finanziaria non è stata limitata agli Stati Uniti, ma si è estesa, seppure in dimensioni diverse, anche all'Europa e ai paesi di nuova industrializzazione dell'Estremo Oriente. Per le garanzie ottenute e gli elevati rendimenti offerti i titoli derivati sono stati veri e propri specchietti per le allodole attirando sempre più investitori, tra i quali i fondi specializzati che investivano i risparmi dei cittadini per assicurare le future pensioni. Le nuove procedure informatiche hanno facilitato questa formazione di ricchezza fittizia, ma esse hanno anche condotto al dissesto in tempi molto rapidi. I rischi debitori erano trasferiti a catena, senza un'effettiva garanzia perché il totale degli attivi delle banche esposto negli stati patrimoniali, rappresentato da debiti strutturati, ammontava a un multiplo assurdamente elevato del patrimonio netto.

I paesi industriali e in via di industrializzazione hanno assistito senza intervenire alla moltiplicazione dei rischi che invece avrebbero dovuto controllare e impedire. Casi come quello francese della *Société Generale* in cui un solo trader ha potuto provocare danni per 5 miliardi di euro hanno posto in evidenza la mancanza di regolazione e di controlli prima che la crisi generale esplodesse. Lo sviluppo senza regole della finanza era peraltro congeniale agli interessi degli Stati Uniti e dei paesi di nuova industrializzazione, quali la Cina e l'India, perché da un lato consentiva agli Stati Uniti di mantenere i suoi squilibri esterno e interno, finanziandoli con i risparmi di paesi quali la Cina e l'India; e dall'altro lato permetteva a questi ultimi di crescere a tassi elevati. In altre parole l'alimentazione della domanda americana di merci prodotte in Estremo Oriente era necessaria per sostenerne la crescita, ma essa consentiva agli Stati Uniti di alimentare i propri gravi squilibri esterni e interni, finanziandoli in gran parte con gli avanzi della bilancia dei pagamenti dei paesi di nuova industrializzazione.

La creazione di titoli strutturati sembrava poter avvenire senza limiti, ben oltre il valore dei mutui edilizi. Sono stati rilasciati contratti derivati nella forma di polizze assicurative contro il fallimento di emittenti obbligazionari - i cosiddetti CDS (*Credit Derivatives Swap*) - per 62 trilioni di dollari, pari a oltre quattro volte il Pil americano, a fronte di "solo" 14 tri-



lioni di mutui edilizi. Derivando la provvista di risorse finanziarie non dai depositi, ma invece da prestatori di fondi, quando questi ultimi non hanno rinnovato i prestiti le banche che avevano sviluppato titoli "derivati" si sono trovate in una crisi di liquidità e, a fronte della montagna di titoli emessi che avevano perso valore a causa della crisi dei mutui *subprime*, anche in una crisi di solvibilità che per gli effetti "a domino" poneva a rischio l'intero sistema finanziario.

Il detonatore della crisi finanziaria è stato l'aumento dei tassi, passati in poco più di due anni, dal 2004 al 2006, dall'1 al 5,25% sul dollaro e dal 2 al 4% sull'euro. Con questi aumenti le autorità monetarie che volevano controllare la crescita finanziaria indotta dalla speculazione finanziaria hanno invece posto in essere le determinanti finali della crisi. Alla crisi ha contribuito in misura rilevante anche il regolamento UE del 2006 che ha introdotto i principi IAS, obbligando le banche a calcolare la propria solvibilità sulla base dei titoli a valori di mercato. Di conseguenza quando la caduta dei valori degli immobili ha determinato una riduzione del valore dei titoli posseduti contenenti mutui edilizi, le banche sono state

costrette a svalutarli, perché era divenuta evidente l'inadeguatezza del rapporto tra il patrimonio di base al netto degli strumenti innovativi/ibridi di capitale (*core tier 1*) e il complesso delle attività ponderate per il rischio (*risk-weighted assets*). Mentre in Italia i valori di questo rapporto erano adeguati (alla fine dello scorso anno il *core tier 1 ratio* era pari al 7,1 per cento per il sistema bancario italiano nel suo complesso e al 6,5 per cento per i maggiori gruppi²), nelle banche di investimento e in alcune grandi banche generaliste europee, quali *Deutsche Bank*, *Barclays*, *Ing Group* e *Ubs*, erano insufficienti a causa di ingenti operazioni fuori bilancio non conteggiate nei coefficienti di adeguatezza patrimoniale.

Quando la caduta del valore delle case ha determinato una riduzione del valore dei titoli posseduti contenenti i mutui edilizi, le banche hanno dovuto svalutarli e quindi è divenuta evidente l'insolvibilità di molti istituti bancari. Negli Stati Uniti la crisi ha portato al pre-fallimento alcune importanti banche di investimento, quali *Bear Stearn* e *Lehman Brothers*, alla scomparsa di *Merril Lynch* come entità autonoma acquistata da *Bank of America*, alla trasformazione di *Goldman Sachs* e *Morgan Stanley* in holding bancarie, al fallimento della maggiore cassa di risparmio americana, la *Washington Mutual*, con un intervento di acquisto delle attività da parte di *JP Morgan*. Istituzioni prestigiose come *Lehman Brothers* sono state lasciate cadere in uno stato di prefallimento (l'amministrazione controllata in base al cosiddetto *Chapter 11*). Per dare al mercato la lezione che se si tengono comportamenti iper-rischiosi sussiste il rischio di fallire, perché lo Stato non garantisce con soldi pubblici la sopravvivenza delle banche in qualsiasi circostanza, si sono lasciate sviluppare gravi conseguenze sulla fiducia del mercato che forse si sarebbero dovute evitare.

La critica agli economisti

Il pubblico ha fiducia negli esperti e quando si verifica un evento imprevedibile quale la crisi finanziaria perde comprensibilmente fiducia nelle loro previsioni³. Ma la critica agli economisti di non aver saputo prevedere la crisi finanziaria non ha fondamento, perché gli economisti la avevano prevista, senza tuttavia poterne prevedere i tempi e le modalità, semplicemente perché questi erano imprevedibili.⁴

La crisi non era prevista per due ordini di ragioni: si era consci che gli enormi squilibri esterni ed interni degli Stati Uniti resi possibili dall'essere il dollaro la moneta di riserva non potevano durare e sarebbero stati corretti; si riconosceva

che i valori dei mercati azionari, primo di tutti un rapporto tra il valore delle azioni e gli utili conseguiti quattro volte la media storica, erano troppo lontani da quelli raggiunti nel lungo periodo. Ma la crisi era imprevedibile, perché non era possibile misurare il rischio di eventi che, come la crisi finanziaria, non si erano mai verificati prima.

La differenza tra impreveduto ed imprevedibile è cruciale. Douglas North (premio nobel dell'economia) ha insegnato che è irrazionale parlare di rischio non misurabile in economia⁵. In economia il rischio si misura basandosi sullo scarto quadratico medio delle oscillazioni di un parametro. Gli eventi privi di una frequenza storica per un economista coerente non sono prevedibili, anche se, come hanno bene dimostrato Kahneman (premio Nobel nel 2002 dell'economia) e Tversky, il rischio non è riducibile soltanto allo scarto quadratico medio delle oscillazioni di un parametro.⁶ Dall'imprevedibilità della crisi non consegue tuttavia che sulla base delle esperienze del passato gli economisti non possano esprimere previsioni sui tempi necessari per superarla.

