

Il ruolo dell'impresa federale:
dall'unione monetaria europea all'unione economica europea

Europa: dall'unione monetaria all'unione economica e oltre

Intervento del Direttore Generale della Banca d'Italia
e Presidente dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni

Salvatore Rossi

Almo Collegio Borromeo
Pavia, mercoledì 14 giugno 2017

Il pendolo europeista

L'Europa unita è un sogno antico. Fu anche una realtà in tempi remoti, ad esempio sotto il dominio romano e poi sotto quello di Carlo Magno. L'affermarsi degli Stati Nazione nel tempo moderno fece quasi tramontare il sogno: esso tornò a rinvigorirsi nella seconda metà del secolo scorso, dopo la seconda guerra mondiale.

L'Europa, stremata dal sangue versato e dalle distruzioni subite, aveva anche perso la centralità geografica e l'egemonia economica. Agli iniziali visionari – come gli italiani Rossi, Spinelli e Colorni – si affiancarono, nel riproporre e nel far avanzare quel disegno, politici pragmatici - come Monnet, Schuman, Adenauer, De Gasperi.

Uomini non meno privi di ideali, ma capaci di un pensiero nuovo e audace. Puntiamo subito, dissero, non già a una unificazione politica del continente, perché ancora aperte e brucianti sono le ferite dell'inimicizia che ha scagliato i popoli europei uno contro l'altro. Prendiamo invece una strada laterale e più lunga, che passi per i bisogni più urgenti della gente: in questo tempo di pace sopravvenuta, è l'economia che prevale¹.

In quegli anni le economie andavano in effetti ricostruite quasi da zero. Gli scambi di merci attraverso le frontiere ne erano un formidabile ricostituente. Prima della guerra autarchie e dittature avevano steso su tutto il mondo una coltre di protezionismo. La guerra aveva azzerato gli scambi. Farli ripartire era proprio quello che ci voleva. La Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e poi la Comunità economica europea (CEE) nacquero così. Furono la riaffermazione del libero scambio come motore di sviluppo e prosperità, ma anche l'inizio di una nuova era di vicinanza fra i popoli europei, un'idea intrisa di politica, attraverso cui far avanzare il disegno europeista.

Abbiamo festeggiato da poco, quest'anno, il sessantesimo anniversario del Trattato di Roma, che istituì la CEE. Tutti ricordiamo come gli anni Cinquanta e Sessanta siano stati un'epoca d'oro di crescita economica, soprattutto per i due paesi sconfitti nella guerra, l'Italia e la Germania. Dal 1949

¹ Una riflessione recente su questo approccio si può trovare in Draghi, M., *The Monnet method: its relevance for Europe then and now*, Speech for the Award of the Gold Medal of the Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne, 4 Maggio 2017.

al 1970 l'economia italiana fece crescere il suo PIL più di 3 volte e mezzo in termini reali; il prodotto pro capite passò dal 36 al 65 per cento di quello USA. L'economia tedesca ottenne risultati ancora migliori, sia pur di poco.

Lo spirito europeo cresceva anch'esso, lentamente, nella coscienza collettiva.

Nel 1970, con l'ormai dimenticato Piano Werner, si fece un primo tentativo di unificazione monetaria, subito abortito per manifesto anacronismo. Si era alla vigilia del terribile decennio Settanta, con il mondo percorso da rivolgimenti economici, sociali, politici. Il sistema monetario internazionale edificato nel 1946 crollava su sé stesso. Non era tempo di inseguire chimere monetarie in Europa.

Nel decennio successivo il pendolo dell'europeismo si spostò quindi di nuovo verso le economie reali e gli scambi dei beni da esse prodotti. Fu l'epoca del completamento del mercato interno europeo.

Negli anni Novanta riprese vita il progetto di unificazione monetaria dell'Europa. La scommessa era alta: si trattava di sconfiggere le ragioni degli economisti, codificate nei manuali, secondo cui non si dà una moneta unica a un'area che non sia "ottimale", cioè che non goda di piena mobilità del lavoro e che non disponga di un bilancio pubblico comune. L'idea era quella di gettare il cuore oltre l'ostacolo, di far leva sul simbolo più potente di tutti - la moneta - per spingere le economie europee a integrarsi di più e per forzare il raggiungimento dell'obiettivo finale, l'unificazione politica.

