

L'utopia del governo delle regole

di Nicola Verola

Cosa dimostra la crisi della scorsa primavera, quando i mercati hanno scommesso non tanto sull'insolvenza finanziaria della Grecia, quanto contro la "solvibilità politica" e credibilità dell'Europa. Il pacchetto di salvataggio ha evitato il tracollo, ma non tocca le cause profonde della crisi; né l'Unione sembra avere tratto le necessarie lezioni da quegli avvenimenti, impegnandosi per costruire un reale governo dell'economia europea.

La crisi della primavera 2010 sarà probabilmente ricordata come uno dei passaggi più delicati della storia del processo di integrazione europea. Per alcune settimane, a cavallo fra marzo e aprile, si è realmente temuto che l'attacco dei mercati ai titoli di Stato greci fosse inarrestabile, che l'onda di piena avrebbe finito con il travolgere altri Stati membri e che fosse a repentaglio la stessa sopravvivenza dell'Euro.

Il pacchetto di salvataggio: collasso schivato, ma restano le cause profonde della crisi

Fortunatamente, di fronte allo spettro di un collasso dell'Eurozona i capi di Stato e di governo hanno avuto uno scatto d'orgoglio approvando, lo scorso 7 maggio, un "pacchetto di salvataggio" che ha consentito, almeno nel breve termine, di scongiurare il rischio di un *default* della Grecia. Sullo slancio di questa decisione è stato poi approntato un meccanismo permanente di stabilizzazione dell'Euro in grado di mobilitare risorse finanziarie per un ammontare complessivo di 750 miliardi di Euro¹.

Una decisione per molti versi storica, non solo perché ha permesso di spegnere i principali focolai di crisi, ma anche perché consentirà di ovviare, almeno in parte, ad uno dei principali elementi di debolezza dell'Eurozona: l'assenza di strumenti per fare fronte a gravi squilibri economici che colpiscano uno o più Stati membri. Finora l'ipotesi di una "solidarietà macroeconomica" nei confronti dei partner in difficoltà era sempre stata osteggiata dagli Stati che contribuiscono maggiormente al bilancio comunitario: non a caso i Trattati prevedono, come regola generale, il divieto di intervenire a sostegno di uno Stato membro in difficoltà (la cosiddetta "*no bail out clause*") e solo come *ultima ratio* contemplano la possibilità di concedere assistenza finanziaria ad uno Stato membro "seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo" (art. 122). Il "Meccanismo" rompe questo tabù mettendo a disposizione dell'Eurogruppo un'arma per contrastare quantomeno gli squilibri di origine finanziaria. In prospettiva, esso potrebbe poi favorire la nascita di strumenti di intervento ancora più ambiziosi. Soprattutto se si seguisse il suggerimento -

¹ La parte più importante del Meccanismo di salvaguardia è lo "special purpose vehicle" da 440 miliardi su cui l'Eurogruppo ha raggiunto un'intesa lo scorso 6 giugno. A ciò vanno aggiunti i 60 miliardi messi a disposizione dalla Commissione sul bilancio comunitario e i 250 che potrebbero essere mobilitati a seguito di un accordo con l'FMI.

avanzato, fra gli altri, dal Ministro tedesco Schauble - di affiancare al fondo finanziario anticrisi una "Euro-restrukturierungsfazilitaet", che consenta di venire incontro anche ai problemi dell'economia reale degli Stati membri in difficoltà².

Grazie a queste decisioni, l'Unione Economica e Monetaria è riuscita a uscire dall'occhio del ciclone, il che consente ora di guardare al futuro con ragionevole fiducia. Passare troppo in fretta dal sollievo all'autocompiacimento sarebbe però prematuro e forse anche rischioso, per almeno due ordini di ragioni. La prima, immediata, è che non è scontato che la partita possa dirsi conclusa con una definitiva vittoria dei governi e delle istituzioni europee sulla "speculazione" finanziaria (sempre che di speculazione si trattasse...)³. La seconda, più di fondo, è che se l'intervento dei capi di Stato e di governo ha consentito di combattere le cause immediate della crisi – la situazione delle finanze pubbliche di alcuni Stati membri e l'ondata di panico diffusasi nei mercati – non sembra averne rimosso le cause profonde: quell'insieme di debolezze strutturali e di lacune che hanno impedito al sistema europeo di "governance dell'economia" di prevenire l'insorgere della crisi e di combatterla efficacemente una volta scoppiata.

