 *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XXIII, 2021, 1, pp. 477-490
ISSN: 1825-5167 DOI: 10.13137/1825-5167/32065

# CODICI ETICI E MODELLI DI ORGANIZZAZIONE ECONOMICA. LO STRANO CASO DELL'UNIONE EUROPEA

**SALVATORE D'ACUNTO**
*Dipartimento di Giurisprudenza*
*Università della Campania "Luigi Vanvitelli"*
salvatore.dacunto@unicampania.it

**NATASHA QUADRANO**
*Dipartimento di Giurisprudenza*
*Università della Campania "Luigi Vanvitelli"*
quadrano.natasha@icloud.com

**ABSTRACT**
The debate on post-pandemic recovery policies revealed that the distinction between *symmetric* and *asymmetric* shocks on economic activity plays a significant role in the conventions governing the dialectics among EU political players. The representatives of individual member countries have indeed introjected a 'rule' according to which a member country in economic trouble has the right to receive aid from EU partners only if its trouble is caused by a *symmetric* disturbance, i.e. a shock simultaneously hitting all member countries. The rationale behind this lies in a sort of 'responsibility principle', according to which aid is justified only in the absence of negligence on the part of the recipient. Within this framework, a mere *local* shock would be evidence of negligence. Grounding on a very influential stream of literature, we argue that this principle conflicts with the peculiar mechanics of an economy integrated on a continental level. Local shocks are a natural consequence of a high degree of sectoral specialization of a country's economy, and consequently no one can be blamed for them. Counterbalancing the adverse effects of asymmetric shocks is then the primary task of supranational governance institutions, when market adjustments are not enough. Furthermore, this task becomes increasingly important as time goes by, because member countries' sectoral specialization tends to deepen as economic integration proceeds.

**KEYWORDS**
European integration, Asymmetric shocks, Ethical codes, Fiscal federalism.

## INTRODUZIONE

Lo scorso 21 luglio, l'Europa ha salutato con entusiasmo l'accordo raggiunto a Bruxelles sul *Next Generation EU*, il piano adottato al livello comunitario per rilanciare le economie dei Paesi membri travolte dalla pandemia.[1] L'intesa in oggetto è il risultato di una lunga serie di negoziati avviati con la lettera indirizzata dai *leader* di Francia, Italia, Spagna e altri sei Paesi membri dell'Ue al Presidente del Consiglio europeo. In quel documento si proponeva l'attuazione di un piano di spesa pubblica finanziato con strumenti di debito comune, garantito "solidalmente" dalle finanze di tutti gli Stati membri, per sostenere la ripresa economica nel continente. Senza una garanzia comune - si sosteneva - sarebbe stato infatti difficile per molti Paesi gravati da una significativa esposizione debitoria pregressa accedere ai mercati finanziari a costi ragionevoli. Un impegno diretto delle istituzioni europee nella raccolta delle risorse necessarie veniva pertanto ritenuta condizione imprescindibile per la ripresa.[2]

La discussione sul tema ha ovviamente riflesso le storiche divergenze tra i Paesi membri circa la direzione del processo di integrazione europea, ed è stato pertanto caratterizzato da una dialettica a dir poco "rovente". Tuttavia, a dispetto della accesa litigiosità, i negoziati sono approdati ad un accordo che ha rinfocolato la fiducia nel ruolo delle istituzioni europee, negli ultimi anni messa a dura prova dalle ripetute dimostrazioni di inerzia di fronte a questioni di estrema rilevanza per i destini del continente (la crisi del debito sovrano, l'emergenza rifugiati, l'instabilità politica nel Mediterraneo).[3] In virtù di tale accordo, il bilancio comunitario verrà incrementato su base temporanea tramite nuove risorse raccolte dalla Commissione europea sui mercati finanziari e destinate al finanziamento di piani di spesa progettati a livello nazionale e preliminarmente sottoposti all'approvazione dalle autorità comunitarie.

Trattandosi di una misura di dimensioni significative (circa 750 miliardi di euro) e dalle modalità inedite, il dibattito sul tema è particolarmente intenso. In particolare, si discute molto su se questo passaggio sia il preludio ad una svolta verso un

[1] Consiglio europeo del 17, 18, 19, 20, 21 Luglio, Conclusioni https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf?fbclid=IwAR2faLINXy-cljNkz23X2yZf0IpJB7QRBEIhFVIaNQ-_qGaAvTHJRmfodbJo

[2] https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/03/25/coronavirus-la-lettera-di-conte-macron-e-altri-sette-leader-europei-per-chiedere-i-coronabond/5748905/

[3] La letteratura sul tema è vastissima. Due saggi che riflettono in maniera profonda questa sfiducia sono E. BALIBAR, *Crisi e fine dell'Europa?,* Bollati Boringhieri, Torino, 2016, e I. KRASTEV, *Gli ultimi giorni dell'Europa,* LUISS University Press, Roma, 2019.

modello di integrazione economica che contempli forme di solidarietà "mutualistica" anche al di là di circostanze eccezionali come quella della pandemia.[4] Il nostro obiettivo è fornire un ulteriore elemento di riflessione al dibattito sul complicato guado in mezzo al quale si trova l'Europa a partire dall'analisi di un momento chiave della vicenda, vale a dire la già menzionata lettera Macron-Conte-Sanchez al presidente del Consiglio europeo. In quel documento c'è infatti un passo che, sebbene passato inosservato ai numerosi commentatori, probabilmente rivela in controluce molte delle difficoltà in cui si dibatte l'esperimento di integrazione europea. «Vi sono valide ragioni», affermano gli estensori, «per sostenere tale strumento comune, poiché stiamo tutti affrontando uno shock simmetrico esogeno, *di cui non è responsabile alcun Paese, ma le cui conseguenze negative gravano su tutti*».

