

Dr. Jens Weidmann
Presidente
della Bundesbank

Solidità e solidarietà nell'Unione monetaria

Discorso presso l'Ambasciata tedesca
a Roma
26 aprile 2016

Inhalt

1	INTRODUZIONE.....	2
2	POLITICA MONETARIA	7
3	QUADRO NORMATIVO DELL'UNIONE MONETARIA	13
3.1	IL BAIL-IN AL POSTO DEL BAIL-OUT	15
3.2	LE DUE ALTERNATIVE PER UN QUADRO FISCALE SOSTENIBILE	16
4	CONCLUSIONI.....	24

1 Introduzione

Gentile Signora Ambasciatrice Wasum-Rainer,

Signore e signori,

Vi ringrazio per l'invito rivoltomi e sono lieto di poter parlare oggi dell'argomento "Solidità e solidarietà nell'Unione monetaria".

L'Unione monetaria in inglese è denominata European Monetary Union, abbreviato "EMU". Tommaso Padoa Schioppa, uno dei padri fondatori dell'Unione monetaria, ha una volta osservato quanto sia estremamente adeguata tale denominazione. Poiché come il suo omonimo australiano - l'emù - anche l'Unione monetaria non può correre all'indietro.

Dicendo questo intendeva due cose: la prima, che secondo lui l'Unione monetaria è irreversibile. La seconda, che la stessa costituisce a suo avviso „un

ulteriore passo e un presupposto per ulteriori passi successivi verso una integrazione politica dell'Europa"¹.

Tommaso Padoa Schioppa ha una volta definito l'euro anche come "moneta senza Stato". Con ciò ha fatto riferimento alla concezione unica nel suo genere dell'Unione monetaria, che prevede una politica monetaria comune, ma non una politica economica e finanziaria unitaria.

Questa combinazione di una politica monetaria comune e di ormai 19 politiche economiche e finanziarie nazionali diverse e ampiamente autonome ha il potenziale per generare gravi problemi.

In un certo senso tale costellazione è soggetta alla problematica del bene comune come le risorse naturali dell'umanità. Del fatto che queste siano minacciate si è per esempio occupata in Italia nell'anno 2007 una commissione presieduta da Stefano Rodotà.

Se vogliamo meglio comprendere l'architettura della nostra moneta comune, dovremmo riflettere su ciò che nella teoria economica è noto come il problema dell'almènda ovvero la tragedia dei beni comuni.

Prendiamo come esempio il sovrasfruttamento delle risorse ittiche: il sovrasfruttamento da parte di un singolo pescatore riduce la disponibilità di pesci per altri pescatori e minaccia nel lungo periodo le risorse ittiche. E' pertanto nocivo per la comunità dei pescatori. Dal punto di vista del singolo pescatore

¹ Padoa-Schioppa, Tommaso. 2004. The Euro and Its Central Bank: Getting United After the Union. Cambridge, MA: MIT Press.

è tuttavia allettante realizzare una pesca il più possibile cospicua senza riguardo per altri pescatori o per le generazioni future di pescatori.

Un fenomeno simile accade in relazione ai debiti sovrani in una unione monetaria.

Un elevato indebitamento pubblico a livello nazionale può risultare allettante agli occhi del singolo Paese, tuttavia è nocivo per l'area dell'euro nel suo complesso. Poiché un incremento del debito in un singolo Stato membro può determinare un innalzamento dei tassi di interesse a lungo termine per tutti gli Stati dell'Eurozona.

E qualora l'indebitamento eccessivo di uno Stato minacci la stabilità finanziaria, ciò può far sprofondare l'intera area dell'euro e per questo motivo gli Stati membri potrebbero vedersi costretti ad assumersi la responsabilità per i debiti dello Stato in questione. Questo tuttavia porterebbe alla caduta di un importante pilastro dell'Unione monetaria – il principio di responsabilità.

L'indebitamento eccessivo degli Stati membri può in tal caso anche indurre a esercitare pressione sulla politica monetaria, affinché essa ridimensioni il suo mandato di garante della stabilità dei prezzi a favore di una politica monetaria orientata a garantire la solvibilità degli Stati – gli economisti la definiscono come dominanza fiscale.

Una “moneta senza Stato” necessita pertanto di regole che coordinino le politiche nazionali, questo lo sapevano anche i padri fondatori dell'Unione monetaria. Per questo motivo oltre al patto di stabilità e crescita appartengono alle norme di coordinamento dell'Unione monetaria anche il principio del

“non salvataggio finanziario” e il divieto del finanziamento monetario del settore pubblico.

