

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE
INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK

2° Foro di Dialogo Italo-Tedesco

Venezia, 22 novembre 1991

1. Due anni fa, nell'ottobre del 1989, quando ci incontrammo a Bad-Neuenahr per il primo Foro di dialogo italo-tedesco, erano in pieno fervore gli studi e il dibattito sull'Unione economica e monetaria. Mossi dall'iniziativa presa nel 1988 al Consiglio europeo di Hannover, essi dovevano portare nell'ottobre del 1990 alle conclusioni del Consiglio di Roma, che definivano un preciso mandato di negoziazione di un nuovo Trattato, combinando l'intuizione politica di Hannover con l'elaborazione tecnica sviluppata dagli esperti riuniti nel Comitato Delors.

Oggi, ci incontriamo alla vigilia del Consiglio europeo di Maastricht, che si apre con l'intento di giungere alla firma del nuovo Trattato.

L'obiettivo della Unione economica e monetaria ha dato forza all'intero processo di realizzazione del Mercato unico. Gli avanzamenti sono stati di particolare importanza nel campo monetario e finanziario. In due anni si è giunti alla completa libertà dei movimenti di capitale, anche a breve termine. Sono state approvate, e sono ora in corso di recepimento negli ordinamenti nazionali, le principali direttive volte a realizzare la libertà di stabilimento e di prestazione nel campo dei servizi finanziari; per i servizi bancari, in particolare, quell'iter è già concluso.

Le banche centrali si trovano a operare in un contesto nuovo, senza precedenti: sono chiamate ad amministrare la propria moneta nel rispetto del vincolo di

cambio, in una condizione di completa apertura dei sistemi monetari e finanziari nazionali. E' una situazione nella quale, secondo la teoria economica, la conduzione di un'autonoma politica monetaria a livello nazionale dovrebbe divenire, al limite, impossibile. Di fatto, gli elementi di contraddizione non provocano il punto di rottura perché composti nell'aspettativa che il processo verso l'Unione economica e monetaria continui fino al suo approdo finale; un'aspettativa che determina stabilità e certezza.

Per questa stessa aspettativa il sistema dei cambi, che rappresenta oggi il vero legame monetario tra i nostri paesi, si è ulteriormente ampliato e rafforzato: la peseta e la sterlina sono entrate nell'Accordo europeo di cambio; la lira ha compiuto con successo il proprio ingresso nella banda stretta; dal 1987 non sono più avvenuti riallineamenti. Nel mercato, i rapporti di cambio si sono sviluppati senza turbolenze, nonostante eventi europei e mondiali, economici e politici, di portata tale che in altri tempi avrebbero determinato tempeste; la convergenza delle economie europee verso tassi di inflazione bassi e tra loro vicini ha progredito.

Questi risultati si sono intrecciati con quelli ottenuti nella preparazione dell'Unione economica e monetaria. La definizione dell'assetto finale è ormai completata: è stata tradotta in un'articolata bozza di Trattato. Nella linea che va da Hannover al Comitato Delors, a Roma, a Maastricht, cioè nelle sedi di preparazione tecnica,

politica, giuridica, la definizione dell'assetto finale, quello che ho chiamato sin dall'inizio il disegno della cattedrale, è stata sempre considerata il primo problema da affrontare e risolvere. Solo se si sa dove si vuole andare si può tracciare il cammino; solo conoscendo l'obiettivo, ci si può impegnare a raggiungerlo. E gli operatori economici, istituti e mercati finanziari in particolare, hanno bisogno di certezza di riferimenti e della credibilità degli impegni assunti dalle autorità pubbliche.

Nell'incontro di Bad-Neuenahr mi soffermai a esaminare le tre ipotesi che, in modo più o meno esplicito, si ponevano a confronto: la moneta egemone, la concorrenza tra le monete, la moneta comune. Argomentai come solo quest'ultima potesse realizzare una unione monetaria salda, capace di assicurare una stabilità duratura, fondata sul principio di parità che è alla base della costruzione comunitaria. Da allora molta strada è stata compiuta per chiarire i termini, risolvere i problemi, trovare un accordo. Abbandonate le prime due ipotesi, si sono approfonditi il significato e le implicazioni della terza: la moneta comune. Si è compreso sempre meglio che una unione monetaria è cosa profondamente diversa da una regola di cambio, per quanto stringente questa possa essere. L'unione monetaria non si limita a legare tra loro le monete; conferisce a una istituzione comune la responsabilità di decidere e di condurre la politica monetaria di tutti. Conosciamo ora anche

le strutture portanti e le funzioni che la nuova istituzione dovrà avere. La cattedrale, nelle sue finalità, è di ispirazione gotica; la semplicità delle sue linee ricorda piuttosto il romanico.

