

La Governance dell'Europa¹

Come superare la “trappola” del Berlin-Washington Consensus?

di Nicola C. Salerno

Quale direzione imprimere alla governance dell'Europa e dell'Euro?

Domanda ricorrente da troppi anni e che adesso assume toni di urgenza, con la crisi che si prolunga in connotati sempre più keynesiani e le prime incertezze che coinvolgono anche l'economia tedesca. Continuare con l'austerità per far rientrare i debiti pubblici, o passare a politiche espansive per il rilancio della domanda aggregata e degli investimenti? E con quali risorse? Mentre si scrive questa nota, in Italia si discute di una possibile correzione di finanza pubblica nella seconda metà del 2014, e sono già arrivati i dati sulla produzione industriale di Maggio, inaspettatamente negativi anche per la Germania.

Jean-Paul Fitoussi e Francesco Saraceno, nel loro lavoro *“European Economic Governance: the Berlin-Washington Consensus”* (Cambridge Journal of Economics, vol. 37-2013, pagg. 479-496), offrono una prospettiva di lettura fortemente critica della governance che ha sinora prevalso in Europa, fatta soprattutto di rigore e di ortodossia monetaria. L'Area Euro, secondo i due autori, è nata all'insegna del cosiddetto “Berlin-Washington Consensus” (BWC), una visione di politica economica che poggia su tre capisaldi: (1) stabilità macroeconomica, (2) obiettivi a medio-lungo termine, (3) riforme strutturali per ammodernare e ampliare la capacità di offerta e il potenziale di crescita. Come corollari del primo caposaldo (la stabilità macro), il BWC pone consolidamento e sostenibilità delle finanze pubbliche, difesa del valore interno (potere di acquisto) e esterno (tassi di cambio) della moneta, equilibrio nei conti con l'estero (pareggio o moderati avanzi nella bilancia dei pagamenti). Corollari del terzo caposaldo (le riforme di struttura) sono liberalizzazioni dei mercati e promozione della concorrenza, privatizzazioni, modernizzazione del mercato del lavoro, efficientamento della spesa pubblica.

Preso in blocco tout court, è la combinazione di policy che il Fondo Monetario Internazionale storicamente propone, con varianti a seconda dei casi, ai Paesi caratterizzati da cronica instabilità o in via di sviluppo, dove la priorità non è contrastare questa o quella fase ciclica ma gettare le fondamenta, i prerequisiti per un percorso di crescita che potrà dare i suoi frutti nel tempo. Applicata “meccanicamente” al progetto dell'Area Euro, questa ricetta è per sua natura inadatta ad affrontare i problemi di breve periodo, come le risposte congiunturali e le correzioni del ciclo. Tutta o quasi tutta l'attenzione è, in altri termini, fissa alla struttura, anche quando interventi sulla struttura non sono in grado di sortire risultati in tempi utili e, per di più, progettati e applicati in fretta, come sostituti delle manovre controcicliche, possono rivelarsi imperfetti e anche portare effetti collaterali.

¹ Una versione sintetica è pubblicata anche su www.linkiesta.it, all'interno dei contributi di Link Tank.

Fitoussi e Saraceno approfondiscono in particolare due aspetti. In primo luogo, dal BWC è quasi del tutto assente il lato della domanda, che invece è in grave sofferenza in Europa e avrebbe bisogno di esser sostenuto. Paesi piccoli o realtà in via di sviluppo possono concentrare le loro "speranze" sul traino della domanda esterna, ma l'intera Europa no, e questo è tanto più vero all'indomani di una crisi che ha colpito tutte le economie industrializzate. Anzi, vale ricordare che tra i vantaggi dell'unificazione economica e monetaria c'era, e rimane ancora adesso, quello di sfruttare al meglio la scala del mercato interno per stimolare l'offerta, favorire l'innovazione e dare slancio alla crescita. Eppure, nella governance dell'Europa le politiche lato domanda restano sottodimensionate e, dipendenti come sono dalle possibilità di deficit spending, frammentate tra Paesi Membri e fortemente vincolate dai target di bilancio (il Patto rinforzato dal Fiscal Compact).

Il secondo aspetto sottolineato da Fitoussi e Saraceno è più originale ma altrettanto gravido di implicazioni per la policy e la governance Ue. La crescita potenziale, e di conseguenza la crescita conseguibile domani, non è indipendente dalla crescita di oggi. Le crisi economiche, soprattutto quando accompagnate da diffusione della disoccupazione, depauperamento del capitale umano e drastiche cadute delle prospettive delle giovani generazioni, corrispondono a veri e propri break strutturali che cambiano il corso evolutivo delle cose. Questa importante endogenità dovrebbe suggerire di distinguere le azioni di policy tra, da un lato, quelle capaci di attutire in tempi rapidi le ricadute della crisi evitandone il peggioramento e l'"incistamento" e, dall'altro, quelle capaci di rinnovare le dotazioni, i funzionamenti e la fisiologia del sistema economico-sociale per renderlo più forte nel medio-lungo periodo.