Un rigore eccessivo, il costo della non Europa

Per quanto riguarda il primo aspetto, non è scontato che le misure di risanamento imposte alla Grecia siano realmente sostenibili. Gli aiuti (o meglio, le garanzie) fornite dagli altri Stati membri consentiranno ad Atene di finanziarsi per un po' senza ricorrere al mercato, ma è pur vero che i debiti contratti dovranno prima o poi essere onorati, al tasso non trascurabile del 5%. La prospettiva non è particolarmente rosea, se si considera che la "cura" imposta dall'FMI e dai partner comunitari rischia di far piombare la Grecia in una pesante recessione. Se la situazione dovesse degenerare, il rischio di *default* potrebbe tornare drammaticamente d'attualità: nel qual caso, le misure di sostegno approvate dai capi di Stato e di governo sarebbero servite soltanto a ritardare il *redde rationem*.

Seppure in maniera meno dirimpente, problemi di sostenibilità potrebbero porsi anche per le misure di risanamento che altri governi hanno adottato con l'obiettivo di convincere i mercati del loro "ravvedimento". Alcuni osservatori temono infatti che il troppo rigore finisca con l'uccidere sul nascere la ripresa; e non sono solo economisti "liberal" come Paul Krugman ma anche bastioni del liberismo come *l'Economist*. Negli uni e negli altri, ciò che desta preoccupazione è il fatto che il fervore rigorista si sia impossessato non solo degli Stati relativamente "dissestati", come era giusto che avvenisse, ma anche di quelli che hanno i bilanci in ordine e dovrebbero farsi carico, piuttosto, di sostenere la domanda europea.

² L'idea di dotare l'Unione di forme di intervento più efficaci per fare fronte alle crisi non è nuova; è stata sostenuta, negli ultimi anni, da personaggi di primo piano della politica europea, come Giuliano Amato nel 2009.

³ Nelle settimane "calde" della crisi, i comunicati ufficiali e le dichiarazioni dei leaders europei hanno spesso individuato nella speculazione finanziaria il "nemico" comune da combattere a tutti i costi. Questa scelta di comunicazione ha fatto storcere il naso ad alcuni economisti, che in molti casi hanno difeso la "razionalità" del comportamento dei mercati, cioè dei risparmiatori, di fronte agli squilibri economici interni alla UEM. La *ratio* alla base della scelta di incolpare un "nemico" per definizione nebuloso come la "speculazione" era tuttavia politica prima che economica, e gli va riconosciuto il merito di avere posto fine al pericoloso "blame game", il gioco delle accuse reciproche, cui gli Stati membri si erano abbandonati in precedenza.

Potremo giudicare soltanto ex post se lo zelo rigorista di questi mesi sia frutto di errori di valutazione o di un peso eccessivo della "cultura della stabilità" tedesca. È fin d'ora certo, però, che a determinarlo contribuiscono, oltre che le esigenze di risanamento delle finanze di alcuni Stati membri, anche fattori di carattere istituzionale. Non è un mistero che le aspettative dei mercati siano state condizionate, nelle settimane "calde" della crisi, anche dall'impressione - non del tutto infondata - che l'Unione non avesse la forza, la volontà e gli strumenti per raddrizzare una situazione che appariva sempre più compromessa. Per calmare i mercati si è dovuti quindi ricorrere a un intervento ancora più "muscoloso" di quanto sarebbe stato necessario se ad essere in ballo fosse stata solo la credibilità dei libri contabili.

Il problema non riguarda, d'altra parte, soltanto il "quantum" delle manovre finanziarie necessarie a ridare credibilità alla "governance economica" europea, ma lo stesso "quid" del rapporto fra l'Europa e i mercati finanziari. I leader europei dovrebbero probabilmente chiedersi come mai i mercati siano molto più esigenti con l'Unione che non con paesi come il Giappone e gli Stati Uniti, che non brillano certo per disciplina di bilancio. La risposta è che in un sistema come quello europeo, caratterizzato da considerevoli problemi di azione collettiva e di conseguenza da una capacità limitata di incidere sui processi economici globali, l'unico "argomento" che gli Stati membri possono spendere per condizionare favorevolmente le aspettative dei mercati è il rigore finanziario. Probabilmente, riuscirebbero a riscuotere lo stesso livello di fiducia con meno lacrime e meno sangue se l'Unione fosse percepita come un'entità coesa e come un attore pienamente credibile sulla scena internazionale. Il "costo della non Europa", oggi, è l'imposta occulta - in termini di eccesso di rigore - che gli europei sono chiamati a pagare a causa della loro mancanza di coesione.

