

Celebrazioni della Giornata Nazionale della Bandiera
Rotary Club di Reggio Emilia

Convegno
“Gasparo Scaruffi e la moneta unica:
dal Rinascimento all’Unione Europea”

Verso una vera Unione Economica e Monetaria?
Intervento del Direttore Generale della Banca d'Italia
Fabrizio Saccomanni

Reggio Emilia, 10 gennaio 2013

Introduzione

Sono lieto di essere stato invitato a partecipare a questo convegno dedicato a “Gasparo Scaruffi e la moneta unica: dal Rinascimento all’Unione Europea” perché mi dà l'opportunità di fare il punto sui più recenti sviluppi della costruzione europea alla luce delle sfide che la crisi economica e finanziaria globale ha posto alla Unione Europea (UE) e ai governi dei suoi paesi membri.

Non credo sia necessario che io spenda molte parole per celebrare la originalità e la lungimiranza del pensiero di Gasparo Scaruffi, cui questo convegno è dedicato. La sua visione degli assetti monetari, ad un tempo altamente ideale ed eminentemente pratica, è stata ampiamente ricordata dagli oratori che mi hanno preceduto ed è stata nel tempo oggetto di importanti studi analitici¹. Del resto, si può dire, in estrema sintesi, che Scaruffi aveva ragione e che il suo sogno monetario si è nella sostanza realizzato. È forse più importante in questo momento analizzare quanto si sta facendo nelle sedi europee per evitare che il sogno di Scaruffi si trasformi in un incubo. Ed è quello che mi riprometto di fare ora.

Al Consiglio Europeo del 28-29 giugno 2012 il Presidente Herman Van Rompuy ha presentato un suo documento di riflessione, elaborato d'intesa con i Presidenti dell'Eurogruppo, della Commissione Europea e della Banca Centrale Europea (BCE), su come realizzare una autentica Unione Economica e Monetaria (UEM). Dopo una ampia discussione, il Consiglio Europeo ha invitato i quattro Presidenti a sviluppare una specifica "rotta stradale" (*road map*) con precise scadenze

¹ Basti ricordare qui il lavoro di Alfredo Santini del 1998 “Unione Monetaria nel Rinascimento: l’Alitinofo di Gasparo Scaruffi per il Duca d’Este”, corredato da una presentazione di Antonio Fazio e da una prefazione di Patrizio Bianchi, e quello di Giuseppe Giannantonj del 2000 “Il Vero Lume di Gasparo Scaruffi e la Ricerca della Moneta Universale (secoli XVI-XVIII): l’Alchimia Monetaria di un Finanziere Italiano del Rinascimento”, con una prefazione di Romano Prodi.

temporali per arrivare all'ambiziosa meta. Una prima bozza delle proposte doveva essere discussa dal Consiglio in ottobre e un rapporto finale era atteso per dicembre 2012. Il rapporto finale è stato in effetti presentato al Consiglio Europeo del 14 dicembre; esso tiene conto anche dell'analisi svolta dalla Commissione e del contributo del Parlamento Europeo. Con l'approvazione del rapporto si è aperta una nuova fase di revisione istituzionale e, per certi versi, costituzionale delle regole e degli strumenti a disposizione della UE per governare la sua economia multinazionale nello scenario globale.

Questa nuova fase si è resa necessaria per effetto della grave crisi finanziaria che ha sconvolto l'economia globale a partire dal 2007 e che ha infine contagiato nel 2010 la UE, creando gravi tensioni sui mercati finanziari e particolarmente quelli del debito sovrano dei paesi membri dell'Eurozona. Non è questa la sede per ripercorrere tutte le varie fasi della crisi e delle misure di politica economica che sono state via via assunte a livello nazionale ed europeo per contrastarla. Basti ricordare che allo scoppio della crisi la UE non disponeva degli strumenti e delle procedure necessarie a gestire efficacemente la crisi; sotto la pressione degli eventi si sono prese misure e predisposti interventi non sempre adeguatamente analizzati e valutati e si sono sovente annunciate intese che mascheravano in realtà profonde divergenze di opinioni e di interessi tra i paesi membri.

