

*Questa prospettiva potrebbe essere la conclusione naturale del processo avviato con la moneta unica*

# IL "GOVERNO ECONOMICO" DELL'EUROPA

di Nicola M. Verola\*

Poche questioni hanno suscitato, nella storia del processo di integrazione europea, un'attenzione comparabile a quella che ha circondato per tutti gli anni '90 l'Unione economica e monetaria (Uem). Sui suoi vantaggi e sulle motivazioni di carattere politico, economico, psicologico che vi hanno portato sono stati spesi fiumi di inchiostro. Ed altrettanto è stato fatto nella polemica - appassionante quando formulata con cognizione di causa, sterile quando basata su preconcetti e petizioni di principio - sulle sue implicazioni per la sovranità degli Stati membri e sulle sue spiccate (o, per gli euro-scettici, "surrettizie") implicazioni "federaliste".

Per alcuni studiosi, il dibattito sulla ratifica del Trattato di Maastricht, prima, e quello sul lancio della "terza fase" della Uem, poi, hanno segnato una vera e propria svolta nella percezione pubblica delle questioni europee. Grazie ad esso, il processo di integrazione ha superato per la prima volta la soglia della visibilità politica; è uscito, cioè, dai circoli ristretti e un po' "carbonari" degli addetti ai lavori per coinvolgere direttamente l'opinione pubblica europea<sup>1</sup>. Il processo di "costituzionalizzazione" degli assetti europei avviato negli ultimi anni - dalla creazione, a Laeken di una "Convenzione sul futuro dell'Europa" alle complesse vicende della Conferenza Intergovernativa ancora in corso -

*L'Unione economica e monetaria pone con forza il problema del governo politico dell'economia*

è, per certi versi, una naturale conseguenza di questo dato. Con la Uem, l'Europa è entrata prepotentemente nelle case dei cittadini e gli Stati membri hanno "messo in comune" una fetta straordinariamente importante, anche sul piano simbolico, della propria sovranità. Il passo successivo non poteva che essere la ridefinizione del loro "patto costituzionale".

A questa evoluzione la Uem ha contribuito anche accrescendo in maniera esponenziale il livello di interdipendenza fra gli Stati membri. Nell'Europa pre-euro, i singoli governi erano, al limite, indifferenti al modo in cui gli altri part-

ner gestivano le rispettive economie, a condizione, naturalmente, che assicurassero il rispetto dei Trattati e del diritto derivato. La moneta unica fa sì, invece, che le scelte di politica economica di ogni Stato abbiano ripercussioni dirette sugli altri<sup>2</sup>. La gestione dei processi economici non è più, quindi, un "affare interno" dei singoli Stati ma una questione in qualche modo di interesse comune. Come tutte le situazioni in cui esistono dei "beni comuni" (*common goods*, nelle scienze sociali), la Uem reclama dei meccanismi che tutelino contro i comportamenti egoistici o, per utilizzare la terminologia della teoria della negoziazione, da "defezioni della cooperazione"<sup>3</sup>.

Parallelamente, la Uem trasferisce al livello europeo la politica monetaria e di cambio e limita fortemente, come vedremo, la libertà degli Stati di utilizzare altre leve di politica economica, come la politica di bilancio. Essa crea, conseguentemente, esigenze nuove

\* Diplomatico, attualmente in servizio alla Rappresentanza italiana presso l'Unione Europea

anche sotto il profilo della gestione dei processi economici. Per essere efficaci, per evitare di proiettare effetti indesiderati sul resto dell'area euro, le strategie economiche dei singoli Stati membri devono inserirsi all'interno di un costante coordinamento con gli altri *partner*. Un coordinamento che, almeno in linea teorica, non può che fondarsi sulla definizione di valori di base comuni e sulla elaborazione di priorità e strategie di fondo condivise.

Sotto questo profilo, l'Unione economica e monetaria pone con forza il problema del governo dell'economia o, meglio, del governo politico dell'economia.

Vuoi per il principio di sussidiarietà, vuoi, più plausibilmente, per esigenze di natura politico-negoziabile, a questa esigenza è stata data, per il momento, una risposta in chiave minimalista. Sono state create, è vero, delle competenze europee su molti dei principali aspetti della politica economica. O meglio: sono stati predisposti i canali affinché tutti questi aspetti possano essere discussi a livello europeo. Ma più che un Governo, è stato creato un "sistema di *governance*" dell'economia<sup>4</sup>. Un arcipelago di procedure e meccanismi istituzionali spesso eterogenei: vincolanti e sovranazionali in alcuni casi; intergovernativi ed ispirati al principio del coordinamento, in altri.

Questo "sistema" sarà l'oggetto delle prossime pagine. Dopo una sintetica, ma speriamo non sommaria, descrizione dei suoi meccanismi, ci dilungheremo su alcuni dei suoi punti deboli. Su pregi e difetti di un'architettura politico-istituzionale in cui convivono prerogative di tipo statutale e dinamiche che ricordano le Organizzazioni internazionali. E che per questo suo carattere ibrido può essere considerata una sorta di "metafora" della Ue.

## Il "sistema di *governance*" europeo dell'economia

### *Il governo della moneta*

Con la creazione della Uem, le Politiche monetaria e di cambio sono state trasferite pressoché interamente al livello comunitario.

Il "governo dell'euro" viene affidato dal Trattato al Sistema europeo delle Banche centrali (Sebc), composto dalla Banca centrale europea (Bce), il "cervello" del sistema, e dalle banche centrali nazionali.

I principali organi decisionali della Bce<sup>5</sup> sono il Consiglio direttivo ed il Comitato esecutivo.

Il Consiglio direttivo, composto dai Governatori delle banche centrali degli Stati membri e dai membri del Comitato esecutivo, è l'organo decisionale più importante. Esso definisce gli orientamenti generali di politica monetaria ed è responsabile della supervisione sulla loro attuazione.

Il Comitato esecutivo (detto anche Direttorio) è composto dal presidente della Bce, dal vice presidente e da altri quattro membri nominati dal Consiglio

europeo ed è responsabile della gestione della politica monetaria.

Il controllo della Bce sulla politica monetaria dell'Unione è pieno ed effettivo. Per svolgere i suoi compiti di ufficio, l'Istituto di Francoforte, oltre ad autorizzare le emissioni di moneta degli istituti nazionali, emana regolamenti, prende decisioni nei confronti dei terzi e può, all'occorrenza, infliggere ammende.

Il Consiglio dell'Unione, nella formazione Ecofin, mantiene un certo controllo soltanto sulla politica dei cambi. Se la gestione "giorno per giorno" del cambio spetta alla Bce, il Consiglio formula (a maggioranza qualificata) gli orientamenti generali di politica dei cambi e decide (all'unanimità) in merito alla stipula di accordi monetari formali.

In definitiva, la gestione della politica monetaria europea è affidata ad un apparato istituzionale organico, di carattere marcatamente sovranazionale<sup>6</sup>. Sul piano delle deleghe di potere, dei meccanismi di funzionamento e delle garanzie di autorevolezza, ci sono tutte le premesse affinché questo segmento del "sistema di *governance*" funzioni. Permetta, cioè, di elaborare delle politiche coerenti e "produca" le decisioni necessarie ad attuarle. Se su di esso si proiettano, come vedremo, alcune ombre, ciò non è dovuto a fattori interni ma sistemici; in chiaro: alla debolezza delle altre componenti del "sistema di *governance*".

Al governo della moneta non è stato affiancato un governo economico ma un "set" di procedure che dovrebbero valere a coordinare le politiche degli Stati membri. L'embrione della politica economica europea si articola attorno a tre strumenti: un sistema di sorveglianza multilaterale; gli indirizzi di massima per le politiche economiche ed il Consiglio informale che riunisce i ministri delle Finanze e del Tesoro dell'area euro. È poi prevista una separata "strategia per l'occupazione".

### *Il sistema di sorveglianza multilaterale*

Il sistema di sorveglianza multilaterale consiste in un insieme di procedure che consentono agli Stati membri di controllare le rispettive politiche di bilancio, al fine di verificarne la compatibilità con gli interessi collettivi.

Sul piano dei contenuti, esso si fonda in particolare sul cosiddetto "Patto di stabilità"<sup>7</sup> che, alla vigilia del passaggio alla terza fase della Uem, serviva soprattutto a rassicurare la Germania contro il rischio che altri paesi, con tradizioni di politica fiscale meno "virtuose", adottassero politiche "lassiste" una volta entrati nella moneta unica. Sul piano delle procedure, il sistema si fonda, oltre che sull'articolo 104 del Trattato (ex art. 104 C), sul Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al Trattato di Maastricht, e su due regolamenti esecutivi approvati nel luglio del 1999<sup>8</sup>.

L'intero sistema consiste, in pratica, nella "interiorizzazione" e nella perpetuazione della virtuosità di bi-

lancio che aveva portato alla moneta unica, attraverso la fissazione delle regole per la conduzione della politica fiscale all'indomani della nascita dell'euro.

Il suo punto di partenza è la regola del trattato di Maastricht relativa al rapporto deficit/Pil, che non deve eccedere il 3%, a meno che non siano intervenute delle "circostanze eccezionali". Per lo Stato membro che contravvenga a questa disposizione e che non possa avvalersi di circostanze escusanti è prevista anche una sanzione: l'obbligo di effettuare un deposito senza interessi presso la Ue dello 0,2% del Pil più un decimo dell'eccesso di deficit oltre il 3%, fino ad un massimo della 0,5% del Pil. Se il deficit rimane eccessivo dopo due anni, il deposito diviene definitivo.

Ad Amsterdam e nelle successive riunioni del Consiglio europeo, gli Stati membri si sono, inoltre, impegnati ad adottare una "traiettoria di rientro" del deficit pubblico che dovrebbe gradualmente portare "al rispetto dell'obiettivo a medio termine di bilancio in pareggio o in avanzo fissato nei loro programmi di stabilità e di convergenza". Sempre secondo il Patto di stabilità: "l'adesione a questo obiettivo dovrebbe consentire agli Stati membri di affrontare le normali fluttuazioni cicliche mantenendo un deficit all'interno del valore di riferimento del 3%".