Se le due tipologie sono sovrapposte e confuse, le conseguenze possono essere paradossali. Si rischia di rispondere sempre con modifiche di struttura, anche quando questo non è necessario; come se un medico ricorresse sempre all'intervento chirurgico, escludendo tout court terapie più lievi e meno invasive. I due autori citano, per esempio, casi di riforme di struttura (cambiamenti delle regole dei mercati, modifiche delle Istituzioni, ricomposizione della spesa pubblica, riproporzionamento delle sfere del pubblico e del privato, etc.) che, a fronte di vantaggi attesi nel medio-lungo, impongono sacrifici ai singoli o alle generazioni nell'immediato e che, compiute in fasi di recessione quando il livello di incertezza è già alto, possono aggravare invece che restituire linfa e dinamica. Tra l'altro, si deve anche considerare che, fatte in momenti di crisi e scontando i vincoli imposti dalla crisi, le riforme di struttura potrebbero non corrispondere al loro disegno migliore.

Insomma, Fitoussi e Saraceno sono convincenti nel dirci che la governance europea si sta muovendo su un equivoco anche grossolano: confusione tra congiuntura e struttura, tra breve periodo e medio-lungo, tra obiettivi finali e obiettivi intermedi (perché le modifiche di struttura non sono, ovviamente, il fine ultimo di se stesse, ma servono in quanto capaci di generare e diffondere benessere). Questo equivoco nasce dall'applicazione del Berlin-Washington Consensus, che ha tenuto a battesimo l'Unione Monetaria e che adesso è difficile, nel bel mezzo della crisi, fare evolvere in un assetto più articolato e flessibile, più maturo.

La pregevole analisi degli autori si ferma qui, ma il nodo è proprio questo e bisogna capire come scioglierlo. Chiarito che il BWC non porta da nessuna parte, siamo in grado di superarlo in Europa? O meglio, ne abbiamo la volontà?

In un certo senso - e semplificando molto il ragionamento - l'ortodossia di Washington è apparsa, sin dall'inizio, quella in grado di tenere assieme tutti i partecipanti ad una Unione che è rimasta un "cantiere aperto" e una realtà incerta e in troppo lenta evoluzione. Più che una scelta politica in senso stretto - di conservazione o di preferenza per i mercati finanziari - l'impostazione Berlin-Washington è stata il portato di una Unione tra Paesi diversi tra loro nella struttura e nella tradizione di politica economica, e con poca fiducia l'uno nell'altro. Proprio quella fiducia che è necessaria per dare flessibilità alla governance, aprire al deficit spending contando che sarà utilizzato nella maniera migliore, e far dialogare tra loro la politica di bilancio e la politica monetaria. Se non c'è fiducia, c'è la regola semplice, rigida e insufficiente.

Allo stato attuale, una delle poche, se non l'unica, possibilità di superamento del BWC risiede nella stretta cooperazione tra manovre di bilancio espansive dei Paesi e interventi non convenzionali di politica monetaria della Bce. Se si procedesse in questa direzione, l'Unione non sarebbe più "ostaggio" del BWC, ma l'uscita dalla "trappola" non può che essere un gioco cooperativo e responsabile di tutti i Paesi dell'Unione. Si deve evitare che, liberati dall'"ossessione" delle trasformazioni strutturali, poi si finisca per beneficiare degli interventi espansivi ma dimenticare che i processi di rientro dal debito devono essere portati a compimento, che la struttura delle economie necessita comunque di ammodernamenti, che servono sforzi di convergenza verso best practice per far esprimere all'Europa tutte le potenzialità economiche e sociali. Per sfuggire alla "trappola" del BWC non si deve cadere nell'altra "trappola" della spesa facile e della monetizzazione dei debiti. Se l'errore sinora è stato di guardare troppo lontano e alla struttura ideale del futuro, va di sicuro evitato l'errore opposto, di risolvere (temporaneamente) i problemi attuali a discapito del futuro dell'Euro e dell'Unione.

Fitoussi e Saraceno mettono bene in luce tutti i risvolti negativi della "trappola" del Berlin-Washington Consensus, ma dobbiamo ammettere che per lasciarcelo alle spalle serve far fare un salto di qualità all'Europa e alle sue Istituzioni. La vera sfida è questa.

Ncs
www.reforming.it
e-mail: nicola.salerno@tin.it
twitter: [nicolacsalerno](https://twitter.com/nicolacsalerno)
+39 347 - 90.23.927