



**GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA
VERSO UNA FEDERAZIONE ECONOMICA E FISCALE
PER ECCEZIONE**

Jean-Claude Trichet

Torino, 6 dicembre 2012

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO
Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri (TO)
Tel. +39 0116705024 Fax +39 0116705081
www.csfederalismo.it info@csfederalismo.it

È un grande onore e un grande piacere essere invitato a tenere la *Lecture* Altiero Spinelli, qui al Centro Studi sul Federalismo. E l'onore è ancora più grande poiché mi trovo a parlare di fronte a un pubblico così importante e distinto.

Altiero Spinelli si era votato interamente all'Unione europea. L'adozione della sua relazione in qualità di relatore generale della Commissione per gli affari istituzionali, il 14 febbraio 1984, con l'approvazione da parte del Parlamento europeo del "Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea", fu un suo straordinario successo personale.

È proprio la visione di Altiero Spinelli, che spero sia ancora molto viva in Europa, che dobbiamo rilanciare. La crisi finanziaria delle economie avanzate ha dimostrato chiaramente la necessità di impegnarsi in modo risoluto per un quadro istituzionale più federale per l'Europa.

Quando si cerca di trovare una giustificazione per l'integrazione europea, c'è la tendenza a guardare al passato.

In particolare, si sottolinea sempre come l'integrazione europea abbia bandito lo spettro della guerra dal nostro continente. L'integrazione europea ha garantito il più lungo periodo di pace e prosperità nella storia europea.

Questa prospettiva è del tutto corretta, ma al contempo è anche incompleta.

Esistono molte più ragioni oggi per mirare a una "unione sempre più stretta" in Europa di quante non ve ne fossero nel 1945. Ed esse sono interamente rivolte al futuro.

Sessantacinque anni fa, la distribuzione del PIL mondiale era tale che l'Europa aveva un solo modello di riferimento per il suo mercato unico: gli Stati Uniti d'America.

Oggi, l'Europa è di fronte a una nuova economia globale, ridefinita dalla globalizzazione e dalle economie emergenti dell'Asia e dell'America Latina.

È un mondo in cui le economie di scala e le reti di innovazione contano più che mai. Nel 2016, vale a dire molto presto, possiamo prevedere che l'area euro in termini di parità di potere d'acquisto si collocherà al di sotto del PIL della Cina e al di sopra di quello dell'India. Insieme questi due paesi rappresenteranno circa il doppio del PIL dell'area euro.

In un orizzonte temporale più ampio, l'intero PIL dei paesi del G7 sarà oscurato dal rapido sviluppo delle economie emergenti sistemiche.

L'Europa deve far fronte a un nuovo scenario geo-politico profondamente modificato da queste economie emergenti.

E l'Europa deve anche affrontare nuove sfide globali, quali il cambiamento climatico e le migrazioni, per le quali soluzioni efficaci sono possibili soltanto a livello europeo e internazionale.

In questa nuova costellazione globale, l'integrazione europea, sia economica sia politica, è fondamentale per raggiungere prosperità e autorevolezza.

La sfida è quella di intraprendere il giusto cammino per l'integrazione europea. Trovare la giusta via è la condizione essenziale per realizzare pienamente l'enorme potenziale del nostro continente. Permettetemi perciò di delineare una visione per l'Europa di domani.

La creazione dell'Unione Economica e Monetaria europea è unica nella storia degli stati sovrani. L'area euro rappresenta una "società di Stati" di un genere del tutto nuovo. Abbiamo sviluppato progressivamente una concezione nuova che va ben oltre quella westfaliana di stati sovrani.

Come gli individui nella società, i paesi dell'area euro sono allo stesso tempo indipendenti e interdipendenti. Possono influenzarsi vicendevolmente sia positivamente sia negativamente.

Una buona *governance* richiede che sia i singoli stati membri sia le istituzioni dell'UE si assumano le loro responsabilità.

