

La sovranità in un mondo globalizzato

Intervento di Mario Draghi, Presidente della BCE, in occasione del conferimento della Laurea ad honorem in Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna, Bologna, 22 febbraio 2019

È per me un grande onore essere qui oggi nell'Università di Bologna, culla dell'istruzione in Europa, fin dal 1088. La sua storia ha visto studiare qui Thomas Becket e Copernico, e nel 1506 Erasmo da Rotterdam che avrebbe dato il suo nome al programma europeo in cui l'Università di Bologna è protagonista di prima grandezza.

Il programma Erasmus è uno degli esempi più apprezzati dei benefici che una stretta cooperazione a livello europeo può portare. Ma sappiamo che altre sue dimensioni non riscuotono eguale approvazione.

Al cuore del dibattito sui meriti della cooperazione europea sta una percezione che appare in superficie inevitabile: da un lato l'integrazione genera indubbi benefici; dall'altro, perché questi si materializzino è necessaria una cooperazione talvolta politicamente difficile da conseguire o da spiegare. Questa tensione tra i benefici dell'integrazione e i costi associati con la perdita di sovranità nazionale è per molti aspetti e specialmente nel caso dei paesi europei, solo apparente. In realtà in molte aree l'Unione europea restituisce ai suoi paesi la sovranità nazionale che avrebbero oggi altrimenti perso.

Ciò non implica che si abbia bisogno dell'Unione europea per qualsiasi cosa ma, in un mondo globalizzato, l'Unione europea diviene oggi ancora più rilevante. Come scriveva Jean Monnet più di 50 anni fa: "abbiamo bisogno di un'Europa per ciò che è essenziale... un'Europa per ciò che le nazioni non possono fare da sole"¹.

Sovranità in un mondo interconnesso

Nel complesso i cittadini europei apprezzano i benefici dell'integrazione economica che l'Unione europea ha prodotto² e da anni considerano come il suo maggior successo la libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi, cioè il mercato unico. Inoltre il 75% dei cittadini dell'area dell'euro è a favore dell'euro e dell'unione monetaria e il 71% degli europei è a favore della politica commerciale comune.

Allo stesso tempo però diminuisce dal 57% nel 2007 al 42% di oggi la considerazione che i cittadini europei hanno delle istituzioni dell'Unione. Peraltro questo declino è parte di un fenomeno più generale che vede diminuire la fiducia in tutte le istituzioni pubbliche. Quella verso i governi e i parlamenti nazionali oggi si attesta appena al 35%.

Questa discrasia nei sondaggi può essere spiegata con la percezione che ci sia un trade-off tra l'essere membri dell'Unione europea e la sovranità dei singoli Stati. Secondo questo modo di pensare, per riappropriarsi della sovranità nazionale sarebbe necessario indebolire le strutture politiche dell'Unione europea.

Ritengo sbagliata questa convinzione, perché confonde l'"indipendenza" con la sovranità.

La vera sovranità si riflette non nel potere di fare le leggi, come vuole una definizione giuridica di essa, ma nel migliore controllo degli eventi in maniera da rispondere ai bisogni fondamentali dei cittadini: “la pace, la sicurezza e il pubblico bene del popolo”, secondo la definizione che John Locke ne dette nel 1690^[3]. La possibilità di agire in maniera indipendente non garantisce questo controllo: in altre parole, l'indipendenza non garantisce la sovranità.

Si prenda l'esempio, estremo ma efficace, di quei paesi che sono totalmente al di fuori dell'economia globale: essi sono indipendenti, ma certamente non sovrani in un senso pieno della parola, dovendo ad esempio spesso contare sull'aiuto alimentare che proviene dall'esterno per nutrire i propri cittadini.

La globalizzazione aumenta la vulnerabilità dei singoli paesi in molte direzioni: li espone maggiormente ai movimenti finanziari internazionali, a possibili politiche commerciali aggressive da parte di altri Stati e, aumentando la concorrenza, rende più difficile il coordinamento tra paesi nello stabilire regole e standard necessari per il conseguimento al proprio interno degli obiettivi di carattere sociale. Il controllo sulle condizioni economiche interne ne risulta indebolito.

In un mondo globalizzato tutti i paesi per essere sovrani devono cooperare. E ciò è ancor più necessario per i paesi appartenenti all'Unione europea.