C'è da augurarsi che questo balzello auto-inflitto non gravi troppo pesantemente sulla competitività della UE. Ne andrebbe di mezzo, in caso contrario, la stessa tenuta dell'impalcatura di sostegno costruita attorno all'Euro.

Le carenze della governance economica europea

La seconda ragione per non cadere nella trappola dell'autocompiacimento riguarda le cause profonde della crisi. Cause che hanno a che fare con le debolezze e le carenze strutturali del sistema di governance europeo dell'economia, prima ancora che con la politica di bilancio del governo di Atene.

Se i meccanismi di governance economica dell'Unione avessero funzionato correttamente, le finanze greche sarebbero state "riprese" ben prima che la situazione divenisse ingestibile; non si sarebbe dovuto ricorrere ad estenuanti negoziati fra cancellerie per individuare soluzioni "ad hoc"; non ci si sarebbe scontrati per settimane con i veti unilaterali di un solo Stato membro, per quanto importante come la Germania, e l'aiuto dei partner sarebbe intervenuto prima che i mercati pretendessero interventi straordinari. Con il risultato che il piano di risanamento si sarebbe potuto ispirare quasi sicuramente a maggiore gradualità.

A determinare questa impressionante catena di *défaillance* hanno contribuito sicuramente una serie di circostanze straordinarie e non pochi errori di valutazione. Ma né gli uni né gli

altri avrebbero potuto portare l'Unione sull'orlo del baratro se non si fossero innestati su, e non fossero stati amplificati da, alcuni problemi strutturali che risalgono alla stessa fase di progettazione della UEM. L'intera architettura nata con il Trattato di Maastricht poggia, infatti, su una serie di assunti di politica economica che si sono rivelati solo in parte corretti: il primo è che il governo federale della moneta possa fare a meno di istituzioni politiche federali; il secondo è che gli obiettivi di stabilizzazione possano essere raggiunti affiancando alla politica monetaria centralizzata un coordinamento piuttosto blando delle politiche fiscali; il terzo è che, per rendere credibile la politica fiscale basti disciplinarla attraverso una "regola" rigida e immutabile. Il quarto è che il rischio di squilibri economici intra-UE sia destinato a scomparire grazie alla graduale convergenza delle economie. Tutto il dibattito di questi mesi sul rafforzamento della *governance* economica europea dà per scontati questi stessi postulati. Sarebbe invece importante sottoporli ad un rigoroso vaglio critico se si vuole evitare di ripetere gli errori del passato.

La "success story" della Politica monetaria

A dieci anni dal lancio della moneta unica, l'unico assunto che si è mostrato complessivamente corretto è quello relativo all'autonomia della politica monetaria. Si può discutere se la BCE abbia mostrato, nel tempo, un certo "penchant" deflazionista o se la sua azione, alla lunga, risenta piuttosto della mancanza di un contraltare "politico", ma resta il fatto che in questi dieci anni il governo della moneta è stato assicurato.

Gli eventi degli ultimi mesi potrebbero poi portare a una importante evoluzione del ruolo della Banca Centrale Europea. A margine dell'Ecofin del 9-10 maggio, infatti, l'istituto di Francoforte ha annunciato la decisione di intervenire nei mercati secondari dei titoli del debito pubblico per difendere i paesi sotto pressione. È un aggiustamento di rotta rilevante, se si considera che finora l'Eurotower si è sempre attenuta scrupolosamente alle disposizioni del Trattato, che sottolineano la sua autonomia e le assegnano l'obiettivo primario di combattere l'inflazione.

Questo misto di ortodossia e circospezione ha consentito finora alla BCE di gestire efficacemente l'Euro e le ha permesso di costruirsi una reputazione a livello internazionale; ma l'ha anche relegata dentro una torre d'avorio, con le controindicazioni che sono emerse prepotentemente nella mezz'ora di follia vissuta da Wall Street il 6 maggio scorso. Il "mito metropolitano" diffusosi nelle ore successive al crollo degli indici voleva che l'ondata di panico fosse stata generata dall'errore di un operatore, che avrebbe digitato "miliardi" anziché "milioni" in un'operazione di compravendita. Sembra invece che all'origine vi fosse una dichiarazione di Trichet che aveva dato l'impressione di considerarsi uno spettatore neutrale nella crisi del debito sovrano. Evidentemente anche il tempio della finanza si aspetta, di fronte ad una crisi di tali proporzioni, che le banche centrali si sentano parte in causa. E ha reagito di conseguenza quando ha avuto sentore che il presidente della BCE la pensava diversamente.