In sintesi, la richiesta di un coinvolgimento delle istituzioni comunitarie nelle politiche finalizzate alla ripresa economica viene fondata su due assunti: in primo luogo, che il discrimine tra le situazioni che richiedono una condivisione degli sforzi finanziari e quelle che invece debbano essere affrontate dai singoli Stati membri giaccia lungo il crinale che separa l' "innocenza" dalla "colpa"; in secondo luogo, che il discrimine tra le due fattispecie possa essere individuato attraverso l'accertamento della natura (simmetrica o asimmetrica) degli shock. È solo per il fatto che lo shock ha riguardato *tutti* - e quindi nessuna colpa specifica sarebbe imputabile ai singoli membri del *club* - che le richieste di supporto da parte dei soci in maggiore difficoltà andrebbero considerate stavolta del tutto legittime.

Che il dibattito sulla politica economica dell'Unione europea sia intriso di categorie prese a prestito dalla morale e dalla religione non è affatto una novità. È noto, ad esempio, che le classi dirigenti continentali sono riuscite a far "digerire" all'opinione pubblica la ricetta dell'*austerity* come rimedio alla crisi economica del 2009 solo all'esito di una imponente operazione di pedagogia morale, instillando nella popolazione il senso di colpa per aver «vissuto al di sopra dei propri mezzi», per dirla con la ormai celeberrima formula dell'ex ministro dell'economia tedesco Schauble.[5] Una operazione analoga è stata utilizzata qualche anno più tardi, con il significativo contributo dell'industria mediatica, per alienare le simpatie dell'opinione pubblica europea dal popolo greco, in quel momento alle prese con una drammatica emergenza economica. L'immagine delle "cicale" greche che dilapidano

[4] Cfr. ad esempio M. BORDIGNON, Non è tutto oro quello che luccica, *lavoce.info*, 19 Ottobre 2020, https://www.lavoce.info/archives/68641/recovery-fund-non-e-tutto-oro-quello-che-luccica/; M. LUCCHESE, M. PIANTA, L'Europa scopre la politica fiscale, *Sbilanciamoci!*, https://sbilanciamoci.info/leuropa-scopre-la-politica-fiscale/; F. SARACENO, *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela,* LUISS University Press, Roma, 2020, pp. 25-26.

[5] W. SCHAUBLE, A plan to tackle Europe's debt mountain, http://regards-citoyens.over-blog.com/article-a-plan-to-tackle-europe-s-debt-mountain-by-wolfgang-schauble-europesworld-org-61714649.html.

nelle loro feste in spiaggia tutte le provviste faticosamente accumulate dalle "formiche" nordiche diventò un luogo comune della retorica europeista, finendo per convincere la popolazione del continente del fatto che le sofferenze inflitte ai greci con il Memorandum del 2015 fossero, in fin dei conti, meritate.[6]

In generale, non c'è nulla di strano nel fatto che la dialettica che governa le relazioni economiche tra individui, gruppi sociali o nazioni faccia uso di categorie di questo tipo: tutti i modelli di organizzazione economica si fondano sulla divisione di compiti tra diversi individui o gruppi di individui in vista del perseguimento di obiettivi collettivi, e quindi devono prevedere meccanismi, formali o informali, che inducano le diverse parti all'adempimento dei doveri contemplati dal "patto fondativo" dell'organizzazione. E poiché i meccanismi sanzionatori di natura "formale" (norme scritte, tribunali, procedure esecutive) funzionano poco e male se non sono rafforzati dal biasimo da parte dei consociati nei confronti di chi contravviene alle regole, l'efficacia dei modelli di organizzazione economica nel garantire il benessere delle comunità è stata sempre il risultato di una più o meno fortuita complementarietà tra l'assetto delle regole su cui questi modelli si fondavano e l'*ethos* delle comunità a cui quelle regole erano destinate.

