

Nascita e alterne fortune delle Unioni Monetarie

Che cosa ci racconta la Storia e che cosa l'Area Euro può imparare?

di Nicola C. Salerno¹

Speso economia e economisti sono criticati per non saper “prevedere”, anticipare i problemi futuri e suggerire per tempo precauzioni e rimedi. Il lavoro *“The Future of Emu: What Does the History of Monetary Unions Tells Us?”* (1999), di Michael Bondo e Lars Jonung, offre un esempio contrario. Utile e interessante rileggere oggi questo paper che, alla vigilia della nascita dell'Euro, si interrogava sulle sue caratteristiche e le analizzava alla luce delle esperienze storiche di unioni monetarie nazionali e multinazionali.

I punti critici dell'Eurozona - gli stessi esacerbati oggi dalla crisi - erano già tutti lì. Gli Autori ne elencano sei:

- (1)** Bce senza sufficienti poteri da prestatore di ultima istanza, con il rischio che anche crisi di liquidità, altrove superabili dall'intervento delle banche centrali, in Europa si autoalimentino passando dal circuito finanziario all'economia reale;
- (2)** Debolezza dell'assetto di supervisione unificata dei mercati e degli intermediari finanziari, con il Trattato di Maastricht che assegnava poche competenze alla Bce, per giunta subordinate alle azioni dei Paesi Membri. La creazione delle tre Autorità paneuropee -Eba, Eiopa ed Esma - sta tentando di sanare, tardivamente, questa criticità;
- (3)** Vaghezza nei rapporti istituzionali tra Bce, Istituzioni nazionali ed europee, dovuta all'insufficiente dettaglio della sfera decisionale e delle responsabilità. Suona adesso quasi profetico il commento: *“Should major economic problems arise within a single Member of Emu, populist political movements may use them to attack Emu and the Ecb”*;
- (4)** Instabilità intrinseca del monomandato alla Bce sul controllo dell'inflazione, mentre il Trattato lasciava e lascia la politica del tasso di cambio dell'Euro al Consiglio dell'Unione Europea, come se scelte di politica monetaria, dinamica dei prezzi e valore esterno della moneta non fossero aspetti endogenamente connessi. Anche qui i due autori profetizzavano: *“This will result in political discussions, tensions and political pressure on the monetary policy of the Ecb”*;

¹ In una versione più sintetica, questo scritto è inserito tra i contributi di Link Tank (il centro di analisi di Linkiesta).

- (5) Assenza di sufficiente coordinamento delle politiche reali-fiscali, congiuntamente all'applicazione di criteri rigidi sulle finanze pubbliche di Paesi molto eterogenei tra loro, sia per livello di partenza del debito e del deficit di bilancio pubblico sia per struttura delle economie. L'effetto più ovvio che poteva (può) scaturirne è la mancanza di flessibilità per affrontare shock specifici di un Paese o di un'area o shock che, pur avendo medesima origine per tutti, hanno ripercussioni di dimensioni e di durata diverse da Paese a Paese. Gli autori portano l'esempio dell'Irlanda del 1999 che, in pieno boom e con inflazione crescente, fu "danneggiata" dalla politica monetaria espansiva allora perseguita dalla Bce. Adesso l'esempio potrebbe essere opposto e simmetrico, perché troppo tardi e con interventi non sufficienti la politica monetaria ha tentato di reagire alla stagnazione di tutta l'Area Euro. Una politica economica paneuropea necessita di spazi per scegliere la combinazione più adatta di politica di bilancio e politica monetaria;
- (6) Eccessiva dimensione geografica dell'Area monetaria, coprente realtà molto eterogenee per struttura dell'economia, funzionamento delle Istituzioni, preferenze degli elettori. Da sottolineare che questa osservazione giungeva quando l'Area monetaria inglobava ancora undici Membri, contro i diciotto di oggi (su 28 che compongono l'Unione Europea). L'Area Euro non sembrava soddisfare, sin dalla partenza, i connotati dell'*optimal currency area* à la Mundel, eppure si è andati avanti nell'allargamento. Questa criticità non ha, sinora, trovato compensazione in miglioramenti del disegno delle Istituzioni e degli strumenti di governance, che sono rimasti gli stessi di quando i Membri erano undici.

Era il 1999, quindici anni fa, ma pare proprio che tutte le debolezze fossero già chiare, perché questi sei punti sei sono proprio gli snodi su cui la crisi ha colpito e che adesso si sta cercando di affrontare.