Al fine di garantire la *solidità* dell’Unione monetaria il quadro normativo di Maastricht prevede stretti limiti alla *solidarietà* finanziaria tra gli Stati membri.

In questo contesto un comportamento solidale consiste pertanto soprattutto nell’assumersi le proprie responsabilità e nel non rendere responsabili gli altri delle conseguenze delle proprie decisioni.

Inoltre, ciò che dovrebbe garantire la disciplina delle politiche di bilancio per mezzo dei mercati finanziari è quanto segue: chi accumula debiti più elevati rispetto ad altri, deve pagare per questo anche interessi più elevati sui mercati dei capitali.

Come tutti sanno, le norme di coordinamento basate sul principio della responsabilità dei singoli Stati non sono state tuttavia in grado di prevenire gli sviluppi negativi nell’area dell’euro.

I problemi finanziari dei singoli Stati hanno minacciato durante la crisi la stabilità dell’Unione monetaria nel suo insieme. Perciò con il meccanismo europeo di stabilità è stato creato uno strumento per mezzo del quale possono essere concessi aiuti finanziari agli Stati membri che si trovino in difficoltà.

In questo modo è stato possibile evitare il peggio. Allentando, invece, in misura rilevante il principio del “non salvataggio finanziario”, si generano nuovi e gravi problemi di natura economica e politica.

Poiché, nella misura in cui gli Stati possono ricorrere ad aiuti finanziari, si amplia il problema del dissolversi del legame tra azioni e responsabilità. Ciò contraddice il principio economico fondamentale, in base al quale coloro che decidono si assumono anche la responsabilità per le conseguenze di tali decisioni.

A questo si aggiunge che, se gli Stati non si vedono in grado di ripagare gli aiuti finanziari ricevuti, ciò può generare tensioni politiche – come tra l'altro i vincoli agli aiuti finanziari, che hanno lo scopo di ristabilire l'autonomia finanziaria degli Stati riceventi tali aiuti. Questi vincoli spesso vengono vissuti come una intromissione eccessiva nella sovranità nazionale.

Dunque una moneta senza Stato nel lungo periodo è forse soggetta alle crisi e caratterizzata da instabilità, come sosteneva chiaramente anche l'ex cancelliere federale Helmut Kohl?

Nella sua dichiarazione di governo in occasione della conferenza di Maastricht affermò: “La storia recente, e non solo quella tedesca, ci insegna quanto sia anomala l'idea, che sia possibile mantenere in modo duraturo un'unione economica e monetaria senza un'unione politica.”

Anche il ministro delle finanze italiano Pier Carlo Padoan di recente ha usato argomenti molto simili: “Una unione monetaria più forte necessita di forti istituzioni comunitarie.”

Dunque, un'unione monetaria necessita a lungo termine effettivamente di un'unione politica? L'approccio di coordinamento decentralizzato così come esso è sancito dai Trattati europei è fallito? E la solidarietà finanziaria è rea-

lizzabile senza indebolire gli incentivi per solide politiche di bilancio all'interno dell'Unione monetaria?

Vorrei rispondere a queste domande. Vorrei tuttavia iniziare con la questione in merito al contributo che la politica monetaria può dare alla stabilità dell'Unione monetaria.

2 Politica monetaria

Una moneta stabile è un bene per tutti – e questo per vari motivi. Stabilità dei prezzi significa che, con il reddito di oggi si è in grado di far fronte anche alle spese di domani. Rende pianificabile anche il provvedere alla pensione.

Dal punto di vista economico è inoltre importante che una moneta stabile permetta alle imprese di calcolare i costi e i ricavi dei loro investimenti. Maggiori sono le oscillazioni di valore della moneta, tanto più insicuri divengono gli investimenti e tanto più bassa diventa la crescita nel lungo periodo.

Proprio per tutti questi motivi gli Stati membri dell'Unione monetaria hanno optato per una Banca Centrale indipendente e unicamente vincolata al mandato di stabilità dei prezzi a perfetta immagine e somiglianza della Bundesbank. E con un tasso di inflazione medio dell'1,5% dalla data della sua costituzione fino ad oggi ha registrato all'incirca il medesimo successo in relazione alla stabilità dei prezzi.

Inoltre una politica monetaria orientata alla stabilità dei prezzi ha un altro effetto positivo: in caso di shock sulla domanda stabilizza la situazione eco-

nomica. Poiché una domanda debole attenua non soltanto la congiuntura, ma anche la pressione sui prezzi. La banca centrale reagisce con una politica monetaria espansiva e rende stabile non solo il tasso di inflazione, ma anche i risultati economici. E se la politica monetaria innalza i tassi di interesse a seguito dell'aumento dei prezzi, essa allo stesso tempo previene un surriscaldamento congiunturale.