Con il nuovo orientamento, la BCE comincia ad interpretare il suo mandato in modo meno settoriale, incorporando anche considerazioni di carattere generale nella "equazione" che la porta a definire la politica monetaria della UEM. Il che non vuol dire che sia diventata "lassista" o che stia rinunciando alla propria autonomia: semmai, vuol dire che sta diventando un po' più simile alla FED. La Banca centrale americana ha come compito

statutario tanto la lotta contro l'inflazione quanto lo stimolo alla crescita, e deve trovare di volta in volta il punto di equilibrio fra le due "missioni". Nel farlo, essa interagisce con gli altri centri di potere del paese. Non prende "ordini" ma si confronta con il potere politico e ne influenza le scelte. In altri termini, ha un atteggiamento autonomo, non autistico. Uscendo dall'isolamento dorato a cui i Trattati la condannano, la BCE potrebbe fare altrettanto.

L'ampliamento del mandato della BCE non vuol dire, tuttavia, che essa possa gestire da sola l'intera politica economica dell'Eurozona. La politica monetaria, da sola, può molto ma non tutto, e per funzionare al meglio deve inserirsi all'interno di un "policy mix" ben dosato; il che ci porta alle vere note dolenti del sistema europeo di *governance* dell'economia.

I limiti del coordinamento

Meno realistico si è rivelato l'assunto in base al quale, per far funzionare la UEM, non sarebbe necessario prevedere una politica fiscale comune.

In base al principio di attribuzione - uno dei cardini dell'ordinamento europeo - l'Unione non può definire gli strumenti necessari alla sua azione ma si deve attenere, di volta in volta, alle singole "basi giuridiche" previste dai Trattati. In ambito fiscale, essa può promuovere (senza grandi strumenti di pressione) un coordinamento delle politiche economiche nazionali e può imporre, almeno in linea teorica, una certa disciplina di bilancio agli Stati membri, ma nulla di più⁴. L'esperienza ha dimostrato, qualora ve ne fosse bisogno, che questi strumenti sono insufficienti. Soprattutto perché basati prevalentemente sul principio del coordinamento che - come ha scritto Jean Monnet nelle sue memorie - "favorisce la discussione, ma non consente di decidere".

Nel caso della politica economica europea il coordinamento non può funzionare perché è sempre soggetto a veti nazionali (come hanno dimostrato le prime settimane della crisi), non riesce a prevenire comportamenti di tipo "free rider" (come quello posto in essere dalla Grecia nascondendo i dati del suo deficit pubblico) e ha dei "costi di transazione" - tempo, risorse ed energie spese per raggiungere l'accordo - altissimi che, nel caso della crisi greca, si sono rivelati particolarmente gravosi. In ossequio al principio del coordinamento, infatti, non si è intervenuti su Atene quando lo si poteva fare in maniera relativamente indolore⁵ e si è lasciato incancrenire la situazione. Quando il "caso Grecia" è scoppiato, si è perso un tempo infinito fra veti reciproci, diatribe e recriminazioni, facendo montare l'isteria dei mercati. Così, quando finalmente si è deciso di agire ci si è accorti che i costi dell'intervento erano lievitati enormemente. Nel febbraio 2010 i giornali economici

⁴Lo stesso Meccanismo di stabilizzazione è stato istituito a partire da una "base giuridica" esistente (l'art. 122 del Trattato) e mantiene un carattere rigorosamente settoriale; non istituisce una "disponibilità di cassa" da cui l'Unione può attingere per le esigenze che gli si dovessero presentare, ma solo un meccanismo di prestiti bilaterali che gli Stati membri possono utilizzare in casi specifici e ben delineati, e con il consenso di tutti.