La cooperazione, proteggendo gli Stati nazionali dalle pressioni esterne, rende più efficaci le sue politiche interne.

Cooperare per proteggersi

La globalizzazione ha profondamente cambiato la natura del processo produttivo e aumentato l'intensità dei legami tra paesi. La proprietà transnazionale di attività finanziarie è oggi il doppio del PIL mondiale: nel '95 era pari al 70%. Il commercio con l'estero è aumentato da circa il 43% del PIL mondiale nel 1995 a circa il 70% di oggi. E circa il 30% del valore aggiunto estero è oggi prodotto attraverso catene del valore^[4].

A livello mondiale ciò non è tanto il risultato di scelte politiche quanto il frutto del progresso tecnologico nei trasporti, nelle telecomunicazioni, nei computer e nel software che ha reso conveniente lo scambio globale e la frammentazione produttiva^[5].

L'Unione europea, sia per le scelte politiche del passato sia per la vicinanza geografica dei suoi membri, è, per i paesi che ne fanno parte, di gran lunga la più importante area commerciale. La maggior parte del commercio mondiale avviene all'interno di tre grandi blocchi: l'Unione europea, il NAFTA e l'Asia che, nonostante una crescita nelle loro relazioni commerciali, restano relativamente chiusi tra loro, con una quota di scambi al di fuori del blocco inferiore al 15% del prodotto^[6].

Fra questi tre blocchi, l'Unione europea è il più integrato. Due terzi del commercio europeo sono con altri Stati membri, contro circa il 50% nel caso dell'USMCA e circa il 50% di tutte le attività finanziarie proviene da altri paesi europei. In concreto, ciò significa che l'Italia esporta di più in Spagna che in Cina e più in Austria che in Russia o in Giappone. Nel 2017 gli investimenti tedeschi in Italia sono stati pari a 5 volte quelli americani.

L'Europa ha tratto grandi benefici da questa integrazione. Tenendo conto sia degli effetti diretti derivanti dal commercio, sia di quelli prodotti dalla maggiore concorrenza, si valuta

che il mercato unico contribuisca a un livello del PIL per l'Unione europea che è più alto del 9% circa^[7].

Ma quanto più i vari paesi sono tra loro collegati, tanto più esposti essi sono alla volatilità dei flussi di capitale, alla concorrenza sleale e ad azioni discriminatorie, quindi ancor più necessaria diviene la protezione dei cittadini. Una protezione, costruita insieme, che ha permesso di realizzare i guadagni dell'integrazione, contenendone in una certa misura i costi. Una protezione che attraverso strutture e istituzioni comunitarie limita gli spillover, assicura un uguale livello di concorrenza, protegge da comportamenti illegali, in altre parole, una protezione che risponde ai bisogni dei cittadini, e quindi permette ai paesi di essere sovrani.

Nella struttura dell'Unione europea, le regole comuni vengono definite nel Consiglio e nel Parlamento europeo. La Commissione provvede a che siano rispettate, la Corte di Giustizia europea assicura la protezione in giudizio in caso siano violate. Per quel che riguarda i paesi dell'area dell'euro, la vigilanza bancaria europea e l'autorità che presiede alla risoluzione delle banche contribuiscono a contenere gli effetti dell'instabilità finanziaria.

In questo mondo così interconnesso, cercare l'indipendenza da queste istituzioni pone i paesi di fronte a scelte complesse. O, per poter continuare ad avere accesso al mercato unico, devono accettare passivamente regole scritte da altri perdendo il controllo su decisioni che toccano l'interesse dei propri cittadini, o devono separarsi dai partner commerciali più importanti, perdendo controllo sul benessere dei loro cittadini.

Si stima che nel caso di una possibile reintroduzione delle barriere commerciali in Europa, il PIL della Germania sarebbe più basso circa dell'8% e quello dell'Italia del 7%^[8].

L'argomento per cui la cooperazione accresce la sovranità vale anche per le relazioni tra l'Unione europea e il resto del mondo. Ben pochi paesi europei hanno una dimensione tale da poter resistere agli spillover provenienti dalle altre grandi aree economiche del mondo o una voce forte abbastanza da essere ascoltata nei negoziati commerciali mondiali. Ma, insieme nell'Unione europea la loro forza è ben più grande.