Al riguardo, sono ben note le pagine di Max Weber sul ruolo dell'etica puritana nel favorire la diffusione dello "spirito del capitalismo".[7] Friedrich von Hayek, studioso ispirato da una visione del mondo per certi versi agli antipodi da Weber, riteneva tuttavia anch'egli che il consolidamento dell'economia di mercato fosse stato enormemente favorito da modelli etici che attribuiscono un ruolo centrale alle istituzioni (proprietà privata, famiglia) che definiscono una chiara separazione del ventaglio di cose che appartengono all'individuo da quelle che appartengono alla comunità.[8] Questo ruolo dei codici etici nel supportare l'ordine economico non sembra peraltro essere una caratteristica esclusiva dei modelli di organizzazione a noi più vicini nel tempo. Ad esempio, in alcune tra le pagine più suggestive de *La grande trasformazione*, Karl Polanyi raccontava come le comunità tribali della Melanesia occidentale riuscissero a garantire l'adempimento sistematico dei compiti

[6] Circa il profondo radicamento della "favola della cicala e della formica" nell'immaginario della popolazione del continente, e circa il ruolo da essa giocato nella costruzione del consenso a favore delle politiche di *austerity*, cfr. J.P. FITOUSSI, *Il teorema del lampione,* Einaudi, Torino, 2013, p. 111, e F. SARACENO, *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela,* cit., pp. 89-93. A proposito dello slittamento simbolico sulla dimensione "moralizzatrice" delle politiche di rientro dal debito imposte dall'UE alla Grecia, cfr. anche W. STREECK, The construction of a moral duty for the Greek people to repay their national debt, *Socio-Economic Review*, 2013, p. 11.

[7] M.WEBER, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo,* Rizzoli, Milano, 1991.

[8] F. VON HAYEK, Scopi individuali e scopi collettivi, in S. Mendus, D. Edwards (a cura di), *Saggi sulla tolleranza,* Il Saggiatore, Milano, 1989.

produttivi da parte dei propri membri pur in assenza di qualsiasi incentivo al tornaconto personale, semplicemente grazie alla pressione esercitata sugli individui dagli obblighi definiti dal "codice morale" della comunità di appartenenza.[9]

Il problema quindi non è tanto il ricorrere dell'argomento della "colpa" come strumento per disciplinare le popolazioni europee, ma piuttosto se il criterio distintivo tra i comportamenti "virtuosi" e quelli "socialmente censurabili" sia funzionale o disfunzionale rispetto al modello di organizzazione economica che l'Europa si è data. Nella lettera citata, Macron e gli altri firmatari adottano implicitamente il criterio della "simmetria" o "asimmetria" degli shock: se una disgrazia succede a tutti, allora è sfiga, quindi nessuno ne ha colpa e tutti possono legittimamente invocare l'aiuto dei *partners*; se invece la stessa disgrazia capita ad uno solo dei soci del *club*, allora è colpa sua, e va quindi abbandonato al suo destino oppure "educato" a colpi di frusta (tecnicamente "condizionalità").

A nostro avviso esistono buone ragioni per nutrire qualche dubbio sul fatto che tale criterio sia coerente con il buon funzionamento del modello di organizzazione economica dell'Ue. Per renderne conto è tuttavia preliminarmente necessario ricostruire il senso di quella costruzione che chiamiamo un po' genericamente *Europa.*

## IL MODELLO DI ORGANIZZAZIONE ECONOMICA DIETRO IL PROGETTO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

L'esperimento di costruzione di uno spazio economico europeo nasce negli anni 50, e l'idea che lo anima consiste fondamentalmente nel forzare la crescita economica attraverso l'approfondimento della specializzazione produttiva. Alla base ci sono le ben note idee di Ricardo sui benefici della divisione internazionale del lavoro, variamente filtrate ed elaborate dalla letteratura successiva.[10] Per usare una semplificazione modellata sullo stile della narrazione ricardiana, non avrebbe molto senso che le popolazioni del Nord e del Sud dell'Europa si affannassero entrambe a produrre sia la lana per proteggersi dal freddo che il vino per rallegrare le rispettive esistenze: infatti, le pecore hanno bisogno di brucare, e di erba ne trovano molto più facilmente nel clima umido del Nord, mentre le viti hanno bisogno di sole, e di

[9] «Non osservando il codice d'onore o di generosità comunemente accettato, l'individuo si taglia fuori dalla comunità e ne viene espulso (...). Una situazione del genere deve esercitare una pressione continua sull'individuo, in modo da eliminare l'interesse economico personale dalla sua coscienza, fino al punto da renderlo incapace, in molti casi, anche di comprendere le implicazioni delle sue azioni in termini di un simile interesse». K. POLANY, *La grande trasformazione,* Einaudi, Torino, 1973, p. 61.

[10] Il riferimento classico sul tema è D. RICARDO, *Principi di economia politica e dell'imposta,* UTET, Torino, 2005, pp. 278-296.

quello se ne trova ovviamente molto di più nei Paesi che affacciano sul Mediterraneo. Molto meglio quindi che la lana la producano gli abitanti del Nord e il vino gli abitanti del Sud, e che poi i primi scambino le proprie eccedenze di lana con le eccedenze di vino dei secondi.