I principali protagonisti politici di quella stagione furono Mitterrand, Kohl, Delors, Ciampi. In Banca d'Italia fu Tommaso Padoa-Schioppa il principale sostenitore di quella operazione, con argomenti economici forti, fra cui spiccava la "logica di fondo che la dottrina e la storia economica ben conoscono e sulla quale pochi dissentono: essa si esprime con la proposizione che libertà commerciale, piena mobilità dei capitali, cambi fissi e autonomia delle politiche monetarie non possono a lungo coesistere, costituiscono un «quartetto inconciliabile». Dalla contraddizione si esce trasformando il quarto elemento in unione monetaria oppure erodendo, in varia misura, i primi tre termini"².

² Padoa-Schioppa, T., *The Road to Monetary Union in Europe: The Emperor, the Kings, and the Genies*, Oxford University Press, 1994 (seconda ed. 2001). La citazione è tratta dalla traduzione italiana: Padoa-Schioppa, T., *La lunga via dell'euro*, Il Mulino, Bologna, 2004.

In un mio vecchio libro di quasi vent'anni fa³ scrissi tuttavia che quei personaggi appartenevano "a una generazione che non ha perso la memoria dei conflitti europei e delle rovine che ne sono seguite ... il loro impegno, le loro più solenni dichiarazioni pubbliche alimentano la percezione negli addetti ai lavori e nei comuni cittadini che la costruzione che si viene disegnando sia, nella mente dei suoi principali architetti, più politica che economica".

La moneta unica, l'euro, fu introdotta il 1° gennaio 1999; le prime banconote cominciarono a circolare esattamente tre anni dopo.

La scommessa è stata vinta? Per un decennio è sembrato di sì. Ma si andavano accumulando in Europa sotterranee tensioni che sono poi esplose nel 2010-11 con la crisi "dei debiti sovrani". L'innescò è stato la scoperta che i conti pubblici greci erano assai più squilibrati di quanto il Governo del tempo di quel paese ufficialmente sostenesse.

Ora l'umore delle opinioni pubbliche in giro per l'Europa è cambiato, si volge a volte a sfavore dell'idea europeista, pur con oscillazioni e mutevolezze puntualmente registrate nelle consultazioni elettorali.

Molto semplificando, i popoli del Nord, e i loro rappresentanti politici, lamentano una cronica tendenza dei paesi del Sud a vivere al di sopra dei propri mezzi, anche grazie alla insufficiente determinazione con cui la Commissione europea fa rispettare le regole comuni e – sostengono alcuni – all'eccessivo lassismo della politica monetaria comune. Da qui la richiesta, anche ruvida, di riforme strutturali che rendano le economie deboli più competitive e meno prone ad accomodare rendite e privilegi.

Dall'altra parte, nei popoli del Sud serpeggia l'idea che l'unione monetaria sia stata un errore, se non addirittura lo strumento con cui i paesi del Nord prosperano ai danni degli altri, spogliandoli di fatto – con il contributo della burocrazia europea – della propria sovranità.

Queste opposte visioni convergono sul giudizio fortemente critico nei confronti delle istituzioni europee. All'estremo, entrambi i fronti arrivano a sostenere che, in mancanza di un radicale mutamento dello stato di cose presente, meglio farebbero i paesi del Sud ad uscire dall'area

³ Rossi, S., *La politica economica italiana 1968-1998*, Laterza, Bari-Roma, 1998. La quinta e ultima edizione di quel libro, dal titolo *La politica economica italiana 1968-2007*, è stata pubblicata nel 2007.

dell'euro, ovviamente in modo “ordinato”, riprendendo così nelle proprie mani il proprio destino economico e politico⁴.

Non torno sulle ragioni obiettive, tecniche, che fanno considerare catastrofica l'ipotesi dell'uscita dall'euro di un paese, innanzitutto per quello stesso paese, e che negano alla radice ogni possibilità di una fuoruscita ordinata⁵.

Quel che occorre notare qui è che oggi circola in Europa, e non solo tra i movimenti cosiddetti "populisti", una diffusa sfiducia, una disaffezione nei confronti dell'idea europeista.

Il caso dell'Unione bancaria

Il caso dell'Unione bancaria illustra bene le contraddizioni della costruzione europea in questi anni post-crisi.

Nel 2007-08 la crisi finanziaria americana finì col contagiare il mondo intero. Si scoprì che era cresciuta una bolla finanziaria enorme, che i grandi soggetti finanziari multinazionali, banche e non banche, si erano dilatati al punto da essere troppo interconnessi con l'intera finanza del mondo e troppo grandi per essere lasciati fallire da governi e autorità di vigilanza.