⁵ Le prime avvisaglie di nervosismo dei mercati nei confronti dei titoli greci risalgono agli inizi del 2009. In quella occasione, bastarono le dichiarazioni rassicuranti dell'allora Ministro delle finanze tedesco Steinbrück a riportare la calma e ad evitare un allargamento dello "spread" fra i titoli greci e quelli tedeschi. Era quello il momento opportuno per chiedere ad Atene delle misure di risanamento.

parlavano di un sostegno di 15 miliardi di Euro. A marzo, la cifra era salita a 40 miliardi, per arrivare a 110 a fine aprile. Ma il mercato era ormai talmente scatenato che per ammansirlo gli Stati membri hanno dovuto predisporre, fra maggio e giugno, un meccanismo da 750 miliardi di Euro.

A partire da quel momento, la parola d'ordine, a Bruxelles e nelle capitali, è diventata "rafforzare la *governance* economica europea". La riflessione ha coinvolto i capi di Stato e di governo, la "Task force" creata dal Presidente Van Rompuy, il Consiglio - nelle sue formazioni Affari Generali e ECOFIN - e la Commissione. Sulla base di questo lavoro, la Commissione ha prodotto già due comunicazioni che dovrebbero tradursi, in autunno, in una serie di proposte legislative.

Oltre a prospettare un "irrobustimento" del patto di stabilità, la Commissione formula una serie di proposte miranti a ridurre gli squilibri macroeconomici fra gli Stati membri e a stabilire un coordinamento più stretto nella definizione delle manovre economiche dei singoli Stati membri. Sotto il primo profilo, l'esecutivo comunitario propone in pratica di estendere la logica del "patto di stabilità", al di là della politica di bilancio, ad altri squilibri macroeconomici degli Stati membri, come il debito pubblico, l'andamento dei conti correnti, l'esposizione debitoria nei confronti dell'estero. L'obiettivo sarebbe quello di mettere a punto un meccanismo di allarme basato su una serie di indicatori e un'analisi di tipo quantitativo che consenta di individuare i paesi potenzialmente a rischio. Sotto il secondo profilo, l'idea è quella di favorire un coordinamento ex ante delle politiche economiche attraverso la presentazione nella prima parte dell'anno di programmi di stabilità e convergenza e di programmi nazionali di riforma, che verrebbero poi sottoposti a una valutazione preliminare da parte delle istituzioni comunitarie, prevedendo anche sanzioni per chi non rispetta le regole⁶. Questo "semestre europeo" dovrebbe assicurare la coerenza con gli impegni europei dei progetti di bilancio nazionali, che potranno essere predisposti e presentati ai parlamenti nazionali a partire da luglio.

Si tratta di proposte sensate – che saranno verosimilmente adottate dal Consiglio Europeo già nel mese di ottobre - nella misura in cui mirano a dissuadere comportamenti di tipo "free rider", ma non risolutive: non cambiano infatti la filosofia di fondo del sistema, che è quella di ovviare all'assenza di una politica economica comune con l'imposizione di una serie di parametri e di *benchmarks* sempre più articolati ai governi nazionali.

L'utopia del "governo delle regole"

Il terzo assunto maastrichtiano, la pretesa di gestire la politica fiscale attraverso una regola "aurea", è coerente con la tendenza (da sempre presente nel processo di integrazione) a "mettere fra parentesi" la politica – intesa come mediazione o scontro fra interessi e visioni alternative – per privilegiare la ricerca di soluzioni "tecniche" ottimizzanti. L'idea di fondo è sostituire il rapporto di forza con la massimizzazione del benessere aggregato, la

⁶ Le proposte legislative della Commissione saranno presentate verso fine settembre, con l'idea di ottenere un definitivo "endorsement" politico al Consiglio Europeo di ottobre. Tutt'altro che agevole, però, è la discussione sui parametri cui fare riferimento. L'Italia, con altri Stati membri, ritiene che occorra prendere in considerazione il "debito aggregato", pubblico e privato; altri insistono sul solo debito pubblico. Ennesima dimostrazione di quanto sia difficile governare con le sole regole.

dialettica con la gestione, il progetto con il processo, le scelte con le regole. Questo approccio ha dato e dà il meglio di sé nelle politiche regolatorie che hanno accompagnato la creazione e che consentono la gestione del mercato unico. Applicato ad ambiti con maggiore gradiente politico, come la politica economica, esso mostra però una serie di limiti.