Ma come fare per convincere i produttori di vino nordeuropei e gli allevatori sudeuropei ad abbandonare le loro tradizionali occupazioni e a cercarsi un lavoro più coerente con le "vocazioni produttive" dei rispettivi luoghi di residenza? Beh, ma è semplice: abbattendo le barriere doganali, e magari anche privandoli della protezione garantitagli dalle rispettive monete nazionali, e mettendoli quindi in aperta competizione con gli abitanti di luoghi cui il clima, l'orografia o altri accidenti storici e/o geografici abbiano regalato un "vantaggio comparato". Quando si accorgeranno che non riescono a reggere la competizione, sarà per loro giocoforza abbandonare le vecchie occupazioni e cercarsi un'altra "casella" del sistema produttivo in cui collocarsi. E così, pian piano la competizione rivelerà agli abitanti di ogni "pezzo" del territorio del continente la propria vocazione produttiva, e ognuno finirà per occupare la casella in cui può fornire il contributo migliore al benessere materiale della popolazione europea. La crescita economica sarebbe il risultato del cumulo dei tanti piccoli incrementi di produttività individuali derivanti dall'assegnazione ad ogni membro della comunità del "posto giusto" nel sistema produttivo. L'ideologia fondativa del processo di integrazione europea è in gran parte costruita su questa visione del fenomeno della crescita come esito dello «sfruttamento positivo delle diversità»[11] che solo «un'economia di mercato fortemente competitiva»[12] potrebbe garantire.

La logica interna del modello di crescita via specializzazione produttiva è apparentemente rigorosa e stringente. Il problema, come si anticipava nelle pagine precedenti, è che un modello di organizzazione economica non si regge su un vuoto simbolico: al contrario, il suo funzionamento richiede che i membri della comunità interessata introiettino un insieme di principi in grado di canalizzarne le pulsioni verso comportamenti coerenti con la sua peculiare "meccanica". Pertanto, nessun modello di organizzazione economica può prescindere da un "codice etico" che ne legittimi il ruolo, esercitando sugli operatori una pressione costante ad adattarvisi in maniera sinergica.

Ovviamente una discussione esaustiva sulla coerenza tra codici etici e modelli di organizzazione economica esula dagli obiettivi di questo saggio. Il nostro più mod-

[11] Cfr. M. CANONICA, P.C. PADOAN, *La diversità come ricchezza. Ovvero a che serve l'Europa?,* Einaudi, Torino, 2014, p. 51.

[12] L'espressione è tratta dall'art. 3 del Trattato sull'Unione europea. I Trattati e i documenti ufficiali dell'Unione sono pervasi in maniera quasi ossessiva dall'idea della competizione come strumento-chiave per il raggiungimento dei suoi principali obiettivi.

esto proposito è invece provare a costruire criteri di valutazione rilevanti per la fattispecie di nostro specifico interesse (l'Europa) alla luce di alcune idee-guida che sembrano godere di una certa autorevolezza nel dibattito scientifico.

## I FONDAMENTI DELLA MORALE PUBBLICA: LA NATURA DELLO SCAMBIO TRA CITTADINI E AUTORITÀ POLITICHE

A partire dalla pubblicazione del *Leviatano* di Thomas Hobbes, si è affermata nella letteratura l'idea che la legittimazione delle istituzioni politiche si fondi su una "domanda" generale di limitazione dell'insicurezza connaturata a modelli di organizzazione economica basati in maniera via via più rilevante sulla proprietà privata e sullo scambio. In un brano molto noto, Hobbes sottolineava che, in assenza di un'autorità in grado di stabilizzare le aspettative dei membri della comunità, non vi sarebbe stato posto nel mondo «per l'operosità ingegnosa, essendone incerto il frutto», e di conseguenza non vi sarebbero state «né coltivazione della terra, né navigazione, né uso dei prodotti che si possono importare via mare».[13] La sottomissione all'autorità di un sovrano sarebbe quindi un "male necessario", una contropartita obbligata degli incrementi di benessere materiale realizzabili attraverso la predisposizione di modelli di organizzazione economica progressivamente più improntati alla divisione del lavoro. La lealtà dei "sudditi" alle istituzioni politiche non sarebbe quindi l'esito di devozione cieca, ma il risultato di uno scambio tra rinuncia alle libertà individuali e riduzione dell'insicurezza.

Un'implicazione importante di questa "lettura" dell'idea di sovranità è che, quanto più i modelli di organizzazione economica espongono gli individui al rischio, tanto maggiore debba essere l'investimento della comunità nella "assicurazione" dei suoi membri contro le circostanze avverse. I modelli di organizzazione economica fortemente orientati alla specializzazione produttiva offrono un esempio paradigmatico. Se un Paese concentra le sue risorse nella produzione di un numero assai limitato di beni, il benessere materiale dei suoi abitanti viene infatti a dipendere crucialmente dal rapporto tra i prezzi a cui è possibile vendere alle popolazioni straniere le merci prodotte all'interno e i prezzi a cui è possibile comprare dalle popolazioni straniere le merci che si è rinunciato a produrre "in casa". E poiché, evidentemente, ogni mutamento delle tecnologie, delle preferenze individuali e delle politiche governative si riflette sui prezzi, i Paesi più "aperti" al commercio internazionale sono sistematicamente assoggettati al rischio di vedere le proprie fortune economiche repentinamente rovesciate da fenomeni completamente fuori dal loro controllo.