L'intervento pubblico

La crisi ha costretto i governi e le autorità monetarie a intervenire pesantemente per evitare che il contagio dagli Stati Uniti si propagasse e che il sistema creditizio bloccasse il credito alle imprese e alle famiglie con gravi ripercussioni sull'economia reale e quindi sulla crescita del pianeta. Si è reso necessario un intervento pubblico senza precedenti mediante:

- immissioni di ingente liquidità da parte delle banche centrali alle istituzioni in difficoltà di fronte all'ondata di riscatti dei fondi;
- l'acquisizione da parte del Tesoro americano di partecipazioni azionarie di *Fannie Mae* e *Freddie Mac*, le due agenzie assicurative dei mutui, per una quota sino all'80 per cento e sino a un controvalore di 100 miliardi ciascuna;
- megaprestiti con garanzie pubbliche a istituzioni finanziarie che potevano fallire, quali quelli a *Hypo Real Estate* in Germania;
- ricapitalizzazioni dello Stato di istituti assicurativi (*Aig*, la più grande società assicurativa americana) e di banche (*Northern Rock*, *Bradford & Bingley*, *Royal Bank of Scotland*, *Halifax Bank of Scotland*, *Lloyds Tsb* e *Barkleys* nel Regno Unito, *Fortis Bank-Dexia* nel Benelux e *Ing* nei Paesi Bassi);
- la trasformazione di alcune banche d'affari, quali *Morgan Stanley* e *Goldman Sachs* in holding bancarie soggette al

// 54 //

controllo della banca centrale proprio delle banche commerciali;

- interventi regolatori straordinari per vietare per alcuni mesi le operazioni allo scoperto e bloccare così la speculazione al ribasso.

Accanto agli interventi appena ricordati il governo e la banca centrale americana hanno disegnato un piano di salvataggio per fornire al Tesoro per *tranches* 700 miliardi, un ammontare ritenuto necessario e sufficiente per ripulire il mercato dalle attività patrimoniali in crisi mediante acquisti dei titoli in difficoltà. Il 29 settembre il piano è stato respinto dal Congresso per il timore che esso trasferisse alle banche (a *Wall Street*) risorse pagate dal contribuente. Molti deputati appartenenti al partito repubblicano si erano espressi per lasciare al mercato la soluzione della crisi temendo che il salvataggio, pari al 5% del Pil, potesse accrescere di altrettanto il debito pubblico. Essi ritenevano che si sarebbe dovuto far pagare i costi della crisi non al contribuente, ma agli azionisti delle banche, perché con i 700 miliardi del piano Paulson e il salvataggio di *Fannie Mae* e *Freddie Mac*, il debito pubblico americano sarebbe cresciuto a oltre il 100% del Pil con un aumento dell'onere sul contribuente pari ad almeno un terzo. Valutazioni più pessimistiche indicavano addirittura che nel prossimo trentennio il debito sarebbe potuto salire sino al 150% del Pil. Si ricordava che in Giappone a causa dei salvataggi delle banche il debito pubblico era salito dal 60% del Pil alla fine degli anni Ottanta all'attuale 180%.

Queste valutazioni trascuravano che nel medio-lungo periodo una parte delle risorse richieste dall'intervento di salvataggio sarebbe stata recuperata se le quotazioni delle attività acquisite dal Tesoro avessero ripreso in parte i valori che avevano prima della crisi, come è avvenuto con i salvataggi avvenuti in passato, quali quello delle banche svedesi degli inizi degli anni Novanta, della *Chrysler* del 1979 e delle *Savings&Loan*. Altre critiche al primo piano Paulson sottolineavano sue debolezze, in primo luogo l'insufficienza del piano per bloccare una crisi finanziaria globale a causa dell'enorme volume dei titoli strutturati a rischio (quelli in gergo denominati "tossici"), ma anche i tempi lunghi necessari per mettere in funzione la macchina degli acquisti di titoli. Si lamentava altresì la carenza di generalità, perché la protezione offerta alle istituzioni finanziarie non era stata estesa ai cittadini danneggiati direttamente e indirettamente dalla crisi mediante un aumento della garanzia sui depositi dei risparmiatori e autorizzando i giudici fallimentari a modificare unilateralmente scadenze e condizioni dei mutui insolventi.

Il successo del piano avrebbe richiesto che in cambio dei titoli acquistati il *Treasury* potesse contribuire alla ricapitalizzazione degli istituti bancari in difficoltà, ricevendo partecipazioni che potessero in futuro essere valorizzate una volta che, ristabilita la fiducia i corsi dei titoli, essi avessero recuperato le precedenti quotazioni. Ma questo tipo di intervento non era stato possibile per ragioni ideologiche. Infine un ultimo punto debole del piano era indicato nella mancata imposizione di un tetto agli stipendi e ai paracadute di uscita ai banchieri. Si lamentava che solo alcuni dei massimi responsabili degli istituti salvati avevano perso il posto e che le perdite subite dagli azionisti erano state ingiustamente differenziate. La bocciatura del primo piano Paulson da parte del Congresso è stata male accolta dai mercati che hanno realizzato nella sessione di mercato della sua bocciatura una caduta *record* delle quotazioni.

La crisi finanziaria americana non discende tanto da una carenza di liquidità, ma piuttosto dall'estendersi sui mercati di una valutazione pessimistica sulla solvibilità del sistema finanziario per gli inadeguati rapporti esistenti tra il patrimonio netto e il totale degli attivi. La fiducia dei mercati finanziari rappresenta un bene pubblico che spetta allo Stato assicurare. Grazie al riconoscimento *bipartisan* dell'esigenza di ricostituire la fiducia nei mercati, nei giorni successivi alla bocciatura del primo piano Paulson si è riusciti ad approvare un nuovo piano che, pur mantenendo l'ammontare dell'intervento complessivo sino a 700 miliardi di dollari, addirittura lo ha aumentato di altri 150 miliardi e ha ridotto alcune debolezze del precedente. Tra le novità introdotte si possono ricordare l'aumento delle garanzie sui depositi, alcune riduzioni fiscali a favore della classe media e soprattutto la possibilità in caso di necessità di fare divenire lo Stato azionista delle banche in difficoltà, superando gli ostacoli ideologici verso questa forma più pregnante di intervento pubblico. Nello stesso tempo i finanziamenti alle banche hanno raggiunto 900 miliardi di dollari, con prestiti concessi senza limiti, per tempi prolungati e con limitate richieste di garanzie collaterali. A questi interventi si sono aggiunti, sempre negli Stati Uniti, gli acquisti di *Commercial papers*.

L'economia reale

Il contenimento delle conseguenze negative che la crisi finanziaria produrrà sull'economia reale dei paesi europei e quindi anche sulla nostra dipendono in ampia misura da una politica congiunta di tutti i paesi per il rilancio dei crediti interbanca-



ri. Per ristabilire la fiducia e contenere il contagio sistemico della crisi americana si sono resi necessari interventi concertati e coordinati delle banche centrali e delle autorità intergovernative. Tra i principali interventi vi è stata la riduzione di mezzo punto dei tassi di interesse concordata dalle banche centrali dei maggiori paesi, nonché l'indicazione agli Stati membri dell'UE di immettere ingenti liquidità nel sistema e di accrescere la tutela dei depositanti mediante un aumento della garanzia pubblica sui depositi.

Nel loro insieme gli interventi sinora attuati sono riusciti solo in parte a limitare gli effetti dello sgonfiamento della bolla immobiliare sul sistema finanziario. Secondo il Fondo Monetario le svalutazioni complessive di questi titoli dovrebbero raggiungere 1.400 miliardi di dollari, di cui sarebbero già avvenute solo 760 miliardi (580 a carico delle banche)⁷. Le

svalutazioni che rimangono da completare ammonterebbero a ben 640 miliardi complessivi per la maggior parte a carico delle banche. A fronte di queste svalutazioni non vi sono capitali bancari sufficienti. Una ricapitalizzazione delle istituzioni in difficoltà con apporti degli azionisti privati e con fusioni bancarie è allora indispensabile.