In una collettività fondata sul "rispetto delle regole" la devianza ha un impatto catastrofico, perché delegittima le stesse basi dell'azione collettiva. Non avviene la stessa cosa negli organismi che basano la propria credibilità anche su altri fattori, come l'autorevolezza delle istituzioni, l'adesione a principi comuni, la capacità di adottare decisioni, la sintonia ("responsiveness") con le esigenze dei cittadini, il dibattito pubblico che precede le decisioni, ecc. In questi sistemi, il mancato rispetto delle regole è un atto riprovevole cui porre rimedio, non un "vulnus" esistenziale. Non a caso, la California, che pesa sul PIL americano molto più di quanto la Grecia pesi sul PIL della UE, è giunta più volte sull'orlo della bancarotta senza che nessuno abbia mai temuto per la sopravvivenza degli Stati Uniti e della loro moneta.

In secondo luogo, per quanto possa sembrare una banalità, non è affatto agevole imporre delle regole a dei governi e parlamenti sovrani. Dato che le autorità europee non dispongono di alcun potere sostitutivo nei confronti delle autorità nazionali, bisognerebbe almeno pensare a un sistema di incentivi e disincentivi per indurre i governi a rispettare le regole del patto di stabilità. Invece, l'Europa dispone soltanto di un "bastone" al tempo stesso rigido e fragile, come la procedura per i disavanzi eccessivi, e non può avvalersi in pratica di nessuna carota.

D'altra parte, e siamo al terzo limite, per evitare che le regole divengano "stupide" è necessario poterle adeguare alle circostanze. Ma le regole del patto di stabilità possono essere cambiate soltanto con l'accordo di tutti gli Stati membri dell'Unione Economica e Monetaria, il che significa che, quando si rivelano irrealistiche, l'unica alternativa è disattenderle. È successo nel 2003, quando Francia e Germania (con una mano da parte della presidenza italiana) sono riuscite a farsi "assolvere" dal peccato di deficit eccessivo. Ed è successo in modo massiccio negli ultimi anni quando, per effetto della crisi, si è deciso di sospendere il patto. Come spesso accade a chi è stato a lungo compresso da regole troppo rigide, il risultato è stata un'ebbrezza collettiva, che ha portato i deficit pubblici, e non solo quelli greci, alle stelle.

Infine, ed è forse il limite più grave, il governo delle regole è geneticamente incapace di affrontare le situazioni di crisi. Per la semplice ragione che le crisi sono causate quasi sempre da eventi straordinari e imprevedibili che per loro stessa natura sfuggono tanto alle possibilità di previsione quanto alle capacità di reazione di qualsiasi "set" precostituito di regole e norme comportamentali.

L'utopia di un "governo delle regole" che sollevi le classi dirigenti dall'onere di operare delle scelte è quindi quasi per definizione irrealizzabile. Anzi, è persino pericolosa, perché porta a cullarsi in un illusorio senso di sicurezza, quasi che agendo "by the book" ci si ponga al sicuro da qualsiasi fonte di incertezza. L'equivalente, in termini di *policy*, di costruirsi attorno linee Maginot sempre più inespugnabili ma inesorabilmente condannate

ad essere aggirate dalla storia. Ci si può sforzare quanto si vuole di prevenire le crisi, ma non si può pretendere di conoscere in anticipo tutti i possibili fattori di destabilizzazione: ve ne saranno sempre di nuovi e imprevisi. E questo vale anche per l'Unione. La prossima crisi europea sarà quasi sicuramente diversa da quelle che abbiamo conosciuto finora, e quasi sicuramente sfuggirà a tutti gli scenari elaborati dagli analisti di Bruxelles. Per prepararsi ad affrontarla sarebbe molto più utile dotare l'Unione di strumenti che le consentano, al momento opportuno, di fare fronte all'imprevisto piuttosto che cercare di esorcizzarlo.

Il problema, insomma, non è tanto la qualità o la "durezza" delle regole ma piuttosto il fatto che le regole, da sole, non possono sostituire la politica. E rafforzarle serve a poco, se non si colma questa lacuna di fondo. In risposta alla crisi, l'Unione sembra però orientata a fare "*more of the same*" piuttosto che a fare qualcosa di diverso. Gli Stati si stanno svenando con misure di rigore finanziario che dovrebbero dimostrare ai mercati il loro "ravvedimento", mentre il Consiglio Europeo si appresta ad approvare le proposte della Commissione volte a rafforzare il patto di stabilità che, come abbiamo visto, porteranno probabilmente ad un affinamento dei meccanismi attualmente previsti dai Trattati, ma non ne muteranno al fondo la *ratio*, che resterà basata sul principio del coordinamento, con tutti i suoi limiti e le sue inefficienze. Difficile immaginare che possano rappresentare un punto di svolta sotto il profilo del rafforzamento della *governance* economica europea.