L'Unione europea produce il 16,5% del prodotto mondiale^[9], secondo solo alla Cina: il che dà a tutti i paesi europei un mercato interno di grandi dimensioni in cui riparare in caso di crisi commerciali nel resto del mondo. Il commercio dell'Unione europea vale infatti il 15% degli scambi mondiali^[10], contro l'11% negli USA; e ciò contribuisce ad aumentare il peso negoziale dell'Unione europea nei negoziati sul commercio con gli altri paesi. Inoltre, il fatto che l'euro sia la seconda moneta più utilizzata negli scambi internazionali contribuisce a isolare l'economia dell'area dell'euro dalla volatilità del tasso di cambio.

Infatti, poiché circa il 50% delle importazioni dai paesi al di fuori dell'euro è oggi fatturato in euro^[11], la trasmissione delle variazioni del cambio ai prezzi delle importazioni è oggi minore. La politica monetaria può quindi concentrarsi sugli sviluppi interni all'area dell'euro senza dover reagire ripetutamente agli shock ad essa esterni^[12].

Per tutte queste ragioni, porsi al di fuori dell'UE può sì condurre a maggior indipendenza nelle politiche economiche, ma non necessariamente a una maggiore sovranità. Lo stesso argomento vale per l'appartenenza alla moneta unica.

La maggior parte dei paesi, da soli, non potrebbero beneficiare della fatturazione delle loro importazioni nella loro valuta nazionale, il che esaspererebbe gli effetti inflazionistici nel caso di svalutazioni. Sarebbero inoltre più esposti agli spillover monetari dall'esterno che potrebbero condizionare l'autonomia della politica economica nazionale: primi tra tutti gli

spillover della politica monetaria della BCE, come negli ultimi anni è peraltro accaduto alla Danimarca, alla Svezia, alla Svizzera e ai paesi dell'Europa centrale e orientale^[13]. Furono proprio questi spillover provenienti dalle economie più grandi uno dei motivi per cui si creò la moneta unica. Nel Sistema monetario europeo ad essa antecedente, la maggior parte delle banche centrali doveva seguire la politica monetaria della Bundesbank. Per questo dopo più di un decennio di esperienze deludenti quando non devastanti, si preferì riguadagnare la sovranità monetaria condividendola nella creazione della moneta unica^[14].

Cooperazione e politica economica

Il secondo modo in cui la globalizzazione vincola la sovranità di un paese sta nel limitarne la capacità di emanare leggi e fissare standard che riflettano gli obiettivi sociali del paese stesso.

L'integrazione del commercio mondiale tende a ridurre l'autonomia dei singoli paesi nel fissare le regole, perché con il frammentarsi della produzione nelle catene del valore, aumenta l'importanza di standard comuni. In generale questi non vengono fissati nell'ambito di un processo multilaterale come il WTO ma vengono imposti dalle economie più grandi che hanno una posizione dominante nella catena del valore. Le economie più piccole solitamente non possono che accettare passivamente le regole stabilite da altri nel sistema internazionale^[15].

Analogamente, l'integrazione finanziaria globale riduce il potere che i singoli paesi hanno di regolare, tassare, fissare gli standard di protezione sociale. Le imprese multinazionali influenzano la regolamentazione dei singoli paesi con la minaccia di ricollocarsi altrove, scelgono i sistemi fiscali a loro più favorevoli spostando tra le varie giurisdizioni i flussi di reddito e le attività intangibili.

Tutto ciò può spingere i governi a usare gli standard di protezione sociale come uno strumento di concorrenza internazionale: la cosiddetta "corsa al ribasso".

Per un paese diventa più difficile la difesa dei suoi valori essenziali, quindi la protezione dei suoi cittadini: si ha inoltre un'erosione della base fiscale societaria che riduce il finanziamento del welfare state^[16]. L'OCSE stima la perdita di gettito causata dall'elusione fiscale tra il 4% e il 10% del totale del gettito dell'imposizione sul reddito societario^[17].

Ciò avviene quando i paesi non sono grandi abbastanza da avere potere regolamentare da opporre alle imprese transnazionali o a una mobilità dei capitali distruttiva di valore. Ma è più difficile che ciò avvenga nei confronti dell'Unione europea perché nessuna impresa può permettersi di abbandonare il suo mercato. Il fatto di disporre di poteri di regolamentazione a livello comunitario permette agli Stati membri di esercitare la propria sovranità nelle aree della tassazione, della protezione del consumatore e degli standard del lavoro.

