



Intervento di
Sua Eccellenza il Presidente della Repubblica

Unione Europea: lezioni di una crisi

Istituto Universitario Europeo

Firenze, 12 ottobre 2011

Signor Presidente dell'Istituto Universitario Europeo,
Signori Professori,
Signori Ricercatori,
Cari alunni,
Signore e Signori,

Desidero in primo luogo ringraziare il Presidente Josep Borrel, per l'amabile invito che mi ha rivolto a partecipare a questo ciclo di conferenze sull'attuale momento vissuto nell'Unione Europea, che, opportunamente, l'Istituto Europeo ha ritenuto di dover realizzare.

Un invito che mi consente di rendere omaggio ad una Istituzione che tanto ha contribuito per l'approfondimento dell'ideale europeo e che ho visitato, per la prima volta, come Primo Ministro del Portogallo, più di venti anni fa, su invito di Emile Noël, la cui memoria evoco in questa occasione, come grande europeista e grande amico del mio Paese.

L'Unione Europea vive ore decisive per il suo futuro. Ciò che è in causa è il maggior attivo di cui i popoli europei dispongono per far fronte alle sfide del presente e alle incognite del futuro: l'integrazione europea.

È con questa realtà come sfondo, che mi propongo di condividere con voi alcune riflessioni, frutto della mia esperienza, della mia formazione e di alcuni interrogativi che il progetto europeo e, in particolare la crisi dell'Euro, hanno suscitato in me.

Sin d'ora, è imperioso ricordare l'ammirevole successo dell'integrazione europea che, nel corso di più di cinque decenni, ha garantito un ciclo di pace e prosperità senza precedenti nella Storia dell'Europa.

Sono state eliminate le frontiere, è stata stabilita la libera circolazione di persone, è stato costruito il mercato unico che rappresenta il più grande blocco economico del mondo, sono stati rafforzati i legami di solidarietà con il principio della coesione economica e sociale, è stata creata la moneta unica, sono state definite politiche comuni, è stata promossa la cooperazione in varie aree, l'Europa è stata proiettata

nel mondo. E, dai sei Stati fondatori, l'Unione Europea è passata agli attuali ventisette membri.

Durante il percorso si sono dovute affrontare varie crisi e ostacoli, ma l'Europa ha saputo rispondere. Gli interessi nazionali sono stati inquadrati da un interesse comune che rafforza l'unione e il senso comunitario. E così dovrà essere ancora una volta, più che mai, di fronte all'attuale crisi, indiscutibilmente una delle più serie della storia della costruzione europea.

È importante interrogarci su alcune opinioni e giudizi errati che sono emersi a proposito di questa crisi.

In primo luogo, l'Euro non è la causa della crisi. Le cause vanno ricercate, da un lato, nelle politiche errate, segnatamente quelle di bilancio e macroeconomiche, seguite dagli Stati membri e, dall'altro, in una inadeguata supervisione da parte delle istituzioni europee. La responsabilità di questa crisi è chiaramente condivisa dagli Stati membri e dalle istituzioni europee.

Alcuni criticano il Trattato dell'Unione Europea, alla cui firma a Maastricht, ho avuto l'onore di presiedere, in quanto Presidente del Consiglio Europeo, nel 1992. Dicono che le difficoltà attuali provengono dalle insufficienze del Trattato. Dimenticano, in primo luogo, le circostanze: il Trattato dell'Unione Europea è stato negoziato venti anni fa, la globalizzazione era ancora agli inizi, l'Unione Europea aveva 12 membri, il muro di Berlino era caduto da appena due anni, i nuovi attori economici dell'era globale erano ancora poco affermati. Il mondo era diverso.

Si dimentica inoltre che il Trattato di Maastricht, oltre a stabilire meccanismi di supervisione multilaterale, non ignorava la necessità di un coordinamento delle politiche economiche.

È chiaro che il Trattato ha tradotto, come sempre accade in questo tipo di negoziati, il compromesso possibile. Ma è stato un grande passo avanti per l'integrazione europea.

Certo è, tuttavia, che già allora molti di noi, con Jacques Delors in testa, sapevamo che l'Unione Economica e Monetaria, disegnata a Maastricht, presentava una costruzione più consistente sul piano monetario che sul piano economico.

Dal punto di vista monetario, abbiamo un'architettura basata su una logica federale. Sul piano della governance economica, abbiamo invece un'architettura diversa, molto dipendente dal senso di responsabilità degli Stati, nella conduzione e nella trasparenza delle loro politiche, e dall'efficacia della supervisione da parte della Commissione e del Consiglio dei Ministri.