Dopo la sospensione deliberata nell'ottobre 2008 dallo *IAS Board* e ratificata dalla Commissione europea dell'obbligo di valutare le attività al cosiddetto *fair value*, le svalutazioni necessarie si riducono, ma sono ancora consistenti, perché gli attivi devono essere valutati sulla base dei fondamentali sottostanti e un prudente apprezzamento dei fondamentali deve tenere conto degli effetti negativi della recessione. La ricapitalizzazione appare difficile nei casi in cui i rapporti patrimonio netto-totale attivi sono particolarmente bassi e in ogni

// 56 //

caso richiede tempi lunghi non compatibili con una rapida soluzione della crisi, ma può essere grandemente facilitata se lo Stato assume direttamente una partecipazione negli istituti in difficoltà, offrendo così la garanzia dello Stato che non si lasceranno i mercati senza protezione.

Sull'esempio britannico (il piano Brown ha previsto interventi per circa 500 miliardi di sterline), con una decisione congiunta, coordinata e veloce, l'Eurogruppo è riuscito ad evitare un rischio sistemico, a bloccare la crisi e a ridare fiducia ai mercati. Il piano adottato ha previsto misure coordinate dei paesi membri per quasi 1.900 miliardi di euro, un importo pari a oltre il doppio del piano americano. Le risorse che l'area Euro ha posto a disposizione delle banche hanno raggiunto un importo cospicuo, pari al 15% del Pil.

All'ingente immissione di liquidità si sono aggiunte misure quali in Italia l'estensione della garanzia pubblica alle nuove passività bancarie emesse entro la fine del 2009 con scadenza sino a 5 anni e la ricapitalizzazione delle banche nelle situazioni più difficili mediante l'acquisizione temporanea da parte dello Stato di azioni privilegiate nella distribuzione degli utili, ma senza che lo Stato influisca sulla *governance* delle banche ricapitalizzate. Le ricapitalizzazioni dello Stato dovranno essere accompagnate da appropriati piani di ristrutturazione e i *managers* bancari responsabili dovranno essere sostituiti. In Italia a queste misure si è aggiunto lo scambio di titoli di Stato con titoli a medio termine delle banche per un importo sino a 40 miliardi. Non accrescendo l'indebitamento e il debito pubblico lo scambio consente alle banche di riscontare i titoli ricevuti con la BCE. Subito dopo l'annuncio degli interventi europei gli Stati Uniti hanno modificato le precedenti decisioni, con una ricapitalizzazione diretta dello Stato nelle banche fino a 250 miliardi di dollari, a valere sullo stanziamento di 700 miliardi, e con garanzie illimitate sui depositi bancari senza interesse.

La regolazione della finanza globale

Rimane ancora da definire la nuova regolazione e supervisione dei mercati che non deve essere limitata ai singoli Stati nazionali, ma estesa a tutti i maggiori paesi, idonea a evitare in futuro il ripetersi di altre crisi. La regolazione e la supervisione non devono essere affidate a più soggetti senza coordinamento e non deve più accadere che si lasci funzionare il mercato senza fornire agli operatori e ai risparmiatori le informazioni necessarie a rendere trasparenti i rischi che si assumono.

Una rinnovata regolazione e supervisione presuppone innovazioni istituzionali che devono prendere atto dei grandi cambiamenti nella distribuzione della forza economica avvenuti. Per dare stabilità al sistema finanziario la cooperazione dei grandi paesi industriali (il G8) dovrebbe essere allargata con nuovi meccanismi istituzionali ai grandi paesi che ne sono esclusi, quali il Brasile, la Cina e l'India.

Anche dopo la decisione europea e americana di ricapitalizzare le banche con un apporto dello Stato un pieno recupero della solvibilità delle banche non potrà avvenire in tempi brevi. Lo insegna, tra l'altro il precedente svedese. Il salvataggio del sistema bancario svedese dei primi anni Novanta ha richiesto un lungo processo di ristrutturazione del sistema bancario e assicurativo e non ha evitato una lunga recessione (in Svezia tre anni di crescita negativa).

La crisi finanziaria finirà solo quando, emersi in modo esauriente il valore e la struttura per rischio dei titoli derivati (un evento che non potrà che discendere da una rinnovata regolazione e vigilanza a un livello globale), saranno registrate tutte le perdite relative ai titoli strutturati e saranno ristabiliti nuovi rapporti patrimonio netto-totale degli attivi considerati adeguati dal mercato. Il raggiungimento di un adeguato rapporto tra il capitale proprio e l'attivo di bilancio sarà conseguito solo quando il valore fittizio incorporato nei titoli strutturati sarà stato interamente eliminato grazie a un'ingente ricapitalizzazione. Purtroppo questo valore fittizio non è trasparente, perché manca una stima attendibile non solo della segmentazione dei rischi, ma addirittura del loro ammontare. In ogni caso le perdite connesse alla svalutazione dei titoli strutturati non dovrebbero essere accollate allo Stato e quindi ai contribuenti, ma invece subire un ammortamento a carico degli azionisti e dei creditori, un'operazione complessa e difficile da eseguire (in Svezia si valuta che il salvataggio sia costato all'erario 4 punti di Pil). Come evitare che le assunzioni di partecipazioni dello Stato possano imporre l'onere dell'aggiustamento patrimoniale sulle spalle dei contribuenti rimane un grande problema aperto, anche se è stato previsto che l'eventuale assunzione di partecipazioni da parte dello Stato debba essere temporanea e se non si debba escludere che in futuro le partecipazioni pubbliche possano essere cedute sul mercato a condizioni vantaggiose.

Nel nostro paese le ripercussioni della crisi finanziaria sul sistema bancario dovrebbero essere relativamente limitate grazie alla severa sorveglianza sui mutui elargiti e ai soddisfacenti coefficienti patrimoniali di solvibilità. Le famiglie italiane sono meno indebitate di quelle degli altri paesi euro-

pei, tre volte in meno di quelle tedesche. Nello stesso tempo i mutui edilizi raggiungono il 17% del Pil, rispetto al 40% tedesco, al 62% della Spagna e al 108% della Danimarca.⁷ Oltre ad essere il paese con le famiglie meno indebitate, abbiamo anche le banche più capitalizzate. Potranno tuttavia sorgere problemi di adeguatezza dei capitali in tre casi, se risulteranno consistenti esposizioni verso istituzioni estere in difficoltà non rilevate dalla Centrale dei rischi o verso le *Siv* o altre società possedute dalle banche non consolidate nei loro bilanci e se si effettueranno svalutazioni delle attività per riportarle dai valori storici a quelli di mercato.

Gli effetti negativi che la crisi finanziaria produrrà sulla nostra economia reale saranno anche mitigati dal minor peso sul Pil del nostro sistema finanziario rispetto a paesi quali il Regno Unito e i Paesi Bassi e dal più basso livello del suo indebitamento (quello britannico è 2,7 volte superiore al nostro). Le lamentate arretratezze del nostro sistema economico per la bassa crescita dei servizi finanziari ad elevato valore aggiunto ostacoleranno gli effetti reali della crisi. In ogni caso, infine, diversamente da quanto è avvenuto negli altri paesi in cui lo Stato ha dovuto stanziare e versare ingenti risorse per ricapitalizzare le banche in difficoltà e quindi aumentare il debito pubblico, è presumibile che in Italia gli stanziamenti per gli interventi anti-crisi siano destinati a rimanere potenziali e quindi non incidano negativamente sui nostri conti pubblici.

La nuova questione sociale

La globalizzazione ha determinato in pochi anni la crescita del benessere economico per alcune centinaia di milioni di persone appartenenti ai paesi in via di sviluppo che sono usciti dalla miseria. Nello stesso tempo essa ha creato crescenti differenze distributive sia nei paesi industriali, sia in quelli in via di sviluppo.⁸ Nei paesi industriali la globalizzazione ha aumentato il potere di acquisto dei consumatori che hanno potuto disporre di una crescente offerta di beni manufatti a basso prezzo, ma ha anche impoverito alcuni milioni di lavoratori dei settori tradizionali che hanno sofferto per la progressiva erosione della loro base produttiva. Nei paesi di nuova industrializzazione la globalizzazione ha aggravato la sperequazione distributiva tra i lavoratori dei settori industriali che hanno potuto godere dell'aumento dei loro redditi e le moltitudini che ancora sono rimaste nell'agricoltura. Questa sperequazione determina una spinta straordinaria verso l'occupazione industriale da parte della forza lavoro nell'agricoltura.