Era dunque necessario fare ordine delle varie iniziative intraprese, alcune delle quali sono effettivamente di ampia portata politica e istituzionale. Soprattutto era necessario porsi nuovamente la questione fondamentale della costruzione europea, quella della sua "finalità" ultima². Si tratta di una questione sempre molto presente nella mente dei cittadini europei, che giustamente vogliono sapere se la UE è un libero mercato, una confederazione, uno stato federale, un super-stato o solo una mostruosa burocrazia delegittimata. Ma è una questione di fatto ignorata dalle istanze politiche

² T. Padoa-Schioppa (2006), "Europa, una pazienza attiva", Rizzoli, Milano, p. 105.

europee o esorcizzata con formule vaghe e quindi potenzialmente equivoche come quella della "sempre più stretta Unione", peraltro sancita nel Trattato di Roma.

Nella conclusione di questo mio intervento cercherò di valutare se e in che misura la *road map* approvata a dicembre scorso, e che si estende entro tutto il presente decennio, risponda a queste esigenze. Prima di ciò vorrei però affrontare due temi che sono stati suscitati dalla crisi e che continuano ad essere presenti nel dibattito tra gli economisti, e non solo tra loro, e che possono avere grande rilevanza per le scelte che la UE dovrà affrontare nel prossimo futuro. Il primo tema riguarda le ragioni dell'Unione monetaria: perché ci siamo dati una moneta unica e una banca centrale sovranazionale e di fatto federale? È stata una risposta a esigenze di fondo o una vana utopia di tecnocrati? Il secondo tema, strettamente connesso al primo, riguarda la struttura della UEM: vi sono delle falle, dei difetti di disegno nella sua architettura o si è deliberatamente lasciata incompleta la costruzione?

Le ragioni dell'Unione monetaria

La storia insegna che tra economie integrate sul piano degli scambi commerciali e finanziari l'utilizzo di svalutazioni del tasso di cambio per fini concorrenziali è alla lunga controproducente perché genera comportamenti protezionistici o di rappresaglia: ne soffre lo sviluppo del commercio e dell'investimento internazionale con ripercussioni negative sulla crescita del reddito e dell'occupazione. Di qui gli sforzi, ricorrenti nei secoli, della comunità internazionale per dotarsi di regimi che assicurassero stabilità dei cambi e del potere d'acquisto delle monete. Gasparo Scaruffi aveva ben chiaro già nella seconda metà del Cinquecento questo aspetto fondamentale delle relazioni monetarie tra stati, che va ben oltre le implicazioni economiche, fino a coinvolgere questioni eminentemente politiche come il benessere delle nazioni e la loro convivenza pacifica.

Ma è solo nella seconda metà dell'Ottocento, prima con l'Unione monetaria latina del 1865 e poi con l'avvento del *Gold Standard* che si realizzano condizioni di stabilità monetaria su scala internazionale. Si apre un periodo di straordinaria crescita dell'economia mondiale che va dal 1870 al 1914 e che gli storici e i cronisti hanno variamente definito come la "prima globalizzazione" o come la "belle époque". Dopo la inutile strage della prima guerra mondiale si ebbe la prova contraria della tesi in discussione: si aprì la stagione delle svalutazioni competitive dei cambi delle principali monete, ne seguì la più grave recessione mondiale, l'avvento del fascismo e del nazismo, la seconda guerra mondiale.

Anche la storia economica europea del secondo dopoguerra fornisce indicazioni chiare. Il mercato comune europeo nasce nel periodo in cui è in pieno vigore il sistema dei cambi fissi di Bretton Woods e presuppone quasi che esso sia eterno e immutabile tanto che nel Trattato di Roma sono assenti riferimenti al regime dei cambi. Ma quando, con la crisi del dollaro del 1970-71, cominciano a manifestarsi tensioni tra le principali monete, il problema del regime monetario più adatto alla Comunità Europea si ripropone ai più alti livelli politici. Le ripetute crisi valutarie degli anni Settanta, infatti, frenano il commercio internazionale, producono spinte inflazionistiche e rialzi nei tassi di interesse con ripercussioni negative sulla crescita e sull'occupazione. Di questo diffuso disagio si fanno interpreti, nel 1978, il Cancelliere tedesco Helmut Schmidt e il Presidente francese Valéry Giscard d'Estaing con il progetto di Sistema Monetario Europeo (SME) che ha per obiettivo "politico" di proteggere le monete europee dagli scossoni provocati dalle oscillazioni del dollaro.