Abbiamo osservato come funziona l'area euro per tredici anni. Come tutte le economie avanzate, negli ultimi cinque anni abbiamo vissuto lo shock della crisi. È giunto il momento di trarre insegnamento da questi primi anni.

L'acronimo UEM – Unione Economica e Monetaria – è composto da tre lettere, U, E e M, il che significa che dobbiamo avere, e in effetti abbiamo, due Unioni: un'unione monetaria, UM, e un'Unione economica, UE.

1. Successi dell'Unione Monetaria

Non mi dilungherò sui successi dell'unione monetaria. Mi limiterò a citarne alcuni.

- Primo: la nuova moneta, partita da zero, ha mantenuto la stabilità dei prezzi per un intero continente di 17 paesi e 332 milioni di persone. Il tasso medio d'inflazione annua nel corso dei primi tredici anni è stato del 2,03%.
- Secondo: i risparmiatori e gli operatori di mercato hanno fiducia nel fatto che l'euro possa mantenere il suo valore interno anche in futuro. Le aspettative d'inflazione che si possono ricavare dai mercati finanziari, per i prossimi dieci anni, si aggirano sull'1,9% - 2%, in linea con la definizione di stabilità dei prezzi della BCE.
- Terzo: l'andamento della stabilità dei prezzi e l'anticipazione della loro stabilità futura non solo sono pienamente in linea con il mandato che la Banca Centrale Europea e l'Eurosistema hanno ricevuto dalle democrazie europee, ma sono anche migliori di quanto non si sia osservato in Europa prima dell'euro. Per esempio, la Bundesbank, esemplare per la sua capacità di garantire la stabilità dei prezzi, poté vantare tra il 1955 e il 1999 un tasso medio d'inflazione annua di circa il 2,9 %.

- Quarto: questo livello di stabilità e di credibilità è stato raggiunto nonostante numerosi shock petroliferi e delle materie prime e l'impatto della peggiore crisi dalla seconda guerra mondiale nelle economie avanzate.
- Quinto: va inoltre rilevato che questo livello di stabilità non è stato raggiunto a discapito della creazione di posti di lavoro. Dall'introduzione dell'euro, il 1° gennaio 1999, fino al primo trimestre del 2012, l'area euro ha creato 14,1 milioni di nuovi posti di lavoro. Durante lo stesso periodo, gli Stati Uniti hanno creato circa 9,1 milioni di nuovi posti di lavoro. Questo non significa che in Europa non vi sia un grosso e grave problema di disoccupazione: abbiamo ancora molto da fare, in particolare eliminando con grande determinazione gli ostacoli strutturali alla crescita. E negli Stati Uniti, negli anni '90, si è registrato un episodio di creazione molto attiva di posti di lavoro. Eppure il confronto, che non è noto, dimostra che non vi è alcuna palese inferiorità su questa sponda dell'Atlantico: tutte le economie avanzate devono migliorare la loro situazione occupazionale.

Il successo della moneta, il successo dell'euro stesso, non spiegano perché l'Europa sia oggi l'epicentro dell'attuale crisi delle economie avanzate. Per comprenderlo, è necessario riflettere sulle debolezze dell'Unione Economica.

2. Debolezze dell'Unione Economica

Non è l'area euro nel suo complesso, su base consolidata, a presentare le maggiori debolezze: il conto delle partite correnti dell'area euro è in equilibrio, il debito pubblico in rapporto al PIL è nettamente al di sotto di quello giapponese e il deficit pubblico annuale è largamente inferiore a quello di Stati Uniti, Giappone e Regno Unito. Tuttavia, diversi fattori, in particolare l'assenza di una supervisione efficace all'interno dell'area euro, hanno creato un'ampia varietà di situazioni tra paesi per quanto concerne la solidità fiscale, la competitività e quindi il merito di credito. Questo spiega perché alcuni paesi siano ritenuti vulnerabili dagli investitori e dai risparmiatori.