Ma è stata l'esecuzione del Trattato e del Patto di Stabilità e Crescita che lo avrebbe completato, che non ha pienamente risposto alle esigenze, per irresponsabilità della governance degli Stati e per inefficacia delle istituzioni europee. In particolare, c'è stato un fattore decisivo che ha fatto scaturire la crisi: l'errata valutazione della direzione presa dalle finanze pubbliche in alcuni Stati.

La Commissione e il Consiglio non hanno fatto tutto ciò che gli competeva per correggere le situazioni di deficit eccessivo. Ed è bene ricordare il calo di credibilità del Patto di Stabilità e Crescita provocato dal Consiglio stesso, che fece di tutto per far passare inosservata la violazione dei limiti del deficit di bilancio da parte di Germania e Francia, nei primi anni di questo secolo.

È stato un brutto segnale per i mercati: l'Unione Europea era pronta a rinunciare al rigore dei criteri, a favore di considerazioni e circostanze politiche imposte da interessi nazionali. Come alcuni di voi ricorderanno, ci fu persino chi, per giustificare la rettifica delle regole del Patto, lo chiamò "stupido". Non si attribuisca pertanto la colpa della crisi della zona euro solamente agli Stati Membri finanziariamente indisciplinati.

È importante inoltre riconoscere che la crisi coinvolge la zona euro e non è limitata a uno o a un altro Stato membro. Nell'attuale situazione, e di fronte all'alto grado di interdipendenza economica e finanziaria, qualsiasi sviluppo negativo in uno Stato della zona euro avrà sempre un impatto negativo su tutti gli altri Stati. È questo rischio di contagio che deve essere prevenuto e non può essere tenuto in scarsa considerazione.

Di fronte all'evidenza della crisi, l'Unione ha tardato a riconoscerne la natura e l'entità ed ha tardato nel dare la dovuta risposta. Avviluppata in una retorica politica di mutue recriminazioni, evitando di riconoscere la responsabilità condivisa, ignorando l'evidenza dei rischi di contagio, esitando nella solidarietà, oscillando sugli strumenti da usare, promuovendo una deriva intergovernativa, l'Unione Europea ha dato asilo

ad una crescente speculazione sulla zona euro, alimentando le incertezze sul futuro della stessa moneta unica. In realtà quello che i mercati stanno mettendo alla prova è esattamente l'esistenza di una vera e consistente Unione Economica e Monetaria. Ricordo le parole di Jean Monet che cito: "Non abbiamo che una scelta: fra i cambiamenti verso i quali saremo trascinati o quelli che decidiamo per nostra volontà di realizzare". Ancora una volta oggi ci confrontiamo con questa scelta: o affrontiamo la crisi con le misure che si impongono, o saremo trascinati da essa verso cambiamenti imprevedibili e incontrollabili, che mettono a rischio la stessa Unione Europea.

Il tempo che affrontiamo esige azione e un'azione rapida. I mercati non aspettano gli esiti di discussioni labirintiche e negoziati interminabili. È difficile capire, per esempio, che le decisioni positive del Consiglio Europeo del 21 giugno siano ancora prigioniere di ostacoli politici e formali. Come del resto è inammissibile l'*happening* quotidiano di discorsi divergenti, da parte dei leader europei. Questo tempo esige, più che mai, convergenza, solidarietà e responsabilità assolute.

Su un punto inizia ad esserci una convergenza quasi generalizzata: uno Stato della zona euro in difficoltà non può essere lasciato scivolare verso una inadempienza incontrollata, pena la creazione di un effetto domino dalle conseguenze imprevedibili per il progetto stesso di integrazione europea. Il fallimento dell'euro metterebbe in causa il mercato interno, alimenterebbe il ritorno dei nazionalismi e protezionismi, indebolirebbe l'Europa sulla scena internazionale.

Al contrario, è necessario ribadire che l'Unione Europea ha le risorse, gli strumenti ed i mezzi istituzionali per superare questa crisi. Ciò che è mancato è la volontà politica per mobilitare gli uni e gli altri e farlo con un metodo efficace e in modo celere.

Insomma, la risposta alla crisi deve essere europea, sistemica e efficace a breve termine. In questo contesto, credo che ci siano delle misure che si impongono e che non possono aspettare.

Cominciando dal rafforzamento del Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (FESF), strumento fondamentale per assistere gli Stati in difficoltà. La sua dimensione deve essere all'altezza dei rischi speculativi, che del resto sono già stati individuati.

Un altro intervento che si impone nell'immediato spetta alla Banca Centrale Europea (BCE) che, nel corso dei suoi dodici anni di esistenza, ha avuto un'azione estremamente positiva. Ha garantito il mandato che le è stato affidato, assicurando la stabilità dei prezzi e ha contribuito a combattere la crisi finanziaria della zona euro.

Rendo omaggio a Wim Duisenberg e a Jean-Claude Trichet per il modo in cui hanno svolto le difficili funzioni di Presidente della Banca Centrale Europea.