Per amor del vero, occorre precisare che in questa fase l'atteggiamento delle tecnocratie monetarie, ossia delle banche centrali, è tutt'altro che favorevole. In un bel libro uscito in questi giorni³, Harold James ricorda come Schmidt dovette recarsi da Bonn a Francoforte il 30 novembre 1978 per convincere il Consiglio della Bundesbank

³ H. James (2012), "Making the European Monetary Union", The Belknap Press of Harvard University Press, Londra.

a non opporsi alla adesione della Repubblica Federale allo SME. È interessante leggere nei verbali di quello storico incontro quali argomenti usi il Cancelliere federale per portare avanti la causa dello SME: l'accordo sui cambi è necessario per "salvare il mercato comune", egli afferma e soggiunge "senza un Mercato comune efficiente e ben funzionante, senza una Comunità Europea economicamente e politicamente influente, la politica estera della Germania non può avere successo". E anche in Italia furono considerazioni essenzialmente politiche quelle che indussero il Parlamento a votare a favore dell'adesione allo SME, malgrado le preoccupazioni formulate dalla Banca d'Italia e che comunque furono superate solo attraverso la concessione alla lira di un margine di oscillazione più ampio che per le altre monete.

Analogamente, il passaggio dallo SME all'Unione Monetaria, pienamente confermato e realizzato malgrado la grave crisi valutaria del 1992-93, fu ancora una volta motivato con considerazioni di carattere politico. Né poteva essere altrimenti.

Sin dai tempi di Jean Monnet, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi, ma anche successivamente, da Helmut Kohl, François Mitterrand, Altiero Spinelli, la costruzione europea è stata sempre concepita come un processo graduale e pragmatico per realizzare nel tempo una "Unione sempre più stretta tra i popoli europei". E questa visione è stata condivisa dagli autori del Rapporto Delors, tra cui figuravano tutti i governatori delle banche centrali europee, che delineò nel 1989 le tappe per la realizzazione dell'UEM. L'idea che il passaggio alla moneta unica non potesse rimanere un punto di arrivo era ben chiara alla *leadership* europea di allora. In occasione del Consiglio Europeo di Dublino nella primavera del 1990, Helmut Kohl e François Mitterrand scrissero una lettera ai colleghi sostenendo la necessità del passaggio all'Unione politica. Nel novembre 1991, in un discorso al Bundestag, il Cancelliere Kohl disse: "L'Unione politica è la controparte essenziale dell'Unione economica e monetaria. La storia recente, non solo in Germania, ci insegna come sia assurdo pensare di preservare l'Unione economica e monetaria senza l'Unione

politica". Nel maggio 2000, il Ministro degli Esteri Joska Fischer, parlando, sia pure a titolo personale, a Berlino alla Università Humboldt, sottolineò lucidamente il problema di dare alla UE un'effettiva capacità di agire creando una Federazione Europea, con un governo dotato di potere esecutivo e un parlamento con potere legislativo. E potrei continuare con citazioni di altri importanti leader europei.

Le falle strutturali della moneta unica

Chiarito, spero, che il progetto di Unione monetaria rispondeva a profonde esigenze di natura economica e politica dei paesi membri, del resto consapevolmente approvato dalle loro più alte istanze della sovranità popolare, resta da affrontare la domanda se il progetto fosse in realtà viziato da qualche falla strutturale. La domanda, inizialmente posta da alcuni economisti inglesi e americani, basti citare il nome di Martin Feldstein, è stata riproposta con martellante frequenza da studiosi accademici, analisti finanziari e da commentatori economici sin da quando la UE è stata toccata dal contagio della crisi globale.