Circa 20 milioni di contadini in Cina e oltre 10 milioni in India cercano annualmente un'occupazione nei settori industriali. Essi sono una risorsa per la crescita, ma anche una gigantesca carta assorbente di materie prime e prodotti agricoli sui mercati mondiali. Ne consegue la necessità per i due paesi di mantenere tassi di crescita elevati, intorno al 10%, per assorbire questo esodo settoriale e controllare le enormi tensioni che un loro eventuale mancato impiego determinerebbe.

Nei paesi di vecchia industrializzazione la competizione con il lavoro dei paesi emergenti ha drasticamente ridotto la quota del Pil destinata alla remunerazione del lavoro. Nell'Europa occidentale dopo il 1980 tale quota si è ridotta di circa il 15% (dal 73,1% nel 1980 al 63,6% nel 2005). Anche il nostro paese è stato coinvolto in misura relativamente maggiore da questa tendenza redistributiva che ha favorito il capitale rispetto al lavoro. Di converso, nei paesi di nuova industrializzazione si è accresciuta la quota del reddito destinata al lavoro, ma non si è ridotta la miseria esistente nei paesi che non sono stati capaci di inserirsi nel sentiero di accelerata crescita prodotto dalla globalizzazione.



// 58 //

Il contrasto distributivo tra la parte maggiore della popolazione del pianeta rimasta poverissima e quella minore, ma crescente che ha potuto migliorare il proprio livello di vita, è divenuto sempre più intenso e insopportabile. Per i maggiori consumi indotti dalla globalizzazione si è inoltre acuito l'utilizzo insostenibile delle risorse naturali esauribili e si è aggravato il rischio di effetti devastanti dei cambiamenti climatici. Il nuovo contrasto distributivo è un fenomeno appena agli inizi. Nei paesi industriali nei settori tradizionali a media-bassa tecnologia e valore aggiunto un crescente numero di lavoratori perde il posto di lavoro per l'erosione della base produttiva e vede ridursi il proprio potere di acquisto per l'aumento dei prezzi dei beni alimentari e dell'energia determinato dalla dinamica della domanda dei paesi di nuova industrializzazione. Gli effetti di impoverimento che ne conseguono aprono una nuova questione sociale. Esplodono crescenti tensioni per l'accresciuta disuguaglianza derivante dall'impoverimento dei redditi medio-bassi a fronte dell'erogazione di trattamenti ultragenerosi ritenuti un ingiusto e inaccettabile privilegio.

I milioni di nuovi posti di lavoro nei settori a elevata tecnologia e valore aggiunto compensano solo in parte i posti di lavoro perduti nei settori tradizionali. Il saldo tra posti di lavoro creati e perduti non è nel complesso positivo, ma alcuni paesi che riescono a trasformare il proprio sistema produttivo a favore dei settori nuovi a elevata tecnologia e valore aggiunto meglio di altri, riducono e talora anche compensano gli effetti negativi sull'occupazione complessiva.

La globalizzazione crea una nuova dicotomia distributiva tra i lavoratori generici nei settori di beni e servizi tradizionali e quelli specializzati che operano nei comparti ad elevata tecnologia e valore aggiunto, che riescono ad accrescere i propri redditi spesso grazie alle rendite derivanti dalle situazioni di protezione dei settori in cui operano. Nel complesso crescono gli indicatori delle differenze distributive. Sulle fasce crescenti di famiglie che hanno perso il lavoro si è anche abbattuta la perdita di potere di acquisto generata dall'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari e dell'energia prodotto dall'accresciuta domanda da parte dei paesi in via d'industrializzazione.

DimENTICARE KEYNES

La nuova questione distributiva creata dalla globalizzazione interessa, anche se in misura differente, i paesi di vecchia e nuova industrializzazione. Essa crea l'esigenza di applicare meccanismi compensativi per difendere i livelli di vita di coloro che la globalizzazione danneggia. Intaccando la com-



pettività nei paesi europei di vecchia industrializzazione la globalizzazione riduce le dimensioni dei settori cosiddetti tradizionali, producendo un tasso di disoccupazione crescente di natura diversa da quella prodotta nelle fasi riflessive del ciclo economico, una disoccupazione che è stata denominata "strutturale".

Per fronteggiare questa disoccupazione negli anni Ottanta si è erroneamente ricorsi a politiche di bilancio espansive di tipo keynesiano. Si è così determinata, almeno sino ai primi anni Novanta, una crescita senza soste del debito pubblico, un aumento dell'inflazione e del costo del denaro e un abbassamento del tasso di crescita economica. La ricetta adottata non era efficace a curare la disoccupazione, perché non attaccava le determinanti della disoccupazione e del declino economico. Gli effetti negativi della globalizzazione hanno prodotto una linea di pensiero che indica nel mercato e nella globalizzazione il nemico-responsabile dell'impoverimento di ampie fasce di lavoratori e delle loro famiglie e chiede il ricorso a restrizioni quantitative e a dazi protettivi. Il fondamento di queste richieste poggia sull'erosione della base produttiva dei paesi di sbocco prodotta dall'utilizzo di pratiche dirigiste, in primo luogo dall'artificiosa gestione del cambio della moneta, oltre che da estese forme di *dumping* sociale, vale a dire dall'applicazione di *standard* di lavoro inaccettabili in Occidente.

Non è questa la risposta adeguata alle nuove sfide prodotte dalla globalizzazione. Solo in qualche caso, particolarmente quando la crescita delle esportazioni assume una velocità troppo accelerata e una dimensione rilevante, l'adozione di politiche di protezione temporanee può essere utile a fare

superare gli ostacoli politici che nei paesi di nuova industrializzazione contrastano il venir meno delle pratiche dirigiste.

Si discute se l'obiettivo redistributivo, per quanto giustificabile di per sé sotto il profilo politico, possa avere un costo tale, in termini di efficienza, da sconsigliarne il perseguimento. Il problema è di valutare se esista e quale sia il *trade-off* tra l'efficienza e la modifica distributiva desiderata, perché potrebbe avvenire che la redistribuzione desiderata abbia costi troppo elevati in termini di efficienza. Alcuni ritengono che la redistribuzione abbia costi di efficienza superiori ai vantaggi che essa produce. In altre parole se la collettività, o la sua maggioranza, desidera una distribuzione della ricchezza in senso maggiormente egualitario, occorre accertare se l'azione redistributiva prodotta dai tributi o dai trasferimenti non sia tale da condurre a una perdita di efficienza intesa come una riduzione del prodotto. In questo caso una parte del prodotto andrebbe perduta nella distribuzione dal ricco al povero.

I risultati di crescita economica registrati in un ampio gruppo di paesi sembrano suggerire che una minore disuguaglianza induce una maggiore crescita economica. Due sarebbero le politiche che, in presenza di accresciuta disuguaglianza, produrrebbero un impatto negativo sulla crescita economica: l'aumento dell'imposizione sui redditi da capitale, necessario per attuare la redistribuzione desiderata dall'elettore mediano, e il disincentivo prodotto sui ricchi a detenere attività espropriabili dai poveri nell'accresciuto conflitto sociale. In alcuni casi i miglioramenti distributivi conducono ad aggiustamenti delle distorsioni nell'allocazione delle risorse. Tra questi si possono ricordare, ad esempio, gli accordi redistributivi tra i paesi industriali a favore dei paesi del Terzo Mondo per ottenere che essi adottino politiche di controllo delle emissioni nocive nell'atmosfera.

