

Silvano Andriani

Tra Popolo e Governo il ruolo del Parlamento

Relazione al Convegno sul 150° anniversario dell'Unità d'Italia organizzato dalla
Associazione degli ex-parlamentari

Roma, 3 maggio 2011

Mi concentrerò, per motivi di tempo e di competenza, sulla dimensione economica delle relazioni fra i vari livelli istituzionali. Questo consentirà di trarre qualche considerazione sul tema in riferimento alle tendenze che hanno generato l'attuale crisi economica ed al suo svolgimento.

Da tempo è andata affermandosi la tesi di una doppia devoluzione di poteri dagli Stati nazionali verso istituzioni sovranazionali e verso istituzioni locali. Tale tesi è particolarmente riferita all'esperienza dell'Unione Europea. La doppia devoluzione viene generalmente ritenuta conseguente al processo di globalizzazione e valutata positivamente, giacché il trasferimento verso l'alto, anche per il principio di sussidiarietà, riguarderebbe funzioni che non possono essere esercitate al livello nazionale o che sarebbero esercitate più efficacemente al livello sovranazionale ed il trasferimento verso il basso dovrebbe assicurare maggiore concretezza, partecipazione e capacità di controllo all'intervento pubblico. Senonché, da alcuni decenni ormai, stiamo assistendo ad una perdita di controllo sui processi economici da parte della politica. P. Volcker, ex governatore della Fed, ci ha ricordato di recente che dal 1987 al 2007 si contano cinque grandi crisi finanziarie che hanno messo a repentaglio l'economia mondiale.

Credo che sia utile allora confrontare, il trentennio regolato dagli accordi di Bretton Woods (BW) con quello successivo tuttora in corso. Gli accordi di BW sono il più importante tentativo di definire un livello sovranazionale di cooperazione fra gli Stati e di regolazione dell'economia mondiale. E poiché di frequente si formula l'auspicio di una BW due è bene ricordare la ratio di quegli accordi. Quello che appare certo è

che i protagonisti di quegli accordi erano pienamente consapevoli del rapporto che esisteva tra le guerre mondiali e le guerre commerciali scoppiate durante la fase di globalizzazione iniziata nell'Ottocento e generate dal tentativo di ogni paese industrializzato di aumentare la propria quota del mercato mondiale per contrastare la generale tendenza al sottoconsumo, derivante dalla distribuzione del reddito dominante a quell'epoca.

Essi erano ben consapevoli che la filosofia che aveva guidato la globalizzazione era fallace. Fallace, in particolare, l'idea, nocciolo della teoria dei costi comparati di D. Ricardo, che la globalizzazione sia un processo in cui tutti vincono e che perciò vada realizzata tutta e subito e con la guida dei mercati, visto che in essi opera la famosa "mano invisibile" teorizzata da A. Smith.

I fatti avevano falsificato quelle teorie: nella globalizzazione guidata dai mercati ci sono vincenti e perdenti e la loro dialettica si traduce nella formazione di squilibri strutturali dell'economia mondiale con paesi in attivo e paesi in passivo strutturale delle bilance dei pagamenti. Tali squilibri generano crisi e comunque non possono durare all'infinito senza che i paesi perdenti ricorrono a pratiche commerciali scorrette e infine al protezionismo. La nuova regolazione doveva pertanto, per dirla con le parole del Segretario di Stato Usa dell'epoca, Cordell Hull, evitare che "... un paese fosse mortalmente geloso dell'altro e fare in modo che il tenore di vita cresca in tutti i paesi, eliminando l'insoddisfazione economica che genera la guerra".

La scelta di fondo di quegli accordi fu di rimettere in moto il processo di globalizzazione, che era collassato con la crisi degli anni trenta, ma renderlo graduale e sottoposto ad un forte controllo politico sovranazionale. Gli strumenti furono un sistema monetario basato su cambi fissi che potevano essere modificati solo consensualmente e con procedura predeterminata ed interventi del Fondo Monetario Internazionale per evitare che eventuali squilibri si cristallizzassero.

Questa disamina di BW sarebbe incompleta se tacessi che due visioni diverse si fronteggiarono nella trattativa. Una sostenuta dagli Usa e risultata vincente, premiava la stabilità e puntava ad istituzionalizzare il ruolo egemone degli Usa. L'altra sostenuta da J.M.Keynes rifletteva il pensiero riformista che si era venuto formando nella risposta alla crisi degli anni '30. Alla base di esso vi era una nuova visione dello sviluppo economico che orientava la crescita direttamente all'aumento del benessere dei cittadini, soprattutto con politiche macroeconomiche rivolte a regolare il livello e la qualità della domanda interna orientando la distribuzione del

reddito: “le politiche dei redditi”, in senso lato, appunto. Quel modello di sviluppo, avviato a realizzazione nei paesi scandinavi negli anni trenta, sarebbe risultato vincente dopo la guerra nei paesi avanzati ed avrebbe consentito da una parte la crescita dei consumi di massa in condizioni di piena occupazione e dall'altra la creazione dello Stato sociale.

