

La moneta unica tra difetti di costruzione e prospettive di riforma

di Davide Sardo

17-01-2016

In un recente articolo, intitolato "25 years on: How the euro's architects erred", Charles Grant (direttore del Center for European Reform, think tank di matrice europeista con sede a Londra) ripercorre le ragioni politiche ed economiche per cui l'Unione economica e monetaria (UEM) è stata varata a Maastricht, ed individua cinque principali difetti nella sua costruzione, per poi leggere in tale luce i problemi attuali della governance economica dell'Unione, e proporre alcune possibili soluzioni. Si tratta di un contributo agile e sintetico, che certamente non può avere la pretesa di esaurire tutte le questioni che emergono nel quadro della rinnovata governance economica europea. Tuttavia ben si presta ad essere utilizzato come pretesto per proporre qualche considerazione circa le prospettive di riforma della moneta unica, e per provocare una discussione critica su un elemento, quello del rispetto del principio della rule of law in ambito economico, che non è stato finora sufficientemente approfondito.

Con riguardo alla storia dell'UEM, Grant chiarisce come l'affermazione per cui la creazione della moneta unica è stata guidata da una ratio politica (legata soprattutto alla necessità di modificare il quadro della Comunità Europea in seguito all'unificazione tedesca) che ha condotto a sottovalutare alcune valutazioni di carattere economico, sia in effetti solo in parte vera. Più precisamente, la moneta unica è stata concepita sin dall'inizio, e ben prima della caduta del muro di Berlino, come il necessario completamento del mercato unico, soprattutto in vista della liberalizzazione dei movimenti di capitali.

Ciò che è stato sottovalutato è stato piuttosto il rapporto tra la moneta unica e la necessaria convergenza economica tra le economie degli Stati membri. Ciò è all'origine del primo, e fondamentale, difetto di costruzione della moneta unica identificato da Grant: la mancanza di un meccanismo per condurre un'efficace politica fiscale anticiclica. Il secondo problema, ora in realtà parzialmente risolto, consisteva nell'assenza di un meccanismo credibile di sorveglianza bancaria al livello europeo, mentre il terzo, che rappresenta tutt'oggi una delle questioni più spinose e uno dei più significativi elementi di instabilità, consiste nel divieto "costituzionale" per la BCE di agire come prestatore di ultima istanza. Il quarto e il quinto difetto di costruzione sono rappresentati, rispettivamente, dall'assenza di mezzi per accertare al livello sovranazionale che gli Stati membri perseguano un percorso coordinato di riforme strutturali in modo da garantire la convergenza economica, e dalla questione, in parte connessa, dell'affrettato ingresso nella moneta unica di Stati membri le cui economie non presentavano appunto un sufficiente livello di convergenza.

Da tali premesse derivano, secondo l'analisi di Grant, le attuali difficoltà della governance economica dell'Unione, con particolare riferimento all'instabile assetto del governo della moneta unica. La conclusione di Grant si concentra provocatoriamente su un unico elemento di carattere generale: è sbagliato e dannoso sovrastimare la necessità di un intervento al livello "costituzionale" nel senso di una maggiore centralizzazione del potere decisionale in materia di governance economica. Ciò è certamente desiderabile, ma non va utilizzato come alibi per disconoscere il fatto che l'elemento decisivo è quello politico, tanto nel senso della politica (al singolare) che nel senso delle politiche (al plurale). In questo contesto, rimarca Grant, sarà decisivo l'atteggiamento della Germania: la vera condizione per il progresso dell'UEM non è tanto un nuovo assetto istituzionale quanto una maggiore apertura dell'élite finanziaria tedesca, sia dal punto di vista della teoria

economica, sia dal punto di vista della presa in considerazione delle necessità delle economie dei paesi periferici dell'eurozona.

Da questa conclusione in parte provocatoria e certamente non esaustiva si possono prendere le mosse per approfondire ed ampliare la discussione. Innanzitutto, l'assunto di base sostenuto da Grant, ovvero il fatto che l'incompletezza del quadro "costituzionale" dell'UEM non può e non deve costituire un alibi per la politica sembra (perlomeno a chi scrive) un prezioso punto di partenza nella riflessione sul futuro dell'eurozona. Le regole attuali, nonostante la cristallizzazione normativa di alcuni pilastri della dottrina ordoliberalista nella "costituzione" economica di Maastricht, lasciano in realtà un considerevole spazio per scelte economiche differenti rispetto a quelle attuate nei primi anni della crisi, e le recenti tendenze ne sono certamente un esempio. Occorre ovviamente fare di più, sia nel senso, più generale, di mettere in piedi una vera politica economica comune europea, che nel senso, più specifico, di orientare tale politica verso gli obiettivi dell'occupazione e della crescita.

Certo, vi sono delle rigidità che devono essere corrette e dei vuoti che devono essere riempiti, tanto nel breve quanto nel medio e nel lungo termine. Si tratta, innanzitutto, di una necessità concreta, perché ovviamente gli errori di progettazione dell'architettura istituzionale e costituzionale che regge la moneta unica costituiscono dei limiti al pieno svolgimento delle politiche appena accennate. Ma si tratta, anche, di prestare attenzione ad una questione più ampia, e spesso sottovalutata: quella del rispetto e della protezione della *rule of law* in ambito economico. Non è questa la sede per soffermarsi sui particolari della questione, ma lo scoppio della crisi ha causato un forte aumento di pressione nell'ordine giuridico dell'Unione, che si è scaricato su alcune valvole e giunture della costruzione dell'unione economica e monetaria. Fuori di metafora, ciò ha significato essenzialmente la messa in piedi di strutture giuridicamente discutibili (su tutte, ovviamente, il Fiscal Compact), e un eccessivo ricorso ad un'interpretazione elastica dei Trattati, finora sostenuta (in generale) dalla Corte, ma non sempre con un adeguato apparato argomentativo. In un certo senso si potrebbe sostenere che, in effetti, è stata la politica a prevalere sul diritto, o quantomeno su un certo modo di intenderlo. Ma sarebbe un'interpretazione fallace e pericolosa. È infatti la debolezza della politica che conduce ad un'indebita pressione sulle strutture giuridiche, nell'assenza della visione o della concreta capacità di adattare tali strutture. Ciò conduce al rischio di creare un'instabilità giuridica che, nel medio termine, rischia di costare all'Unione anche più di quanto non possa costargli l'instabilità finanziaria.

Insomma, la definizione di un indirizzo politico in grado di condurre l'Eurozona e l'Unione fuori dalla crisi (economica, sociale e istituzionale) non può che andare di pari passo con la riflessione relativa al cammino recente e ai piani futuri di riforma dei meccanismi di governance economica europea. I due piani sono certamente intrecciati, ma (come giustamente rileva Grant) non nel senso che si possano utilizzare a piacere le difficoltà dell'uno come alibi per giustificare l'assenza di iniziativa nell'altro, e viceversa. L'Eurozona è già incamminata su un sentiero, indicato dal recente "Five Presidents Report", che costituisce senz'altro un solido punto di partenza, ma che non può costituire l'orizzonte delle forze progressiste europee. Anche in questo caso, è a partire da un'implementazione coraggiosa del piano in esso contenuto, mantenendo in particolar modo la barra dritta contro i rischi di svuotamento del metodo comunitario, che si possono gettare le basi per il superamento del piano stesso, verso un orizzonte più pienamente federale dal punto di vista istituzionale e maggiormente orientato alla crescita e all'occupazione dal punto di vista economico.