

## **Lezione inaugurale dell'anno accademico 2010-2011**

### **“La repubblica europea”**

Stefan Collignon

4. Dicembre 2010

Autorità, colleghe e colleghi, studentesse e studenti, signore e signori,

Vorrei in primo luogo ringraziare la prof.ssa Carrozza, il prof. Varaldo e tutte le colleghe e i colleghi per l'onore che hanno voluto tributarmi, di aprire quest'anno accademico. Ho scelto un tema che dimostri l'importanza e la rilevanza degli studi del settore di Scienze Politiche per un'istituzione che ambisce a formare un pezzo di classe dirigente italiana ed europea. La società e la civiltà europea versano in una grave crisi, che per definizione comporta tanto un grave rischio quanto un'opportunità di rilancio. Ma gli europei non sembrano volerne prendere piena coscienza, e soprattutto voler rispondere adeguatamente alla crisi, che nel mondo globalizzato richiede decisioni e azioni rapide.

A Maggio di quest'anno l'Unione Europea era sull'orlo del precipizio. I mercati finanziari avevano perso ogni fiducia che i politici fossero capaci di gestire l'Euro in maniera cooperativa. Il nuovo governo greco di Papandreu scoprì che il suo predecessore Karamanlis aveva mentito riguardo al suo obbligo di mantenere il deficit pubblico greco entro i limiti del Patto di stabilità e crescita. Ma alcuni Stati membri, e in particolare la Germania di Angela Merkel, non erano disponibili a collaborare con i loro partner nel Consiglio europeo per creare le condizioni in cui i mercati finanziari avrebbero avuto fiducia sul fatto che il default della Grecia sul suo debito sarebbe stato evitato. Solo grazie alla pressione della Banca Centrale Europea il Consiglio europeo decise finalmente il 9 maggio di creare una European Financial Stabilization Facility che almeno temporaneamente disponesse dei mezzi per evitare la bancarotta di alcuni Paesi membri.

Ma l'emergenza non è finita. Il governo tedesco ha nuovamente destabilizzato i mercati, dichiarando di non accettare che la *European Financial Stabilization Facility* divenisse uno strumento permanente dell'Unione Monetaria. La ragione, come sempre, è che la Germania si rifiuta di pagare per gli errori di altri Stati membri. Ma sotto la pressione dei mercati finanziari, i ministri delle finanze europei hanno finalmente indicato, domenica scorsa, i contorni di un meccanismo permanente, però il danno ormai era fatto. E la crisi si è ormai diffusa dalla Grecia

all'Irlanda, colpisce il Portogallo, e non si può escludere che arrivi alla Spagna e all'Italia. Se l'Italia verrà attaccata, è difficile immaginare come l'Unione Europea potrà sopravvivere.

L'Unione Europea ha dunque raggiunto un punto critico nel suo sviluppo e l'economia politica può aiutarci a trovare la via d'uscita. L'Euro ha bisogno di nuove forme di governo economico, molto più centralizzato a livello europeo. Per molti anni l'integrazione europea è stata guidata da una semplice logica: gli Stati membri entravano nell'Unione per ottenere tangibili benefici economici cooperando tra loro. Questa è stata la logica dietro la creazione dell'unione doganale, della politica agricola, della politica della concorrenza, del mercato unico, e in parte anche dei fondi strutturali e della politica regionale.

Questi beni pubblici hanno portato enormi benefici per tutti i cittadini europei. In particolare l'ordinamento giuridico europeo, il mercato unico e la moneta unica sono il cuore di questa *res publica*, e del progetto di pace europeo lanciato dopo la seconda guerra mondiale. Viviamo già in una repubblica europea, basti pensare che circa il 70% della legislazione è di origine comunitaria. La moneta unica è forse il bene pubblico più importante e visibile. Basti ricordare qui 3 vantaggi relevantissimi. 1) per l'Italia l'abbassamento dei tassi di interesse sul debito pubblico legato all'ingresso nell'Euro ha fatto risparmiare ogni anno diversi punti di PIL, ovvero miliardi di euro, di interessi sul debito pubblico. Sfortunatamente, questo vantaggio è oggi a rischio perché i governi degli Stati membri pretendono di agire da soli senza considerazione per il bene pubblico europeo di tutti i cittadini. 2) Nei primi 10 anni dell'Euro, per la prima volta dagli anni '70, l'economia europea ha prodotto più posti di lavoro di quella americana, 15 milioni di posti di lavoro, la più grande creazione di lavoro nella storia d'Europa. 3) Tra il 2001 e il 2004 il prezzo del petrolio è aumentato da 18 a 124 dollari al barile, ma la stabilità dell'Euro ha protetto l'Europa da questo "shock petrolifero", potenzialmente altrettanto catastrofico per l'economia europea di quello del 1973.