In parte, le critiche si appuntano sul fatto che paesi con economie diverse si siano privati dello strumento della politica del cambio per gestire problemi di competitività; ma la critica è mal posta perché è noto che le svalutazioni del cambio non attaccano le cause profonde della perdita di competitività di un paese; ne curano, ma solo temporaneamente, i sintomi. La critica più fondata è invece quella che individua l'anomalia nel fatto che mentre la UE si è dotata di una moneta unica e di una politica monetaria unica gestita da un'istituzione di natura federale, la BCE, essa ha affidato la gestione delle politiche economiche, fiscali e strutturali a istanze di tipo intergovernativo, dove, di fatto, non vengono elaborate politiche comuni, ma si effettua, nel migliore dei casi, una *peer review* delle politiche nazionali con l'obiettivo di facilitarne la comprensione e possibilmente un certo grado di coordinamento internazionale. Ma questa "zoppia", come l'aveva a tempo debito denunciata Carlo

Azeglio Ciampi, non era il frutto di un errore di disegno, per via del quale la gamba economica era "venuta fuori" più corta e debole di quella monetaria. È ben vero che le banche centrali europee, con la Bundesbank in testa, si schierarono nettamente a favore della creazione di una moneta unica, gestita da una banca centrale indipendente, ma l'esigenza di accompagnare il passaggio alla moneta unica con un rafforzamento delle politiche economiche e fiscali era stata chiaramente individuata sia nei lavori del Comitato Delors, sia nello stesso Trattato di Maastricht.

La "zoppia", quindi, non fu tanto il frutto di una decisione politica esplicita del Consiglio Europeo, quanto la risultante di diversi fattori che agirono da freno allo sviluppo di una vera *governance* economica.

Possono in particolare aver giocato un ruolo importante le preoccupazioni di carattere politico-istituzionale circa la possibile perdita di sovranità in delicati settori come la politica fiscale e di bilancio. La decisione del Consiglio Ecofin di condonare, sotto la presidenza italiana, i disavanzi eccessivi in violazione del Patto di Stabilità e Crescita nel 2004 da parte della Germania e della Francia é una conferma clamorosa della mancanza di volontà politica a procedere verso una gestione europea delle politiche economiche.

Su un piano più generale, hanno certamente influito i profondi cambiamenti nello scenario geopolitico europeo con la caduta del muro di Berlino, la imprevista e fulminea riunificazione tedesca e la dissoluzione del blocco sovietico. Di colpo, infatti, l'allargamento a est della UE balzò in cima all'agenda del Consiglio Europeo. Si trattava, per molti versi, di un atto dovuto che poneva fine alla innaturale spaccatura dell'Europa che la cortina di ferro aveva imposto al Vecchio Continente. Ma dette anche un colpo mortale al lento e tardivo processo di rafforzamento istituzionale della UE iniziato all'indomani della approvazione dell'Atto unico europeo nel 1985.

Sulla questione dell'allargamento, va ricordato che la costruzione europea fu fin dall'inizio concepita come processo graduale, ma anche aperto a tutti i paesi che ne condividevano gli obiettivi e che soddisfacevano certe condizioni politiche, istituzionali ed economiche. E vi fu un ampio consenso politico in Europa sul principio – benché non scritto – che i due processi, di rafforzamento delle istituzioni comunitarie e di allargamento a nuovi membri, dovessero andare avanti di pari passo. E in effetti i due processi si sono sviluppati parallelamente in modo equilibrato e armonioso, almeno fino al passaggio alla moneta unica, anche se ad ogni fase di allargamento si è accompagnato un periodo di acceso dibattito sulle regole della convivenza interna. Ciò ha distolto l'attenzione dei governi europei dalle vicende del mondo esterno, impedendo alla UE di svolgere un ruolo significativo sulla scena politica ed economica globale.

Ma dopo il disfacimento del blocco sovietico e la creazione dell'euro, il parallelismo del processo evolutivo si è interrotto. La priorità massima venne assegnata all'allargamento, includendo in una sola volta nel 2004 ben dieci paesi, in gran parte dell'Europa centro-orientale. La decisione trovò ampio consenso tra i governi in tutta la UE, sia pure per diverse ragioni, ma suscitò ansie e preoccupazioni nelle popolazioni. Politicamente, l'allargamento significava la fine della storica divisione dell'Europa e come tale veniva visto con grande favore soprattutto in Germania, e generalmente negli altri paesi fondatori della Comunità Europea. Ma l'allargamento significava anche un ampliamento del mercato interno e potenzialmente un "annacquamento" dell'influenza del blocco continentale dei paesi dell'eurozona, cosa che certamente non dispiaceva al Regno Unito.