Non è la globalizzazione il nemico da abbattere se si vogliono correggere gli effetti negativi che essa produce. Nei paesi industriali la perdita di posti di lavoro e i bassi salari di una parte crescente dei lavoratori sono la conseguenza dell'incapacità politica di governare il cambiamento attraverso lo sviluppo di nuove attività nei settori a elevato valore aggiunto e tecnologia e attraverso la crescita della produttività. Questo cambiamento richiede la rimozione dei protezionismi corporativi mediante le liberalizzazioni, l'adeguamento delle regole che consentono un efficiente funzionamento del mercato, l'aumento degli investimenti per adeguare la dotazione infrastrutturale e il miglioramento della formazione e della ricerca, particolarmente di quella tecnico-scientifica.

Spetta allo Stato governare i costi sociali della globalizzazione mediante adeguati interventi redistributivi, non strettamente assistenziali, a favore dei redditi più bassi e mediante politiche dirette a facilitare la mobilità tra settori industriali e tra professionalità. Il principale e più difficile di questi interventi è la riforma dello Stato sociale senza fare venire meno le protezioni acquisite.

La correzione delle crescenti differenze distributive richiede l'intervento pubblico anche nei paesi di nuova industrializzazione. Questo tipo di intervento è diverso e più difficile che nei paesi di vecchia industrializzazione, perché deve svilupparsi in uno scenario in cui la protezione sociale è limitata se non inesistente, e perché le capacità normative e amministrative dell'intervento pubblico sono nella maggior parte dei casi inadeguate.

L'attenuazione delle differenze distributive determinate dalla globalizzazione non può venire dall'imposizione di nuovi vincoli al funzionamento del mercato, ma solo da interventi pubblici. Essi devono superare estese difficoltà politiche, perché le classi dirigenti dei paesi più ricchi e i ceti privilegiati dei paesi in via di industrializzazione non sono facilmente disponibili a sopportare i sacrifici richiesti.

Note

- 2 Banca d'Italia, Relazione annuale, 2007, Appendice, Tav. a20.6, pag. 210.
- 3 Sulla distinzione tra previsione e prevedibilità, cfr. Legrenzi P., "Quello stress da rischi occulti", Il Sole24Ore, 5 ottobre 2008.
- 4 Per la critica agli economisti, si veda, per tutti, Sartori G., "La crisi finanziaria. Le previsioni fallite", Il Corriere della Sera, 16 ottobre 2008.
- 5 North D. C., Capire il processo di cambiamento economico, Il Mulino 2006, p.41 ss..
- 6 Kahneman D. e Tversky A., "Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk", *Econometrica*, 1979 e "Judgment under Uncertainty. Heuristics and Biases", *Science*, 1981.
- 7 Imf, Global Financial Stability Report, ottobre 2008. Ma negli altri paesi, diversamente dall'Italia, le società finanziarie (non comprese nelle istituzioni finanziarie non monetarie) ricoprono un ruolo di rilievo nell'offerta di mutui alle famiglie.
- 8 Sugli effetti distributivi rinvio al mio *Globalizzazione ed equità distributiva: il ruolo del mercato e delle scelte politiche*, in *Economia pubblica*, n.3-4, 2008 e nel volume *Sul buon governo*, a cura di G. Richi Alberti, Marzianum Press e Fondazione di Venezia, 2008.

// 60 //

>>>> **saggi e dibattiti**

Il canguro e il coccodrillo

>>>> **Pier Virgilio Dastoli**

Quanti ostacoli hanno sbarrato il cammino della democrazia europea dalla seduta inaugurale dell'Assemblea delle Comunità europee ai giorni nostri! Nel momento in cui si riunivano a Strasburgo, nel marzo 1958, i centoquarantadue deputati designati dai parlamenti dei sei Stati fondatori per rappresentare i "popoli degli Stati riuniti nella Comunità", altre assemblee erano state create all'interno delle organizzazioni internazionali a carattere europeo: il Consiglio d'Europa, l'UEO, il Benelux, il Consiglio nordico, la NATO, la CECA.

Contrariamente a queste altre assemblee, quella dei Sei era fin dall'inizio chiamata ad esercitare "poteri deliberativi e di controllo" (art. 137 CEE) ma soprattutto ad elaborare "progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri" (art. 138) di un Parlamento vero e proprio.

Al potere di controllo, che fu limitato all'inizio all'esame della relazione annuale della Commissione ed all'audizione in seduta plenaria ed in commissione di membri dell'Esecutivo e del Consiglio, i trattati di Roma aggiunsero tuttavia un potere di censura equiparabile al voto di sfiducia del parlamento nazionale nei confronti del governo, da cui conseguirebbe l'obbligo dei membri della Commissione di "abbandonare collettivamente le loro funzioni".

Come era avvenuto nell'Assemblea della CECA, i deputati designati dai parlamenti nazionali decisero immediatamente di sedersi nell'emiclo e nelle commissioni dividendosi in famiglie politiche e non in delegazioni nazionali richiamando in tale modo le origini ottocentesche dell'universalismo cristiano, l'internazionalismo dei socialisti ed il cosmopolitismo dei liberali anche se tali connotazioni al di là delle frontiere nazionali avevano perduto l'ambizioso significato di cultura politica del secolo precedente per lasciare il posto alla sola lotta per la conquista del potere nazionale.

Le differenze di espressione linguistica avevano ben presto convinto prima il Parlamento con deliberazione del marzo 1962 e poi i governi a dotarsi del nome definitivo di "Parla-



mento europeo" che lo avvicinava di più ai parlamenti nazionali. A tale rivendicazione apparentemente solo nominalistica, si è aggiunta ed in ripetute occasioni la richiesta di più poteri come avvenne già nel giugno 1963 con la relazione dell'on. Furler che chiedeva fra l'altro: la discussione preliminare davanti al PE delle proposte di direttiva e regolamento; una seconda lettura del Consiglio quando esso avesse inteso discostarsi dal parere del PE; l'estensione delle procedure di consultazione da parte del Consiglio a materie non previste dai trattati; l'obbligo del nuovo presidente della Commissione di presentare il suo programma all'assemblea; la partecipazione del PE alla designazione non solo dei membri della

Commissione ma anche di quelli della Corte di Giustizia; la ratifica degli accordi internazionali; il potere di approvazione del bilancio.

Sappiamo che proprio su quest'ultimo punto legato alla storico diritto incluso nel *Bill of Rights* del 1689 e poi rivendicato nella rivoluzione americana (*no taxation without representation*) è nata la prima grave crisi dell'integrazione comunitaria, la "sedia vuota" francese nel 1965 ed il compromesso di Lussemburgo del 1966, una crisi provocata non dall'Assemblea ma dall'esecutivo presieduto dal tedesco Hallstein che – rivendicando per il Parlamento poteri di bilancio – intendeva rafforzare insieme la natura politica dell'istituzione da lui presieduta ed il carattere democratico dell'integrazione europea. Fu necessario attendere le elezioni a suffragio universale e diretto del giugno 1979, più di venti anni dopo la seduta inaugurale del marzo 1958, per dare al Parlamento la legittimità sostanziale indispensabile per conquistare i poteri caratterizzanti della prima democrazia sovranazionale a livello internazionale.

Il rapporto Tindemans

Più volte nella sua storia il Parlamento europeo non eletto ma i cui membri erano designati dai parlamenti nazionali aveva rivendicato l'estensione dei suoi poteri ma tale rivendicazione non era mai giunta fino al punto di esigere che all'assemblea fossero attribuiti gli stessi poteri di decisione del Consiglio dei Ministri, ossia dell'istituzione rappresentativa dei governi nazionali. Anche durante la fase di consultazione aperta dal Consiglio europeo con il rapporto Tindemans, alla quale era stato assegnato il compito di proporre una modifica delle relazioni fra gli Stati per trasformare la Comunità in Unione, la rivendicazione di una pari dignità fra Parlamento e Consiglio appare con maggiore nettezza nel parere elaborato dalla Commissione europea piuttosto che nella modesta risoluzione Bertrand approvata in aula.