Nell'ambito del sistema di sorveglianza multilaterale, gli Stati membri della Uem sono tenuti a presentare periodicamente dei "programmi di stabilità", che vengono vagliati dal Consiglio per verificarne la coerenza con gli obiettivi comuni. Gli Stati candidati alla Uem presentano invece dei "programmi di convergenza", che puntualizzano le misure concrete poste in essere per assicurare il soddisfacimento dei criteri di convergenza.

Inquadri originariamente nella sola procedura di controllo dei deficit, questi programmi si sono affermati gradualmente come uno strumento di coordinamento delle politiche economiche<sup>9</sup>. Occorre tuttavia sottolineare che essi rimangono dei documenti di carattere nazionale, sottoposti al vaglio della Commissione e degli altri Stati membri ma ancora lontani dal costituire una forma di programmazione economica congiunta.

Il *droit de regard* nella gestione delle politiche economiche dei singoli Stati membri e la possibilità di una censura, quando non addirittura, in determinate circostanze, di sanzione, costituisce comunque un indubbio progresso. Soprattutto in quanto, negli ultimi anni, l'esame dei programmi nazionali non è stato un semplice atto di *routine* ma ha portato in diverse occasioni ad un dialogo approfondito sul merito delle scelte di politica economica degli Stati membri.

*Gli indirizzi di massima per le politiche economiche*

In questo, il sistema di sorveglianza multilaterale si è intrecciato in maniera sempre più stretta con uno strumento da cui, all'origine, era distinto: gli "indirizzi di massima per le politiche economiche".

La radice concettuale di questi ultimi risale al documento con cui il "Comitato Delors" aveva per primo individuato il percorso politico-istituzionale che avrebbe dovuto portare alla Uem<sup>10</sup>.

Il "Rapporto sulla Unione economica nella Comunità" postulava l'esigenza di una politica fiscale europea, per compensare la perdita del controllo dei tassi di cambio e le limitazioni all'utilizzo delle politiche di bilancio da parte degli Stati. Non si avventurava, però, fino a preconizzare la creazione di una vera e propria politica economica a livello europeo. Auspicava, invece, che, data l'esiguità del bilancio comunitario, le correzioni necessarie ad evitare squilibri all'interno dell'Unione monetaria venissero attuate attraverso il coordinamento delle politiche economiche. Ed è questo l'indirizzo che è stato poi concretamente adottato.

Gli "indirizzi di massima" vengono adottati annualmente dal Consiglio europeo su proposta del Consiglio (nella formazione Ecofin), che a sua volta delibera su raccomandazione della Commissione. Essi consistono in un documento nel quale, come si evince dal nome, vengono indicate le grandi linee che gli Stati membri dovranno seguire nell'attuazione delle rispettive politiche economiche.

Il Consiglio controlla poi che i singoli Stati agiscano in conformità con gli indirizzi. Per permettere questo controllo, i governi nazionali sono tenuti a trasmettere alla Commissione tutte le informazioni del caso sulle politiche economiche da essi condotte. L'Esecutivo comunitario rielabora queste informazioni in modo che il Consiglio le possa successivamente analizzare. Nel caso uno Stato non si conformi alle linee guida stabilite dagli "indirizzi di massima", il Consiglio, su proposta della Commissione, potrà rivolgergli delle raccomandazioni (art. 99.4).

Negli ultimi anni, alla parte generica sugli "indirizzi di massima", valida per tutti gli Stati membri, si è aggiunta una *country specific*, sempre più approfondita.

Tendenzialmente, quindi, la procedura relativa agli indirizzi si sta saldando con il sistema di sorveglianza multilaterale dei deficit, creando, in via di prassi, una più ampia procedura di coordinamento delle politiche economiche. In prospettiva, questa convergenza potrebbe contribuire a ricomporre, almeno in parte, l'at-

### *L'inserimento della lotta contro la disoccupazione fra le grandi priorità dell'Ue è frutto di un compromesso al Consiglio europeo di Amsterdam*

tuale frattura fra politica monetaria e politica economica. Rimane però il fatto, e non è certo un dettaglio, che l'una dispone di strumenti cogenti e si colloca ad un livello sovranazionale, mentre l'altra è tuttora caratterizzata da meccanismi di funzionamento prevalentemente intergovernativi e non vincolanti.

### L'euro II

La terza "filiera" del sistema di coordinamento delle politiche economiche all'interno della Uem è il Consiglio "Euro 12", che raccoglie i ministri delle Finanze e del Tesoro dei paesi membri.

La sua creazione è stata decisa dal Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997. In quell'occasione, i capi di Stato e di governo stabilirono che "I ministri degli Stati partecipanti all'area euro possono incontrarsi informalmente fra loro per discutere questioni connesse con le loro specifiche responsabilità per la moneta unica".

La formulazione riflette un delicato compromesso fra le posizioni di quanti, Francia ed Italia in testa, ritenevano opportuno creare un organismo che potesse fare da contraltare politico alla Bce e quanti guardavano a questa evenienza con sospetto. Le principali opposizioni ad un ruolo per il Consiglio "Euro x" (come veniva chiamato prima che fosse conosciuto il numero esatto degli Stati che avrebbero fatto parte della Uem) provenivano dagli *outs*: gli Stati come la Gran Bretagna e la Svezia che non avrebbero partecipato al lancio della Moneta unica. Ma anche la Germania nutrivà delle perplessità di fondo. L'assenso tedesco alla Moneta unica era stato infatti condizionato, fin dall'inizio, al principio della completa autonomia della Banca centrale europea. Bonn guardava con preoccupazione al rischio che la creazione di un "Consiglio dell'euro" potesse introdurre un "controllo politico" sulla gestione della politica monetaria, minando così l'indipendenza della Banca centrale.

Il punto di compromesso è stato la creazione di un foro di carattere solo informale, in cui gli Stati membri possono discutere delle questioni relative all'area euro. Sul piano formale, perciò, l'"Euro 12" costituisce soltanto un momento di confronto e di coordinamento, mentre le vere e proprie decisioni (comprese quelle relative al sistema di controllo multilaterale ed agli indirizzi di massima) vengono prese sempre dall'Ecofin, in cui siedono tutti gli Stati membri dell'Unione.

Nulla impedisce di ipotizzare, però, che il ruolo dell'"Euro 12" possa evolvere, dato che esso costituisce l'unica istanza in cui i ministri finanziari dei paesi dell'euro possono discutere "fra loro" di questioni di interesse comune. In prospettiva, potrebbe essere proprio l'"Euro 12" l'embrione di un vero e proprio Governo economico dell'Europa.

È ciò che sta cominciando ad avvenire nell'ambito del cosiddetto "Eurosistema": la "rete" informale che raggruppa le autorità economiche e monetarie dell'Unione e degli Stati che fanno parte della Uem.

### La strategia per l'occupazione

La "filiera" del coordinamento delle politiche economiche che abbiamo esaminato finora discende direttamente, sul piano logico, dalla "messa in comune" della sovranità monetaria. Ad essa se ne è affiancata, a partire dal 1997, un'altra: quella della strategia per l'occupazione.

In senso lato, quest'ultima costituisce uno *spillover* della Moneta unica. Storicamente, però, essa è sorta più come contrappeso politico e simbolico ad alcuni caratteri distorsivi della Uem che come suo corollario (come è il caso, invece, del coordinamento delle politiche economiche).

L'inserimento della lotta contro la disoccupazione fra le grandi priorità dell'Unione è stato frutto di un compromesso emerso al Consiglio europeo di Amsterdam. Nella primavera 1997, la *gauche plurielle* aveva vinto le elezioni in Francia. Il nuovo governo guidato dal socialista Jospin aveva posto fra le priorità quella di rilanciare la sfida per l'occupazione. Coerentemente con il proprio programma elettorale, fece quindi ben presto sapere agli altri *partner* che avrebbe firmato il "patto di stabilità" soltanto a condizione che questo fosse "riequilibrato" in senso meno "rigorista" e più favorevole alla creazione di lavoro. La soluzione adottata al Consiglio europeo di Amsterdam fu, come spesso avviene nelle cose europee, salomonica: per venire incontro alle richieste francesi senza intimorire eccessivamente gli Stati "rigoristi", accanto alla risoluzione relativa al patto di stabilità venne adottata una risoluzione su crescita e occupazione.

Questo processo di "riequilibratura" trovava un corrispettivo anche nel Trattato, in cui veniva inserito un nuovo titolo, l'VIII, che creava la politica europea dell'occupazione. Sulla base di questo nuovo mandato, l'Unione ha elaborato, a partire dal 1997, una serie di strategie per l'occupazione che, a seguito della sintesi operata dal Consiglio Europeo di Lisbona si articolano sostanzialmente in tre pilastri: a) coordinamento delle politiche economiche; b) politiche microeconomiche volte a sviluppare la competitività; c) dialogo sociale.

### Il coordinamento delle politiche economiche

Il primo *volet* discende direttamente dal titolo VIII del Trattato<sup>11</sup> che prevede un sistema di coordinamento delle politiche economiche. Questo prevede una serie di meccanismi di sorveglianza multilaterali, privi però della forza cogente prevista in ambito monetario.

Il Consiglio europeo approva annualmente delle linee guida per l'occupazione - le *employment guidelines* - che individuano le direttrici d'azione cui dovranno ispirarsi le politiche degli Stati in materia. Sulla base delle "linee guida", gli Stati membri elaborano annualmente dei piani nazionali per l'occupazione e sono tenuti a presentare degli *implementation reports* che vengono poi sottoposti al vaglio del Consiglio.