I beni pubblici europei sono condivisi da tutti i cittadini europei. Ecco perché abbiamo già una *repubblica europea*, ma non abbiamo tutti gli strumenti necessari per gestirla in maniera efficiente. Questo anche perché finora la logica era che ognuno avrebbe beneficiato dalla cooperazione perché l'integrazione era un gioco a somma positiva.

Dopo la creazione dell'Euro questo è cambiato. L'Euro è un bene scarso (ciò che in economica politica si chiama un *common resource good*), perché la BCE limita l'offerta di moneta in modo da garantire la stabilità dei prezzi, che è l'obiettivo primario della politica monetaria. Ma in un'unione

monetaria ogni agente economico - imprese, famiglie, governi - hanno accesso al mercato del credito. L'insieme di questi due fattori, scarsità di moneta e libero accesso al mercato del credito degli attori economici, è caratteristico di tutte le economie moderne. Ma crea un gioco a somma zero in cui il prestito di un attore diminuisce le risorse disponibili per gli altri attori. Come conseguenza l'Unione Monetaria ha creato nuovi incentivi per i politici che cercano vantaggi per il proprio Paese scaricando il costo sugli altri. Il Patto di stabilità e crescita ha creato un quadro per limitare questo comportamento da *free-rider* limitando la quantità di denaro che ciascuno stato membro può prendere in prestito. Ma la letteratura sulla teoria dell'azione collettiva mostra chiaramente che rispetto a beni scarsi, il fallimento della cooperazione tra attori indipendenti è la regola. Nel caso della politica fiscale europea ciò implica che ogni stato ha interesse che gli altri rimangano nei limiti del Patto cercando di ottenere deroghe per sé. Di qui il fallimento degli stati membri nel rispettare il Patto di stabilità e crescita, che nei primi dieci anni dell'Unione monetaria è stato rispettato solo da pochi Paesi membri.

La domanda è: cosa fare al riguardo? La letteratura politica ed economica suggerisce che i fallimenti nel coordinamento possono essere risolti mediante regole rigide e sanzioni efficaci. Ma i governi nazionali rifiutano entrambi, e non vogliono essere controllati da un'autorità esterna. La Banca Centrale Europea e la Commissione hanno fatto diverse proposte per migliorare la *governance* economica europea. Ma il Consiglio europeo, sotto l'influenza del Presidente Sarkozy e della Cancelliera Merkel, ha rifiutato di dare più poteri alla Commissione. L'accordo raggiunto tra i ministri finanziari nazionali, riuniti come *task force* dal Presidente del Consiglio Europeo Van Rompuy, produrrà poco miglioramento nella gestione delle finanze e del debito pubblico, che è invece necessario per la fiducia e la sostenibilità dell'Euro.

Abbiamo bisogno di un nuovo approccio per garantire il futuro dell'Euro. Data l'incompetenza dei governi e dei politici europei nel riflettere e preservare l'interesse comune di tutti i cittadini europei, molte voci mettono sempre più in dubbio la stessa esistenza dell'Euro e dell'intera costruzione europea. Siamo chiari: il mercato unico non è sostenibile senza la moneta unica. I frequenti attacchi speculativi contro singoli Stati membri distorceranno sempre i prezzi relativi dentro al mercato unico. E senza il mercato e la moneta unica gli stati europei sarebbero presto ridotti ad un ruolo marginale nell'economia mondiale. E mentre Cina e Asia diventano il primo polo della crescita mondiale, l'Euro sarebbe destinato a disintegrarsi. A causa della divisione o insufficiente unione politica la percezione sociale di un declino ineluttabile si va già diffondendo, impedendoci di guardare con fiducia al futuro e di compiere scelte lungimiranti.

La letteratura politica ed economica sui beni pubblici ci dice che l'unico modo per gestirli in modo efficiente è di delegare l'autorità decisionale riguardo i beni pubblici europei a livello europeo. La centralizzazione a livello europeo implica ovviamente una responsabilità solo per i beni pubblici che riguardano l'insieme dei cittadini europei. Mentre quelli rilevanti solo al livello regionale e nazionale devono rimanere di competenza regionale e nazionale. Però, una maggiore delega di poteri a livello europeo richiede la democrazia, richiede che i cittadini europei abbiano il potere di prendere le decisioni ultime sugli orientamenti politici relativi alla gestione dei beni pubblici europei. Come sostiene Jürgen Habermas, il principio della democrazia moderna richiede che i cittadini possano considerarsi come gli autori delle leggi che a loro si applicano.