L'idea della codecisione legislativa, con la partecipazione attiva della Commissione, nasce dunque nelle stanze del Berlaymont e non nell'emiciclo di Strasburgo; ma perché l'Assemblea rivendicasse ufficialmente la pari dignità con il Consiglio fu necessario attendere le elezioni dirette del Parlamento europeo, finalmente convocate su iniziativa del presidente francese Giscard d'Estaing, ma ottenute grazie alla tenacia negoziale del governo italiano ed in particolare del ministro degli Esteri Aldo Moro.

Il progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea, votato

a grande maggioranza dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984, è certamente il frutto della saggezza federalista di Altiero Spinelli che da commissario europeo "trasmigrò" nell'assemblea dopo essere stato eletto prima come deputato (indipendente) nazionale nelle liste del PCI e poi come eletto nelle stesse liste alle elezioni europee del 1979. Ma la saggezza federalista di Spinelli non sarebbe stata possibile se nella maggioranza dei suoi colleghi non fosse stata presente la consapevolezza della loro legittimità democratica.

Con tale rivendicazione, il Parlamento europeo richiedeva il potere di codecisione proposto dal rapporto della Commissione e la sostanza di tale potere non fu mai messa in causa dalla commissione istituzionale (di cui Spinelli fu relatore-coordinatore) e dall'aula, anche se diverse erano le opinioni su questo o quell'aspetto delle sue modalità di esecuzione.

E' noto che il "progetto Spinelli" – nonostante la richiesta del comitato per le questioni istituzionali creato dal Consiglio europeo di Fontainebleau (il "comitato Dooge") di ispirare l'indispensabile riforma delle istituzioni europee alla lettera ed al metodo del progetto del Parlamento europeo – fu formalmente accantonato dai governi, che non ne seguirono il metodo, poiché preferirono adottare, sulla base di un tradizionale negoziato diplomatico, una serie di modifiche puntuali ai trattati esistenti e non ne rispettarono la lettera poiché l'atto adottato alla fine dei negoziati (l' "Atto unico" del 1987) lasciava la parte sostanziale del potere di decisione al Consiglio consentendo al Parlamento un modesto potere di proporre degli emendamenti alle proposte presentate dalla Commissione.

Nonostante il *fin de non recevoir* dei governi durante il negoziato sull'Atto unico europeo, la successiva storia dell'integrazione europea mostra che il progetto del Parlamento europeo del 1984 ha ispirato l'evoluzione dei trattati molto di più di quanto possa apparire da un esame superficiale dei risultati delle cinque successive conferenze intergovernative (Atto Unico, 1985; Maastricht, 1991; Amsterdam, 1996-1997; Nizza, 2000; Costituzione europea, 2003-2004; Trattato di Lisbona, 2006-2007).

La codecisione

La procedura di codecisione è stata introdotta per la prima volta nel Trattato di Maastricht (1993) seppure limitandola agli atti in cui era stato sottratto al Consiglio il potere di votare all'unanimità, ed è stata non solo quantitativamente estesa nelle successive modifiche dei trattati, ma ha registrato alcu-

// 62 //

ni significativi aggiustamenti sia nella forma che nella prassi, perché oggi la conciliazione fra le due istituzioni in caso di disaccordo dopo due “letture” è diventata meno frequente poiché la maggior parte degli atti legislativi sono di fatto adottati in prima o seconda lettura per il buon livello di cooperazione fra le tre istituzioni (Parlamento, Consiglio, Commissione).

Il rafforzamento progressivo del potere legislativo dell'Assemblea è stato accompagnato negli anni dal consolidamento del suo potere di controllo democratico sulle istituzioni europee ed in particolare sulla Commissione, poiché alla “mozione di sfiducia” -che nel linguaggio comunitario si chiama potere di censura – si è aggiunto in positivo il ruolo di approvare la designazione del Presidente dell'esecutivo, designazione effettuata dal Consiglio europeo, e di giudicare individualmente i singoli membri del Collegio con una procedura di audizione non prevista dai trattati ma introdotta nel regolamento interno ispirandosi all'analogo procedimento in vigore negli Stati Uniti per la nomina dei membri dell'Amministrazione. Si è inoltre consolidato nel tempo anche il potere di bilancio poiché le previsioni annuali di spesa (stabilite in impegni pluriennali e pagamenti annuali) vengono decise dal Parlamento e dal Consiglio su proposta della Commissione ed entrano in vigore solo dopo la firma del Presidente del Parlamento europeo.

Nonostante questo potere sulle spese bisogna ammettere che il principio introdotto dal *Bill of Rights* nel 1689 non ha trovato ancora piena cittadinanza nelle norme europee perché le entrate del bilancio vengono decise con un voto unanime dal solo Consiglio e perché il Parlamento europeo ha accettato da anni di limitare i suoi poteri di decisione sulla spesa nell'ambito di un accordo inter-istituzionale sulla disciplina di bilancio che fissa rigorosamente il livello di entrate e uscite per un periodo di sette anni.

Accantonato il “trattato che adotta una costituzione per l'Europa”, i governi hanno approvato – su proposta della presidenza tedesca e su suggerimento principalmente del Regno Unito e della Polonia – un trattato che modifica il Trattato di Nizza, firmandolo a Lisbona nel 2007 e sottoponendolo alle ratifiche nazionali. L'articolo 14 del Trattato di Lisbona precisa i poteri del Parlamento indicandoli nelle funzioni legislative e di bilancio (esercitate naturalmente con il Consiglio), e di controllo democratico (in particolare nei confronti della Commissione europea ma anche del nuovo Alto Rappresentante per la politica estera dell'Unione che svolgerà nello stesso tempo funzioni di vicepresidente della Commissione e

di presidente del Consiglio dei ministri degli affari esteri, permettendo in tal modo all'assemblea di esercitare la sua influenza sulla politica estera ancora rigidamente sottoposta al potere di veto degli Stati nazionali).

La generalizzazione della procedura di codecisione si accompagna all'estensione del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio secondo il sistema della doppia maggioranza che sostituisce i complicati meccanismi introdotti dal Trattato di Nizza, anche se restano aree importanti in cui gli Stati hanno mantenuto il diritto di veto e settori in cui al Parlamento rimasto solo un potere consultivo. Significativamente il Trattato di Lisbona ha fatto proprio un articolo della Costituzione europea secondo cui il Presidente della Commissione deve essere designato a maggioranza dal Consiglio europeo tenendo conto del risultato delle elezioni europee. Infine, e forse in modo ancora più significativo per il futuro dell'Unione europea, il Trattato di Lisbona riconosce al Parlamento europeo un ruolo che esso si era già conquistato sul campo dal 1984 in poi, e cioè il potere di proporre delle modifiche ai trattati e di chiedere la convocazione di una nuova Convenzione simile a quelle che hanno elaborato la Carta di Nizza e la costituzione europea.

Le elezioni di giugno

Il risultato delle settime elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo del 4-7 giugno - ed in particolare la crescita dell'assenteismo insieme al rafforzamento delle liste di euroscettici e nazionalisti – deve essere considerato come un forte campanello di allarme per governi e partiti nazionali. Ad eccezione del Belgio, della Francia, del Lussemburgo, della Repubblica Ceca, della Romania, della Polonia e della Lituania, negli altri venti paesi membri dell'Unione europea il risultato delle elezioni europee è stato una sorpresa amara per i partiti di governo. Soltanto in quattro paesi i partiti socialisti all'opposizione superano nei consensi i partiti di centro-destra (Danimarca, Grecia, Malta e Svezia) ma la tendenza prevalente è la sconfitta delle sinistre a vantaggio della destra (Cipro, Regno Unito, Spagna, Portogallo, Paesi Bassi, Bulgaria, Ungheria, Slovenia ed Estonia).

I governi nazionali – che occupano con le loro scelte politiche, con il loro potere di decisione e soprattutto con le loro amministrazioni pubbliche una quota preponderante del potere nelle istituzioni europee – dovranno fare i conti in casa con la crescita dei partiti e dei movimenti euroscettici: in Belgio, in Svezia, nel Regno Unito, in Finlandia, in Danimarca, in

Portogallo, nei Paesi Bassi, in Austria, in Bulgaria, in Ungheria, in Romania, in Slovacchia, in Italia ed in Lettonia.