La politica monetaria nell'area dell'euro ammortizza gli shock – tuttavia soltanto nel caso in cui si tratti di shock congiunturali e non di problemi strutturali, e nel caso in cui questi shock influenzino in maniera sensibile l'Unione monetaria nel suo insieme.

Osserviamo la situazione attuale: anche se l'economia cresce, la pressione sui prezzi è bassa. Un orientamento espansivo della politica monetaria nell'area dell'euro è quindi più che appropriato.

Tuttavia la crescita insoddisfacente non è esclusivamente il risultato di una minore domanda: le conseguenze economiche negative della crisi non sono ancora state completamente superate, aspetto tra l'altro confermato dal tasso di disoccupazione ancora troppo alto

e la disoccupazione nell'area dell'euro era già troppo alta anche prima della crisi. Segno questo, che una parte significativa dei problemi economici dell'area dell'euro sono di natura strutturale e non congiunturale:

La media del tasso di disoccupazione nell'area dell'euro tra il 1999 e il 2007 era pari all'8,7 % – e questo nonostante che gli eccessi sui mercati immobi-

liari in alcuni Stati dell'Eurozona avessero gonfiato l'attività edilizia e di conseguenza l'occupazione nel settore edile.

Per questo motivo in Europa sono importanti le riforme come il Jobs Act italiano, che abbattano le barriere alle assunzioni, al fine di creare nuovi posti di lavoro.

Ma sono necessarie anche altre riforme strutturali – sia a livello dei singoli Stati membri, sia a livello europeo. L'obiettivo di tali riforme deve essere quello di raggiungere a lungo termine conti pubblici solidi e strutture economiche competitive. In alcuni Stati devono poi essere create ancora strutture di base, come per esempio una amministrazione funzionante e affidabile, una giustizia certa e veloce e un apparato statale più efficiente nel suo complesso.

In alcuni Stati dell'Eurozona un elevato indebitamento delle famiglie e delle imprese nonché gli alti livelli di crediti deteriorati frenano a loro volta le attività economiche nel loro complesso e in particolare gli investimenti e la concessione dei crediti. Con il nuovo strumento rappresentato dal Fondo nazionale di risoluzione creato per assorbire i crediti in sofferenza, anche l'Italia ha intrapreso la giusta strada.

Non è soltanto l'elevato indebitamento privato a rallentare la crescita. Un eccessivo indebitamento pubblico rappresenta anch'esso un forte freno alla crescita, lo dicono studi empirici come quelli di Cecchetti, Mohanty e Zampolli². E anche uno sguardo agli Stati dell'Eurozona evidenzia questo aspetto.

² Stephen Cecchetti & Madhusudan Mohanty & Fabrizio Zampolli, 2011. "The real effects of debt," BIS Working Papers 352, Bank for International Settlements.

Altrimenti gli Stati con un elevato indebitamento sarebbero di regola le locomotive della crescita – ma non lo sono.

Ecco perché occorre adottare misure per risolvere il problema dei debiti pubblici alti di molti Stati dell'Eurozona. L'indice di indebitamento nell'area dell'euro, con quasi il 91%, è oggi più alto di oltre 25 punti percentuali rispetto al periodo precedente alla crisi.

Da una parte è un dato di fatto che molti Stati dell'Eurozona a seguito della crisi del debito sovrano abbiano ridotto sensibilmente i loro deficit di bilancio – e qui va sottolineato il risultato notevole raggiunto dalla Grecia e dall'Irlanda con una riduzione del deficit annuo di dieci o più punti percentuali.

Dall'altra parte la soglia del 3% per il deficit di bilancio viene tuttavia spesso sfiorata. E sottraendo i miglioramenti congiunturali dai deficit di bilancio degli Stati dell'Eurozona al netto della spesa per interessi, emerge da due o tre anni un andamento laterale o addirittura nuovamente in diminuzione dei rispettivi avanzi primari.

La possibilità di ridurre velocemente i deficit strutturali creata dalla politica monetaria molto accomodante della BCE non è stata sfruttata. Ciò potrebbe diventare un problema per la sostenibilità del debito nel momento in cui il Consiglio della BCE debba intraprendere una politica monetaria più restrittiva per adempiere al suo mandato di garante della stabilità dei prezzi.