Questa idea ha trovato anche qualche significativo riscontro empirico. Ad esempio, in un fortunato volume pubblicato una decina di anni or sono, uno studioso

[13] Cfr. T. HOBBES, *Leviatano*, Rizzoli, Milano, 2020, p. 130.

del prestigio di Dani Rodrik rilevava una fortissima correlazione tra il grado di apertura delle economie nazionali al commercio internazionale e la relativa dimensione del settore pubblico, e sosteneva che tale correlazione fosse ascrivibile alla domanda di assicurazione sociale che l'apertura alla concorrenza internazionale sistematicamente suscita tra la popolazione: «Quando le economie in cui vive sono più esposte alla pressione internazionale, la gente chiede un risarcimento contro i rischi, e la risposta fornita loro dai governi è la costruzione di reti di tutela più ampie, attraverso la messa a punto di programmi sociali oppure mediante un aumento del pubblico impiego».[14] Si potrebbe dire, con una metafora "bellica", che se uno Stato vuole mandare i propri cittadini al fronte a combattere, deve impegnarsi a curarli nell'ipotesi che vengano feriti e a prendersi cura dei loro familiari nell'ipotesi che muoiano in battaglia. Diversamente, è un po' difficile immaginare che i militari al fronte rimangano insensibili al fascino della diserzione.

È interessante a questo punto chiedersi in che misura il modello di "morale pubblica" disegnato nei decenni scorsi dalle istituzioni europee mediante il sovrapporsi di regole formali e "pedagogia morale" sia coerente con il modello di legittimazione dell'autorità ricostruito nelle pagine precedenti lungo la falsariga che porta da Hobbes a Rodrik. Al riguardo, la lettera Macron-Conte-Sanchez è un documento di straordinario interesse. Il riferimento - in un certo senso "subliminale" - all'assenza di colpa, che i firmatari esibiscono come titolo a ricevere un sostegno dai Paesi nordeuropei chiarisce infatti la natura del "patto costituzionale" più o meno consapevolmente introiettato dalle classi dirigenti nazionali: le istituzioni politiche continentali avrebbero responsabilità di natura "assicurativa" nei confronti delle popolazioni dei singoli Paesi membri, ma tali responsabilità sarebbero limitate all'ipotesi in cui questi vengano colpiti tutti *contemporaneamente* da una perturbazione, e sarebbero invece escluse nell'ipotesi di shock di rilevanza meramente "locale".

Ma l'associazione tra colpa e dimensione "locale" dello shock ha un qualche fondamento reale nella meccanica del funzionamento dell'economia? E nel caso non ne abbia, come si spiega la sua capacità di colonizzare l'immaginario collettivo? Tale capacità è forse legata a processi che agiscono ad un livello della percezione più "epidermico", e quindi sostanzialmente indipendente da un controllo di verità? E in questa ipotesi, è ragionevole immaginare che un modello di "morale pubblica" privo di un fondamento di realtà, e quindi destinato a tradire sistematicamente le aspettative che suscita, possa consolidarsi nell'*ethos* dei popoli europei e orientarne stabilmente i comportamenti verso l'approfondimento della specializzazione produttiva? Oppure è destinato ad entrarvi inesorabilmente in conflitto?

[14] D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, Laterza, Bari, 2011, p. 20.

## SPECIALIZZAZIONE PRODUTTIVA E *SHOCK* LOCALI

Per rispondere a questi quesiti, conviene ripercorrere brevemente alcune tappe salienti del dibattito sull'integrazione monetaria in Europa, dove il concetto di shock "asimmetrico" ha giocato un ruolo chiave. In un noto contributo del 1961, Robert Mundell immaginò un'economia costituita da due Paesi A e B, e simulò che la domanda si spostasse dai beni prodotti nel Paese A verso i beni prodotti nel Paese B. Alla luce dell'analisi degli effetti prodotti da una tale perturbazione in assetti istituzionali alternativi, Mundell chiarì che una delle principali controindicazioni all'adesione ad accordi internazionali che implichino la rinuncia all'utilizzo di strumenti di aggiustamento macroeconomico (cambi fissi o adozione di una moneta comune) è proprio una elevata probabilità che i Paesi interessati siano colpiti da shock asimmetrici.[15]

Per quanto il saggio di Mundell fosse abbastanza vago sulle cause di una eccessiva vulnerabilità agli shock asimmetrici (e quindi su chi ne fosse l'eventuale "colpevole"), le esemplificazioni utilizzate sembravano sottintendere che all'origine dovessero esserci differenze nella specializzazione produttiva. Immaginiamo, ad esempio, che A e B producano sia lana che vino, e che un giorno le preferenze dei consumatori si spostino dalla lana verso il vino. Entrambi i Paesi si troveranno evidentemente a far fronte a squilibri settoriali di natura analoga: lana invenduta nei magazzini e produzione di vino insufficiente a soddisfare la domanda. Ma proprio perché gli squilibri sono di natura analoga, essi non possono essere corretti mediante gli scambi internazionali: infatti, gli abitanti di A non possono comprare il vino "mancante" dagli abitanti di B (quello prodotto in B non è sufficiente neanche a soddisfare la domanda dei residenti), né possono vendere la lana eccedente agli abitanti di B (questi hanno già nei propri magazzini lana che non riescono a vendere). Lo spostamento della domanda da un settore ad un altro non determinerà quindi alcun "travaso" di domanda da un Paese all'altro. In economie dalla struttura produttiva fortemente differenziata al loro interno, la probabilità di shock asimmetrici sarà pertanto assai vicina allo zero.