2. Il problema di oggi, alla vigilia di Maastricht, riguarda la transizione: come definirne i contenuti e le responsabilità.

Nel Comitato Delors avevamo unanimemente espresso il convincimento che, sin dall'inizio della seconda fase, dovesse essere creata l'istituzione a cui affidare, nella terza fase, la responsabilità piena del governo della moneta unica: il Sistema europeo delle banche centrali con la Banca centrale europea. A questa, già nella seconda fase, si attribuivano funzioni precise. Cito dal Rapporto: "fissare orientamenti monetari generali per la Comunità nel suo complesso ...; creare e sperimentare il quadro operativo necessario per decidere e attuare una politica monetaria comune ...; mettere in comune un certo ammontare di riserve valutarie, che sarebbero utilizzate per effettuare interventi ...; svolgere funzioni di regolamentazione nel settore monetario e bancario per realizzare un'armonizzazione minima della regolamentazione (ad esempio obblighi di riserva o accordi di pagamento) necessaria per la futura conduzione di una politica monetaria comune". Lo svolgimento dei compiti

così descritti doveva essere accompagnato da un rafforzato impegno di convergenza, da tradursi, tra l'altro, in regole riguardanti la dimensione e il finanziamento dei disavanzi pubblici.

Il confronto di idee e di posizioni che è seguito ha reso ancor più chiaro e fermo il principio, pur esso contenuto nel rapporto Delors, secondo cui la politica monetaria è indivisibile. Questa non ammette doppi comandi. Se si contravvenisse a questo principio, la transizione diverrebbe un periodo confuso, nel quale la responsabilità delle politiche monetarie nazionali non sarebbe chiaramente attribuita; la stessa stabilità delle monete ne risentirebbe.

E' fuori di discussione che nella seconda fase la sovranità monetaria debba rimanere di esclusiva competenza delle banche centrali nazionali. Ciò non vuole dire che non si possano e non si debbano intensificare la cooperazione e il coordinamento tra le banche centrali.

Su questa stessa linea si espresse il Consiglio europeo di Roma il quale, sul contenuto della fase due, dette poche ma fondamentali indicazioni: una di queste era l'impegno a creare "la nuova istituzione". L'uso dell'articolo determinativo, in luogo di quello indeterminativo, fu oggetto di discussione; nel documento veniva citata una sola istituzione, quella che oggi chiamiamo Banca centrale europea; non vi è dubbio che l'intendimento del Consiglio europeo di Roma fosse quello di creare l'istituzione finale

all'inizio della transizione.

Certo, per l'avvio della fase due nessuno pensava a una Banca centrale europea operante con pienezza di funzioni; si aveva in mente un organismo istituzionalmente definito, esercitante solo alcune delle sue funzioni. Il fatto stesso di costituirlo all'inizio della transizione sarebbe stato non solo un messaggio, ma un'acquisizione importante. Avrebbe, d'altra parte, corrisposto al metodo che rappresenta una delle chiavi del successo della costruzione comunitaria: creare subito l'istituzione prevista per l'esercizio dell'azione comune, affidando a essa il compito di realizzare le condizioni perché quell'azione possa svolgersi; fare di essa lo strumento per il conseguimento del fine ultimo.

Purtroppo, successivamente si è temuto che il passo fosse affrettato; si è tornati su quella decisione ed è stato stabilito, fatto nuovo nella storia della Comunità, di creare una istituzione provvisoria, l'Istituto monetario europeo. Per ciò stesso si è abbassato il livello della nuova istituzione; alcune proposte di attuazione rischiano poi di ridurla a poco più dell'attuale Comitato dei Governatori. Si ha l'impressione che alcuni considerino solo le esigenze iniziali della fase transitoria, dimenticando che alla fine di questa fase l'Istituto monetario dovrà dissolversi nella Banca centrale europea, dovrà cioè averla preparata nelle strutture, negli strumenti, nel modo di funzionare.