Il processo permette alla Commissione di svolgere un ruolo attivo. È l'Esecutivo comunitario, infatti, a formulare al Consiglio la proposta di *employment guidelines*. Esso propone, inoltre, al Consiglio le raccomandazioni da fare ad ogni Stato con un *joint report* sull'occupazione nel quale vengono anche individuate le *best practices* fra le varie misure adottate a livello nazionale.

Partendo da questo quadro, il Consiglio europeo di Lisbona ha proposto, seppure con una certa cautela, l'introduzione, anche nell'ambito della politica dell'occupazione, di scadenze ed obiettivi quantitativi. Siamo ancora lontani dal "modello" monetario, anche perché non sono pochi ad essere scettici sulla reale praticabilità di "parametri di convergenza" in materia di occupazione. Ma, partendo dalle Conclusioni di Lisbona, la politica dell'occupazione può assumere gradualmente dei caratteri un po' più vincolanti.

Per monitorare i suoi progressi, il Consiglio europeo tiene ogni primavera una riunione dedicata ai problemi economici e sociali.

#### *Le politiche per lo sviluppo della competitività*

Il secondo pilastro della strategia europea per l'occupazione è la cosiddetta "strategia di Cardiff", enunciata, appunto, in occasione del Consiglio di Cardiff del giugno 1998.

Questa strategia si concentra sulle politiche dal lato dell'offerta: riforme del mercato del lavoro e misure atte ad accrescere la competitività a livello europeo.

Nel suo ambito, l'enfasi viene posta soprattutto sulla necessità di effettuare riforme strutturali per aumentare la competitività dell'Europa e, di conseguenza, per migliorare la situazione occupazionale. Essa si propone quindi, in primo luogo, di favorire un migliore funzionamento dei mercati, con particolare attenzione ai mercati finanziari e al mercato del lavoro. Secondo la formula utilizzata da uno studio dell'Ocse<sup>12</sup>: attaccare il problema della disoccupazione facendo sì che il lavoro "paghi".

#### *Il dialogo sociale*

Il terzo pilastro della strategia consiste nel dialogo fra governi, imprenditori e parti sociali a livello europeo. Si tratta di un embrione di "dialogo sociale" che dovrebbe facilitare l'individuazione di soluzioni al problema della disoccupazione. Prendendo spunto dalle Conclusioni di Colonia, il Consiglio europeo di Lisbona ha fissato il principio di incontri regolari, ad alto livello, fra le istituzioni e gli organismi dell'Unione e le parti sociali.

È appena il caso di sottolineare che siamo ben lontani da forme di vera e propria concertazione sociale, dato che, allo stato attuale, queste riunioni hanno carattere meramente consultivo<sup>13</sup>. Tuttavia, l'importanza di un processo basato sul confronto fra parti sociali e organismi europei non è da sottovalutare<sup>14</sup>.

#### **I limiti del "sistema"**

Il sistema che abbiamo esaminato ha, almeno sul piano teorico, una sua innegabile coerenza interiore.

Dalla scelta fondamentale, quella di creare la moneta unica, sono derivate tutte le altre, per un fenomeno che la teoria neo-funzionalista definirebbe di *spillover*.

La procedura per il controllo dei deficit eccessivi prende le mosse dalla constatazione che, con la moneta unica, i costi di una politica fiscale eccessivamente espansionista vengono pagati da tutti i membri della Uem. Essa risponde quindi all'esigenza di evitare che alcuni governi adottino dei comportamenti "irresponsabili" ai danni degli altri.

I meccanismi di coordinamento servono a soddisfare in parte l'esigenza di affiancare alla politica monetaria una qualche politica economica europea, seppure in un'ottica fortemente decentrata e "sussidiaria".

L'Eurosistema ed il Consiglio "Euro 12" cercano di dare una risposta flessibile alla esigenza degli Stati membri della Uem di poter discutere "fra loro" di problematiche di interesse comune.

Lo stesso può dirsi della politica europea dell'occupazione, che risponde ad esigenze quali: dare un segnale di presenza dell'Europa in una materia particolarmente sensibile per i cittadini; riequilibrare, se non altro sul piano dei valori di riferimento, la tradizionale "dissimmetria strutturale" del Trattato in favore della integrazione "negativa" di matrice liberoscambista<sup>15</sup>; controbilanciare, almeno in parte, l'ideologia "rigorista" e tendenzialmente deflazionista alla base del patto di stabilità; fornire (alcune) garanzie contro la tentazione di adottare politiche del tipo *beggar thy neighbour*<sup>16</sup>.

Nel complesso, si tratta di una costruzione fedele alle premesse funzionaliste ed all'approccio gradualista che da sempre contraddistinguono la costruzione europea. Probabilmente, non avrebbe potuto assumere fattezze diverse, se si considera che è frutto dei complessi negoziati intergovernativi che hanno portato al Trattato di Maastricht, prima, ed a quello di Amsterdam, poi.

Che il sistema sia coerente al suo interno e con la tradizione del processo di integrazione non implica, però, che sia anche immune da difetti. Nella prossime pagine esamineremo alcuni dei suoi limiti principali, dividendoli, per comodità, in tre categorie: i limiti di funzionamento; i limiti di contenuto; i limiti di credibilità.

#### *I limiti di funzionamento*

Il primo ordine di problemi riguarda le procedure decisionali. A parte la politica monetaria, che abbiamo visto essere fortemente sovranazionale, tutte le altre aree sono caratterizzate da meccanismi di funzionamento in cui l'aspetto intergovernativo è ancora molto forte. Il problema si pone soprattutto per il coordinamento delle politiche economiche ma, sebbene in maniera meno accentuata, tocca anche la procedura sui disavanzi pubblici eccessivi.

In effetti, lo scopo della "procedura" è circoscritto: appurare se uno Stato abbia "sforato" o meno rispetto ai massimali di deficit concordati. Essa si basa quindi su parametri di riferimento oggettivi che rendono eventuali decisioni difficilmente oppugnabili<sup>17</sup>. Inoltre, si attiene in tutte le sue fasi allo schema: raccomandazione della Commissione-decisione del Consiglio a maggioranza qualificata<sup>18</sup>: una combinazione che rende più agevole adottare delle decisioni. Questi fattori riducono i problemi di funzionamento della procedura sui disavanzi pubblici ma non li eliminano del tutto. Prova ne sia la polemica scatenata, nell'autunno del 2003, dalla decisione del Consiglio Ecofin di non sanzionare i deficit eccessivi di Francia e Germania. In quella occasione, Parigi e Berlino hanno fatto valere una serie di ragioni economiche - probabilmente tutt'altro che campate in aria - ma hanno soprattutto fatto valere il loro peso negoziale, portando ad una decisione fortemente contestata da alcuni Paesi piccoli. Non a caso, è proprio in questo ambito che la "Convenzione sul futuro dell'Europa" ha avanzato una delle sue (rare) proposte in materia di "governance economica": quella di conferire un maggiore potere alla Commissione all'interno della procedura di controllo dei deficit.

In ogni caso, se la procedura di controllo dei deficit non è immune all'"alea" che contraddistingue qualsiasi processo negoziale, ancora meno impermeabile è il coordinamento delle politiche economiche. A prima vista, le procedure che concernono questo fondamentale segmento del "sistema di governance" sono simili a quelle del "metodo comunitario". L'elaborazione degli indirizzi di massima passa attraverso una proposta (raccomandazione) della Commissione su cui il Consiglio (nella formazione Ecofin) vota a maggioranza qualificata. A questo stadio, però, gli indirizzi non sono ancora perfezionati. Il documento approvato dal Consiglio Ecofin passa infatti al Consiglio europeo (art. 99.2), il quale, "deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità" (art. 99.3). Soltanto a questo punto, e sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo, il Consiglio (Ecofin), "deliberando a maggioranza qualificata, adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima" (art. 99.4).

All'atto pratico, quindi, l'organismo che detiene il potere ultimo di decisione in materia di coordinamento delle politiche economiche è il Consiglio europeo. Ad esso spetta di formulare le grandi linee strategiche. Senza il suo via libera, il binomio Commissione-Consiglio Ecofin non può nulla.

Sul piano istituzionale, non si tratta di un dettaglio. Il Consiglio europeo, infatti, opera essenzialmente come una conferenza diplomatica. Esso non vota (anzi, formalmente non decide nemmeno, salvo alcuni casi esplicitamente individuati dai Trattati) ma esprime indirizzi "consensuali". La formulazione delle sue conclusioni consiste in un elaborato lavoro di limatura che permette, alla fine, di raggiungere l'unanimità su un determinato testo. In pratica, un metodo di lavoro strettamente intergovernativo.

Questo significa che gli indirizzi di massima devono raccogliere l'unanimità di tutti gli Stati membri. La presa di decisione all'unanimità comporta, però, una alternativa: o si cerca di pervenire a decisioni realmente significative, ma normalmente a prezzo di negoziati dai "costi di transazione" (energia, tempo e risorse spesi per giungere all'accordo, ammesso che questo sia raggiungibile) elevati; oppure si tende ad evitare gli spunti controversi adottando delle decisioni vaghe o improntate al principio del minimo comune denominatore<sup>19</sup>. A questa regola non sfugge il coordinamento delle politiche economiche. Quando le esigenze o le visioni di politica economica fra Stati mem-

bri divergono, esso non è in grado di far emergere un indirizzo univoco. Gli mancano, per poterlo fare, dei meccanismi decisionali "forti" (o, se si preferisce, non esclusivamente consensuali) e, come vedremo, degli strumenti sanzionatori che rendano realmente vincolanti le decisioni. In queste condizioni, è naturale che gli "indirizzi" abbiano un carattere piuttosto vago e poco impegnativo.

In conclusione: le procedure che riguardano il *volet* "politiche economiche" del "sistema di governance" si prestano ad elaborare decisioni in materie di carattere "tecnico" o che abbiano un contenuto non conflittuale. Non si prestano, invece, a far emergere delle scelte politicamente forti.