Molto significativo questo passaggio, in cui si dà per scontato che, in un futuro, si presenteranno circostanze problematiche da governare e risolvere: "*The Emu and the Ecb will be subject to major shocks in the future - just as the case is with any monetary area and its central bank. Monetary deficiencies or monetary problems that can be solved within the nation state should be solvable in a monetary union covering many nation states, given that the union is organized as a national monetary union with one type of money circulating within the whole union and with one central bank*". In altri termini, per allora - per quando si attraverseranno circostanze avverse - bisognerà che l'Area Euro sia in grado di comportarsi e reagire con la stessa prontezza e la stessa coesione di uno Stato nazionale già formato e consolidato. La dimensione paneuropea non dovrà essere un ostacolo o un peso, semmai un vantaggio!

Alla ricerca di chiavi interpretative e di soluzioni, Michael Bondo e Lars Jonung passano in rassegna le principali esperienze di unificazione monetaria dalla fine del 1700 ad oggi. In particolare sono analizzati tre casi di unificazione monetaria nazionale e due di unificazione multinazionale. I primi riguardano gli Stati Uniti d'America della seconda metà del '700, l'Italia di fine '800, e la Germania dalla creazione dello Zollverein (l'unione doganale del 1834) sino alla unificazione politica del Reich di Bismarck (1871). Come casi di unificazione multinazionale, invece, sono analizzate l'Unione Monetaria Latina che per un periodo limitato nella seconda metà dell'Ottocento coinvolse Belgio, Francia, Svizzera e l'Italia appena nata, e l'Unione Monetaria dei Paesi Scandinavi (Danimarca, Norvegia, Svezia) che durò dal 1873 sino alla Prima Guerra Mondiale.

In aggiunta, i due autori fanno anche riferimento agli aspetti monetari della dissoluzione dell'Impero Austro-Ungarico, della Russia zarista, dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia, oltre a citare, commentandoli, i casi della separazione dell'Irlanda dal Regno Unito (1922) e di alcuni *currency board* (accordi per la circolazione monetaria) che hanno legato Paesi ex colonie tra di loro e/o alle rispettive potenze coloniali (alcuni di questi *currency board* sono ancora funzionanti, come quello centro-africano).

C'è un tratto distintivo che ha accomunato le unioni monetarie, nazionali e multinazionali, e i *currency board*, da sempre. Michael Bondo e Lars Jonung lo riconoscono nella variabile politica, ovvero nella scelta di fondo di rafforzare i rapporti tra realtà Paese sino, in alcuni casi, ad avviare e realizzare processi di unificazione nazionale. In altri termini, anche quando sono stati forti ed evidenti i vantaggi di una moneta comune, è venuto sempre prima il disegno politico complessivo e originario, si potrebbe dire costituzionale, che ha guardato alla moneta comune o come a uno degli strumenti per la sua realizzazione, o come a una logica e ovvia conseguenza del rafforzamento dei rapporti tra Paesi diversi o, a maggior ragione, dell'unificazione in nuova entità statale.

Sono venute prima le radici politiche, che implicavano una visione "progettuale" dell'assetto dello Stato nazione e della società futura (senza adesso voler dare giudizi di merito su come si sono compiuti i singoli processi di formazione degli Stati); poi è venuta la moneta unica come strumento di realizzazione. Questa *consecutio* è sicuramente evidente nei tre esempi di unificazione nazionale, Stati Uniti d'America, Italia, Germania. Qui l'unificazione monetaria ha seguito il corso degli eventi della creazione dei moderni Stati nazione; ed è stato proprio il flusso di questi processi politici di fondazione, di forza superiore rispetto agli accadimenti economico-finanziari, che ha permesso il superamento delle crisi - che pure ci sono state - che hanno coinvolto la moneta e il sistema monetario-finanziario (gli autori sinteticamente ripercorrono gli eventi). Anzi, il perfezionamento del nuovo ordine monetario, in termini di Istituzioni, normativa e strumenti, è avvenuto gradualmente e come risposta ai momenti di difficoltà. Il nuovo ordine monetario è stato "trainato" dalla scelta politica iniziale, e poi ha anche avuto bisogno di tempo per evolversi e migliorarsi.

Queste stesse conclusioni emergono dall'analisi delle due unioni multinazionali. Anzi, nei due casi esaminati di unioni nate, funzionate per un po' e poi abbandonate - la Latina e la Scandinava - risalta ancor di più l'importanza della volontà politica. I benefici della moneta unica sono stati goduti fintantoché gli Stati partecipanti li hanno giudicati superiori ad altri interessi cui nel frattempo rinunciavano; la moneta unica è stata poi abbandonata quando gli stessi Stati hanno cominciato a scegliere soluzioni di politica economica diverse e incompatibili, in risposta prima al deteriorarsi della congiuntura e poi al trauma europeo della Grande Guerra. Per ragioni simili, si è rotta anche l'unità monetaria austro-ungarica, nata per servire il progetto dell'Impero e poi scomparsa assieme ai sogni imperiali (cfr. "La brutta fine della moneta austro-ungarica" su Link Tank). Tra le scelte di policy incompatibili con la moneta unica la storia registra: l'uso asimmetrico tra Paesi della leva monetaria (ad esempio con l'emissione parallela di carta moneta che pretendeva di avere lo stesso valore intrinseco della moneta unica); e la creazione di debito pubblico denominato nella moneta unica (per attingere al risparmio di tutta l'area monetaria al riparo da tensioni sui cambi e, almeno all'inizio, da problemi di rating specifico dell'emittente).