Globalmente i nuovi eletti che si richiamano a posizioni euroscettiche, nazionaliste o xenofobe occuperanno tuttavia solo un quarto dell'emiciclo a Strasburgo pur avendo perso terreno nei due paesi dove i presidenti della Repubblica sono gli alfieri della battaglia contro "Bruxelles" (Polonia e Repubblica Ceca). Nonostante la crescita degli euroscettici e dei nazionalisti, le elezioni del 4-7 giugno hanno dunque confermato una solida presenza di deputati "europeisti" seppure con differenze notevoli sul grado di europeismo degli uni e degli altri.

Ricordiamo che, nel primo Parlamento eletto, la battaglia di Spinelli per riformare il sistema istituzionale europeo e renderlo più efficiente e democratico fu vinta perché la minoranza degli innovatori (il *Club del Coccodrillo*) prevalse sulla minoranza degli immobilisti (il *Club del Canguro*) conquistando passo dopo passo la maggioranza della "palude" e cioè dei deputati tiepidamente europeisti.

Il centro parlamentare dell'Assemblea rappresentato dal PPE si conferma come primo gruppo così come è stato nelle ultime tre legislature europee nonostante la diminuzione del numero dei seggi (da 288 a 263) dovuta soprattutto all'uscita dal gruppo dei conservatori britannici e cechi. In percentuale, la forza politica del PPE si ferma al 35.7% (36.7% nel 2004) dell'Assemblea mentre i socialisti crollano dal 27.6 al 23.6%, passando da 216 a 182 seggi (se sarà confermata l'adesione dei deputati del PD al PSE).

Le sinistre pagano il prezzo non solo di politiche di governo nazionali inadeguate, come nel caso del Regno Unito o della Spagna, ma della loro incapacità ad offrire soluzioni europee a problemi europei. Ciò spiega anche il successo dei verdi in Belgio, Germania, Grecia, Finlandia e Svezia ma soprattutto in Francia. Essi hanno imparato fino in fondo la lezione della dimensione sovranazionale delle politiche europee, apprendendola probabilmente dai Verdi italiani di un tempo, che avevano marcato con la loro presenza il Parlamento europeo grazie anche al lavoro politico svolto da deputati come Adelaide Aglietta e Alex Langer.

Tutti i voti a carattere legislativo in codecisione o per parere conforme richiedono l'accordo della maggioranza assoluta dei deputati europei e cioè di 349 membri su 736. La ricerca di soluzioni maggioritarie stabili non caratterizza solo il Parlamento europeo ma quei parlamenti nazionali dove esistono due grandi famiglie politiche che, da sole, non raggiungono la maggioranza assoluta dei seggi. Possiamo prendere come ter-



mine di paragone il *Bundestag* dove la ricerca della maggioranza assoluta dei seggi ha obbligato la coalizione CDU-CSU ad un accordo di legislatura (*grosse Koalition*) con la SPD e dove si attendono con interesse le elezioni legislative del 27 settembre per sapere se sarà confermata quest'alleanza – per ora esclusa sia dalla CDU-CSU che dalla SPD – o se il risultato elettorale renderà possibile una coalizione CDU-CSU con i liberali della FDP ed i Verdi (che viene definita "Giamaica" perché la bandiera di quel paese è nero-gialla-verde essendo il nero il colore CDU-CSU, il giallo il colore della FDP ed il verde *of course* il colore dei Verdi) o una coalizione SPD-FDP-Verdi (che viene definita "semaforo" dai colori rosso dell'SPD, giallo della FDP e verde dei Verdi).

Sappiamo che, a differenza dei parlamenti nazionali, nel Parlamento europeo non esiste una coalizione politica stabile né tantomeno la Commissione europea è l'espressione di una coalizione stabile di partiti. Le maggioranze in assemblea talvolta cambiano con il mutare delle decisioni offrendo un quadro politico che muta se i voti concernono temi di natura economica, sociale, istituzionale o legati all'affermazione di valori etici. Nel prossimo Parlamento europeo non sarà nume-

// 64 //



ricamente possibile una maggioranza “*semaforo*” e sarà politicamente molto difficile una maggioranza “*Giamaica*” e la ricerca del consenso impegnerà ogni volta il lavoro dei gruppi al loro interno e nei rapporti fra le diverse famiglie politiche.

Peserà qualitativamente la forza dei Verdi sulle scelte relative alla politica energetica, alla lotta contro il cambiamento climatico ed al sostegno allo sviluppo sostenibile quando si tratterà di utilizzare la clausola di revisione decisa dal Consiglio europeo dello scorso dicembre per rafforzare l’azione dell’Unione europea contro le emissioni gassose come vuole la Commissione e la maggioranza dell’Europa o come avrebbero voluto indebolirla il governo italiano e la Confindustria. Attendiamo con interesse gli orientamenti del Parlamento europeo su temi sensibili come la difficile equazione fra immigrazione/inclusione-sicurezza e le politiche per uscire dalla crisi economica e finanziaria nel quadro di una riflessione critica sul risultato della strategia di Lisbona.

In autunno si aprirà inoltre il dibattito sul bilancio in vista della revisione delle prospettive finanziarie che scadono alla fine del 2013 e per le quali un accordo fra Consiglio e Parlamento dovrà essere trovato entro il 2012 in modo da lasciare il tempo ai parlamenti nazionali, laddove saranno necessarie, per le ratifiche. Come si sa, insieme alle prospettive finanziarie scadranno anche tutte le politiche pluriannuali per la ricerca, l’ambiente, i giovani e l’educazione, la cultura e – soprattutto – la politica di coesione territoriale.

Infine potrebbe tornare sul tavolo del Parlamento europeo il dossier costituzionale: non solo in relazione a quel che avverrà del Trattato di Lisbona, ma quando sarà messo alla prova il nuovo sistema istituzionale e l’assemblea fosse spinta ad usare il diritto di proporre l’avvio di una nuova fase di revisione costituente. In questo caso, potremmo assistere ancora una volta al confronto spinelliano fra innovatori e immobilisti alla ricerca del consenso della palude.

>>>> **saggi e dibattiti**

Chi ha paura dei Comuni

>>>> **Walter Anello**

Fra le parole abusate d'oggi due certamente sono in *pole position*: "riforme", con spesso sottinteso l'aggettivo "istituzionali", e "federalismo". Anzi, si può dire che stiano dando vita ad un'unica espressione, come quei comici che lavorano in coppia da decenni. Malgrado questa sovraesposizione lessicale la mia personale sensazione è però che il dibattito sulle autonomie in Italia sia estremamente arretrato, anche culturalmente oltre che politicamente. Vorrei porre a questo proposito tre questioni. La prima, sia pure marginale, riguarda l'ambito nominalistico-semantic. Avendo una certa età ricordo i tempi del regionalismo, ai quali sono seguiti quelli dell'autonomismo; oggi è l'ora della *devolution*. Non sono però così convinto che dal '93 a oggi i contenuti sostanziali abbiano fatto un salto in avanti. Anzi, con tutti i (significativi) difetti del cosiddetto "movimento" (o addirittura "partito") dei sindaci, continuo a pensare che quello sia stato il periodo più avanzato del dibattito politico-istituzionale italiano, cui non era estraneo uno scontro anche aspro con le Regioni.

Si trattava di un dibattito vivace ma vero, che esprimeva il reale dilemma sotteso al federalismo, ancora totalmente irrisolto, ed anzi trascurato: il ruolo delle Regioni nei confronti degli enti locali. Poteri ordinamentali? Alle Regioni sono attribuiti con la *devolution* e con il federalismo fiscale molti poteri e funzioni, ma su questo versante l'ambiguità resta. Anzi, fino a qualche anno fa, non mi pare che nella visione leghista, per citare la forza politica più esposta in materia, ci fosse una particolare attenzione ai Comuni, forse anche perché ne governavano pochi. E nemmeno il testo costituzionale bocciato dal referendum sulla *devolution* era chiaro sull'argomento.