Lo stesso discorso vale anche per la politica dell'occupazione. Anche questa, come vedremo meglio nel prosieguo, è in grado di far emergere soltanto delle linee di condotta molto generali ovvero delle misure di carattere strettamente tecnocratico.

#### *La cogenza degli strumenti*

La dissimmetria fra politica monetaria e politica economica permane anche dal punto di vista del carattere vincolante o meno degli strumenti. Una vera e propria cogenza delle decisioni assunte in ambito europeo è prevista soltanto nel campo monetario.

### *La dissimmetria tra politica monetaria e politica economica permane anche dal punto di vista vincolante o meno degli strumenti*

Nel campo della politica economica i vincoli all'azione statale sono assai più blandi, con la parziale eccezione, come abbiamo visto, della procedura di controllo sui deficit eccessivi, che però si collega strettamente, sul piano concettuale, alla politica monetaria.

Il funzionamento del coordinamento delle politiche economiche è affidato più alla buona volontà degli Stati membri che a meccanismi vincolanti. Il problema non è tanto la sostanziale autonomia degli Stati nello scegliere gli strumenti ed i modi attraverso cui adeguarsi ai parametri del "patto di stabilità" e agli indirizzi di massima; questa autonomia, in fondo, non è che un'applicazione coerente del principio di sussidiarietà. Il problema è l'assenza, con la solita eccezione della procedura per i deficit eccessivi, di meccanismi sanzionatori nei confronti di quanti rifiutino di conformarsi alle decisioni comuni. Non possono infatti essere considerate tali le "raccomandazioni" che il Trattato prevede possano essere rivolte agli Stati membri che si discostino dagli "indirizzi di massima". In queste condizioni, le garanzie contro un comportamento "egoistico" (del tipo *free rider*<sup>20</sup>) sono affidate soprattutto allo spirito di cooperazione degli Stati membri. Cosa succederà, in futuro, se uno di questi dovesse ignorare ripetutamente le raccomandazioni rivoltegli dal Consiglio, continuando, ad esempio, ad adottare politiche fiscali espansive a dispetto di una esigenza europea di contenere la crescita dei prezzi<sup>21</sup>? Il caso non si è ancora presentato, ma gli attuali meccanismi non permettono di escludere che si possa presentare in futuro. In questo caso, si rischierebbe l'apertura di una crisi istituzionale dalle conseguenze imprevedibili.

Lo stesso discorso vale per la politica dell'occupazione. L'applicazione delle varie strategie per l'occupazione è lasciata completamente agli Stati membri, con un controllo piuttosto blando sui risultati (malgrado l'analisi congiunta degli *implementation reports*). Secondo la formulazione adottata al Consiglio europeo di Lisbona si tratta di "un'impostazione totalmente decentrata... applicata coerentemente con il principio di sussidiarietà"<sup>22</sup>. Siamo quindi lontani - anche per quanto riguarda la parte più strutturata della strategia per l'occupazione: il "processo di Lussemburgo" - dalla forza cogente prevista in ambito monetario. Di fatto, più che di una politica dell'occupazione si deve parlare di un coordinamento delle politiche nazionali per l'occupazione.

#### La coerenza fra i vari strumenti

Il terzo ordine di problemi che possiamo raggruppare sotto la categoria dei "limiti di efficacia del sistema europeo di *governance* dell'economia" riguarda la coerenza dei suoi strumenti. La questione va presa piuttosto alla larga.

L'Unione non ha una competenza generale in materia di politica economica ma può agire soltanto negli ambiti e secondo le procedure stabilite dai Trattati, in

base a quello che in dottrina viene chiamato "principio di attribuzione"<sup>23</sup>.

Alcuni degli strumenti a sua disposizione hanno carattere settoriale, come la procedura per i deficit eccessivi, altri hanno carattere più orizzontale, come gli indirizzi di massima; alcuni configurano una competenza esclusiva della comunità, come la politica monetaria, altri consistono quasi esclusivamente in procedure di coordinamento.

Anche presi tutti assieme, tuttavia, questi strumenti non costituiscono un sistema organico - un insieme riconducibile ad unità concettuale e politica come può esserlo, in linea di principio, il "Governo dell'economia" di un'entità statale - ma una sommatoria di strumenti settoriali in campo economico.

La politica monetaria, il coordinamento delle politiche economiche e la politica della occupazione procedono sostanzialmente per binari paralleli così come, nell'Europa "pre-Uem", potevano farlo le diverse politiche settoriali.

Ciascuna di esse fa capo ad una "filiera" diversa. La Sebc e, nei loro ambiti di competenza, i ministri delle Finanze sono competenti per la filiera monetaria. Questi ultimi si occupano, assieme alla Commissione, di quella economica. I ministri del lavoro e degli Affari sociali della filiera "politiche del lavoro". Diversi sono i gruppi che preparano a livello tecnico i dossiers, diverse le procedure, gli strumenti, la tempistica.

Il problema di questo spezzettamento è che, se al limite si può concepire che, per prendere un esempio a caso, la politica della pesca e quella della concorrenza possano procedere ciascuna per i propri canali senza che vi sia un "filo conduttore" politico comune<sup>24</sup>, altrettanto non si può dire per le varie componenti del "sistema di *governance*" europeo dell'economia. Politica monetaria, coordinamento delle politiche economiche e politica dell'occupazione costituiscono, infatti, degli aspetti particolari di una politica - quella economica nell'accezione più ampia - che per sua natura ha una vocazione generale. Nel migliore dei mondi possibili, esse dovrebbero rispondere ad una sintesi fra diversi valori sociali ed obiettivi economici operata dall'autorità politica democraticamente legittimata (torneremo sul punto). Nel mondo così com'è, dovrebbero quantomeno essere strettamente coordinate.

La questione allora è: esistono dei momenti di sintesi politica fra i vari strumenti del "sistema di *governance* dell'economia"?

Un candidato a svolgere questa funzione potrebbe essere la Commissione. Ma l'Esecutivo comunitario è quasi completamente tagliato fuori dalla politica monetaria e negli altri settori, pur svolgendo un importante ruolo istruttorio, non è mai il decisore di ultima istanza. Soprattutto, elaborare una sintesi politica che valga ad orientare tutte le azioni nel campo della politica economica significa arbitrare fra diversi sistemi di valori e priorità sociali. Un compito che difficilmente può essere attribuito ad un organismo di natura sostanzialmen-

te tecnocratica e non legittimato democraticamente come la Commissione.

Un secondo candidato potrebbero essere i Consigli "Jumbo", che riuniscono i ministri del Lavoro e quelli delle Finanze con l'obiettivo di avvicinare le procedure sul coordinamento delle politiche economiche con quelle sulla lotta alla disoccupazione. Questi Consigli, però, rappresentano soltanto una fase (per giunta piuttosto tardiva) della procedura per il coordinamento delle politiche per l'occupazione. Inoltre, la sproporzione di "peso" - tanto a livello di Unione quanto a livello di gabinetti nazionali - fra ministri delle Finanze e ministri del Lavoro è tale che questi ultimi non hanno all'atto pratico possibilità di influenzare le politiche che non rientrano direttamente nelle loro competenze.

Terzo candidato è la procedura di coordinamento delle politiche economiche, che ha, in effetti, una vocazione orizzontale ed è quanto di più vicino vi sia nel sistema europeo ad una vera e propria politica economica. In effetti, attorno a questa procedura cominciano a gravitare, in via di prassi, anche altre, come quella sui deficit eccessivi. Abbiamo visto, però, che essa presenta delle notevoli debolezze strutturali. Difficile pensare quindi che sia questa la sede in cui operare la sospirata "sintesi politica".

Un candidato "forte" potrebbe essere l'Euro 12. Non a caso, infatti, alcune delle proposte più qualificanti della "Convenzione sul futuro dell'Europa" in materia di "governance economica" sono quelle che lo riguardano. Se queste proposte fossero accettate, il "Consiglio dei Ministri dell'Euro" verrebbe istituzionalizzato: non sarebbe più, cioè, un semplice foro di coordinamento informale. In alcuni casi, inoltre, potrebbe adottare in prima persona le decisioni che riguardano l'area Euro; senza, cioè, dover passare per il Consiglio Ecofin. È troppo presto per valutare quanta strada faranno queste proposte, anche perché, mentre queste pagine vanno in stampa, sono ancora in corso i negoziati della Conferenza Intergovernativa che dovrà approvare in via definitiva la "Costituzione Europea". Ma è certo che potrebbero porre le basi per uno spiccato rafforzamento dell'"Euro 12".

Rimane, infine, il Consiglio europeo. In un certo senso, sarebbe questo il foro naturale per le "grandi decisioni" di politica economica, dato che questo organo (che, va ricordato, non costituisce una istituzione dell'Unione a norma del Trattato) è in qualche modo "sovraordinato" rispetto alle istituzioni. Il Consiglio europeo, infatti, "dà all'Unione l'impulso necessario al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici generali" (art 4, pgf. 1 del Trattato sull'Unione europea). Esso svolge, inoltre, un ruolo di primo piano tanto nel coordinamento delle poli-

tiche economiche quanto nella politica per l'occupazione. Il suo limite è però, lo abbiamo visto, quello di essere un organo totalmente intergovernativo. Le sue conclusioni sono "pesanti" in quanto adottate dai massimi rappresentanti politici dei paesi membri. Normalmente, però, sono anche molto vaghe ed ispirate, per forza di cosa, all'esigenza di creare l'unanimità. Dovendo "accontentare tutti", il Consiglio europeo finisce spesso con l'accantonare le questioni fortemente controverse o, peggio ancora, con il mettere assieme posizioni diversissime fra loro

in una sorta di "minestrone politico"<sup>25</sup>. La situazione non cambierà fino a quando esso rimarrà poco più che una conferenza diplomatica.