La situazione eccezionale di vera emergenza a cui siamo giunti esige di più dalla BCE. È necessario un intervento più ampio e prevedibile sul mercato del debito sovrano dei Paesi solventi che affrontano problemi di liquidità, la disponibilità per un intervento illimitato sul mercato secondario, come sostiene Paul de Grauwe. Non si tratta di operare un intervento incontrollato e a rischio illimitato. Si tratta di un compromesso credibile per eliminare alla radice la speculazione e garantire, tramite questa via, le condizioni per il funzionamento dei mercati del debito sovrano in un contesto di stabilità e fiducia.

È una funzione da esercitare come ultima risorsa, quando la pressione dei mercati raggiunge proporzioni insostenibili, come è ora il caso. Del resto, la generalità degli economisti riconosce che, una volta frenata la speculazione, questa funzione finisce per non doversi più materializzare, rimanendo su un piano meramente suppletivo. Le minacce che ricadono sulla zona euro suggeriscono di non rimanere legati a interpretazioni restrittive delle norme che regolano l'Unione Economica e Monetaria. È chiaro che l'intervento della BCE sul mercato del debito sovrano, come del resto quello del FESF, deve essere associato a condizioni molto ferme, che garantiscano l'adempimento, da parte degli Stati in difficoltà, delle politiche di bilancio e strutturali adeguate. Il binomio solidarietà/responsabilità deve essere assunto come principio da tutti, Stati membri e istituzioni europee.

La ricapitalizzazione e finanziamento delle banche europee è un'altra misura urgente, che esige una intensa concertazione e la mobilitazione di strumenti di natura e scala a livello europeo. Il rafforzamento dei capitali delle banche è un imperativo generalizzato in Europa, così come la necessità di garantire liquidità tramite strumenti che superino le difficoltà di accesso ai mercati. Anche in questo l'Unione Europea, in particolare tramite il FESF e la BCE deve agire in quanto promotrice e catalizzatrice delle misure concertate a livello della zona euro.

Senza capitali che garantiscano la capacità di affrontare la crisi, senza liquidità per mantenere il credito, le banche non potranno assicurare il finanziamento dell'economia, con effetti drammatici sul piano economico e sociale, che non faranno altro che accentuare la crisi, in una spirale dalle conseguenze imprevedibili.

Ho seguito da vicino la controversia sull'emissione di *eurobonds*. Non dubito che potrebbe essere una potente risposta a questa crisi. Tuttavia la sua implementazione è avvolta da tante incertezze, sia di natura politica, sia di natura tecnica, che la rendono impraticabile, in tempi compatibili con le attuali difficoltà. Credo tuttavia che i cosiddetti *eurobonds* debbano far parte dell'agenda europea, per cui occorre rapidamente chiarire il concetto e determinare i requisiti necessari in termini di trasferimento di sovranità verso istituzioni europee e di modifica dell'architettura istituzionale dell'Unione Economica e Monetaria.

Una risposta effettiva alla crisi richiede, inoltre, l'approfondimento della governance economica europea. Il Semestre Europeo e il Patto *Plus* rappresentano un passo in questa direzione. Ma ci vuole di più, come sostengono la Commissione e il Parlamento Europeo. Bisogna essere chiari su questo punto: il rafforzamento del FESF e l'intervento della BCE sono eseguibili solamente in un contesto in cui i bilanci e le politiche macroeconomiche degli Stati siano adeguatamente scrutinabili e rispettino una direzione equilibrata e sostenibile.

Ma ciò non implica la creazione di nuove strutture, che concorrano con quelle attuali, ma il rafforzamento di quelle già esistenti, iniziando dal ruolo centrale che spetta alla Commissione Europea.

A questo proposito, non nascondo la preoccupazione con cui ho assistito, negli ultimi anni, allo snaturamento del metodo comunitario. La deriva intergovernativa sta inquinando il funzionamento istituzionale dell'Unione Europea. Invece di una mobilitazione convergente, e di una responsabilità solidale da parte di tutti gli Stati e istituzioni, constatiamo l'emergere di un direttorio, non riconosciuto né dotato di mandato, che si sovrappone alle istituzioni comunitarie e ne limita il margine di manovra. Questo è un cammino sbagliato e pericoloso. Sbagliato perché inefficace. Pericoloso perché genera sospetti e incertezze che minano lo spirito dell'unione.

Il cammino giusto è quello del metodo comunitario, come dimostra eloquentemente la storia dell'integrazione europea. È stato con il metodo comunitario che

l'integrazione europea si è approfondita e affermata. Con la Commissione che costituisce il centro di gravità dell'iniziativa, il braccio esecutivo delle politiche e delle azioni comuni e il garante dei Trattati. Al Consiglio Europeo, e non a un Direttorio di alcuni Paesi, spetta l'orientamento politico, e al Consiglio dei Ministri spetta prendere le decisioni che inquadrano l'azione comunitaria. È questa la formula istituzionale che garantirà l'unione dell'Europa.