Keynes tradusse la visione riformista in due proposte: da una parte quella di creare una moneta mondiale per evitare le contraddizioni che fatalmente emergono quando una moneta nazionale svolge il ruolo di moneta mondiale e per dare al Fondo Monetario Internazionale funzioni di Banca Mondiale allo scopo di generare la liquidità necessaria alla crescita dell'economia mondiale, dall'altra quella di indurre il Fondo Monetario Internazionale, in caso di formazione di squilibri, ad intervenire non solo per chiedere politiche di austerità ai paesi in passivo, ma anche per chiedere a quelli in attivo di aumentare la domanda interna in modo da bilanciare l'effetto deprimente delle politiche di austerità sulla crescita della domanda mondiale con quello delle politiche espansive dei paesi in attivo. Quelle proposte furono respinte dagli Usa. Non è il caso ora di analizzare le cause della crisi del modello BW, ma vale la pena di ricordare che la sua rottura, avvenuta con la dichiarazione unilaterale di inconvertibilità del dollaro con l'oro fatta da Nixon, originò proprio dalle contraddizioni maturate nel ruolo internazionale del dollaro e che oggi sono soprattutto gli Usa a chiedere ai paesi in attivo di bilanciare i pagamenti, Cina in testa, di aumentare la domanda interna per agevolare le politiche di austerità dei paesi in deficit.

In conclusione ritengo sia importante ricordare che, come risulta da una splendida analisi contenuta in una recente relazione tenuta a Parigi da Mervyn King, Governatore della Banca Centrale inglese,(1) se si esclude l'inflazione, per tutti gli altri parametri – crescita, stabilità, livello degli squilibri, crisi economiche- la performance dell'economia mondiale nel trentennio regolato da BW è nettamente migliore che in ogni altra fase del capitalismo a partire dal 1820. Inoltre l'esperienza di Bretton Woods mostra che la distribuzione dei poteri ai livelli nazionale e sovranazionale, ma questo vale anche per il livelli decentrati, non è un gioco a somma zero se avviene in un contesto che rafforza il controllo politico sui processi economici, anche in quanto alcune funzioni possono essere svolte solo a livello sovranazionale. Infatti proprio negli anni di BW in tutti i paesi avanzati furono realizzate ai livelli nazionali le istituzioni dello Stato sociale ed in molti paesi europei fiorirono pratiche di programmazione economica con le quali gli Stati nazionali

cercavano di orientare lo sviluppo economico secondo i bisogni le vocazioni e le risorse del proprio paese.

L'approccio proposto da Keynes rileva anche che coordinamento sovranazionale delle politiche economiche non significa che tutti i paesi debbano avere gli stessi comportamenti: se si tratta di ridurre gli squilibri anzi i comportamenti dovrebbero essere opposti e complementari. E sarebbe importante ricordarsene oggi, soprattutto in Europa..

Nella fase successiva, come è noto, si è affermata una filosofia dello sviluppo che esplicitamente ripudiava quella della fase BW sulla base dell'assunto dell'efficienza e razionalità dei mercati, che quindi risulterebbero superiori agli Stati in quasi tutte le funzioni allocative. Da questo approccio e dall'accelerazione della globalizzazione che ne è derivato ha origine una evidente riduzione del controllo sull'economia da parte degli Stati nazionali che, tuttavia, se prescindiamo per un momento dal caso europeo, non avviene per una devoluzione di poteri verso organismi sovranazionali, dei quali anzi si è cercato negli anni 2000 da parte dei governi Usa esplicitamente di ridimensionare il ruolo, ma di un trasferimento di poteri e funzioni dalla politica ai mercati. Riferendosi al sistema monetario, già nel 1994 T.Padoa Schioppa e F.Saccomanni sostenevano che si era passati da " un sistema monetario internazionale guidato dai governi ad un sistema monetario guidato dai mercati". (2)Per il primo faceva premio la tutela di beni pubblici quali la stabilità, l'equilibrio delle bilance dei pagamenti, per l'altro faceva premio la più redditizia allocazione dei capitali privati.