Il miraggio della convergenza

Si è rivelato puro "*wishful thinking*", infine, il quarto assunto, in base al quale le economie europee sarebbero dovute convergere spontaneamente. A raggiungere l'obiettivo avrebbero dovuto contribuire il vincolo esterno della moneta unica, le dinamiche "*virtuose*" generate dall'integrazione economica e la circolazione delle "*best practices*". Il surplus commerciale tedesco e i differenziali nei tassi di inflazione stanno però a dimostrare quanto sia difficile colmare il "gap" di competitività fra Stati membri. La moneta unica ha dato, per un po' di tempo, l'impressione che il problema non esistesse, creando un "effetto ricchezza" in alcuni Stati membri e mantenendo bassissimi gli "spread" fra i tassi di interesse; ma era prevedibile che i nodi venissero prima o poi al pettine.

Malgrado la tentazione, non aiuta ricorrere all'abusatissimo apologo della formica e della cicala per spiegare l'accaduto, perché non tiene conto della interconnessione delle economie (le "formichine tedesche" hanno potuto superare l'inverno della crisi economica anche grazie al fatto che gli europei hanno assorbito il loro surplus commerciale), e soprattutto perché non tiene conto che la perdita di competitività di alcuni Stati nei confronti della Germania non è il "marchio" di una colpa o di comportamenti moralmente riprovevoli, ma un fenomeno di natura schiettamente economica.

⁷ Era questo, a ben vedere, uno degli scopi dei meccanismi di "open coordination" della strategia di Lisbona lanciata, non a caso, agli inizi del decennio, poco dopo l'avvio della terza fase della UEM e poco prima dell'emissione delle prime banconote in Euro. La stessa filosofia ispira la nuova "strategia 2020" che le istituzioni europee stanno mettendo a punto.

Fuor di metafora, pochi economisti dello sviluppo concorderebbero con l'assunto secondo cui se si crea un'unione valutaria fra Stati più competitivi e Stati meno competitivi i secondi "agganceranno" automaticamente i primi. Anzi, molti risponderebbero che senza trasferimenti di risorse dalle zone più ricche a quelle più povere, senza investimenti, senza politiche di sviluppo e incentivi all'innovazione, il "gap" di competitività tenderà semmai ad allargarsi.

Ma se le cose stanno così, è poco probabile che il divario di competitività all'interno della UEM si possa riassorbire da solo o per effetto di esercizi prevalentemente declaratori come la Strategia di Lisbona. E questo è un problema, soprattutto se si considera che gli Stati che perdono terreno non possono recuperarlo, come era prassi prima dell'introduzione dell'Euro, attraverso la svalutazione.

Se si vuole evitare che la UEM venga percepita soltanto come l'entità che impone una riduzione del costo del lavoro – l'unica strada che resta per recuperare produttività – occorre ipotizzare degli strumenti alternativi per sostenere gli sforzi degli Stati dell'Eurozona in "difetto di competitività". Strumenti di natura diversa rispetto a quelli della politica di coesione (allo stato attuale, l'unica politica "ridistributiva" dell'Unione), perché dovrebbero essere flessibili (mentre i fondi strutturali e di coesione operano sulla base di una programmazione pluriennale), mirati (laddove i fondi rispondono ad una chiave di ripartizione prefissata, negoziata periodicamente), legati a forme di condizionalità (mentre i fondi sono sostanzialmente versati senza contropartite), studiati anche per sopperire a esigenze di carattere congiunturale o per incentivare iniziative volte al rilancio della competitività (esigenze e iniziative non necessariamente riconducibili ad un ritardo di sviluppo), sganciati dalla logica prevalentemente regionale che caratterizza i fondi strutturali e diretti agli Stati membri dell'Unione Economica e Monetaria. Insomma, dovrebbero essere per l'Eurozona strumenti di politica economica in senso più ampio piuttosto che strumenti di politica regionale e di coesione. Il che fa tornare d'attualità le proposte miranti a consentire l'emissione di bond europei con cui finanziare iniziative di sviluppo, o istituire una "lending facility" europea che non si limiti a sostenere le finanze degli Stati membri "attaccati" dalla speculazione, come il "meccanismo di stabilizzazione", ma li aiuti a ritrovare la strada della competitività.