Torno a ripetere: la governance economica della zona euro deve essere più imperativa, rigorosa e efficace. È tuttavia la Commissione Europea che deve essere la cerniera istituzionale per realizzare, con equilibrio ed efficacia, questa missione.

Sarà necessario rivedere il Trattato di Lisbona?

L'Unione Europea è una combinazione di elementi federali, comunitari e di mera cooperazione intergovernativa. È uno dei suoi marchi originali. Considero auspicabile e desiderabile che, a termine, l'unione monetaria sia accompagnata da una vera Unione Economica e Finanziaria, che garantisca non solo la stabilità monetaria, ma anche la stabilità finanziaria e la crescita economica.

Da questo punto di vista, occorrerà considerare la revisione, a termine, dei Trattati. Ripeto, a termine, perchè la crisi non attende la revisione dei Trattati che, si sa, è inevitabilmente lenta e complessa.

La lotta alla crisi finanziaria deve includere, obbligatoriamente, una agenda rivolta verso la promozione della crescita economica e della creazione di occupazione. Il risanamento dei conti pubblici avrà un risultato socialmente insopportabile se non sarà accompagnato dal recupero economico e dalla creazione di occupazione. L'Unione Europea deve avere un ruolo centrale nella promozione di quest'obiettivo, rafforzando gli strumenti di appoggio all'innovazione e alla competitività, stimolando l'iniziativa economica e l'imprenditorialità.

Mi preoccupano in particolare i livelli molto alti di disoccupazione giovanile nell'Unione Europea, frutto di un'economia anemica e poco competitiva e delle forti misure di riduzione del bilancio.

Le politiche di austerità e le difficoltà di liquidità affrontate dai Paesi più indebitati devono essere compensate da politiche volontaristiche di crescita e occupazione promosse dall'Unione Europea, da politiche espansioniste da parte dei Paesi con un surplus di bilancio e da una prudente riduzione del tasso di interesse di riferimento

della BCE. È questo il cammino che consentirà di garantire, in questa fase difficile, un orizzonte di speranza e di fiducia per tutti i cittadini dell'Europa, senza eccezione.

Prima di concludere desidero lasciarvi una parola sulla situazione nel mio Paese.

Come è noto, il Portogallo ha firmato un accordo di assistenza finanziaria con la UE e con l'FMI. Questo programma raccoglie l'appoggio largamente maggioritario del Parlamento e sarà, senza dubbio, integralmente rispettato dal Governo portoghese. Il Portogallo onorerà pienamente i suoi impegni, ristabilirà l'equilibrio delle finanze pubbliche e porterà avanti le riforme strutturali indispensabili per il rafforzamento della competitività della sua economia.

Sono stati richiesti duri sacrifici al popolo portoghese, che ha risposto con grande senso di responsabilità. È importante, anche per la UE, che l'esigente sforzo del Portogallo sia coronato dal pieno esito. Affinché ciò avvenga è necessario che l'Unione Europea affronti la crisi finanziaria con le misure adeguate e nei tempi giusti, che prenda le decisioni sistemiche che s'impongono per stabilizzare la zona Euro, rafforzare i sistemi finanziari e promuovere la crescita economica.

Signore e Signori,

Preoccupato, ma fiducioso, è come definisco il mio stato di spirito. Al di sopra di ogni cosa, desidero, ancora una volta, sottolineare che l'Europa dispone della capacità e delle risorse per superare la crisi. Se ci sarà l'impegno politico e una solidarietà responsabile, l'Unione dimostrerà ancora una volta la sua forza.

Nel 1946, subito dopo la Seconda Guerra Mondiale, nel celebre discorso di Zurigo, Churchill diceva che c'era "un rimedio efficace per la tragedia europea: ricreare la Famiglia Europea". Questo rimedio continua ad essere efficace. Ed è necessario usarlo senza restrizioni per impedire che l'integrazione europea faccia passi indietro e ridiventi solamente una malinconica utopia.

Nella prima metà dello scorso secolo, il grande poeta portoghese Fernando Pessoa, scontento della situazione nel suo Paese, dove "nessuno sapeva che cosa voleva, né sapeva che anima aveva", convocava il suo Paese e il suo popolo, con un grido che echeggia ancor oggi nel cuore dei portoghesi, nelle ore difficili: "Oh! Portogallo ... è l'Ora!"

In questo momento difficile della vita dell'Europa e degli europei, mi viene in mente molte volte quest'appello. Spero sinceramente che l'Europa sappia riconoscere che questa "è l'Ora!"

Molte grazie.