Tutto ciò ha comportato la netta sottovalutazione delle funzioni di regolazione e dell'intera politica macroeconomica, il focus è andato sulle cosiddette politiche strutturali in larga misura consistenti in interventi diretti a migliorare l'efficienza dei mercati. Questa tendenza, riducendo politiche macro nazionali spesso troppo centralizzate, ha favorito il decentramento dei poteri. Un buon esempio è la ratio dell'uso dei fondi strutturali in Europa il cui uso fa leva sulla capacità dei poteri locali di formulare progetti in relazione alle esigenze ed alle risorse del proprio territorio. Tali pratiche, tuttavia, non hanno avuto un ruolo determinante, sia per lo scarso peso del bilancio comunitario, sia per il peso determinante che sull'orientamento

dello sviluppo hanno avuto nei fatti le politiche macro benché se ne disconoscesse l'esistenza. Proviamo allora a capire che significa concretamente il trasferimento di funzione ai mercati.

Nei mercati la principale funzione allocativa spetta ai sistemi finanziari. Si parla molto di finanziarizzazione e si inveisce contro di essa, ma si riflette poco sul fatto che il trasferimento di poteri ai mercati comporta inevitabilmente un'esaltazione del ruolo della finanza e sull'importanza che acquistano di conseguenza istituzioni, regole e comportamenti che ne determinano il funzionamento. In un recente saggio molto discusso con il quale un gruppo di ricerca coordinato da O. Blanchard, capo del dipartimento economico del Fmi, propone un ripensamento complessivo della politica macroeconomica, si sostiene che " Negli ultimi due decenni la politica fiscale ha preso il sedile posteriore rispetto alla politica monetaria... se la politica monetaria potrebbe mantenere uno stabile output gap non c'è gran motivo di usare un altro strumento"(3) Questo è il punto chiave ed è un punto delicato.

La crescita economica degli ultimi due decenni ha avuto per motore l'indebitamento delle famiglie, consentito da politiche monetarie e creditizie confacenti, che sono alla base della formazione delle bolle speculative e della crisi finanziaria in corso. Politiche monetaria e creditizia hanno determinato largamente il tipo di sviluppo mentre il ruolo delle Banche Centrali, deputate ad essere le principali custodi della stabilità, si è rovesciato nel suo contrario non solo per il modo in cui esse hanno o non hanno esercitato la vigilanza sulle banche, ma in quanto la politica monetaria è stata la principale fonte di instabilità.

Il trasferimento di funzioni verso i mercati si risolve quindi, soprattutto, in un trasferimento di poteri da istituzioni politicamente controllabili a tecnostrutture meno controllabili ed in un formidabile centralizzazione delle scelte economiche. Qui non si tratta di scaricare le responsabilità sulle Banche Centrali che non potevano attribuirsi da se quei poteri. E stata la politica ad operare quel trasferimento ed a ridurre la politica macroeconomica alla sola politica monetaria ed alla trasmissione di essa attraverso le politiche creditizie. Ora si continua a sostenere l'autonomia delle politiche monetarie e la loro separazione dalle politiche fiscali, contro ogni evidenza. Le ultime due bolle speculative e le conseguenti crisi economiche, alimentate dalle politiche monetaria e creditizia, hanno un impatto imponente non solo sull'economia reale, ma anche sui bilanci pubblici e condizioneranno pesantemente le politiche fiscali per molti anni a venire. D'altro

canto ora le Banche Centrali sono chiamate a sostenere il processo di indebitamento cui i bilanci pubblici sono costretti per fare fronte alla crisi: La Fed è diventata la principale acquirente e la principale detentrica di titoli del Tesoro statunitense, stampando dollari, e la Bce acquista alla grande titoli dei paesi dell'area euro a rischio di default. Considerare tutto questo una semplice parentesi dopo la quale tutto tornerebbe come prima mi sembra poco saggio e poco realistico. Meglio sarebbe provare a ragionare su forme di coordinamento fra i due pilastri della politica macroeconomica.