Le debolezze della *governance* economica dell'area euro possono essere riassunte in sei punti:

- Primo: il Patto di Stabilità e Crescita, volto a garantire politiche di bilancio virtuose nell'area euro, non è stato correttamente applicato. Inoltre, nel 2003 e nel 2004, i principali paesi, vale a dire Francia, Italia e Germania, hanno dato vita a un clamoroso tentativo di indebolire il Patto. La difesa della Commissione, della BCE e degli Stati membri medi e piccoli ha contribuito a evitare che la "lettera" del Patto venisse demolita, ma il suo "spirito" è stato gravemente compromesso.
- Secondo: la *governance* dell'area euro non prevedeva il monitoraggio e la vigilanza degli indicatori di competitività, delle evoluzioni nominali dei prezzi e dei costi in una particolare nazione e degli squilibri esterni nazionali nell'area euro.

A parere della BCE, questo era anomalo. Nel 2005, ben prima della crisi, chiesi, a nome del Consiglio direttivo, un'appropriata sorveglianza di diversi indicatori nazionali, inclusa l'evoluzione del costo unitario del lavoro.

- Terzo: la stretta correlazione tra il merito di credito delle banche commerciali di un determinato paese e quello del suo governo crea un'ulteriore vulnerabilità che risulta particolarmente dannosa nell'area euro ed esige un'unione bancaria.
- Quarto: quando fu introdotto l'euro, non era stato previsto alcun strumento di controllo della crisi. A tal riguardo, va riconosciuto che al momento del lancio dell'euro prevaleva una politica di non interferenza ("*benign neglect*") in tutto il mondo, in particolare nelle economie avanzate.
- Quinto: un'altra debolezza dell'area euro è stata il completamento insoddisfacente del mercato unico dei beni e, in particolare, dei servizi. Questa debolezza del mercato unico dell'Unione europea nel suo complesso – a 27 – ha avuto ripercussioni sull'area euro ostacolando il funzionamento del canale competitivo, essenziale per un corretto aggiustamento delle economie interessate.
- Sesto: allo stesso modo, l'attuazione relativamente lenta delle riforme strutturali previste nell'Agenda di Lisbona e nel Programma 2020, che coinvolgevano, e coinvolgono tuttora, l'Unione europea nel suo complesso, sta ostacolando il corretto funzionamento dell'area euro.

Fortunatamente, in molti settori sono stati compiuti importanti passi avanti. Il "*six-pack*" include miglioramenti molto significativi del Patto di Stabilità e Crescita, nonché la creazione di un nuovo "pilastro" per la sorveglianza degli indicatori competitivi e degli squilibri eccessivi nazionali.

Per quanto riguarda il settore bancario, confido che un'Unione bancaria, che contribuisca a separare le banche commerciali dal merito di credito del loro governo, sia uno schema appropriato, da attuarsi nel modo più efficace e rapido possibile.

Sono stati adottati nuovi strumenti di controllo della crisi particolarmente significativi. Pertanto, le prime quattro debolezze che ho precedentemente elencato sono in via di correzione. È essenziale, quindi, un'attuazione completa e in tempi molto rapidi delle misure già decise.

Ed è ampiamente condiviso che il completamento del mercato unico e le riforme strutturali attese da tempo da parte dei 27 siano passi importanti per la stabilità e la prosperità dell'Unione europea, anche se permangono resistenze diffuse.

Ma, come ho già affermato pubblicamente, sono convinto che dobbiamo spingerci oltre e concepire un salto di qualità per la *governance* economica e fiscale. Dobbiamo introdurre gli elementi per una federazione economica e fiscale che sia pienamente democratica. Anche la Commissione chiede giustamente di procedere in questa direzione.

Credo che l'Europa possa intraprendere diverse strade per avanzare in direzione di una politica economica e fiscale più federale.