D'altra parte, bisogna tenere presente che i capi di Stato e di governo sarebbero chiamati, in teoria, a passare in rassegna, nel giorno e mezzo di durata delle loro riunioni, la quasi totalità delle politiche dell'Unione. Impresa, ovviamente, piuttosto ardua. Quello che succede, in realtà, è che essi si limitano a trattare un numero estremamente limitato di nodi politici. Per il resto, prendono nota dei documenti trasmessi dal Consiglio e dalla Commissione e danno loro un *imprimatur* politico. La stragrande maggioranza dei punti elencati nelle "Conclusioni della

presidenza" sono in realtà il frutto del lavoro redazionale "dietro le quinte" del segretariato del Consiglio e dei consiglieri dei capi di Stato e di governo.

Lo stesso avviene, con rare eccezioni, per le questioni di carattere economico. Il dibattito ha normalmente un carattere piuttosto generale e, per quanto riguarda le procedure "formali" di coordinamento delle politiche economiche e di lotta contro la disoccupazione, il Consiglio europeo si limita tendenzialmente ad interinare le proposte elaborate dai Consigli Ecofin e Affari sociali.

Almeno finora, il Consiglio europeo si è limitato ad auspicare il riavvicinamento di tutte le procedure<sup>26</sup> ma non ha indicato delle reali prospettive di sintesi. Difficilmente esso potrà svolgere in maniera efficace il suo ruolo di garante della coerenza di tutte le politiche fino a quando non cambieranno la sua natura ed i suoi meccanismi di funzionamento.

#### *I limiti di contenuto*

Questi limiti di funzionamento non sono affatto neutrali rispetto ai contenuti delle politiche portate avanti all'interno del "sistema di governance" dell'economia.

Gli assetti di questo sistema, così come stabiliti dai Trattati, possono essere tradotti in altrettanti assunti di

### *Il Consiglio europeo finisce spesso con l'accantonare le questioni fortemente controverse*

valore:

- un governo "federale" della moneta può esistere senza un governo "federale" dell'economia;

- gli obiettivi di stabilizzazione possono essere raggiunti attraverso il mix di una politica monetaria centralizzata e di un coordinamento blando delle politiche fiscali statali;

- fra le varie priorità perseguibili, uno statuto speciale va conferito all'obiettivo della stabilità dei prezzi;

- condizione necessaria e sufficiente per la credibilità della politica monetaria è assicurare l'indipendenza della Banca centrale;

- per essere credibile, la politica fiscale deve essere disciplinata da una "regola" rigida e immutabile;

- la disoccupazione europea è di natura preminentemente strutturale e può essere quindi concettualmente separata dalle politiche di stabilizzazione congiunturale;

- conseguentemente, la lotta contro la disoccupazione va condotta essenzialmente attraverso la riforma dei mercati del lavoro nazionali. La procedura a livello europeo serve soprattutto a facilitare questa riforma ed evitare che si traduca in una concorrenza al ribasso dal punto di vista della regolazione sociale.

Questi "postulati" meritano alcuni commenti.

Prendiamo i primi due punti.

Quando si nega la necessità di associare un vero e proprio governo dell'economia al governo della moneta si fa qualcosa di più che adottare una semplice soluzione tecnica: si sta adottando una precisa visione economica. Una visione che tende a delegare ai meccanismi di mercato ed all'andamento della congiuntura internazionale la determinazione dei processi economici.

Non si tratta di una scelta esplicita, e forse nemmeno consapevole - sarebbe strano, d'altra parte, se si considera che negli ultimi anni l'Europa è stata governata prevalentemente dalle sinistre - ma è il risultato delle caratteristiche del sistema.

L'Unione non ha alcun mandato per svolgere un ruolo autonomo, di stabilizzazione o redistribuzione, in campo economico. E anche se lo avesse, le risorse del bilancio comunitario sono talmente esigue che lo renderebbero irrilevante<sup>27</sup>.

Questo ruolo dovrebbe essere svolto attraverso il coordinamento delle politiche economiche. Abbiamo visto però che il coordinamento delle politiche economiche è uno strumento intrinsecamente debole, efficace soltanto quando si tratta di decidere su questioni non controverse, e per giunta soggetto al rischio di defezioni. Di fatto, quindi, affidarsi al meccanismo di coordinamento significa rinunciare ad un ruolo attivo di politica economica. Accontentarsi, appunto, di reagire alla congiuntura internazionale.

Questa debolezza del coordinamento economico ha di fatto comportato, almeno in questi ultimi anni, una responsabilità pressoché esclusiva della Banca centrale europea per la stabilizzazione macroeconomica dell'a-

rea euro. Ora, la politica monetaria può molto ma non può tutto. Per essere pienamente efficace deve essere preferibilmente integrata all'interno di un *policy mix*. Il discorso si collega anche con quello della esiguità del bilancio comunitario su cui torneremo fra breve.

Riguardo al terzo postulato: la stabilità non è soltanto uno degli obiettivi desiderabili del "sistema di *governance*" dell'economia; ne è un articolo di fede.

A questo obiettivo è stata data infatti una sorta di valenza costituzionale. A differenza della Fed, cui viene attribuito per statuto il compito di adoperarsi tanto per la crescita quanto per la stabilità dell'economia statunitense, la Bce è vincolata da un mandato ben preciso: quello di lottare contro l'inflazione. Un mandato imperativo e praticamente imm modificabile, dato che è iscritto nel Trattato e che è stato ribadito in innumerevoli atti comunitari, vincolanti e non, a partire dal "Patto di stabilità". In queste condizioni, la Banca centrale europea non si fa interprete di una visione generale in base alla quale la salvaguardia del valore della moneta costituisce un aspetto particolare della tutela del benessere dei cittadini. Assolve soltanto al compito di salvaguardare il valore della moneta: non è una sfumatura da poco. La principale preoccupazione del Consiglio, per parte sua, è di non intralciare questa missione, assicurandosi che gli Stati membri adottino delle politiche fiscali "rigoriste".

Anche qui ci troviamo di fronte ad una scelta, che risponde ad una visione ben precisa delle priorità sociali e "valoriali" da perseguire in campo economico. Una visione improntata ad un certo *penchant* deflazionista, che pone l'obiettivo della stabilità dei prezzi e del contenimento del deficit chiaramente al di sopra di obiettivi che, a seconda della congiuntura economica, possono essere socialmente altrettanto, se non più, desiderabili, come la crescita e l'occupazione<sup>28</sup>.

Quarto Postulato: l'indipendenza della Bce pone alcuni problemi dal punto di vista della teoria democratica e forse anche dal punto di vista dell'efficacia.

Il problema della compatibilità del conferimento di ampi poteri decisionali a corpi tecnocratici esula chiaramente dai limiti di questo saggio. È però utile accennarvi brevemente con riferimento specifico alle caratteristiche dell'Istituto di Francoforte.

Negli ultimi anni, è invalso in molti paesi l'uso di "sganciare" la politica monetaria dalla politica *tout court*, accordando una forte indipendenza alle rispettive Banche centrali. Si tratta di una scelta che poggia soprattutto sull'esigenza di garantire che la politica monetaria gestita sulla base di criteri di efficienza e venga percepita come "credibile" dagli operatori finanziari<sup>29</sup>.

Tuttavia, la Bce presenta un grado di autonomia eccezionale anche rispetto a questi standard. Lo statuto delle Banche centrali dei paesi membri, ma anche quello della Federal Reserve americana e di altre Banche centrali, può essere cambiato con una legge semplice. Ciò permette di far convivere, almeno sul piano teorico, la loro autonomia con il principio democratico-

co della sovranità popolare. Infatti, se le Banche centrali agissero stabilmente in direzione contraria a quella auspicata dai Parlamenti, cioè dai rappresentanti della volontà popolare, questi potrebbero sempre cambiarne lo statuto. Per cambiare lo statuto della Bce è invece necessaria una modifica dei Trattati, che richiede la convocazione di una Conferenza intergovernativa, l'accordo unanime dei paesi membri e la ratifica da parte dei Parlamenti nazionali. Una rigidità che rende estremamente problematico qualsiasi cambiamento.

Nessuna altra agenzia indipendente elude in misura comparabile il nodo della responsabilità nei confronti delle assemblee legislative. Il che solleva evidentemente alcuni interrogativi di principio.

Fin qui si può argomentare che questi scrupoli "filosofici" debbano passare in secondo piano rispetto alle esigenze di carattere pratico, dato che, secondo la visione preminente, l'indipendenza dell'Istituto di Francoforte costituisce una condizione necessaria per la credibilità della politica monetaria. Si tratta di un ragionamento piuttosto discutibile, tanto nelle sue premesse quanto nelle sue conclusioni, ma legittimo. Sicuramente gratuito è però estenderlo fino ad affermare che l'indipendenza della Bce sarebbe condizione non solo necessaria ma anche sufficiente per la credibilità della politica monetaria.

In teoria, l'attuale collocazione della Bce nell'architettura comunitaria dovrebbe garantirne al massimo grado la forza e l'autorevolezza. La sua indipendenza dal potere politico dovrebbe metterla al riparo dal "ciclo politico". La rigidità del mandato dovrebbe favorire la credibilità del suo operato<sup>30</sup>.

In realtà, le cose non stanno esattamente così. Priva di un contrappeso, la Bce fluttua in una sorta di vuoto tecnocratico. Le disposizioni che, giustamente, miravano a renderla autonoma dalle spinte partitiche finiscono, in un contesto caratterizzato da una debolezza cronica della politica, con l'isolarla, con il rischio, in prospettiva, di indebolirla<sup>31</sup>.

Già oggi l'operato della Bce suscita le tradizionali critiche contro "lo strapotere dei tecnocrati". Da più parti cominciano a levarsi voci contro la "sindrome da torre d'avorio"<sup>32</sup>, il pericoloso scollamento dalla realtà politica europea, che affliggerebbe l'Istituto di Francoforte. Anche se la materia prima di questa torre l'hanno fornita i governi degli Stati membri con i Trattati, il rischio che si possano innescare in futuro delle reazioni dalle conseguenze difficilmente calcolabili contro la Bce è reale.