I primi 50 anni dell'integrazione europea hanno seguito il modello del dispotismo illuminato in cui grandi statisti come Adenauer, Schuman e De Gasperi, Schmitt e Giscard D'Estaing, Kohl e Mitterrand, sono stati capaci di inventare l'integrazione europea e di imporla a un'opinione pubblica consenziente. Questo non vale più. Alcuni referendum, come quelli in Francia, Olanda, Irlanda e Danimarca lo dimostrano. I cittadini europei vogliono poter decidere su come i beni pubblici europei siano gestiti. Vogliono avere l'ultima parola sulle politiche europee. E' un punto decisivo in teoria e filosofia politica. Si dice spesso che gli Stati membri sono sovrani e non vogliono cedere la sovranità a un governo europeo. Ma questo punto di vista è incompatibile con la democrazia moderna. Non sono gli Stati a essere sovrani, bensì i cittadini. I cittadini sono l'autorità ultima che crea i governi come proprio agente per implementare e difendere i loro interessi. In altre parole stati e governi appartengono ai cittadini e non il contrario. E i cittadini recupereranno a livello europeo la sovranità di fatto già persa a livello nazionale.

Ne segue che i cittadini europei devono poter eleggere un governo europeo che gestisca i beni pubblici europei, così come eleggono governi regionali e nazionali per gestire i beni pubblici regionali e nazionali. Se i cittadini non appartengono ai governi, ma sono i proprietari dei beni pubblici di cui affidano la gestione ai loro governi, allora non c'è contraddizione tra essere un proprietario di beni pubblici a livello regionale, nazionale ed europeo, così come posso avere una bicicletta ed una macchina. Unendo economia politica e teoria politica dobbiamo riconoscere che una parte limitata ma importante di beni pubblici creati dall'introduzione dell'euro e dell'Unione Monetaria richiede oggi la creazione di un governo economico europeo, che sia controllato democraticamente e collettivamente dai cittadini europei.

A molti può sembrare utopico, ma è l'unico modo di gestire l'Europa in modo efficiente e democratico. L'utopia è gestire l'Unione Europea come fatto nei precedenti 50 anni. O riconosciamo questa trasformazione o l'Unione scomparirà.

Può sembrare che proponga una rivoluzione. Ma è una rivoluzione che in parte è già accaduta. I beni pubblici europei sono una realtà, oggi. L'Unione europea ha già creato molte delle istituzioni necessarie per gestire un governo economico europeo. Il problema è che oggi il governo economico europeo è quasi esclusivamente intergovernativo e i governi nazionali non sono in grado di cooperare, specialmente quando sono chiamati a decidere all'unanimità. Recentemente la Cancelliera Merkel accanto a Sarkozy ha detto "il governo economico siamo noi", come Louis XIV diceva: "L'Etat, c'est moi!". Ma una parte non può mai governare il tutto, e la coda non può guidare il cane. Vanno rispettati gli imperativi democratici del pensiero politico moderno nel costruire un governo economico europeo.

Il trattato di Lisbona ci permette in parte di farlo, grazie all'ingegno di Giuliano Amato, che ha istituito (art. 294) la procedura legislativa ordinaria, che prevede che le leggi dell'Unione, ovvero direttive e regolamenti, entrino in vigore su proposta della Commissione e approvazione del Consiglio dei ministri e del Parlamento europeo. È la co-decisione del Parlamento che permette ai cittadini europei di esercitare un controllo diretto sul meccanismo decisionale europeo. Il governo economico europeo deve essere un governo cui i cittadini europei delegano un compito di gestione coerente dei beni pubblici europei alla Commissione, controllata dal Consiglio e dal Parlamento. In altre parole l'Unione avrebbe già le istituzioni necessarie per la gestione efficiente e democratica della repubblica europea.

Ciò nonostante, serve una rivoluzione europea che non ricordi quelle del XVIII secolo (rivoluzione francese e americana) ma piuttosto quelle del XVII secolo, dell'Inghilterra, quando il Parlamento inglese assunse poteri dal re. Oggi il re sono i governi nazionali riuniti nel Consiglio e il Parlamento deve ottenere poteri per i rappresentati dei cittadini europei. È una battaglia che riguarda i valori fondamentali della storia europea: la libertà e l'uguaglianza, la sovranità e la democrazia dei cittadini. Soprattutto, dobbiamo prendere coscienza che come europei abbiamo interessi comuni che richiedono un impegno comune per preservare ciò che è un beneficio per noi tutti.

La repubblica europea è già una realtà, ma governarla democraticamente è un grande e necessario passo avanti. Come disse Willy Brandt: "questa Europa appartiene a tutti noi." Grazie.