- Innanzitutto, si potrebbe trasferire qualche spesa (per esempio alcune spese standard per la protezione sociale) a livello centrale creando un primo embrione di un bilancio federale. Questo bilancio avrebbe una limitata capacità di condivisione dei rischi consentendo, in una certa misura, possibilità di assorbimento degli shock. Ma deve essere chiaro che non dovrebbe basarsi su un trasferimento permanente di risorse da parte di alcuni paesi ad altri. Dovrebbe essere disegnato con molta attenzione, in modo che non ci sia alcun trasferimento netto da paese a paese nel corso del ciclo.
- Una seconda strada potrebbe essere quella di rafforzare in misura significativa il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), in modo da avere in Europa, a livello centrale, una capacità deterrente sostanziale ed efficace, nel caso in cui la componente speculativa del mercato globale tentasse di mettere nuovamente alla prova la resilienza dell'area euro come sistema. Tale rafforzamento dell'ESM avrebbe anche il vantaggio di richiedere un'emissione aggiuntiva e significativa di titoli con la firma dell'Europa, facendo sì che la capacità di deterrenza del meccanismo acquisisca un'elevata credibilità agli occhi degli operatori di mercato.
- Una terza strada sarebbe quella di un cambiamento significativo nel processo di attento monitoraggio delle politiche nazionali racchiuso tra i due "pilastri" della sorveglianza summenzionati. Invece di imporre sanzioni ai paesi che dovessero trasgredire le regole e non applicare le raccomandazioni, suggerirei di "attivare" un nuovo processo decisionale. In queste circostanze eccezionali, le autorità europee – la Commissione, il Consiglio e, fondamentale, il Parlamento – potrebbero decidere direttamente misure immediatamente esecutive per il paese coinvolto. Si tratterebbe di uno schema di "attivazione di una federazione dell'area euro per eccezione", applicato nell'ambito del bilancio e di alcuni aspetti delle politiche economiche.

3. Una federazione economica e fiscale dell'area euro per eccezione

A mio avviso esistono diversi importanti motivi per cui questo schema di "attivazione di una federazione economica e fiscale democratica per eccezione" sia degno di attenzione.

- Primo: il concetto secondo cui condividere una moneta unica implica anche accettare limitazioni alla sovranità fiscale non è nuovo. Il Patto di Stabilità e Crescita contempla la possibilità di imporre sanzioni, sotto forma di multe, talvolta anche significative, qualora un governo o un parlamento, o entrambi, non ottemperino alle disposizioni del Patto di Stabilità e Crescita e non rispettino le raccomandazioni della Commissione e del Consiglio.

L'impostazione che propongo di prendere in esame trae le conseguenze dal fatto che le multe si sono rivelate inefficaci. Ma, ribadisco, la possibilità di limitare la sovranità fiscale in casi eccezionali era già prevista nel Trattato di Maastricht.

- Secondo: essa è in linea con il concetto di sussidiarietà, che è stato applicato sin dall'introduzione del Patto di Stabilità e Crescita. Finché la politica che viene perseguita è in sintonia con il quadro di riferimento, non ci sono sanzioni. Quando invece essa minaccia di contraddire i limiti complessivi inseriti in quel quadro, si attiva la procedura che porta alle sanzioni.
- Terzo: forse l'elemento più importante del nuovo schema proposto, è il suo forte ancoraggio democratico. Bisogna garantire che l'attivazione della "federazione per eccezione" sia soggetta a un processo decisionale pienamente democratico, e che l'*accountability* democratica sia indiscutibile. Per questo motivo il Parlamento europeo dovrebbe essere chiamato ad assumere un ruolo fondamentale nella decisione, oltre a quelli tradizionalmente svolti dalla Commissione e dal Consiglio. Più precisamente, per rendere le decisioni efficaci, il Parlamento europeo dovrebbe approvare con voto a maggioranza le misure proposte dalla Commissione e già approvate dal Consiglio. Naturalmente, fino a quando l'area euro non coinciderà con l'Unione europea nel suo complesso, solo i membri del Parlamento europeo eletti nei paesi membri dell'area euro avrebbero diritto di voto.