3. Se veramente si vuole perseguire con risolutezza l'Unione economica e monetaria, i compiti che attendono l'Istituto monetario europeo sono di grande rilevanza.

Per poter condurre una politica monetaria unica dall'inizio della fase finale, la Banca centrale europea dovrà poter operare in condizioni simili a quelle in cui oggi operano le banche centrali nazionali. Queste condizioni riguardano gli strumenti di intervento, il quadro conoscitivo, l'organizzazione interna, le procedure operative di cui si avvale una banca centrale. Riguardano anche il mercato monetario e le banche, componenti essenziali del sistema di attuazione della politica monetaria. E' una grande "piattaforma" sulla quale poggia la politica monetaria; dalla sua solidità, qualità tecnica, omogeneità dipende in larga misura il risultato dell'azione della banca centrale, in definitiva lo svolgimento del suo compito di assicurare la stabilità monetaria.

Questa piattaforma oggi è inesistente per la Comunità complessivamente considerata. Nessuna delle nostre banche centrali potrebbe adempiere i propri doveri se all'interno del rispettivo paese vigesse, come oggi è per la Comunità, una molteplicità di regimi, di disposizioni, di pratiche operative su questioni essenziali quali il regime di riserva obbligatoria delle banche, le procedure dei sistemi di compensazione e di regolamento dei pagamenti interbancari,

le modalità di intervento sul mercato monetario e dei cambi, il contenuto e la periodicità delle segnalazioni statistiche delle banche, le forme e i criteri con cui quest'ultime accedono al credito della banca centrale.

A livello comunitario, questa piattaforma deve essere approntata. Non si tratta di un impegno di studio, anche se studi e analisi sono necessari, ma di un'attività di decisione e di realizzazione operativa. Perché l'Istituto monetario europeo possa provvedervi bisogna che i suoi atti abbiano piena forza giuridica, che esso possa decidere con voto maggioritario, avvalersi di una presidenza autorevole, a tempo pieno. E' un'attività, lo ripeto, che non deve interferire con il mantenimento, nella fase due, della piena sovranità delle banche centrali nazionali nella gestione della moneta. Per sottolineare la netta separazione di funzioni - gestione della politica monetaria alle banche centrali nazionali, predisposizione delle strutture e degli strumenti per la fase finale all'Istituto monetario europeo - le decisioni prese da quest'ultimo non entreranno in vigore se non all'inizio della terza fase. Ma non va dimenticato che quelle decisioni dovranno essere conosciute con chiarezza e con sufficiente anticipo, perché a esse dovranno conformarsi non solo le banche centrali, ma anche i mercati, le banche, le strutture operative. I sistemi monetari sono meccanismi delicati, non ammettono improvvisazioni; la stabilità monetaria ha bisogno di certezza nelle regole di condotta e

di solidità delle strutture.

Si obietta che la piattaforma potrà essere predisposta nella prima parte della fase finale. Ma ciò significa accettare che alla fase due segua un secondo periodo transitorio.

4. Le banche centrali rivendicano e difendono la propria autonomia operativa di organi tecnici. L'indipendenza della banca centrale è stata uno dei leitmotiv del dibattito che va da Hannover a Maastricht. Nasce ora un Trattato che riconosce pienamente quell'indipendenza; che ne sollecita fin d'ora il rafforzamento negli ordinamenti nazionali. In Italia, Governo e Parlamento stanno compiendo passi importanti in questa direzione. Come banchieri centrali male difenderemmo la nostra autonomia se non lo facessimo con la consapevolezza dei confini del campo al quale essa si applica: è il campo della conduzione della politica monetaria, non quello della definizione stessa dell'ordinamento entro il quale la banca centrale opera.

La banca centrale non è un organismo esterno all'ordinamento istituzionale, alla società, alla storia. Proprio a proposito dell'Unione economica e monetaria fu la Bundesbank a ricordare che "la decisione spetta alla politica". E' quest'ultima che porta la responsabilità di una scelta di così grande importanza istituzionale e storica.