Per le popolazioni, invece, la prospettiva di un'Europa *open-ended* che potesse includere anche tutti i Balcani, e perfino la Turchia, faceva temere un aumento dell'immigrazione con effetti dirompenti sul mercato del lavoro e sugli equilibri etnici e sociali. In questo contesto, i tentativi di rafforzare la capacità di intervento della UE

allargata non trovarono sostegno politico perfino in alcuni paesi fondatori come la Francia e l'Olanda. Fallì così nel 2005 il progetto di Trattato costituzionale su cui si era coagulato un ampio consenso nella Convenzione europea. Il più modesto Trattato di Lisbona, approvato dai Governi della UE alla fine del 2007, quando la crisi globale era già iniziata, è entrato in vigore solo alla fine del 2009 quando la crisi aveva già dispiegato i suoi devastanti effetti, dopo un lungo e difficile processo di ratifica parlamentare e referendaria.

Un osservatore esterno di queste vicende potrebbe trovare incomprensibile che la UE, per timore dell'impatto dell'allargamento, si sia voluta deliberatamente privare degli strumenti per gestire meglio questo problema. In realtà, come avvenuto molte altre volte nella storia dell'integrazione europea, la crisi ha obbligato i governi a riaprire il "cantiere" della costruzione europea.

Verso una vera UEM?

Quando la crisi finanziaria globale colpisce i mercati del debito sovrano in Europa all'inizio del 2010, la risposta della UE si muove lungo tre direttrici: fornire assistenza finanziaria ai paesi in crisi (Grecia, Irlanda, Portogallo); rafforzare i controlli sulle politiche fiscali dei paesi membri; stabilizzare le condizioni sui mercati monetari e finanziari. Le prime due linee di intervento coinvolgono principalmente i governi dei paesi membri nelle sedi del Consiglio dei ministri finanziari e nel Consiglio Europeo e la Commissione Europea; la terza linea è nelle competenze della BCE.

Malgrado il forte impegno politico a salvaguardare la stabilità e l'integrità della UEM e dell'euro, più volte solennemente riconfermato ai più alti livelli, l'esecuzione della strategia di reazione alla crisi è stata caratterizzata da lentezze procedurali,

inadeguatezze operative ed errori di comunicazione, che hanno finito per esacerbare e perpetuare incertezze e tensioni sui mercati finanziari soprattutto nel 2011.

Tuttavia, nel corso della crisi, sono state realizzate una serie di iniziative che hanno contribuito in larga misura a chiarire il contesto istituzionale della *governance* europea e a dotare la UE di nuovi strumenti e procedure per gestire situazioni di crisi. Basti qui ricordare: (i) il complesso di norme sulla *governance* delle politiche fiscali e di bilancio, introdotte con nuove direttive e con un nuovo “Trattato sulla stabilità, coordinamento e convergenza” (TSCG); (ii) la creazione della European Financial Stability Facility (EFSF) e dello European Stability Mechanism (ESM), entrambi finalizzati all’erogazione di risorse finanziarie a paesi con problemi di debito pubblico; (iii) la creazione di un sistema di vigilanza bancaria integrato a livello europeo, il Single Supervisory Mechanism (SSM), come primo passo per la realizzazione di una Banking Union; (iv) la decisione della BCE di intraprendere “operazioni monetarie definitive” (Outright Monetary Transactions – OMT) su base condizionale e in ammontari illimitati per stabilizzare i mercati finanziari e assicurare il funzionamento dei meccanismi di trasmissione della politica monetaria unica.

Questo complesso di iniziative, unito ai significativi progressi compiuti dai paesi membri nel risanamento delle loro finanze pubbliche, ha contribuito in larga misura all’attenuazione delle tensioni e degli *spread* sui mercati del debito sovrano in Europa, riattivando i normali canali di finanziamento bancario e facilitando la ripresa dell’erogazione del credito all’economia.

In questo contesto di graduale normalizzazione è venuto lo stimolo per effettuare quella riflessione sul futuro della UEM di cui si è fatto carico il Presidente Van Rompuy e a cui facevo cenno nella introduzione del mio intervento. Vediamo dunque in sintesi quali sono le conclusioni di queste riflessioni.

Il rapporto Van Rompuy individua quattro aree su cui è necessario intervenire per rafforzare la UEM. Queste sono:

1. una struttura finanziaria integrata (Integrated financial framework),
2. una struttura integrata di bilancio (Integrated budgetary framework),
3. una struttura integrata di politica economica (Integrated economic policy framework),
4. meccanismi di legittimazione democratica e di sindacabilità (Democratic legitimacy and accountability).