E qui secondo me sussiste il pericolo che possa emergere un nuovo problema per l'Unione monetaria legato alla fiducia – e sorga una certa pressione affinché l'Eurosistema intervenga in luogo delle politiche fiscali.

Occorre intervenire anche sui mercati dei beni adottando misure orientate prevalentemente alla crescita. In alcuni Stati europei ci sono regolamenti che limitano la crescita delle piccole imprese. E quando una impresa piccola e innovativa viene limitata nelle sue aspirazioni di crescita, anche ciò rappresenta un freno alla crescita.

Una prospera economia di mercato, che è innovativa e registra una elevata crescita della produttività, ha bisogno di una forte competitività. Ecco perché è importante tra le altre misure eliminare i limiti burocratici alla costituzione delle imprese. Tali limiti esistono in molti Stati europei e sono piuttosto elevati. Ciò riguarda tra l'altro in particolare la Germania.

Per questo motivo il mercato comune europeo va ampliato anche ai prodotti digitali. Dagli attuali 28 mercati digitali l'Europa deve finalmente istituire un mercato digitale europeo comune.

Qui, come nel caso dell'unione dei mercati dei capitali, sarà la Commissione Europea a tracciare il percorso da seguire. Mercati dei capitali ampi e sviluppati offrono alle imprese nuove fonti di finanziamento e in questo modo garantiscono una ulteriore crescita.

Signore e signori,

Con riferimento a queste riflessioni tre aspetti sono per me importanti:

Il primo: a mio avviso la crescita e la solidità dei conti pubblici non si escludono l'un l'altra. Una politica di bilancio meno austera è sicuramente in grado di mettere in moto temporaneamente la crescita. Tuttavia una crescita duratura nel lungo periodo non può sorreggersi su una montagna di debiti in continuo aumento – la crisi del debito sovrano in Europa lo ha messo chiaramente in evidenza. Determinante è piuttosto un orientamento della politica di bilancio che incentivi la crescita, aspetto nuovamente sottolineato la scorsa settimana anche da Mario Draghi nell'ambito della conferenza stampa della BCE. Dunque l'accento deve essere posto non tanto sul volume della spesa quanto su un mirato design della politica di bilancio dal punto di vista delle entrate e delle uscite.

Il secondo: anche la politica monetaria è in grado di sostenere la congiuntura solo nel breve periodo. Tuttavia è impotente di fronte ad una lenta crescita economica e ad un alto tasso di disoccupazione strutturali. E dato che la politica monetaria si deve orientare alle necessità dell'intera area dell'euro, la stessa non può agire considerando le esigenze dei singoli Stati membri.

A mio avviso è quantomeno problematico l'approccio di sostenere i singoli Stati membri attraverso l'Eurosistema, acquistando ad esempio i titoli di Stato di Paesi in crisi. Poiché ciò offusca i confini tra la politica monetaria e la politica di bilancio e comporta il rischio di un trasferimento dei rischi di bilancio in capo ai bilanci delle banche centrali.

Il terzo: un più favorevole trend di crescita di lungo periodo comporterebbe anche una crescita dei tassi di interesse reali nel lungo periodo. Ciò darebbe

alla politica monetaria maggior margine di manovra nell'innalzare i tassi di interesse. Questo farebbe venir meno agli investitori la preoccupazione per il persistere di uno scenario di bassi tassi di interesse. Quindi, al posto di ragionare su politiche monetarie sempre più accomodanti, dovremmo piuttosto adottare misure sostenibili nel lungo periodo volte a favorire la crescita.

3 Quadro normativo dell'Unione monetaria

Una politica monetaria orientata alla stabilità dei prezzi reagisce agli shock nella misura in cui tali shock riguardino le prospettive di prezzo nell'area dell'euro nel suo complesso.

Gli shock che colpiscono i singoli Stati essa non può tuttavia attenuarli. Tali shock rappresentano per gli Stati membri una sfida particolare. Poiché con il venir meno dei tassi di cambio gli stessi non possono più essere impiegati come strumento economico operante da valvola di sicurezza.

Con l'introduzione dell'euro sono venuti meno i tassi di cambio nell'area dell'euro e con loro è venuto meno anche il rischio di cambio. Di conseguenza è cominciato il flusso di capitali dagli Stati con bassi tassi di interesse verso gli Stati che prima dell'Unione monetaria avevano tassi di interesse più alti proprio in virtù del rischio di cambio. A seguito di tale flusso di capitali i tassi di interesse dei singoli Stati membri si sono quasi totalmente allineati. I premi di rischio sul debito pubblico si sono anch'essi allineati, e questo in un contesto di politiche di bilancio caratterizzate da livelli di solidità molto diversi.