L'esperienza storica delle unioni monetarie dimostra che una politica monetaria centralizzata richiede forti istituzioni politiche centrali<sup>33</sup>.

Alla Banca centrale europea manca la "copertura" di un potere politico forte. Ciò espone, in prospettiva, al rischio di fare da capro espiatorio per le eventuali difficoltà della Uem.

Quinto postulato: fissando una volta per tutte il tetto del deficit accettabile l'Unione ha fatto, in realtà, di

necessità virtù. In mancanza di una autorità centrale che possa fissare di volta in volta gli obiettivi di politica economica, i Governi europei hanno pensato bene di "legarsi le mani" per mettersi al riparo da sé stessi: dalla tentazione (difficilmente resistibile) di defezionare dalla cooperazione a spesa degli altri (cfr. nota 3). Si tratta di un fenomeno ricorrente nella costruzione europea: realizzare il Governo delle regole laddove non si ritiene possibile realizzare il governo delle scelte. Il problema, però, è che nel caso del patto di stabilità sono in diversi a pensare che la "soglia" del 3% introduca un elemento di rigidità eccessiva nel sistema. E non a caso, negli ultimi anni si sono moltiplicati gli appelli per un ammorbidimento del patto di stabilità.

Sesto e settimo Postulato: il fatto che, con la creazione di una procedura *ad hoc*, la politica dell'occupazione venga "scorporata" dagli altri ambiti di politica economica è tutt'altro che neutrale. Anzi, per molti versi costituisce già di per sé una scelta ideologica. Questo sganciamento delimita infatti a priori il campo d'azione ed orienta inevitabilmente i contenuti della lotta contro la disoccupazione.

Sul piano dei valori di riferimento, lo abbiamo visto, la politica dell'occupazione riequilibra le priorità dell'Unione in senso maggiormente favorevole al lavoro. Gli strumenti a sua disposizione sono però limitati. In pratica, soltanto quelli a carattere microeconomico, con una forte componente di politiche dell'offerta, soprattutto nel quadro del processo di Cardiff.

Non è prevista, invece, una reale politica dei redditi (anche per l'inesistenza, allo stato attuale, di un vero e proprio dialogo sociale europeo) e non è contemplata, soprattutto, la possibilità di politiche espansive dal lato della domanda. Ammesso che gli Stati europei decidessero di adottare politiche di questo tipo, dovrebbero farlo secondo le procedure ed utilizzando gli strumenti del coordinamento delle politiche economiche e non quelli del Titolo VIII del Trattato (tenendo conto del fatto che è improbabile, per le ragioni cui abbiamo accennato sopra, che la Banca centrale europea possa surrogare la loro azione con una politica monetaria espansiva). Ma il coordinamento delle politiche economiche è fortemente condizionato, come abbiamo visto, dalla ideologia rigorista alla base del patto di stabilità. Quella ideologia che proprio l'introduzione della politica dell'occupazione dovrebbe essere chiamata a riequilibrare.

Questo assetto si accorda bene, d'altra parte, con l'interpretazione dominante, secondo cui il fenomeno della disoccupazione in Europa è dovuto prevalentemente, se non esclusivamente, a ragioni strutturali. Esiste però una scuola di pensiero alternativa, secondo la quale il problema della disoccupazione in Europa è dovuto alle politiche della domanda troppo restrittive che hanno preso piede negli anni '90<sup>34</sup>. Non si tratta tanto di stabilire chi abbia ragione quanto di rilevare che, nel campo della politica dell'occupazione, come in altri, gli strumenti a disposizione dell'Europa non consentono una scelta fra una gamma di possibili azio-

ni di politica economica ma contengono già la scelta.

In definitiva, il "sistema di *governance*" europeo dell'economia è sbilanciato per ragioni strutturali verso una politica di carattere "rigorista" e tendenzialmente liberista.

Rigorista, perché la politica monetaria, lo strumento più "pesante" all'interno del sistema, è "tarata" sull'obiettivo del contenimento dell'inflazione; perché sul coordinamento delle politiche economiche incombe costantemente la procedura sul controllo dei deficit; perché le politiche che si propongono obiettivi "sociali" vi giocano un ruolo fondamentalmente marginale.

Liberista, perché gli mancano gli strumenti per agire diversamente. Il problema non è tanto stabilire se le politiche che hanno questa impronta siano preferibili o meno ad un intervento dello Stato nell'economia. Sul punto la teoria economica si divide e non sarà certo questo scritto a tranciare il dibattito. Il problema è che, normalmente, un'autorità pubblica può scegliere - in funzione della propria ideologia, del mandato che ha ricevuto, dell'opportunità del momento - il punto di equilibrio fra le esigenze di efficienza dell'economia e quelle di solidarietà sociale. In ambito europeo, questa scelta non è libera: Gli strumenti "positivi" di intervento nell'economia sono, nel "sistema di *governance*", più deboli di quanto non sarebbero, almeno potenzialmente, in ambito statale. Se si considera che gli Stati membri non hanno più il controllo della politica monetaria ed hanno le mani legate (dal patto di stabilità) sulla politica di bilancio, se ne deduce che il baricentro della politica economica europea è naturalmente spostato verso un profilo di minore intervento.

D'altra parte, in mancanza di un punto di riferimento politico che possa arbitrare fra diversi valori sociali (come, ad esempio: la stabilità dei prezzi e la crescita, l'efficienza e la solidarietà sociale, la libertà d'impresa e la tutela dei lavoratori), l'Unione tende ad adottare la "linea di minore resistenza", attenendosi ad un approccio di carattere strettamente tecnocratico<sup>35</sup>. Così facendo, alimenta e si alimenta del mito della soluzione "tecnica" - la politica monetaria "obbligata", la misura che facilita la creazione di occupazione, la politica economica "virtuosa" - che può servire a disinnescare il carattere potenzialmente divisivo di determinate scelte ma lascia insoluti i nodi di fondo. E soprattutto non consente di elaborare una visione politica d'insieme degli obiettivi che si desiderano perseguire. Coerentemente con la tradizione funzionalista, la Uem è stata decisa e presentata ai citta-

dini come una soluzione tecnica, un ulteriore progresso incrementale sulla strada dell'integrazione. Ma essa pone una serie di interrogativi di natura profondamente politica<sup>36</sup>.

#### *I problemi di credibilità del sistema*

Dai limiti di funzionamento e di contenuto che abbiamo evidenziato finora discende un problema generale di credibilità del sistema. In questa sezione ne esamineremo tre aspetti particolari: il problema della percezione del "sistema di *governance*" dall'esterno, in particolare da parte dei mercati finanziari; il pericolo che esso susciti delle aspettative cui non è in grado di dare risposta, prendendo a titolo esemplificativo lo "spaccato" della politica europea dell'occupazione; il rischio che la mancanza di strumenti per far fronte a situazioni di crisi si traduca in una tensione potenzialmente molto grave per la stabilità dell'area euro.

#### *Le conseguenze della debolezza del "sistema di governance"*

La maggior parte degli analisti economici traggono un bilancio positivo dai primi anni di attività della Bce ma sono anche propensi a sottolinearne le zone d'ombra. La prima accusa alla Bce è quella di essere poco reattiva. L'impressione di molti è che, rispetto alla Fed, le reazioni della Bce ai segnali della congiuntura siano rallentati. Non di rado, infatti, l'Istituto di Francoforte reagisce con un tempo di ritardo rispetto al suo omologo statunitense. Il secondo rimprovero è quello di attuare una politica monetaria della Bce è tendenzialmente conservatrice, come stanno a dimostrare i tassi di interesse dell'Euro, che rimangono piuttosto alti a dispetto dell'apprezzamento rispetto al dollaro.

La spiegazione corrente di questo atteggiamento è che la Bce deve "crearsi una reputazione" ed è quindi tenuta a mostrarsi particolarmente vigile nei confronti di potenziali rischi inflazionistici. Si può azzardare però, anche un'ipotesi più articolata: in un certo senso la "cautela" ed il differenziale di tassi di interesse con gli Stati uniti potrebbero anche essere dei "costi collaterali" della debolezza di fondo della Uem: il vuoto di politica

L'equivoco di fondo, cui abbiamo già accennato al quarto punto dell'ultimo paragrafo, starebbe nel ritenere che basti una Banca centrale forte per accattivarsi la fiducia dei mercati. Se è probabile che questo aiuti, non è affatto detto che sia anche sufficiente. Più verosimilmente, per ottenere la fiducia dei mercati è necessario che tutto il sistema sia credibile. La mancanza di un

*Mancando di un riferimento politico che arbitri tra diversi valori sociali, l'Unione si attiene ad un approccio strettamente tecnocratico*

Governo politico dell'economia - di un centro di responsabilità chiaramente individuato che sappia farsi portatore di una visione di fondo sul futuro economico del continente - finisce col diminuire anche la credibilità della politica monetaria, per quanto affidabile e prevedibile (o monocorde) della Bce.

Molto spesso, negli ultimi anni, è stato fatto un parallelo fra la Bce e la Fed statunitense, normalmente per portare sugli scudi la seconda e gettare nella polvere la prima. Si tratta di un parallelo fuorviante, così come è fuorviante personalizzare eccessivamente il confronto e ridurlo alle diverse personalità dei governatori Greenspan e Duisenberg o Trichet.

La Bce e la Fed sono inquadrare in sistemi profondamente diversi. La Fed opera in un contesto caratterizzato da forti istituzioni centrali che gli fanno non solo da contraltare, ma anche da sponda. Essa è un organismo autonomo ma non autistico. Quando agisce, la Fed lo fa "specchiandosi" nelle scelte del potere politico. Non segue delle dinamiche sganciate dai processi politici ma contribuisce a determinarli, in una interazione continua con gli altri centri di potere del paese.