Il fallimento in cui le autorità americane fecero invece cadere la banca Lehman Brothers – per ragioni che gli storici del futuro chiariranno – produsse uno sconquasso planetario e un grande spavento in tutti. Le autorità dei principali paesi del mondo si affrettarono a salvare col denaro dei contribuenti le proprie banche, grandi e piccole, contagiate dal panico finanziario⁶.

Lo fecero gli americani; lo fecero gli europei, che impegnarono nel salvataggio denaro pubblico pari a quasi il 6 per cento del PIL dell'Unione. Una parte importante la svolse la Germania, con il 12 per cento del proprio PIL. Fra i paesi del Sud, lo fecero la Spagna e la Grecia, usando risorse

⁴ Per un esempio di questa “coincidenza degli opposti”, si possono mettere a confronto i recenti volumi: Stiglitz, J. E., *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, W.W.Norton & Co., 2016; Sinn, H.W., *The Euro Trap: On Bursting Bubbles, Budgets, and Beliefs*, Oxford University Press, 2014.

⁵ Giunta, A., Rossi, S., *Che cosa sa fare l'Italia*, Laterza, Bari-Roma, 2017.

⁶ Cfr. S. Rossi, *Processo alla Finanza*, Laterza, Bari-Roma, 2013.

comunitarie con gli strumenti già a quel tempo disponibili (European Stability Mechanism, ESM).⁷ Non lo fece l'Italia: perchè non sembrava averne bisogno, in quanto il suo sistema bancario aveva giocato assai poco il gioco dei prodotti derivati, e i crediti deteriorati erano ancora lontani dai massimi storici del 2015.

Le conseguenze del panico finanziario per le economie reali sono state gravi, fino a scatenare una Grande Recessione in molti paesi avanzati. In Europa a questi già terribili sviluppi si è aggiunta la crisi dei debiti sovrani, a cui abbiamo già fatto cenno. Si tratta di una crisi dalle radici politiche, prima ancora che economiche, che ha messo in dubbio l'indubitabile, cioè la irreversibilità dell'euro, presso popoli, governi, investitori finanziari internazionali. I divari di rendimento, fra i titoli governativi dei paesi che nel sentimento collettivo sarebbero destinati a una moneta svalutata in caso di rottura dell'euro e quelli destinati invece a una moneta rivalutata, salirono alle stelle subito dopo lo scoppio della crisi europea, e non sono più tornati vicini allo zero.

Tutte le banche hanno nei propri bilanci molti titoli pubblici nazionali; il valore di quelle dei paesi del Sud Europa, quindi, ha seguito la sorte dei paesi stessi e dei loro titoli pubblici nell'opinione di chi dà loro soldi all'ingrosso (banche estere e investitori internazionali *in primis*). Per tagliare questo nesso è stato concepito il progetto dell'Unione bancaria, la cui idea originaria nasce quindi come un avanzamento della costruzione europea. L'idea di fondo è - come ho già commentato altre volte - che una banca stabilita in Europa è affare di tutti, non del solo paese in cui ha sede⁸.

Questa idea si è scontrata fin da subito con la diffidenza ormai dilagante in Europa fra Nord e Sud. Il progetto di Unione bancaria è divenuto allora uno strumento non già per tagliare il nesso perverso banche-sovrani, ma per impedire, o rendere molto difficile, che una banca sia salvata con denaro pubblico: del paese stesso, o di tutti i paesi europei.

La vigilanza sulle banche in salute è stata unificata a Francoforte, la gestione di quelle in crisi a Bruxelles.

⁷ Prima dell'avvio dell'ESM, la Grecia aveva già usufruito di prestiti da parte dei partner europei, erogati sia in forma bilaterale sia attraverso lo European Financial Stability Facility (EFSF), il progenitore dell'ESM.

⁸ Rossi, S., *L'Unione bancaria nel processo di integrazione europea*, intervento presso la CUOA Business School, Altavilla Vicentina, 7 aprile 2016.

Lo schema di Unione bancaria che è stato alla fine creato ha comunque una sua logica e una sua ragion d'essere, pur diverse dal disegno originario. È criticabile per una certa farraginosità e per la retroattività delle norme sulle crisi bancarie. L'Italia ne sta pagando il prezzo più alto perché è finita incastrata nella nuova logica - mai più *bail out*, solo *bail in!* - proprio quando le sue banche si andavano caricando di crediti deteriorati a causa della profondità della doppia recessione, i cui effetti erano per alcune aggravati da gestioni malaccorte, quando non criminali.