Occorrerebbe strutturare nel miglior modo possibile il dialogo tra il Parlamento europeo e il Parlamento nazionale del paese interessato. In queste circostanze eccezionali, in cui la stabilità e la prosperità dell'area euro nel suo complesso sarebbero a rischio, il Parlamento nazionale dovrebbe avere la possibilità di spiegare i motivi che gli hanno impedito di attuare le raccomandazioni proposte. Simmetricamente, il Parlamento europeo potrebbe spiegare perché la stabilità e la prosperità dell'area euro nel suo complesso sono in discussione. Detto questo, per l'attivazione di questa "federazione per eccezione", dopo un dialogo approfondito e adeguato tra le due istituzioni, la decisione ultima spetterebbe al Parlamento europeo.

- Quarto: la legittimità della partecipazione di tutti i membri del Parlamento europeo eletti nei paesi dell'area euro mi sembra molto forte. Sarebbero infatti la stabilità e la prosperità del loro elettorato a essere a rischio in quelle circostanze eccezionali in cui una determinata economia si comportasse pericolosamente.

L'area euro sta oggi imparando nel modo più duro come il livello di interconnessione tra le economie all'interno di un'area con una moneta unica sia tale che persino un'economia di modeste dimensioni può influire in misura significativa sull'intera area euro.

- Quinto: anche in una prospettiva più a lungo termine, può sembrare opportuno che la futura federazione europea adotti questo concetto di "attivazione per eccezione" della *governance* economica e fiscale federale. La portata degli interventi e le misure adottate dalle istituzioni federali si baserebbero pertanto sul principio "il meno possibile in tempi normali, ma quanto necessario in tempi eccezionali".

* * *

Queste sono nuove idee che potrebbero meritare di essere prese in esame. In passato ho già avanzato la proposta di istituire un Ministero delle Finanze dell'area euro. Questo ministero avrebbe la responsabilità di attivare la federazione economica e fiscale laddove e quando fosse necessaria. A esso spetterebbe anche la gestione degli strumenti di controllo della crisi, quali il MES. Sarebbe inoltre responsabile della gestione dell'Unione bancaria e rappresenterebbe l'area euro in tutte le istituzioni internazionali e i gruppi informali, quali il G7, il G8, il G20, ecc.

Il Ministro delle Finanze, alla guida di questo ministero, dovrebbe essere membro del futuro ramo esecutivo dell'Unione europea, insieme ai ministri responsabili di altri dipartimenti federali.

In quest'ottica, la Commissione sembra anticipare naturalmente il futuro governo democratico europeo come recentemente suggerito dal ministro Wolfgang Schäuble, nel suo discorso in occasione dell'attribuzione del Premio Carlo Magno, con la proposta di elezione del Presidente della Commissione. Il Consiglio sembra costituire l'anticipazione della futura Camera Alta europea. E abbiamo già la Camera Bassa eletta da tutti i concittadini europei.

Sono pienamente consapevole che alcune delle idee che ho sottoposto alla vostra attenzione sono audaci. Ma credo davvero che gli europei, nonché tutte le economie avanzate, debbano trarre insegnamento dagli eventi passati e presenti. È giunto il momento di chiarire la natura del "salto di qualità" necessario per la nostra futura *governance*. Una cosa è certa: questa *governance* dovrà essere pienamente efficace quando le circostanze lo richiederanno. E dovrà essere pienamente democratica, con un coinvolgimento profondo e decisivo del Parlamento europeo.

Come disse benissimo Altiero Spinelli:

"La federazione europea non si proponeva di colorare in questo o quel modo un potere esistente. Era la sobria proposta di creare un potere democratico europeo".

Da parte sua, Jean Monnet disse: "Le persone accettano il cambiamento solo quando vi sono costrette dalla necessità e riconoscono la necessità solo quando la crisi le sovrasta". Sono fermamente convinto che questo sia il momento di andare avanti.

-*_*_*-