Il governatore Greenspan, nominato da Ronald Reagan nel 1987, ha per otto anni agito in totale armonia con il governo del democratico Clinton<sup>37</sup>. Assieme, i due hanno guidato, coordinando gli strumenti a loro disposizione, l'economia statunitense in un periodo di espansione che verrà probabilmente ricordato come una vera e propria età dell'oro.

La Fed è un attore economico-politico che, senza perdere la propria indipendenza, entra in sintonia con il potere politico e ne influenza le scelte. Questo la rafforza e rafforza la sua credibilità agli occhi dei mercati. La Bce, invece, agisce praticamente in perfetta solitudine; in un vuoto pneumatico istituzionale e di indirizzi politici.

Nel sistema europeo si chiede alla Banca centrale di fornire una *leadership* che essa non è in grado di assicurare, anche perché lo stesso sistema la condanna, come abbiamo visto, ad una sorta di "isolamento dorato".

#### *Il rischio di creare aspettative sproporzionate*

La seconda "zona grigia" dal punto di vista della credibilità del sistema riguarda il rischio di creare aspettative sproporzionate sul ruolo dell'Europa nei processi economici. Il problema si pone soprattutto nel campo della lotta alla disoccupazione. Il "titolo VIII" e le strategie che ne sono derivate hanno permesso di avviare un confronto costruttivo in questo ambito. Non bisogna però dimenticare che lasciano la responsabilità ultima per la lotta contro la disoccupazione interamente agli Stati membri. Gli strumenti propriamente europei sono ancora ad uno stato embrionale e si limitano, all'atto pratico, ad incoraggiare l'adozione di politiche microeconomiche creatrici di lavoro da parte dei governi nazionali.

Eppure, da Lussemburgo a Lisbona i capi di Stato e di governo europei hanno ripetutamente sbandierato

l'impegno dell'Europa in favore dell'occupazione. Questa strategia piuttosto declamatoria può servire, se attuata in buona fede, per incoraggiare una progressiva integrazione anche nel campo della lotta contro la disoccupazione; in cattiva fede, per dimostrare un attivismo di facciata. In entrambi i casi, però, non è priva di pericoli. Il rischio è che si creino delle aspettative che, qualora venissero frustrate, potrebbero ritorcersi contro il progetto europeo nel suo complesso. E senza che l'Unione in quanto tale sia poi realmente responsabile per gli eventuali insuccessi di politiche che rimangono sostanzialmente nazionali.

Fra il 2000 e il 2003, la situazione occupazionale in Europa è complessivamente migliorata (forse più in virtù della congiuntura economica che delle riforme strutturali)<sup>38</sup>. Ma cosa succederà se i tassi di disoccupazione torneranno a crescere? Almeno fino a quando l'Europa non sarà dotata di strumenti reali in questo campo sarebbe quindi utile che la retorica ufficiale sulla politica europea dell'occupazione fosse ispirata ad una maggiore cautela.

#### *La mancanza di strumenti per far fronte a situazioni di crisi*

Potenzialmente ancora più grave è l'assenza, nel "sistema di governance", di strumenti atti a far fronte a situazioni di crisi. Si tratta di un problema cui abbiamo accennato già in altra sede, ma che vale la pena richiamare brevemente<sup>39</sup>.

Un'area valutaria - qualsiasi area valutaria - può trovarsi di fronte a squilibri economici fra le regioni che la compongono. Questi squilibri possono essere prodotti da fenomeni endogeni - dalle differenze strutturali e dalla non sincronizzazione dei cicli economici - o esogeni - dai cosiddetti "shocks asimmetrici", cioè da shocks economici che colpiscono soltanto alcune regioni dell'area -<sup>40</sup>

In una situazione di questo genere, le esigenze di politica economica delle componenti dell'area divergono. Ad esempio: le componenti colpite da una grave recessione possono avere bisogno di politiche espansive. Ma se lo squilibrio è localizzato, questa esigenza può non essere condivisa dalle altre. Al contrario, se le altre regioni si trovano in un periodo di relativa espansione, uno stimolo economico rischierebbe di attizzarvi l'inflazione.

All'interno di un'area valutaria sono per definizione indisponibili due degli strumenti che gli Stati possono utilizzare per fronteggiare situazioni di squilibrio di questo genere: la politica monetaria e quella di cambio. La teoria della *optimal currency area*<sup>41</sup> suggerisce allora che l'area, per funzionare correttamente, debba disporre di una serie di meccanismi automatici - la mobilità della forza lavoro, la flessibilità dei prezzi e dei salari - oppure di un meccanismo interno di trasferimento delle risorse fiscali verso le aree in difficoltà.

Il buon senso, prima della teoria, non permette af-

fatto di escludere che situazioni di squilibrio, dovute a ragioni endogene o esogene, si producano all'interno della Uem. Si tratta anzi di una eventualità molto probabile. In frangenti di questo genere, le armi a disposizione dell'Unione sarebbero piuttosto spuntate.

Per definizione, sarebbero di scarsa utilità le politiche di stabilizzazione centralizzate.

In una situazione come quella che abbiamo descritto, l'organismo decisore della politica monetaria europea, la Bce, si troverebbe di fronte ad un dilemma: fare una politica espansionistica a beneficio degli Stati in difficoltà, con il rischio di attizzare l'inflazione, oppure continuare a perseguire gli obiettivi monetari validi per la globalità dell'Unione ma che rischiano di strangolare gli Stati (o le regioni) in difficoltà? In questa situazione di impasse è probabile che la Bce sceglierebbe di non agire, anche per i limiti "strutturali" che ne caratterizzano, come abbiamo visto, l'azione. D'altra parte, astenendosi da interventi di tipo espansivo, essa potrebbe sempre affermare di rimanere fedele al proprio mandato di garante della stabilità monetaria.

Le cose non stanno meglio dal punto di vista della politica fiscale. Data la struttura del "sistema di governance", si dovrebbe pensare a politiche di stabilizzazione concordate in sede di coordinamento delle politiche economiche ed attuate in maniera "decentrata" nei singoli Stati. Ma gli strumenti di *policy* a disposizione dei governi nazionali per affrontare degli *shocks* di ampia portata sono allo stato attuale estremamente limitati. La politica monetaria e quella di cambio sono indisponibili, essendo state "messe in comune" con gli altri Stati membri. Ma anche la politica di bilancio dispone di margini di manovra estremamente limitati, dato che gli Stati membri sono vincolati al rigore finanziario dagli impegni contratti con il "Patto di stabilità". E comunque sia, per uno Stato che attraversa una grave crisi congiunturale, essere "coordinato" in modo da potersi trarre d'impiccio da solo rappresenterebbe probabilmente una magra consolazione.

Visto che le politiche di stabilizzazione "federali" e statali sono poco utili a risolvere il problema degli *shocks* asimmetrici, bisogna quindi sperare nei meccanismi automatici di cui parla la teoria delle Aree valutarie ottimali. Ma questi sono, allo stato attuale, insufficienti a garantire una funzione di stabilizzazione all'interno della Uem. Il primo meccanismo, la mobilità della forza lavoro, è ancora largamente imperfetto. All'interno dell'Unione permangono delle barriere piuttosto importanti alla libera circolazione, non fosse altro che di carattere linguistico e culturale. L'evidenza empirica dimostra che la mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione è infinitamente più bassa che, ad esempio, negli Stati Uniti<sup>42</sup>.

Anche il secondo stabilizzatore, la flessibilità dei salari, appare difficilmente applicabile alla Uem, viste le rigidità che caratterizzano il mercato del lavoro di

buona parte dei paesi europei.

Resta la terza possibilità suggerita dalla teoria delle aree valutarie ottimali: i trasferimenti fiscali. In altri termini: un trasferimento di risorse dalle regioni più prospere a quelle in difficoltà nella Uem è, allo stato attuale, l'unico strumento disponibile per evitare gli effetti deleteri che gli "*shocks*" asimmetrici potrebbero avere sulla coesione e sulla stabilità del continente.

L'Unione, però, non ha né il mandato né le possibilità finanziarie per attuare dei trasferimenti di questo genere. Non ha il mandato per una ragione su cui ci siamo già soffermati. Dei trasferimenti in favore delle aree colpite da crisi dovrebbero transitare attraverso un "fondo di emergenza" a livello comunitario. Ora, in linea teorica, si può ipotizzare che un fondo di questo genere possa essere creato attraverso un atto normativo comunitario (sul modello del fondo approntato nell'estate del 2002 per fornire soccorso ai Paesi membri colpiti da catastrofi naturali). All'atto pratico, però, le possibilità che ciò avvenga sono estremamente ridotte: i flussi finanziari comunitari sono da sempre una delle aree "sensibili" della costruzione comunitaria e la proposta di creare un fondo di "solidarietà macroeconomia" incontrerebbe fortissime resistenze dai Paesi che contribuiscono maggiormente al bilancio comunitario. Ancora più difficile da sormontare, poi, è l'obiezione che riguarda le possibilità finanziarie dell'Unione. Il bilancio comunitario ammonta allo stato attuale all'1,27% del Pil comunitario. Su queste basi, non è possibile concepire un intervento dell'Unione in funzione di stabilizzazione economica o di redistribuzione di risorse in favore delle aree in difficoltà<sup>43</sup>.

In queste condizioni, una situazione di forte squilibrio macroeconomico - ad esempio causata da uno "*shock* asimmetrico" - rischierebbe di sottoporre a tensioni pericolosissime l'intero impianto della Unione economica e monetaria.