In questo contesto il caso europeo appare, in qualche modo, un paradosso. L'UE viene generalmente riconosciuta come l'esempio più importante, forse l'unico negli ultimi trenta anni, di trasferimenti di poteri verso un livello di cooperazione sovranazionale, ma l'Europa, ed in essa in particolare l'area dell'euro, appare oggi l'area di maggiore instabilità e fra le più rischiose per l'economia mondiale. L'incidenza della politica monetaria sulla determinazione del tipo di sviluppo appare ancora più evidente nel caso europeo. L'entrata in funzione dell'euro, per una errata valutazione dei rischi conseguenti l'adozione della moneta unica, ha provocato una drastica riduzione dei tassi di interesse per i paesi ritenuti in precedenza più rischiosi. Questi, in genere paesi con reddito pro-capite più basso della media, sono stati indotti a ridurre il divario nei livelli di consumo aumentando enormemente l'indebitamento delle famiglie. Tutti questi paesi – Spagna, Irlanda, Grecia, Portogallo – hanno avuto tassi di crescita superiori alla media europea, ma di una crescita trainata da un formidabile aumento dei consumi finanziato a debito e si sono ritrovati con forti deficit strutturali delle bilance dei pagamenti e crescente indebitamento sull'estero, anche se tutti, con l'eccezione della Grecia, hanno mantenuto un debito pubblico nettamente inferiore alla media. Sono, in pratica, vissuti ben al di sopra dei propri mezzi.

D'altro canto paesi orientati storicamente ad una crescita trainata dalle esportazioni, Germania, Olanda, paesi scandinavi- sono stati favoriti da un tasso di cambio che, per ragioni evidenti, risulta sensibilmente più basso di quello che avrebbero con la moneta propria, mentre risulta decisamente troppo alto per i paesi più deboli. La irresistibile tendenza della Germania a crescere con le esportazioni veniva in passato frenata dalla periodica rivalutazione del marco, con l'euro ciò non

avviene più, così questi paesi hanno accentuato quella loro caratteristica realizzando attivi strutturali delle bilance dei pagamenti sorprendenti. Essi poi hanno usato l'eccesso di risparmio, che consegue inevitabilmente all'esistenza di attivi strutturali della bilancia dei pagamenti non per finanziare piani di investimento europei, come proponeva il "Libro Bianco" di Delors, ma per finanziare l'aumento dei consumi degli altri paesi europei e degli statunitensi. La formazione di squilibri strutturali ha riguardato in pieno l'Unione e non si tratta di squilibri solo delle situazioni finanziarie, essi riguardano i livelli di competitività, le economie reali che sono andate conformandosi in relazione alle caratteristiche di paesi prevalentemente consumatori e di paesi prevalentemente produttori. Siamo così in presenza di un'Europa più che a due velocità a due direzioni divergenti. E questo è il vero problema dell'Unione.

La direzione presa dalla crescita economica europea non è certo quella prospettata da progetti politici tipo "Libro bianco" o "Progetto di Lisbona", ma non c'è da meravigliarsi se, in mancanza, non diciamo di uno Stato, ma di una politica economica comune, almeno per l'area dell'euro, che ponesse la riduzione degli squilibri come obiettivo centrale, la politica monetaria ha funzionato, nell'area euro più che mai, come unica leva della politica macroeconomica alimentando un tipo di sviluppo che ha accentuato le divergenze e che perciò rischia in mancanza di una svolta europeista, di rendere problematica la stessa sopravvivenza della moneta unica tanto più che la implementazione delle politiche di austerità e l'aumento dei tassi di interesse dovrebbe rafforzare la tendenza alla divergenza.

La risposta europea alla crisi si può riassumere in tre no. No ai default delle banche, no alla ristrutturazione dei debiti dei paesi a rischio di default, no ad un aumento del tasso di inflazione accettabile che favorirebbe una riduzione dei debiti e che, in qualche modo, viene proposto anche dal Fondo Monetario. L'unica strada rimasta è l'austerità tipo "Patto di competitività" e la formazione dei due Fondi (Esff e Esm) per il salvataggio dei paesi in crisi. In sostanza si è decisa una difesa ad oltranza del valore della ricchezza finanziaria, visto che si è esclusa ogni strada per svalutare il debito. Ciò va, naturalmente a vantaggio dei paesi creditori ed è bene anche chiarire che quando diciamo che stiamo salvando la Grecia, l'Irlanda, il Portogallo in realtà stiamo aiutando le banche ed i risparmiatori loro creditori. Tutto ciò implica una formidabile redistribuzione di reddito a favore della ricchezza finanziaria ed a danno dei contribuenti, di coloro che più dipendono dalle prestazioni pubbliche, dei giovani e condizionerà per molti anni le decisioni di politica economica a livello nazionale.