L'Unione europea dà agli Stati membri la capacità di impedire alle multinazionali di erodere la base imponibile sfruttando loopholes e beneficiando di sussidi. Recentemente qualche progresso è stato fatto anche in quest'area indubbiamente complessa. Quest'anno sono entrate in vigore nuove regole europee che dovrebbero eliminare le forme di elusione più comuni^[18]. E se è vero che la Corte di Giustizia Europea si è recentemente pronunciata contro la Commissione in un caso di esenzione fiscale, è anche vero che ha stabilito che accordi fiscali tra le multinazionali e i singoli paesi possono costituire aiuti di Stato illegali che la Commissione ha il diritto di esaminare^[19].

Inoltre l'Unione europea ha ben maggiori capacità di difendere i consumatori e assicurare loro un equo trattamento all'interno del mercato europeo.

Ciò si è visto quando l'Unione europea ha voluto affermare i propri valori in tema di protezione della privacy, con il Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati^[20]. Si è visto anche quando, grazie alle regole europee, le tariffe del roaming sono state drasticamente ridotte per i consumatori^[21] o quando è stato stabilito che le commissioni per i pagamenti internazionali in euro all'interno dell'Unione europea non possono essere superiori a quelle applicate all'interno dei paesi^[22].

Inoltre gli Stati membri possono, attraverso l'Unione europea, coordinarsi per difendere la propria rete di protezione sociale senza dover imporre restrizioni al commercio. Con la Carta sui Diritti Fondamentali, la legge europea ha ridotto la possibilità di concorrenza sleale da parte dei paesi con leggi sul lavoro meno protettive. Ma ha contribuito a innalzare gli standard di protezione del lavoro anche all'interno dell'Unione europea. Un esempio è quello della Direttiva sul lavoro a tempo parziale del 1997 che ridusse alcune discriminazioni che fino ad allora erano ancora praticate in 10 su 15 Stati membri^[23], inclusa l'Italia.

Successivamente, l'OCSE mostrò come l'eliminazione di discriminazioni tra vari tipi di lavoro portasse a una maggior probabilità di contratti di lavoro permanenti^[24].

Queste stesse protezioni non esistono a livello globale o sono molto meno incisive in altri blocchi commerciali regionali come il NAFTA. La stessa storia degli USA ci offre un esempio delle difficoltà che singoli Stati hanno nell'allineare le condizioni di lavoro.

Nella prima parte del Novecento, in molti Stati americani era crescente la preoccupazione per la mancanza di una rete di protezione sociale, specialmente per i più anziani. Ma prevalse il timore che fornire protezione sociale avrebbe imposto, nelle parole usate allora, "un carico fiscale sulle industrie dello Stato che le avrebbe poste in posizione di svantaggio nella concorrenza con gli Stati vicini non appesantiti da un sistema pensionistico"^[25]. Tutto ciò portò a una seria carenza di protezione sociale che fu esacerbata dalla Grande Depressione. Nel 1934 metà della popolazione con più di 65 anni di età era in stato di povertà^[26]. Fu solo con l'approvazione del Social Security Act federale nel 1935 che i singoli Stati poterono coordinarsi aumentando la protezione sociale.

In maniera analoga l'esistenza dell'Unione europea ha offerto ai singoli paesi quel coordinamento che ha permesso loro di conseguire obiettivi che non avrebbero potuto raggiungere da soli. Inoltre, questi standard sono esportati globalmente. L'Unione europea è il più importante partner commerciale di 80 paesi, mentre gli USA lo sono solo di 20^[27]. In questi trattati l'Unione europea può pretendere che vengano rispettati questi standard sulla protezione del lavoro e sulla qualità dei prodotti^[28], come pure che vengano protetti i nostri produttori. Il recente trattato con il Canada per esempio protegge 143 indicazioni geografiche.

Ma l'Unione europea può estendere il proprio potere regolamentare anche al di fuori dei trattati commerciali. Poiché coloro che esportano verso l'Unione europea devono osservare questi standard, essi finiscono per essere applicati alla produzione in tutti i paesi, il cosiddetto "Effetto Bruxelles"^[29].