Come è stato successivamente rilevato, il flusso di capitale è stato destinato non soltanto agli investimenti produttivi, ma anche al consumo privato e pubblico. E quando sotto la pressione della crisi finanziaria è sorto il dubbio sulla solvibilità di singoli debitori e addirittura di interi Stati dell'Eurozona, la concessione di crediti nei loro confronti è stata immediatamente interrotta, la cui conseguenza è stata un aumento repentino dei tassi di interesse.

Il risultato finale è stato il fatto che molte banche hanno rischiato di non far fronte alle proprie perdite. Per questo motivo allora gli Stati si sono visti obbligati a salvare le banche con il denaro dei contribuenti.

Nella maggior parte dei casi alla fine si è generato un ulteriore accumulo di debito pubblico, che a sua volta ha messo le banche in difficoltà a causa delle elevate giacenze di titoli di Stato. Alcuni Stati dell'Eurozona dovevano addirittura essere aiutati con i finanziamenti provenienti da altri Stati membri e dal Fondo Monetario Internazionale – e questo nonostante il principio del “non salvataggio finanziario” del Trattato dell'UE. Banche in difficoltà e Stati destabilizzati sono affondati insieme nella crisi.

La causa principale del forte indebitamento delle banche e degli Stati è una: il dissolversi del legame tra azioni e responsabilità.

Mentre le banche concedevano con facilità i crediti e in virtù della loro dimensione e importanza economica facevano affidamento sugli aiuti statali e dunque sul denaro dei contribuenti, gli Stati dell'Eurozona traevano profitto dalla riduzione dei premi di rischio a seguito dell'introduzione dell'euro. Per lo meno fino allo scoppio della crisi del debito sovrano i mercati finanziari davano evidentemente per scontato che in caso di emergenza nell'area

dell'euro ci sarebbe stata una solidarietà finanziaria. E come si è visto non si sbagliavano in questa valutazione.

3.1 Il Bail-in al posto del Bail-out

Al fine di rendere in futuro le banche responsabili delle decisioni riguardanti gli investimenti e la concessione di crediti, sono ormai state adottate una serie di misure.

Nell'area dell'euro esiste un istituto di vigilanza bancaria europea comune, che ha il compito di garantire una sorveglianza delle banche egualmente rigorosa in tutti gli Stati membri.

Innanzitutto le banche devono detenere un capitale più elevato e di migliore qualità per far fronte alle perdite. E se il loro capitale proprio non dovesse bastare per coprire le perdite saranno i creditori a dover farvi fronte.

L'impiego del denaro dei contribuenti deve essere l'ultimissima misura da adottare.

In questo modo il rischio finanziario è in capo a coloro che mettono il capitale a disposizione delle banche percependo in cambio interessi e dividendi. E deve essere così, perché il governatore della Bank of England Mark Carney ha assolutamente ragione quando dice: "E' l'ora di porre fine all'epoca della privatizzazione dei profitti e della socializzazione delle perdite da parte delle banche."

Un capitale proprio più elevato e la normativa in materia di Bail-in fanno sì che siano i proprietari e i creditori delle banche a sopportare eventuali perdite. In questo modo si incrementa anche la resistenza delle banche, e se una di loro dovesse comunque trovarsi in difficoltà, sarà minimizzato il rischio di contagio di altri istituti.

3.2 Le due alternative per un quadro fiscale sostenibile

Per la stabilità duratura dell'Unione monetaria non basta solo che, con riferimento alle banche, le azioni e le responsabilità per le conseguenze di tali azioni siano in capo ad un unico soggetto. Il principio deve essere applicato in futuro con maggiore intensità anche nell'ambito delle decisioni politiche nell'area dell'euro.

In questo senso sono ipotizzabili due alternative. O gli Stati trasferiscono sia il potere decisionale sia la responsabilità per le questioni di bilancio a livello europeo, ad esempio nella forma di una unione fiscale europea. Oppure gli Stati continuano ad avere la sovranità sul bilancio, sopportando però anche le responsabilità per le conseguenze.

Una vera unione fiscale europea potrebbe effettivamente ristabilire la giusta armonia tra le azioni e la responsabilità.

Certamente un'unione fiscale europea di per sé non è garanzia di solide decisioni di politica finanziaria, ma in questo modo si riuscirebbe a ridimensionare il problema dell'almènda. Poiché, fissando e facendo rispettare contin-

genti per banchi di pesca comuni vincolanti per ciascun pescatore, si assicurano le risorse ittiche nel loro complesso.