Arriviamo così alla domanda chiave, pertinente col tema in discussione: chi ha preso quelle decisioni e come? La mia impressione è che i Parlamenti siano stati in buona misura aggirati. E non si tratta neanche di un problema di rapporti fra tecnostrutture ed istituzioni politiche giacchè le decisioni sono state prese a livello politico in sedi intergovernative che hanno svuotato il ruolo oltre che dei Parlamenti anche della Commissione Europea e nelle quali si è delineata una precisa gerarchia fra i vari paesi. I ministri dell'economia sono diventati il canale di trasmissione di quelle scelte verso i Governi Nazionali, di qui la loro crescente importanza. Il tema è dunque quello del rapporto fra Parlamenti ed esecutivi che è andato conformandosi in seguito a questo trasferimento anomalo di poteri a livello sovranazionale e comporta anche una netta centralizzazione delle scelte economiche.

La centralizzazione della politica macroeconomica in corso in risposta alla crisi sta avendo un inevitabile impatto sui processi di decentramento, di tipo federativo e non, in corso in paesi che avevano individuato in essi una chiave per rendere più efficace e controllabile il funzionamento dello Stato. Il caso italiano è evidente ed è noto. Ancora più emblematico mi pare il caso inglese.

Il tema del decentramento come chiave per riformare l'attività dell'Amministrazione era stato posto da Gordon Brown nel 2005, quando era ancora Cancelliere dello Scacchiere, ed era stato articolato in una serie di progetti ed esperimenti che avevano portato nel 2009 alla formulazione di un programma nazionale, il Total Place Initiative. Tale programma era stato proposto in campagna elettorale e condiviso dal Partito Conservatore. Questi, dopo la vittoria elettorale, aveva fatto addirittura del decentramento la sua bandiera in un discorso, tenuto a Liverpool nel Luglio scorso da D. Cameron, con il lancio del progetto "Big Society". L'elaborazione prodotta in successione dai due Governi delineava non certo un approccio "fa da te", ma una strategia complessa, definita a livello nazionale, dotata di strumenti e destinata ad articolarsi in progetti rivolti a generare e mobilitare risorse imprenditoriali in zone arretrate, a creare nuove forme di volontariato e nuove modalità di controllo capillare sulle funzioni pubbliche nel territorio.

Nel mese di Marzo il Comune di Liverpool, indicato fra i quattro Comuni portabandiera del progetto, se ne è chiamato fuori. Il vicesindaco ha spiegato che “Sembra ipocrita levarsi in piedi e dire “eccoci, noi siamo la nave ammiraglia per la Big Society” mentre siamo costretti a fare tagli il cui impatto è destinato ad avere un effetto devastante sul nostro settore del volontariato”.(4) Recenti sondaggi mostrano che circa il 60% degli inglesi ritiene che il progetto non sia altro che un diversivo per mascherare la politica dei tagli.

Questo caso più di ogni altro mette in evidenza quanto sia difficile mettere in atto processi di decentramento e democratizzazione dell'intervento pubblico quando le scelte vengono concentrate verso l'alto.

Non è compito di questo Convegno e tantomeno di questa relazione fornire soluzioni. Quello che vorrei dire in conclusione è questo: se siamo convinti che siamo ad una svolta epocale, che la ricerca di una distribuzione di poteri che assicuri un adeguato livello di democrazia e nello stesso tempo un livello di cooperazione sovranazionale tale da evitare gravi conflitti è oggi più difficile che nell'epoca di BW, giacchè ora dovrà coinvolgere davvero l'intero pianeta e non solo un gruppo di paesi avanzati e dovrà coinvolgere altri temi decisivi, quali il controllo dell'uso delle risorse del pianeta e la protezione dell'ambiente, allora dobbiamo essere disponibili a ripensare gli assunti ed i luoghi comuni sui quali si è basato lo sviluppo negli ultimi trenta anni e soprattutto a reintrodurre nel dibattito politico, dal quale sono stati cancellati, questi temi, ivi compreso quello della distribuzione dei poteri con il corollario di riforme delle istituzioni internazionali che ne consegue. La politica non ha nessuna speranza di riprendere il controllo dei processi economici e sociali in condizioni di democrazia se non riuscirà rimettere sul tappeto tali questioni.

- (1) Mervyn King “ Global Imbalances: the prospective of Bank of England” – Banque de France- Financial Stability Review n.15
- (2) T. Padoa Schioppa e F. Saccomanni “ Managing a market led global financial system in “ Managing the World Economy:fifty years after

Bretton Woods” –Institute for International Economy, Washington Dc 1994

- (3) International Monetary Fund - O. Blanchard, G. Dell’Ariccia, P. Mauro “ Rethinking macroeconomic policy”, Paper February 12, 2010.
- (4) “ It sounded good at first: Liverpool backs out of Big Society” International Herald Tribune 10/3/11