Il rapporto scandisce poi le fasi temporali entro cui le iniziative nelle rispettive aree potranno realisticamente essere assunte in tre stadi.

Nel **primo stadio**, che è previsto concludersi nel 2013, gli obiettivi sono quelli di assicurare la sostenibilità fiscale e spezzare il circolo vizioso che lega la situazione delle banche al rischio dei debitori sovrani. La realizzazione di questi obiettivi implica tra l'altro la piena attuazione delle norme sulla *governance* fiscale, in particolare del cosiddetto *two-pack* (che contiene norme di sorveglianza fiscale per i paesi membri dell'euro) e del TSCG (che comprende il cosiddetto *Fiscal Compact*) e meccanismi per il coordinamento preventivo delle più importanti strategie di riforma economica. È inoltre prevista la effettiva attivazione del SSM per il settore bancario da parte della BCE, l'entrata in vigore della direttiva sui requisiti di capitale delle banche e la armonizzazione degli schemi nazionali di risoluzione delle crisi e di garanzia dei depositi, in vista della loro piena integrazione a livello europeo. Si dovrà infine rendere pienamente operativa la possibilità della ricapitalizzazione diretta delle banche tramite l'ESM.

Per il **secondo stadio** (entro il 2014) il rapporto prevede il completamento della struttura finanziaria integrata e il coordinamento e la convergenza delle politiche strutturali. Il primo obiettivo si sostanzia nella creazione di una autorità europea per la risoluzione delle crisi; il secondo obiettivo dovrebbe essere perseguito attraverso

accordi di natura contrattuale tra singoli paesi membri e istituzioni comunitarie che prevedano l'introduzione di politiche strutturali sostenute da assistenza finanziaria comunitaria su base temporanea.

Nel **terzo stadio** (dopo il 2014), il rapporto pone come obiettivo di fondo il rafforzamento della capacità della UEM di resistere agli shock esterni attraverso la creazione di una limitata "capacità fiscale" a livello centrale. Questa "capacità" dovrebbe essere usata per facilitare l'aggiustamento da parte di singoli paesi di shock asimmetrici e potrebbe assumere la forma di un sistema di assicurazione reciproca tra i paesi membri in cui i contributi e gli esborsi varierebbero in relazione alla posizione dei singoli paesi rispetto al ciclo economico. In prospettiva, le risorse necessarie per il finanziamento di questo schema potrebbero essere integrate da risorse proprie del bilancio comunitario o anche da indebitamento sul mercato. In ogni caso i finanziamenti ottenuti da questa fonte sarebbero condizionati al perseguimento di politiche macroeconomiche e strutturali di aggiustamento.

Il rapporto prevede infine che gli sforzi per accrescere la legittimazione democratica delle istituzioni e delle iniziative della UEM debbano essere condotti durante tutti e tre gli stadi con riferimento alle specifiche politiche e procedure di volta in volta introdotte. Il processo dovrà dar luogo ad un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, ad esempio per quanto riguarda le deliberazioni sulle raccomandazioni da adottare nel contesto del cosiddetto Semestre Europeo. Inoltre il rapporto conclude che il rafforzamento della UEM dovrà prevedere anche la capacità di prendere decisioni esecutive rapide sia in tempo di crisi sia in fasi positive del ciclo.

Per una prima valutazione

Il rapporto dei quattro Presidenti rappresenta certamente un passo avanti nella costruzione europea e fa uno sforzo ammirevole di sistemazione logica delle varie

iniziative assunte negli ultimi tre anni sotto i colpi della crisi. Esso ha inoltre il merito di porre sul tavolo negoziale del Consiglio Europeo temi scottanti che erano stati da tempo banditi dalle deliberazioni comunitarie, anche se si utilizzano formulazioni deboli come la “legittimazione democratica” invece di “unione politica” o “*fiscal capacity*” invece di “*fiscal union*”. Ovviamente questo garbo linguistico è stato ritenuto diplomaticamente necessario per far proseguire il dibattito senza incorrere in “veti” pregiudiziali.