Una ampia condivisione delle responsabilità tra gli Stati dell'Eurozona senza il corrispettivo meccanismo di controllo comune rappresenterebbe invece un percorso sbagliato. Poiché ciò rafforzerebbe la tendenza presente in una unione monetaria ad accumulare debiti piuttosto che frenarla.

Questo è un punto sul quale ad esempio Pier Carlo Padoan ed io siamo di opinione diversa. Egli ritiene che “la condivisione dei rischi e delle responsabilità rappresentino forti incentivi a rispettare le regole e a prevenire comportamenti opportunistici.”

Su questo punto io non sarei tanto ottimista. Per la condivisione dei rischi e delle responsabilità prendiamo l'esempio dell'assicurazione per una bicicletta. Sostenendo la spesa dell'assicurazione si dovrebbe essere maggiormente indotti a parcheggiare la bicicletta sempre in cantina per prevenirne il furto. Di conseguenza diminuirebbero i furti di biciclette e i premi assicurativi diverrebbero sempre meno alti. Avviene tuttavia il contrario.

Quando ultimamente mi sono recato presso il mio rivenditore di biciclette di fiducia e ho chiesto di una assicurazione, mi sono spaventato. Poiché per una assicurazione che permetta la possibilità di parcheggiare la bicicletta la sera davanti alla porta di casa viene richiesto un premio assicurativo così alto da potersi permettere ogni tre anni una bicicletta nuova di zecca. Il premio assicurativo è molto più alto che nei contratti che prevedono la sola possibilità di parcheggiare le biciclette in ambienti chiusi.

In ultima analisi ci troviamo dunque di fronte al noto e vecchio problema del moral hazard, che ha fatto emergere con chiarezza la sua pericolosità nel contesto della crisi finanziaria. Problema tanto vecchio quanto il pensiero stesso delle assicurazioni. Molti contratti assicurativi con le loro clausole complicate e con le loro franchigie hanno proprio l'obiettivo di arginare il problema del moral hazard.

Signore e signori,

Di che tipo di trasferimento di sovranità parliamo esattamente nel caso di una unione fiscale?

Un esempio: Matteo Renzi l'anno scorso in occasione della presentazione del bilancio italiano ha dichiarato che la politica fiscale italiana viene fatta in Italia e che l'Italia non permette che essa venga dettata dai burocrati di Bruxelles.

In un'unione fiscale questo cambierebbe. Uno Stato membro dovrà adempiere alle richieste di una autorità fiscale europea. In modo analogo nel caso di una assicurazione europea di disoccupazione deve essere un'istituzione europea a controllare le regole del mercato del lavoro.

Di conseguenza un'unione fiscale europea sarebbe il passo più grande nel processo di integrazione dall'introduzione dell'euro a oggi. Senza ampie modifiche ai Trattati europei e i referendum negli Stati membri ciò non sarebbe raggiungibile. Ciò vale sia per un ministero delle finanze comune per l'area dell'euro dotato del proprio budget sia per un sistema che permetta interventi regolamentati nei bilanci nazionali. A mio avviso si tratta di ostacoli enormi.

Al momento non vedo la volontà di superare questi limiti, né in Italia, né in Germania, né in altri Paesi.

Volendo mantenere la sovranità degli Stati membri nelle questioni di bilancio resta questa l'unica via da percorrere, ovvero quella di attribuire agli Stati membri le responsabilità per le proprie azioni, così come sancito dal quadro normativo di Maastricht attualmente in vigore.

Il quadro di Maastricht, al fine di obbligare gli Stati ad adottare politiche finanziarie ed economiche volte alla stabilità, prevedeva due meccanismi: regole per le politiche di bilancio e regolamento per il tramite dei mercati finanziari. Come esposto, entrambi i meccanismi si sono dimostrati inefficaci.

Da quando esiste l'Unione monetaria le regole del patto di stabilità e crescita, sono state violate da parte di alcuni Stati – tra i quali anche l'Italia – più spesso di quanto siano state oggetto di ossequio. E anche la Germania nel biennio 2003/2004 ha contribuito a indebolire la forza vincolante delle regole.

In reazione alla crisi le regole di bilancio sono state di conseguenza adeguate, tuttavia sono state rese anche più complicate dando alla Commissione un maggior grado di libertà nello svolgimento delle attività di controllo.