La seconda questione è relativa al fatto che per realizzare una politica federalista non ci sarebbe bisogno della *devolution*, mentre la verità è che, invece, a dispetto dei proclami, sta aumentando il centralismo. Viene costantemente disattesa anche la vera novità dell'unica riforma costituzionale realizzata (ad esclusione dell'eclatante costituzionalizzazione di un



organo non ancora esistente, qual'è la città metropolitana): l'equiordinamento e la pari dignità dei livelli di governo della "Repubblica" sancita dall'articolo 114 del nuovo titolo V. La mentalità "ministeriale" vince sull'autonomia, e non solo perché i burocrati sono vecchi e cattivi, ma perché anche gli indirizzi politici vanno in questa direzione. E' la vecchia logica per la quale nelle fasi di restringimento della spesa e di crisi economica la parola d'ordine è accentrare. Forse proprio perché, per riferirci all'attuale crisi economica, gli enti in grado di spendere più velocemente e di aprire cantieri per opere pubbliche sono proprio i Comuni.

Qualche tempo fa sono rimasto disorientato partecipando alla Conferenza nazionale sulla valutazione e misurazione delle

// 66 //



attività pubbliche organizzata dal gruppo interistituzionale di cui fanno parte la Banca d'Italia, la Ragioneria Generale dello Stato, la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, la Corte dei conti. Quando si parla, in quella sede, di autonomie locali c'è veramente da rimanere allibiti: di fronte alla ricchezza delle esperienze e delle sperimentazioni (anche se non sempre con risultati positivi), la misurazione e la valutazione si svolgono sul terreno esclusivamente contabile, senza mai considerare le "politiche" degli enti locali, gli effetti della loro spesa sui cittadini, sulla valorizzazione dei territori, sulla tenuta sociale del paese di cui le istituzioni locali sono principali interpreti.

Ancora recentemente ho ascoltato l'intervento di un vero esperto del funzionamento dei Comuni, Santo Fabiano, al corso FORMAL per gli amministratori locali neoeletti organizzato dalle due Scuole di alta formazione, la SSPAL e la

SSAI assieme all'ANCI Toscana. Fabiano raccontava del potere di ispezione esercitato dal Ministero dell'economia e delle finanze presso i comuni per verificare il corretto utilizzo delle risorse economiche destinate al personale, commentando che, se vale il principio dell'equiordinamento, anche i Comuni avrebbero titolo per ispezionare il corretto utilizzo delle medesime risorse all'interno dei ministeri e, per quanto gli risulta, se ne vedrebbero delle belle. Una verità in forma di paradosso. In questo contesto è inutile parlare del passaggio della pubblica amministrazione dalla logica formalistica a quella del risultato. Gli stessi lacci e laccioli imposti dalla rigidità dei bilanci locali non rappresentano certo una politica autonomista.

L'ultimo aspetto riguarda la discussione in atto per la revisione della carta delle autonomie. La mia sensazione è che si continui a fare la stessa operazione già vista in precedenza: si scatta una foto della situazione attuale degli enti locali, quale si va autonomamente assestando, si passa a *Photoshop* per una "aggiustata", giovandosi anche di qualche necessaria mediazione politica, e si pensa a quel punto di poter varare la riforma di cui il paese necessita. E' qui che emerge, a mio avviso, il grande limite della politica italiana: l'incapacità e/o l'impossibilità di pensare ad un progetto di ampio respiro, che superi la contingenza e cerchi di considerare le istituzioni nella loro dinamicità, per favorire ed anticipare, e non per cristallizzare, i nuovi fenomeni sociali ed economici che avanzano a velocità sempre più sconvolgente.

Piuttosto che sistematizzare l'esistente è opportuno e necessario porre il problema di pensare il futuro e al futuro. E' significativo che non lo facciano più neanche gli studiosi, il cui contributo sembra più allineato alla consulenza che non alla "visione". Posso comprendere che non ci siano le condizioni politiche per una riforma istituzionale avanzata concretamente realizzabile, ma mi spaventa la mancanza di un dibattito quale, per esempio, si avviò dopo la riforma delle Regioni, nel tentativo di guardare ad uno sviluppo dell'autonomia in un futuro di medio termine.

Eppure i problemi da investigare non mancano, a partire da quello di prefigurare enti locali adeguati a sostenere il percorso di "federalizzazione" del paese e in grado di rispondere alle nuove domande sociali, economiche e culturali. Mi limito ad enumerarne qualcuno: ripensare i caratteri costitutivi degli enti locali; proporre una nuova razionalità nella costruzione dell'ordinamento, con una analoga e conseguente razionalizzazione della dimensione territoriale dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province.

Per i piccoli comuni forse non basta insistere sul mero strumento associativo, così come non sono percorribili forme di coazione, ma è utile esaminare e rielaborare nei territori gli stessi principi della rappresentanza e del governo; così come appare astratta l'abolizione delle Province ma è utile discuterne a tutto campo ruolo e sistemi di elezione. Infine è opportuno prevedere e consolidare gli strumenti della *multilevel governance* e dei sistemi di raccordo istituzionale. Recentemente uno studioso lungimirante come Andrea Piraino proponeva un'indagine che coinvolgesse in modo interdisciplinare giuristi, economisti, storici e geografi per pensare ad una riforma che - piuttosto che dalla cristallizzazione degli enti presenti - partisse dal rapporto tra territorio, comunità e governo locale nell'ottica della costruzione di nuovi sistemi. Certamente il metodo di analisi e di confronto scientifico non è compatibile con i tempi "miopi" della politica. Eppure basterebbe pensare allo stimolo e al ruolo che l'innovazione tecnologica potrebbe avere nel ripensamento e nell'ammodernamento delle Istituzioni, nella prospettiva culturale di una *e-democracy* che rimetta al centro i cittadini, laddove le nuove tecnologie, se non indirizzate con un progetto, potrebbero invece ulteriormente isolare le popolazioni e separarle dai luoghi delle decisioni. Appare evidente il collegamento diretto fra questa visione e la questione attualissima del contenimento e della razionalizzazione dei costi della democrazia. Si è parlato, in un recente convegno voltosi alla Camera dei Deputati, dell'eccessivo ruolo dei sindaci nel sistema locale e

della eccessiva, conseguente, personalizzazione della politica. Ma la soluzione non è nel limitare un ruolo di governo che, con l'elezione diretta, ha sostanzialmente funzionato, quanto nell'esigenza di consolidare il ruolo politico dei Consigli comunali e provinciali. E anche qui non è che manchino le norme a sostegno, quanto appare carente la possibilità per gli eletti di esercitare concretamente la loro funzione democratica. Emerge così la delicata questione della formazione degli eletti locali, ai quali risulta sempre più difficile l'interpretazione del proprio ruolo in modo attivo. Saper fare, da parte della politica, le richieste giuste aiuterebbe molto la funzione della dirigenza. Gli enti locali, infatti, hanno altrettanto bisogno di una amministrazione che abbia al proprio interno profili professionali dotati di nuove competenze, come di politici più capaci di scelte e di indirizzo. L'altro aspetto essenziale per la costruzione di un nuovo assetto istituzionale è pertanto rappresentato dalla formazione. Bisogna comprendere che le riforme non solo non basta enunciarle ma, per paradosso, non è neanche sufficiente farle - come peraltro è ampiamente dimostrato dall'esperienza - se non si prevede una rigorosa attività di accompagnamento e di sostegno, di cui la formazione della dirigenza pubblica per un verso, e degli amministratori, specie locali, per l'altro, è un pilastro essenziale. Sono convinto che parlare di federalismo senza partire da queste premesse sia un'ulteriore dimostrazione del metodo approssimativo con il quale molti si avvicinano alla pressante questione delle riforme istituzionali.