### Dal "sistema di governance" al "Governo dell'economia"

Per ovviare in parte ai problemi cui abbiamo accennato in queste pagine, si può ipotizzare una serie di "interventi correttivi", che non richiedono necessariamente uno stravolgimento dell'attuale quadro istituzionale. Fra questi va annoverata in primo luogo una maggiore integrazione fra gli strumenti di politica monetaria, politica economica e lotta contro la disoccupazione, così come indicato dal Consiglio europeo di Lisbona. Si tratterebbe di garantire dei momenti di interazione fra le varie fasi delle diverse procedure e far sì che esse vengano raccolte sotto un unico "cappello politico" nelle discussioni volte a finalizzarle. In prospettiva, d'altra parte, la procedura di controllo del deficit e quella relativa

alla lotta contro la disoccupazione potrebbero convergere in quella sugli indirizzi di massima (beninteso, mantenendo le loro caratteristiche più vantaggiose dal punto di vista delle procedure decisionali). Così facendo, si creerebbe una procedura di coordinamento delle politiche economiche più ampia e realmente "orizzontale".

Su un piano più specifico sarebbe poi importante rafforzare il coordinamento delle politiche economiche con misure ad hoc. Tanto per citarne alcune: si potrebbe realizzare un vero e proprio meccanismo di sorveglianza reciproca della programmazione dei bilanci nazionali; si potrebbe creare un sistema di "permessi di deficit pubblico" (come esistono per il traffico) per meglio regolare le politiche di bilancio nazionali<sup>44</sup>; si potrebbero rendere maggiormente vincolanti le decisioni prese in sede di coordinamento delle politiche economiche, aggiungendo, a fianco delle attuali raccomandazioni, dei deterrenti più "robusti"; si potrebbe tendere ad una maggiore armonizzazione fiscale (cosa che peraltro, allo stato attuale, incontra la fiera resistenza di alcuni paesi membri) e così via.

Persino il problema degli *shocks* asimmetrici potrebbe, in fin dei conti, trovare una soluzione nell'attuale assetto politico-istituzionale. Basterebbe la volontà politica di creare un "fondo di emergenza" da attivare in favore degli Stati membri della Uem che dovessero versare in grave difficoltà. Cosa non agevole ma possibile.

Molto più difficile è però risolvere i problemi di fondo del sistema di *governance*. Problemi che possono essere ricondotti tutti, all'atto pratico, ad una sorta di "anemia del politico".

La gestione dei processi economici comporta delle scelte di fondo a carattere valoriale. Ma il "sistema di *governance*" è poco attrezzato per operare queste scelte perché non possiede, come abbiamo visto, gli strumenti (e la legittimità) per operare una sintesi di natura politica fra le posizioni dei singoli Stati membri e gli interessi dei gruppi sociali al loro interno.

Quello che gli manca è in primo luogo una istanza che sia realmente capace di decidere sulle strategie economiche di fondo dell'Unione e sia in grado di avvalersi degli strumenti del caso per il loro perseguimento. In altri termini: un "Governo dell'economia". Una "comunitarizzazione" del Consiglio europeo, l'adozione cioè di meccanismi simili a quello del Consiglio dell'Unione costituirebbe, senza dubbio, un progresso in questo senso. Ma andrebbe inserita in una profonda revisione dei meccanismi istituzionali. Un candidato ancora più

valido potrebbe forse essere il Consiglio "Euro 12". In effetti, il suo grosso vantaggio è quello di raccogliere i ministri dell'area euro di quei paesi che hanno realmente messo in comune i propri interessi economici. Esso si presta più di Ecofin e Consiglio europeo a fare da centro decisionale della politica economica europea perché questi ultimi comprendono anche Stati che non fanno parte della Uem e che quindi, attraverso di essi, verrebbero chiamati a decidere su questioni che non li riguardano direttamente.

Dare un nome o tracciare un identikit dell'Istituzione che dovrebbe essere chiamata a svolgere il ruolo di "Governo dell'economia" è però soltanto metà dell'opera. La parte più difficile è la definizione delle condizioni di esercizio delle prerogative del governo (con la "g" minuscola) dei processi economici. Il passaggio da un "sistema di *governance* ad un vero e proprio "Governo dell'economia" richiede infatti che si passi dal principio del coordinamento e dell'utilizzo di strumenti settoriali ad un approccio di carattere olistico e generalista. Approccio che comporta la possibilità per l'autorità pubblica di definire in maniera chiara le proprie priorità econo-

miche e sociali, di individuare di volta in volta gli strumenti per il loro perseguimento e, all'occorrenza, di crearne di nuovi (in pratica: la "competenza delle competenze"). Ammesso che il Consiglio europeo venisse comunitarizzato o l'"Euro 12" trasformato in organismo decisionale, essi non potrebbero esercitare queste prerogative con la pienezza di un governo nazionale. Perché queste prerogative rinviano agli attributi propri della sovranità statale. Sfuggono, quindi, ad istituzioni che si collocano pur sempre all'interno di "... un ordinamento giuridico di nuovo genere... a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani"<sup>45</sup>

Toccando questo tasto si entra allora nel campo di problematiche complesse come: le basi di legittimità dell'agire comunitario; le prospettive di evoluzione dell'Unione in senso concretamente federalista; il ruolo della autorità pubblica in un mondo sempre più globalizzato<sup>46</sup>. Queste tematiche sono state al centro del dibattito della "Convenzione sul futuro dell'Europa" fra il marzo 2002 e il luglio 2003. I tempi, tuttavia, non erano ancora maturi per proposte "rivoluzionarie" sul fronte della "governance economica". Troppo recente era il "balzo" verso la Uem per pensare di modificarne in profondità i meccanismi. Così la Convenzione si è accontentata di fare, in materia economica, delle proposte piuttosto "moderate", per non

Il "sistema di governance" europeo dell'economia è sbilanciato verso una politica "rigorista" e liberista

dire minimaliste, che fra l'altro rischiano di essere ulteriormente annacquate dalla Conferenza Intergovernativa ancora in corso. È facile tuttavia prevedere che ciò non metta la parola "fine" sulle prospettive di evoluzione della Uem. Nella misura in cui l'Unione economica e monetaria pone il problema di un "Governo economico dell'Europa", allora essa pone anche il problema di una evoluzione della costruzione comunitaria verso assetti di carattere più spiccatamente federale. Che questa sia una prospettiva reale o semplice *wishful thinking*, sarà la Storia a dirlo. Ma se è vero, come sostiene la teoria neo-funzionalista, che la funzione crea l'organo, allora il "Governo europeo dell'economia", e quindi il Governo *tout court* dell'Europa, potrebbe essere effettivamente la conclusione naturale del processo avviato con la moneta unica. Nel qual caso, l'Unione economica e monetaria dimostrerebbe davvero di essere, come è stato affermato, un "atto di natura costituzionale"<sup>47</sup>

#### Postilla

La versione finale di questo articolo risale al luglio 2001. Da allora, non si sono verificati cambiamenti sostanziali nella gestione della politica economica della Ue.

Almeno a parole, i buoni propositi non sono mancati. I capi di Stato e di governo hanno ribadito, al Consiglio europeo di Laeken, i principi della "Strategia di Lisbona" e le istanze di coordinamento fra strumenti di politica economica già enunciate a Stoccolma. Alla vigilia del Consiglio, il 13 dicembre del 2001, le parti sociali si sono incontrate ed "hanno manifestato la loro volontà di sviluppare il dialogo sociale elaborando insieme un programma di lavoro pluriennale prima del Consiglio europeo del 2002". Hanno inoltre insistito "sulla necessità di sviluppare e meglio articolare la concertazione trilaterale sui diversi aspetti della strategia di Lisbona"<sup>48</sup>. Fedele al suo mandato di "propulsore" del processo di integrazione, la Commissione ha, per parte sua, tentato di individuare strumenti operativi e procedure che permettano di meglio coordinare le attività dell'Unione in campo economico

Nel complesso, però, questi sforzi sono valsi a poco. I tentativi di "oliare" i meccanismi esistenti sono utili ma non modificano le caratteristiche di fondo del "sistema di *governance* dell'economia. La linea che abbiamo sostenuto in questa disquisizione è che sarebbero, invece, necessarie delle modifiche di carattere strutturale.

Due eventi del recente passato lasciano comunque intravedere la possibilità che venga avviato, nei prossimi mesi, un vero e proprio dibattito di natura "costituzionale" sulle problematiche qui discusse. Il primo è l'attacco terroristico subito dagli Stati Uniti l'11 settembre. Sul versante economico, la reazione immediata del governo statunitense è stata quella di riscoprire l'intervento pubblico nell'economia. L'America non si era ancora ripresa dallo *shock* degli attentati quando il presidente Bush ha annunciato un maxi piano di aiuti e di sgravi fiscali; le borse sono state poste sotto osservazione per contrastare i rischi di speculazione da parte delle reti terroristiche; sono stati approvati in tempi record degli interventi a favore dei settori maggiormente colpiti dalla crisi, ecc. Anche la Fed ha fatto la sua parte riducendo ulteriormente i tassi di interesse per stimolare l'economia. Soprattutto, è cambiato decisamente il *public mood* con l'emergere, testimoniato da tutti i sondaggi, di una forte richiesta di presenza e "guida" delle autorità pubbliche. Insomma, se la *new economy* aveva fatto credere al mito della crescita infinita ed esponenziale ed alla definitiva obsolescenza dell'intervento statale nelle dinamiche economiche, la *war economy* ha costituito una clamorosa correzione di rotta<sup>49</sup>. La prontezza con cui Washington è intervenuta per mitigare gli effetti della crisi-terrorismo sull'economia ha reso ancora più evidenti i limiti di *leadership* e di capacità di intervento di Bruxelles.

La consapevolezza di questi limiti non è probabilmente estranea al fatto che il "Governo economico" venga oggi considerato - ed è questo il secondo, importante elemento di novità - come uno dei possibili argomenti di discussione della Conferenza intergovernativa prevista per il 2003/2004. Spetterà, come è noto, alla "Convenzione" indetta dal Consiglio europeo di Laeken definire i contorni del futuro dibattito istituzionale; ma è fin d'ora chiara l'aspirazione di alcuni Stati, ed in primo luogo dell'Italia<sup>50</sup>, a significativi progressi in questo campo.