A mio avviso questo è problematico poiché la Commissione si trova in una situazione di conflittualità degli obiettivi: da un lato deve agire come garante dei Trattati e controllare l'applicazione delle regole. Dall'altro la Commissione è una istituzione politica chiamata a mediare tra gli interessi più diversi.

Il risultato è che la Commissione tende continuamente a scendere a compromessi a danno del rispetto del bilancio, ad esempio prorogando di volta in volta la scadenza dei periodi di adeguamento per gli Stati in situazione di deficit.

Una autorità fiscale europea, che assume il compito del controllo di bilancio attualmente di competenza della Commissione, sarebbe una soluzione a questo problema.

Signore e signori,

Per un approccio di coordinamento decentralizzato funzionante devono essere superate le discrepanze eclatanti dell'attuale quadro. Poiché le stesse annientano il principio dell'assunzione della responsabilità e in questo modo indeboliscono gli incentivi ad una solida politica di bilancio.

E' vero che l'attuale Trattato UE vieta il Bail-out e il finanziamento monetario del settore pubblico, tuttavia i titoli di Stato nella regolamentazione sul capitale proprio per le banche vengono considerati a dispetto del Trattato come privi di rischio.

La crisi ha evidenziato quanto tale ipotesi fosse assurda. Per questo motivo i titoli di Stato nei bilanci delle banche devono essere coperti dal capitale proprio. Questo principio vale anche per i crediti emessi a favore dei privati. Tuttavia ritengo importante anche una copertura dei crediti concessi dalle banche ai singoli Stati.

Affinché le banche non accumulino rischi di concentrazione, ovvero rischi così elevati che il venir meno di un singolo debitore possa portare la banca al fallimento, esse sono assoggettate al regime dei grandi fidi.

Tuttavia i titoli di Stato al momento non sono assoggettati al regime dei grandi fidi. Di conseguenza le banche spesso detengono titoli del proprio Stato per un valore superiore al totale del capitale proprio.

Per questo motivo una ristrutturazione del debito pubblico attualmente porta con sé il pericolo di far fallire il sistema bancario dello Stato in questione.

Adottando una regolamentazione adeguata e prevenendo in questo modo il rischio di concentrazione in relazione ai titoli di Stato, si riuscirebbe a dissolvere lo stretto legame tra banche e Stato, che durante la crisi si è dimostrato un accelerante di incendio.

Inoltre in caso di emergenza sarebbe possibile intraprendere il percorso della ristrutturazione del debito senza portare al fallimento il sistema finanziario. Questo fortifica la credibilità del principio di responsabilità – per gli Stati e anche per gli investitori.

Ponendo un limite all'ammontare di titoli di un singolo Stato che può essere detenuto da una banca, non significa automaticamente che la stessa detenga in portafoglio complessivamente meno titoli di Stato. Essa può acquistare titoli di altri Stati fino al raggiungimento del rispettivo limite massimo. In questo modo la banca distribuisce il rischio. E acquistando titoli di altri Stati dell'Eurozona non genera nel suo bilancio neanche un incremento del rischio di cambio.

Questo tipo di regolamentazioni dovrebbe naturalmente essere introdotto con un periodo di transizione. E proprio perché avremo bisogno di tale periodo è importante procedere alquanto prima.

L'eliminazione di privilegi di carattere regolatorio per i titoli di Stato costringerebbero i mercati a considerare maggiormente i diversi profili di rischio dei singoli Stati. Paesi che nel lungo periodo non perseguono politiche sostenibili dovrebbero accollarsi premi di rischio crescenti.

A mio avviso la riduzione dei rischi per le banche in merito ai titoli di Stato da esse detenuti è tra l'altro un presupposto importante per la possibile introduzione di un fondo comune europeo di garanzia dei depositi.

Permettetemi di spiegarlo brevemente:

Attualmente il sistema di garanzia dei depositi è regolamentato a livello nazionale. Durante la crisi si è potuto osservare un chiaro ritiro dei risparmi dalle banche. Quindi non si è avuto più fiducia nel sistema nazionale di garanzia dei depositi. Per questo motivo la Commissione propone di unire i sistemi nazionali perché anche nel caso di grossi shock asimmetrici resti salvaguardata la fiducia nei rispettivi sistemi bancari.

Tale proposta sembra anche plausibile, giacché le grandi banche di sistema nell'area dell'euro attualmente sono sottoposte alla sorveglianza da parte della BCE.