Gli shock "locali" sono invece fenomeni che colpiscono caratteristicamente Paesi che rinunciano a contare su una struttura produttiva "completa" e che tendono a specializzarsi. Si immagini ad esempio che nel Paese A tutte le risorse produttive (terreni, forza lavoro, ecc.) siano state dislocate nella produzione di lana e che le risorse del Paese B siano state invece concentrate nella produzione di vino. È facile verificare che, con questo diverso assetto dell'organizzazione produttiva, gli

[15] Cfr. R.A. MUNDELL, The Theory of Optimum Currency Areas, *American Economic Review,* 51, 1961. L'altra controindicazione è la scarsa mobilità del lavoro tra i Paesi interessati, che ostacolerebbe gli aggiustamenti "automatici" degli shock. L'evidenza empirica di una scarsa propensione dei lavoratori europei alla mobilità tra i Paesi della CEE induceva Mundell a pensare che l'adozione di un sistema di cambi fissi (o di una moneta comune) non fosse una buona idea.

shock settoriali si convertono automaticamente in shock "territoriali": *ogni spostamento della domanda dalla lana al vino* (o viceversa) *implica uno spostamento di domanda da un Paese all'altro.*

L'idea di un rapporto assai stretto tra frequenza degli shock asimmetrici e disomogeneità delle strutture produttive, sebbene già adombrato nel pionieristico saggio di Mundell, emerse in maniera ancora più chiara in un noto contributo di Kenen del 1969.[16] Il *corpus* delle conoscenze sul tema fu poi completato negli anni 90 da Paul Krugman, impegnato in quel periodo nell'ambizioso progetto di rifondare la teoria del commercio internazionale alla luce dell'ipotesi di rendimenti crescenti di scala. Tra i molti risultati innovativi del suo programma di ricerca, Krugman dimostrò che, sotto alcune condizioni abbastanza realistiche, il grado di diversificazione della struttura produttiva di un'area geografica è direttamente correlato ai costi di accesso delle imprese operanti nell'area ai mercati "limitrofi".[17] Una implicazione assai rilevante per i nostri obiettivi di analisi è che, se un gruppo di Paesi adotta misure che abbassano i costi di transazione (accordi commerciali che smantellano le barriere al commercio o accordi di cambio tra le monete), tali misure innescano forze spontanee verso la concentrazione geografica di *clusters* di imprese omogenee per settore di attività, e quindi espongono i singoli Paesi ad un rischio più elevato di essere colpiti da shock "locali".

Krugman non mancò di segnalare all'*establishment* politico del vecchio continente le inquietanti implicazioni di questo risultato. Nel 1993, intervenendo sui prevedibili scenari aperti dal completamento del mercato unico e dall'integrazione monetaria, lo studioso americano scriveva:

> «The combination of 1992 and EMU will tend to produce some new stabilization problems at the regional level. Theory and the experience of the US suggest that EC regions will become increasingly specialized, and that as they become more specialized, they will become more vulnerable to region-specific shocks (...). Furthermore, in an environment of high factor mobility such shocks will tend to have permanent effects on output, which will tend to immobilize fiscal policy as well».[18]

[16] Cfr. P.B. KENEN, The Theory of Optimum Currency Areas: an Eclectic View, in R.A. Mundell, A.K, Swoboda (eds.), *Monetary Problems of the International Economy*, University of Chicago Press, 1969.

[17] Cfr. P. KRUGMAN, Lessons of Massachusetts for EMU. In F. Torres & F. Giavazzi (eds.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, 1993. La validità di questa proposizione dipende crucialmente dal rapporto tra i parametri numerici che misurano le economie di scala, i costi di transazione e la quota del commercio intra-industriale in rapporto alla produzione complessiva dell'industria in oggetto. In generale, un'industria tenderà tanto più facilmente a concentrarsi in un'area geografica quanto più significative le economie di scala, quanto più bassi i costi di transazione e quanto maggiore il volume degli scambi interni all'industria in rapporto alla sua produzione complessiva (ivi, pp. 244-247).

[18] Cfr. P. KRUGMAN, Lessons of Massachusetts for EMU, cit., p. 260.

Da queste riflessioni discendono abbastanza ovvie implicazioni di *policy*: un'economia che, per effetto della progressiva integrazione di singoli mercati nazionali in un unico mercato sovranazionale, finisce per assumere dimensioni "continentali", deve dotarsi di strumenti che permettano di "spalmare" sull'intera popolazione i costi economici degli shock che di volta in volta colpiranno le singole circoscrizioni territoriali. Krugman indicava come «parziale soluzione» un sistema di stabilizzatori fiscali automatici di livello sovranazionale, sul modello di quello degli Stati Uniti. Ma, come è noto, le istituzioni dell'Ue si sono mosse costantemente nella direzione contraria, non solo rimandando *sine die* il passo verso l'integrazione fiscale, ma anche svuotando progressivamente la "cassetta degli attrezzi" della regolazione macroeconomica degli Stati membri mediante i vincoli alla politica fiscale imposti prima con il Trattato di Maastricht e poi con il *Fiscal Compact.*[19] Ne è risultato un congegno istituzionale curiosamente monco, che se da un lato sembra poter garantire una migliore allocazione delle risorse su scala continentale, allo stesso tempo appare incapace di "assicurare" gli operatori economici contro le presumibilmente sempre più frequenti perturbazioni di carattere locale.