Tuttavia, se si confronta il rapporto Van Rompuy con la comunicazione della Commissione Europea sullo stesso tema⁴ si nota subito un maggior dettaglio nelle proposte e soprattutto una maggiore disponibilità a prospettare soluzioni innovative e molto più avanzate. Ad esempio, la Commissione appare più favorevole ad una gestione autonoma e attiva della *fiscal capacity* che dovrebbe assumere dimensioni tali da svolgere una vera e propria funzione anticiclica; vede con favore la costituzione di un fondo di ammortamento dei debiti pubblici dei paesi dell’area dell’euro, in linea con la proposta del Consiglio degli esperti economici tedeschi; ipotizza la emissione di *eurobills* da parte di una autorità centrale per sostituire progressivamente i titoli a breve emessi dai singoli paesi senza aumentare il volume complessivo del debito pubblico; prospetta, infine, la creazione di un Dipartimento del Tesoro Europeo all’interno della Commissione stessa con il compito di gestire la *fiscal capacity* e le emissioni comuni di titoli di debito. Anche sul tema della unione politica, il documento della Commissione è più esplicito, chiamandola col suo nome, ma riconosce che il tema richiede ulteriori riflessioni a livello politico, tenuto conto che le proposte più significative sul tappeto richiederanno comunque una modifica dei Trattati.

In assenza di ciò, innovazioni procedurali per rafforzare la legittimazione democratica del vero organo di governo della UEM, ossia del Consiglio Europeo,

⁴ European Commission (2012), “A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union – Launching a European Debate”, Brussels, 28 novembre.

potranno solo passare, come si è detto, attraverso un ruolo più attivo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali. Si tratta di una innovazione che, come ha recentemente osservato Stefano Micossi⁵ ha già trovato una applicazione nell'ambito del TSCG, e nella decisione della Corte Costituzionale tedesca che subordina ad una autorizzazione del Bundestag ogni erogazione di finanziamento, diretta o indiretta, dell'ESM ai paesi membri.

Sono precedenti che mettono in luce una ulteriore implicazione della scelta del modello intergovernativo nella *governance* europea: avendo assunto di fatto la responsabilità di guidare la UEM senza rispondere ad una assemblea elettiva a livello europeo, i membri del Consiglio Europeo sono costretti a ricercare una legittimazione democratica a livello nazionale.

Si tratta, in linea di principio, di una scelta del tutto condivisibile. Ma nella applicazione alla condotta della politica economica, il coinvolgimento di assemblee parlamentari in un ruolo di *micromanagement* può avere implicazioni negative per l'efficienza dei meccanismi decisionali da attivare in momenti di crisi.

Queste brevi considerazioni conclusive indicano che la strada verso una vera Unione Economica e Monetaria è ancora lunga e non pienamente e chiaramente tracciata, il che spiega perché io mi sia permesso di aggiungere un punto interrogativo al titolo del mio intervento.

La crisi ha mostrato che la UE, se vuole essere un efficiente attore della politica economica a livello globale, deve dotarsi degli strumenti e delle procedure adeguate per garantire la stabilità e l'integrità dell'Unione Economica e Monetaria. L'impegno

⁵ S. Micossi (2012), "Eurozona: dalla crisi alla *Road Map* verso l'unione economica e monetaria", prolusione all'Inaugurazione dell'Anno Accademico 2012-13 presso l'Università Carlo Cattaneo, 12 novembre.

politico su questa linea è stato più volte solennemente confermato. Si tratta ora di attuarlo.

In un lucido libro⁶ scritto l'anno prima della sua prematura scomparsa Tommaso Padoa-Schioppa osservava: “Se l'Europa affronta questa crisi come soggetto politico incompiuto non è perché è un potere limitato, ma perché è un potere debole... L'Unione Europea sarà compiuta non quando le si daranno nuove e maggiori competenze, ma quando avrà i mezzi per esercitare in maniera piena quelle che i Trattati già le attribuiscono”; e concludeva: “Quel che mancano sono la capacità di decidere e i mezzi per attuare le decisioni prese.”. Per Tommaso, la *road map* era dunque chiara; la UEM deve avere una struttura federale, con poteri limitati ma forti, e deve poter decidere a maggioranza. Questo è, ancora oggi, il nodo da sciogliere.

⁶ T. Padoa-Schioppa (2009), “La veduta corta”, Il Mulino, Bologna, pagg. 122-125.