Alle banche centrali spetta di indicare le condizioni tecniche perché quella decisione possa realizzarsi con successo. Penso che non svolgeremmo correttamente questo compito se oggi dicessimo a coloro che debbono decidere che un Istituto monetario europeo, privo di veri poteri e di una valida autorità centrale, potrà compiere in modo efficiente e sicuro la preparazione della fase finale.

Sarebbe debole, a mio avviso, un Istituto che non prevedesse: un vertice che possa dedicarsi con tutte le energie al compito di predisporre quanto necessario all'arduo passaggio da dodici politiche monetarie a una unica; un meccanismo di assunzione delle decisioni libero dalla pania dell'unanimità che negli anni settanta ha paralizzato la costruzione comunitaria; l'indipendenza e la solidità finanziarie che derivano da un capitale proprio. Questi sono a mio avviso i requisiti essenziali di un'istituzione monetaria capace di utilizzare al meglio la fase di transizione, di proteggere la costituenda Unione economica e monetaria dai pericoli che possono insorgere nel volgere di essa.

5. Per quanto riguarda la seconda, basilare componente del processo di transizione - la convergenza economica - il rischio di debolezza non si manifesta tanto nella predisposizione di norme inadeguate nel Trattato, quanto nei comportamenti effettivi.

Poche settimane fa il Governo italiano ha presentato agli organi comunitari il proprio programma pluriennale per l'abbattimento dell'inflazione e per il risanamento dei conti pubblici. E' stato un passo importante, che ha grande valore per l'Italia e per la Comunità stessa. Il Consiglio Ecofin ha già esaminato quel programma, ne ha condiviso gli obiettivi, ha espresso un giudizio di riserva sulle ipotesi sottostanti e sull'adeguatezza degli interventi. La realizzazione del programma di convergenza italiano è ora collocata in una procedura comunitaria.

Per ciò che concerne la redazione delle disposizioni del Trattato in materia di convergenza, occorre guardarsi dalla tentazione di rispondere alle difficoltà che la risoluzione dei problemi concreti pone scrivendo nel Trattato norme espresse in rapporti quantitativi così specifici e rigidi da rendere quelle norme poco realistiche e, per ciò stesso, inefficaci. Le norme capestro non provocano di per sé l'azione di risanamento. Per creare le condizioni di convergenza indispensabili per il successo dell'unificazione monetaria ed economica occorre l'impegno dei singoli paesi; è quell'impegno che la Comunità deve sollecitare e perseguire con tenace cura. Le norme del Trattato possono e devono sancire che partecipino alla fase finale dell'Unione solo i paesi pervenuti al grado di convergenza economica considerato necessario sulla base di una valutazione che, suffragata da elementi analitici,

rifletta lo stato complessivo e le condizioni tendenziali di una economia.

L'impegno a cui il Trattato deve chiamare il governo di una economia, come quella italiana, non può limitarsi al raggiungimento di predeterminate soglie quantitative in un numero ristretto di variabili pur importanti; va sollecitata la realizzazione dei presupposti che orientano in modo non reversibile le strutture, le istituzioni dell'economia alla stabilità monetaria, alla crescita equilibrata.

6. A Bad-Neuenahr ci incontrammo il 18 ottobre del 1989. L'Europa era ancora divisa in due blocchi; così la Germania; così la città di Berlino. L'«impensabile» è accaduto. Abbiamo partecipato con animo commosso agli avvenimenti della fine del 1989 e del 1990. Mi sono trovato nel novembre del 1989 a Lipsia, per la prima volta da quando vi ero stato studente nel 1941. E' stato smentito chi temeva che il rivolgimento nell'Europa centro-orientale avrebbe attenuato l'interesse della Germania per la costruzione comunitaria. Riunificazione tedesca e costruzione comunitaria sono complementari. Oggi è un momento importante per la costruzione europea; dobbiamo saperlo cogliere come avvenne un anno fa per l'unificazione tedesca.

Le responsabilità e l'urgenza di portare a compimento l'Unione economica e monetaria vanno ben al di là delle logiche interne della Comunità attuale. Toccano direttamente l'intero assetto europeo che deve seguire ai mutamenti del