Le esperienze dei Paesi nati sulle ceneri del colonialismo sono forse ancor più lampanti. Qui il processo politico di affrancamento è andato spesso addirittura contro gli interessi economici immediati ed è stato causa di disordine monetario. Poi, costituita una nuova entità statale, i rapporti monetari con l'ex potenza coloniale sono stati sovente ridiscussi e riallacciati, ma partendo da una posizione politica nuova, non più di totale subalternità. La stessa chiave di lettura può essere utilizzata per le vicende monetarie degli Stati sorti dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia. Si è sempre trattato di processi complessi, anche pieni di contraddizioni politiche, ma la prospettiva politica è venuta, nel bene e nel male, sempre prima dell'accordo sui cambi e dell'ordine monetario.

Si sta, probabilmente, solo portando esempi storici di una verità evidente: la moneta è uno strumento non un fine. Se c'è l'entità politica che la usa, la moneta è utile e vive, in caso contrario non è la moneta che può di per sé partorire un progetto di società futura. *"The major driving forces behind the establishment of national monetary unions as well behind their dissolution are political ones"*.

Ma come si ricollega questo *excursus* storico con l'analisi dei difetti di concepimento dell'Euro sviluppata nella prima parte del paper? Quei difetti iniziali nascono da una inversione. Non che mancassero basi politiche per l'Europa, ché anzi l'idea di Europa unita viene da lontano; ma per favorire e velocizzare il processo di convergenza e di consolidamento politico dell'Europa, si è "mandata avanti" la moneta, la si è utilizzata come fattore catalizzatore. Ci si aspettava che i vantaggi economici della moneta unica dessero slancio decisivo alle politiche europeiste. La speranza era anche che, favoriti dalla moneta unica, gli spostamenti internazionali di lavoratori, professionisti, studenti e giovani facessero nascere gli Europei. Si è chiesto alla moneta di "trainare" la politica, anche se la Storia ci ha sempre fatto vedere, almeno sino a oggi, la moneta scelta dalla politica e modificata dalle evoluzioni politiche. Ed è così anche per l'ultimo punto di debolezza segnalato dagli Autori, la troppo ampia area geografica che non corrisponde all'*optimal currency area*. L'Euro è stato utilizzato come uno strumento di avvicinamento, di cooptazione, per poi dare slancio alla convergenza politica e istituzionale del lato Est e tenere assieme l'intero continente.

Se si accetta questa lettura, i sei punti critici, già chiari nel 1999, più che errori erano incompletezze di "cantiere", che spettava alla politica colmare il più rapidamente possibile, individuando soluzioni e strade da percorrere. Tutto questo non è avvenuto e, alla prima grande prova che l'Area Euro si è trovata davanti, le incompletezze sono diventate errori e debolezze di struttura, e le diversità tra Paesi si sono tradotte in reazioni divergenti e spesso incompatibili alla crisi. Un *déjà vu* negli ultimi due secoli.

Che fare? Le conclusioni di Michael Bondo e Lars Jonung sono chiare. Ci si trova di fronte a uno di quei passaggi evolutivi già osservati in passato e dai quali le Istituzioni e l'ordine monetario sono usciti o progrediti e rafforzati o dissolti e modificati in qualcosa d'altro. Adesso tocca alla politica intervenire su quei sei snodi critici citati all'inizio e risolverli, testimoniando che c'è la volontà di andare avanti nella costruzione di una entità paneruoepa con moneta unica l'Euro.

Chiarissima la frase di chiusura: *“This process [of consolidation of the monetary union] will continue as long as the political will to maintain the union is present. Once it disappears, the Emu may break apart. Judging from the history of national monetary unions, such an outcome appears likely only under extreme circumstances”*.

Probabilmente la più grande crisi economica dopo quella del 1929 può essere ritenuta una circostanza estrema. La politica deve provare a essere più forte delle difficoltà e più generosa, guardando il più possibile al futuro e alle generazioni dei giovani Europei.

Ncs

www.reforming.it

e-mail: nicola.salerno@tin.it

twitter: [nicolacsalerno](https://twitter.com/nicolacsalerno)

+39 347 – 90.23.927