Dalla "governance" al governo economico

Le osservazioni che precedono collocano sotto una luce diversa gli eventi della primavera scorsa. Se ne può trarre la conclusione che, a partire da un dato momento, i mercati non abbiano più scommesso sull'insolvenza finanziaria della Grecia ma contro la "solvibilità politica" dell'Europa, "giocando" sui suoi elementi di debolezza e sulle divisioni fra Stati membri. Ma se le cose stanno così, nessuno stanziamento - per quanto imponente - riuscirà a convincerli fino in fondo e per sempre della serietà e sostenibilità degli impegni europei. Perché per restituire credibilità alla "governance economica" europea bisognerebbe dimostrare innanzitutto la volontà di colmare le lacune che abbiamo evidenziato: fare una scelta netta nel senso della creazione di un vero e proprio governo dell'economia. L'espressione viene spesso utilizzata per designare, in generale, un rafforzamento di alcuni strumenti di *governance* economica già esistenti, ma le cose non sono così semplici. A differenza dell'attuale "sistema di *governance*", infatti, un governo economico dovrebbe poter definire i propri strumenti di azione senza scontrarsi, ogni volta, con i limiti imposti

dal principio di attribuzione e con le rigidità di un sistema in cui ogni cambiamento di una certa rilevanza può essere deciso soltanto all'unanimità.

Inoltre, a differenza dell'attuale "sistema", un governo dell'economia dovrebbe poter arbitrare di volta in volta – in funzione della congiuntura politico-economica o dell'esigenza di rispondere a eventi straordinari – fra diversi valori di riferimento, quali la stabilità finanziaria, la crescita, l'inflazione, l'occupazione, ecc; in altri termini dovrebbe poter operare delle scelte e non solo attenersi meccanicamente a "regole auree" valide una volta per tutte. Infine, un vero governo economico dovrebbe essere in grado di adottare, all'occorrenza, decisioni non consensuali, ad esempio disponendo trasferimenti di risorse verso zone in difficoltà dell'area Euro. Dovrebbe poter prendere decisioni strategiche in vista dell'interesse comune, quindi, e non solo limitarsi a coordinare le politiche degli Stati membri. Insomma, il passaggio dal "sistema di *governance*" al "governo dell'economia" comporterebbe un vero e proprio salto paradigmatico, con la decisione di trasferire a livello europeo le principali leve di politica economica.

Un'evoluzione del genere, però, è concepibile soltanto in presenza di una serie di condizioni: una considerevole fiducia reciproca fra le élite politiche e culturali del continente, un sentimento di solidarietà diffuso fra i cittadini di tutta l'Unione e una buona dose di coraggio politico da parte delle classi dirigenti europee. Occorre infatti una grande fiducia reciproca per accettare che le decisioni fondamentali in materia di politica economica vengano adottate collettivamente, se necessario anche contro la volontà di singoli Stati membri. E solo in presenza di questa condizione "sociologica" si può pensare di introdurre quelle procedure di carattere maggioritario che da sole consentirebbero al "governo economico" di funzionare. Allo stesso modo, occorre una grande solidarietà per essere pronti ad accettare di trasferire risorse ad altri componenti della comunità politica in nome del benessere collettivo. E se questo sentimento è debole o inesistente, diventa difficile ipotizzare che politiche con implicazioni distributive come quelle attinenti al governo dell'economia possano essere sottoposte a procedure decisionali diverse dall'unanimità.

Per quanto riguarda la terza condizione, infine, occorre grande coraggio politico per riconoscere che, nel momento in cui si ammette che i processi economici dell'Eurozona travalicano quelli dei singoli Stati membri, occorre anche porsi il problema di come gestirli congiuntamente. Perché investire sulla creazione di un autentico governo dell'economia significa rinunciare a tradizionali rendite politiche nazionali per creare qualcosa di realmente nuovo a livello europeo.

La grande incognita è se i cittadini e le élite politiche del continente nutrano questa fiducia, coltivino questo spirito di solidarietà e possiedano questo coraggio. La risposta, in questa fase del processo di integrazione, è probabilmente no. Ma c'è da sperare che prima o poi il vento cambi: perché fino a quando gli europei non decideranno di prendere in mano il loro destino, saranno gli eventi internazionali – sotto forma oggi di turbolenze finanziarie, domani di qualcos'altro – a decidere al posto loro.