## UN'EUROPA SCHIZOFRENICA?

Alla luce delle riflessioni proposte nella sezione precedente, non è difficile comprendere il motivo che aveva indotto vari studiosi a pronosticare che il progetto di integrazione economica e monetaria europea avrebbe incontrato seri problemi a godere di un consenso politico stabile in un orizzonte di medio-lungo periodo.[20] Il patto fondativo tra governanti e governati che ha dato vita all'Ue è infatti basato, in sostanza, su una dialettica opaca che si risolve in uno scambio decisamente poco equo tra le parti del "contratto sociale". Le classi dirigenti chiedono ai cittadini un'ampia delega per disegnare un assetto normativo finalizzato alla compressione dei costi delle transazioni commerciali tra i Paesi membri, offrendo in cambio la prospettiva di un significativo aumento del benessere individuale. Una volta acquisita l'adesione al progetto, le istituzioni comunitarie riscrivono da cima a fondo le regole dell'economia europea, orientando in tal modo i comportamenti degli operatori economici verso una riallocazione delle risorse produttive sul continente coerente con lo sfruttamento delle vocazioni produttive locali e delle economie di scala. Ne risulta una distribuzione "spaziale" della produzione ad elevato grado di specializzazione settoriale, che purtroppo associa ad alcuni significativi vantaggi il non trascurabile inconveniente di esporre particolarmente le economie dei Paesi membri al rischio di shock locali. Ma quando gli shock locali si materializzano, e i

[19] Cfr. J.P. FITOUSSI, *Il teorema del lampione,* cit., p. 109.

[20] Cfr., ad esempio, J.P. FITOUSSI, *Il dittatore benevolo,* Il Mulino, Bologna, 2003; P. KENEN, Five Years of the ECB, *CentrePiece*, 2003, http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/CP147.pdf .

residenti nei Paesi che ne sono stati colpiti chiedono il rispetto delle "promesse" di prosperità su cui si fondava il loro consenso al progetto, le istituzioni europee se ne lavano le mani, addossando all'incuria dei governi nazionali la colpa delle correlate sofferenze e assoggettando le relative popolazioni ad una sorta di regime sanitario forzoso, basato sul controllo del rispetto di protocolli comportamentali rigorosamente codificati e sulla somministrazione di (amare) medicine.

Tuttavia, come le considerazioni svolte nella sezione precedente dovrebbero aver chiarito, a dispetto di quanto vorrebbe la retorica europeista, degli shock di dimensione *locale* non ha "colpa" nessuno in particolare. Che la domanda dei consumatori si sposti dalla lana al vino o viceversa fa parte della natura delle cose, come il sole e la pioggia. Il maggiore o minore rischio che gli shock settoriali diano luogo a shock "locali" è invece il risultato del *design* dell'organizzazione economica, e più precisamente del grado di profondità della divisione internazionale del lavoro. È l'abbandono dell'ambizione all'autosufficienza, e la conseguente scelta di concentrare le proprie risorse su un numero sempre più ristretto di "caselle" del sistema produttivo (e quindi di dipendere dall'estero per la fornitura di un numero via via maggiore di merci), ad esporre gli abitanti di un Paese alla possibilità di vedere il proprio tenore di vita alterato da perturbazioni ad impatto esclusivo su di essi. Pertanto, se proprio c'è una "colpa" che si può attribuire alle popolazioni europee, è quella di aver aderito docilmente al processo di integrazione. L'aumento della frequenza degli shock "locali" ne è solo una (quasi) meccanica conseguenza.

La dialettica che in Europa governa il rapporto tra cittadini e istituzioni sembra quindi riflettere, in un certo senso, lo schema del *double bind* reso celebre da Bateson.[21] Ai cittadini europei vengono infatti veicolate due indicazioni intrinsecamente contraddittorie: da un lato gli viene prescritto di adattarsi senza resistenze alla "modernizzazione" della struttura produttiva indotta dal processo di integrazione continentale, ma dall'altro essi vengono regolarmente colpevolizzati se sono colpiti da uno shock locale, che in ultima analisi è proprio un "effetto collaterale" di quella modernizzazione cui gli si chiede di aderire docilmente. La capacità delle istituzioni di livello comunitario di far passare come "legittime" due indicazioni così evidentemente incoerenti non può quindi che fondarsi sulla manipolazione ideologica, vale a dire sulla costruzione e sulla diffusione di una narrazione pseudoscientifica - e di una annessa pedagogia morale - che spiegano in maniera deterministica le tribolazioni economiche con la "pigrizia" e che condizionano ad un rito espiatorio il conseguimento del titolo a giocarsi il futuro senza handicap.