L'argomento da contrapporre ad un passaggio affrettato ad un fondo comune europeo di garanzia dei depositi nell'area dell'euro è che gli Stati membri esercitano attualmente una grande influenza sulla qualità dei bilanci delle banche. Ciò riguarda non soltanto le possibilità di legiferare per esempio in materia di diritto fallimentare, ma anche gli elevati ammontari di titoli di Stato nei bilanci delle banche.

Finantoché le banche detengono un grande numero di titoli di propri Stati, l'introduzione di un sistema di garanzia comune dei depositi bancari significa anch'essa una condivisione dei rischi di bilancio.

E' come se ci si dichiarasse pronti ad assicurare un biciclo e si appurasse in seguito che si tratti non di una bicicletta, bensì di una BMW o di una Ducati assai costose – con la possibilità per l'assicurato di innalzare il valore del biciclo quasi a suo piacimento.

Per un quadro normativo orientato sul principio di responsabilità tuttavia non bastano soltanto le modifiche in merito alla regolamentazione sul capitale proprio per le banche in materia di titoli di Stato. Poiché dobbiamo assicurare anche che la responsabilità sia attribuita a coloro che si sono assunti i rischi e, quindi, agli investitori.

Nella situazione attuale uno Stato membro che non può accedere al mercato finanziario può rivolgersi al meccanismo di salvataggio MES, che vincola gli aiuti finanziari a riforme economiche. Se va tutto come pianificato, i deficit verranno ridotti e il potenziale di crescita ampliato nonché ristabilito l'accesso al mercato dei capitali.

Se invece le cose dovessero andare diversamente da quanto pianificato e lo Stato membro non dovesse riuscire a riconquistare nel lungo periodo l'accesso al mercato - trattandosi quindi non di un problema di liquidità bensì di solvibilità - i debiti dovranno essere ristrutturati. Per quel momento la responsabilità sarà già stata trasferita al contribuente europeo, dato che nel corso della durata del programma il MES sarà subentrato ai creditori privati dei titoli di Stato in scadenza.

Una possibilità di cambiare ciò sarebbe rappresentata dalla proroga automatica di tre anni della scadenza di tutti i titoli, che scatti non appena un governo presenti la richiesta per gli aiuti del MES. Ciò ridurrebbe drasticamente la necessità di finanziamenti mediante un possibile programma. A questo si ricorrerebbe solo al fine di prorogare nel tempo, facilitandoli, gli adeguamenti necessari nei conti pubblici, e non per ripagare i titoli di Stato in scadenza con i crediti concessi dal MES.

4 Conclusioni

Signore e signori,

Un oratore dovrebbe esporre in maniera esauriente l'argomento senza tediare il pubblico. Ho senza dubbio abusato della Vostra pazienza. Giungo pertanto alle conclusioni.

Tommaso Padoa Schioppa una volta ha descritto la nascita dell'euro dicendo: "Il percorso verso la moneta unica assomiglia ad una reazione a catena, nella quale ogni passo ha risolto un problema esistente facendone allo stes-

so tempo sorgere un altro, che a sua volta ha reso necessario un ulteriore passo.”

La crisi ha dimostrato che con l'introduzione dell'euro la reazione a catena non si è ancora conclusa. Con la realizzazione dell'Unione bancaria è stato compiuto un ulteriore passo molto importante del processo di integrazione. Ora dobbiamo tuttavia ancora decidere, se il passo finale possa essere quello di osare un salto di qualità verso una maggiore integrazione oppure se debba essere rafforzato il principio della responsabilità sancito dal quadro di Maastricht.

Sono d'accordo con Mario Draghi, che dice: “Coloro che affermano che solo una classica federazione possa essere duratura, alzano troppo l'asticella.”

Sicuramente una integrazione politica più forte sarebbe una soluzione per rendere l'Unione monetaria più robusta. Tuttavia già una unione fiscale europea comporterebbe modifiche ai Trattati europei e referendum negli Stati membri. Un effettivo trasferimento della sovranità di bilancio in capo a una struttura europea sarebbe altrimenti irrealizzabile. E senza un ampio trasferimento di sovranità la condivisione delle responsabilità aggrava il problema dell'almènda e potenzialmente le tensioni tra gli Stati membri.

Se si ha timore della rinuncia alla sovranità nazionale, il rafforzamento del quadro esistente rimane l'unica alternativa per rendere l'Unione monetaria più stabile. Anche in tal caso azioni e responsabilità devono andare di pari passo, aspetto al quale abbiamo fatto riferimento recentemente il mio collega francese François Villeroy de Galhau ed io in un intervento comune.

E ora sarei lieto di rispondere alle Vostre domande e di discutere con Voi.

* * *