A volte si levano voci a chiedere come mai l'Italia non avesse obiettato ad alcune norme ritenute improprie dell'Unione bancaria. La risposta è semplice: a livello tecnico lo ha fatto, a livello politico non poteva farlo. Il livello tecnico non era quello della decisione finale. Il livello politico vedeva l'Italia in posizione di straordinaria debolezza in Europa fra l'estate del 2012 e la fine del 2013, a causa delle sue convulsioni interne. In quel periodo si è varato il nuovo regime, con la Direttiva sulle crisi bancarie (BRRD) e la Comunicazione della Commissione europea che reinterpretava le norme antitrust al fine di escludere qualunque supporto pubblico, o ritenuto tale, alle banche senza che fossero inflitte perdite agli azionisti e creditori subordinati (il cosiddetto *burden sharing*).

Le critiche, purché fondate e tempestive, a norme e comportamenti non sono una manifestazione di antieuropeismo, al contrario. Come ha detto due settimane fa il Governatore della Banca d'Italia, le critiche non sono volte a "mettere in discussione il cammino dell'Europa"⁹, ma a facilitarlo, indicando quella che sembra la direzione giusta.

L'Unione bancaria manca ancora di due tasselli logicamente molto importanti: 1) la disponibilità di risorse pubbliche comuni a sostegno delle procedure di "risoluzione" delle banche in crisi (ovvero il *fiscal backstop* al Fondo di risoluzione unico), 2) uno schema comune di assicurazione dei depositi bancari (anche in questo caso con relativo *backstop* pubblico comune). Ma siamo realisti: finché perdura la sfiducia reciproca in Europa quei due tasselli continueranno a mancare. È giusto continuare a invocarli in omaggio alla logica economico-istituzionale della costruzione, ma è per il momento solo ottimismo della volontà.

⁹ Visco, I., *Considerazioni finali del Governatore*, 31 maggio 2017, http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2017/cf_2016.pdf.

Far andare l'Europa avanti o indietro?

Ottimismo e pessimismo si stanno alternando in questa fase storica sui destini dell'idea europeista.

È difficile contribuire in modo costruttivo a un dibattito segnato da posizioni unilaterali, da toni aspri, dalla concitazione che ormai caratterizza la discussione pubblica. Se l'Unione europea è un gioco a somma zero in cui inevitabilmente qualcuno vince e qualcun altro perde, se è solo la scena di un conflitto di tutti contro tutti (Nord contro Sud, stati membri contro istituzioni comunitarie), allora non vi è spazio per soluzioni mutuamente vantaggiose o, come si dice nel gergo degli economisti, Pareto-efficienti.

Ci sono tuttavia molte buone ragioni per pensare che le cose non stiano così. Il mercato unico, la libertà di circolazione di tutti e di tutto, la moneta unica, sono strumenti per fornire ai cittadini dei paesi membri “beni pubblici europei” che gli Stati nazionali da soli non sarebbero in grado di garantire.

Sono gli unici vantaggi di una confederazione, o addirittura di una federazione europea? Forse no.

Sono passati più di settant'anni dalla fine della guerra, chi ha oggi fra i venti e i trent'anni non può avere memoria, neanche indiretta, di quel lontano ancorché devastante conflitto. Il motivo alla base della scelta economicista dei padri fondatori d'Europa non c'è più. È arrivato il momento di dire agli europei: riuniamoci in una casa comune perché solo così possiamo garantire la pace e la sicurezza, interna ed esterna; l'educazione e la capacità innovativa, motori dello sviluppo economico nel tempo moderno. Due ambiti che, insieme con l'uguaglianza delle opportunità fra i cittadini, sono la missione fondamentale di ogni democrazia; essi esorbitano di gran lunga l'economia e la finanza.

Il pendolo europeista, oscillante per settant'anni fra questi due termini, deve stavolta fermarsi. Vanno prospettati agli europei obiettivi politici forti, per rilanciare la loro voglia di stare insieme e di rinunciare a dosi ulteriori di sovranità nazionale.

L'identità europea c'è: fuori d'Europa gli europei sono tali, prima ancora che italiani o tedeschi. Possiamo negarla o dimenticarla, e saremo tutti meno forti e più a rischio. Possiamo ritrovarla e rafforzarla, e ne guadagneremo tutti.