Sebbene questo modello abbia assicurato per un certo lasso di tempo un significativo consenso al progetto di integrazione continentale, la sua legittimazione agli occhi dell'opinione pubblica è andata nell'ultimo decennio progressivamente indebolendosi. Infatti, a dispetto del progressivo perfezionamento - in particolare con

[21] G. BATESON, *Verso un'ecologia della mente,* Adelphi, Milano, 1977.

l'introduzione del *Fiscal Compact* - di una raffinatissima organizzazione di condizionamento e controllo delle politiche degli Stati membri, anche la promessa di ripartire senza handicap una volta scontata la "meritata" punizione si è rivelata priva di fondamento. Infatti, come Krugman aveva perfettamente previsto, in un ambiente economico a questo punto caratterizzato da una estrema mobilità dei fattori produttivi, gli shock locali hanno effetti permanenti: i capitali si dirigono infatti verso localizzazioni meno rischiose, lasciando i Paesi che ne sono vittima privi delle risorse per realizzare le necessarie trasformazioni strutturali e innescando una dinamica di progressivo deterioramento sia del capitale fisico, sia del capitale umano. E poiché le opzioni di *policy* "suggerite" dagli organismi comunitari preposti al controllo (le cosiddette "riforme strutturali") si fondano su modelli che non tengono in alcun conto queste dinamiche cumulative, non di rado tali politiche hanno finito per aggravare, piuttosto che attenuare, i costi economici e sociali degli shock. Pertanto, seppure in un primo momento le popolazioni colpite dagli shock locali si sono assoggettate di buon grado alle "punizioni", quando le aspettative sono state nuovamente tradite i dubbi circa il fondamento dell'associazione tra la dimensione "locale" degli shock e "colpa" si sono andati facendo via via più profondi.

Il modello di "morale pubblica" che fa da supporto all'assetto di organizzazione economica della Ue finisce quindi per essere sottoposto a continue tensioni, che ne minacciano gravemente la legittimità agli occhi dell'opinione pubblica. Istituzioni politiche che regolano i propri rapporti con la comunità sottordinata in base a modelli di pedagogia morale così contorti rischiano di dilapidare in breve tempo il proprio capitale di consenso, esattamente come - per riprendere la metafora utilizzata nelle pagine precedenti - un governo che mandasse i propri cittadini al fronte e poi lasciasse le loro vedove e i loro orfani privi di sostegno.

## CONCLUSIONI

L'apertura di un'economia alla competizione con altri sistemi produttivi territoriali richiede un significativo investimento simbolico per la conquista del consenso della popolazione interessata. Per costoro si tratta infatti di mettere il proprio benessere materiale alla mercé di fenomeni completamente fuori dal proprio controllo: una volta gettati nella competizione senza filtri, essi possono vedere le proprie fortune rovesciate nel breve volger di un mattino da mutamenti delle preferenze, shock tecnologici o alterazioni dei costi dei fattori produttivi nei Paesi concorrenti. Pertanto, il terreno su cui si gioca la partita del consenso politico al progetto non può che essere quello della costruzione di un sistema di "assicurazione", finanziato proprio dalla crescita economica resa possibile dal processo di integrazione.

L'esperienza degli Stati Uniti suggerisce che un bilancio federale di dimensioni significative, imperniato su imposte e sussidi correlati al livello di attività economica, può essere una soluzione soddisfacente ai problemi associati agli shock "locali",

permettendo di spalmare i relativi costi sull'intera popolazione interessata dal processo di integrazione, e minimizzando in tal modo la sofferenza del tessuto sociale delle aree geografiche eventualmente colpite dalle perturbazioni. Niente del genere è stato previsto nel patto fondativo dello spazio economico europeo: il consenso dei governati è stato acquisito sulla base di vaghe promesse di prosperità fondate su una visione a-problematica del funzionamento del sistema economico. Quando la realtà si è incaricata di rivelare la fragilità di quelle promesse, le istituzioni di governo europee non hanno trovato di meglio che difendersi dalle richieste di "adempimento" delle popolazioni somministrandogli una contorta pedagogia morale che rovesciava sulle popolazioni stesse la responsabilità del fallimento e ne legava la "salvezza" all'effettuazione di *corveé* dal contenuto "eroico", quando non addirittura impossibile. Pertanto, allo stato attuale, il consenso politico al processo di integrazione europea appare privo di basi concrete, e quindi interamente legato all'efficacia del meccanismo di manipolazione ideologica che fa leva sull'associazione tra eventi economici avversi e colpa.

Queste considerazioni non contribuiscono, ovviamente, a disegnare aspettative rosee sul futuro del progetto europeo. L'*appeal* acquisito nell'ultimo decennio dalle narrazioni populiste - e i correlati "terremoti" elettorali che hanno alterato in maniera significativa gli equilibri politici in molti Paesi dell'Unione - appaiono in tal senso un monito inquietante. Ai fini dell'irrobustimento del consenso politico all'integrazione europea, non esiste alternativa all'affrontare seriamente il nodo dell'assicurazione macroeconomica. Questione rispetto a cui anche il *Next Generation UE,* interamente imbevuto della logica secondo cui il diritto a ricevere aiuto dagli altri soci del club sussiste solo se le disgrazie ci colpiscono tutti insieme, non sposta di una virgola l'architettura concettuale di cui l'attuale (non esaltante) stato delle cose è figlio.