In tal modo, l'Unione europea influenza di fatto o di diritto le regole globali in un'ampia gamma di settori. E ciò permette ai paesi europei di conseguire un risultato unico: fare in modo che la globalizzazione non sia "una corsa al ribasso" degli standard. Piuttosto l'Unione europea innalza gli standard nel resto del mondo al livello dei propri.

Le istituzioni e le regole

È quindi evidente che, in un sistema economico integrato a livello mondiale e regionale, i paesi europei devono cooperare per poter esercitare la propria sovranità. Ma su come organizzare questa cooperazione, le opinioni sono diverse.

Per taluni è sufficiente una cooperazione guidata dai governi nazionali e disegnata di volta in volta per rispondere a specifiche esigenze. Vi sono molti esempi di accordi di questo tipo, che hanno avuto successo. Quando tutte le parti di un accordo traggono da esso uguali benefici, anche una forma non rigida di cooperazione si è dimostrata sostenibile nel lungo periodo. Un esempio di questo tipo è offerto dall'accordo di Bologna che allinea gli standard dell'educazione superiore e assicura il mutuo riconoscimento dei diplomi universitari in tutti i paesi membri del Consiglio d'Europa^[30].

Ma è chiaro che forme di cooperazione flessibile, non vincolante non funzionano proprio nei casi in cui la cooperazione è più necessaria: i problemi di coordinamento esistono quando i paesi hanno incentivo a non coordinarsi o quando gli spillover avvengono tra paesi di diversa dimensione e con effetti asimmetrici^[31]. In queste situazioni occorrono forme di cooperazione più forti.

Nella sua storia l'Unione europea ha seguito due metodi di cooperazione. In taluni casi, sono state create istituzioni comunitarie a cui è stato conferito un potere esecutivo, come ad esempio, nel caso della Commissione per ciò che riguarda le politiche commerciali o la BCE per la politica monetaria. In altri casi, quali la politica di bilancio o le riforme strutturali, sono i governi nazionali a detenere il potere esecutivo, legati però tra loro da regole comuni.

Questi settori della politica economica furono considerati troppo specifici della storia dei singoli paesi per poter essere affidati a una organizzazione comune. Si ritenne cioè che l'esercizio di una sovranità nazionale che mantenesse questa specificità fosse l'unica forma di governo possibile in questi settori: la scelta di affidarsi a regole per disegnare la cooperazione in queste aree fu vista come la sola coerente con questa visione. Occorre però chiedersi quale successo abbia avuto questa scelta. Nei casi in cui il potere esecutivo è stato conferito a istituzioni comunitarie, il risultato è stato, secondo molti, positivo. La politica commerciale ha aperto nuovi mercati: l'Unione europea ha concluso 36 accordi di libero scambio a fronte dei 20 degli USA^[32]. La politica monetaria ha adempiuto al suo mandato. Invece, nelle aree di cooperazione basate su regole comuni, il giudizio è meno positivo. Le regole di bilancio sono state negli anni un importante schema di riferimento per la politica fiscale dei paesi membri, ma si sono rivelate spesso difficili da far osservare e complesse da spiegare ai cittadini. Nel campo delle politiche strutturali, il quadro non è molto diverso; le raccomandazioni specifiche per i paesi hanno avuto un impatto limitato: la percentuale delle raccomandazioni seguite è stata ogni anno inferiore al 10%^[33].

La disparità negli esiti dei due metodi non è sicuramente dovuta a differenze nella qualità professionale delle autorità europee o nazionali; essa è il prodotto della differenza intrinseca nel loro funzionamento. Vi sono due ragioni per cui la cooperazione fondata su istituzioni si è rivelata superiore.

La prima è che, mentre ai paesi regole solitamente statiche chiedono azioni specifiche, alle istituzioni si chiede di raggiungere degli obiettivi. Ciò implica che le istituzioni dispongano di flessibilità nel perseguimento dei loro obiettivi. Le regole non possono essere modificate rapidamente di fronte a circostanze inattese, ma le istituzioni possono essere dinamiche e flessibili nel loro approccio. Questa differenza è molto importante specialmente quando, come spesso succede, la realtà cambia. È ovviamente una differenza importante per i cittadini a cui alla fine interessano soprattutto i risultati della politica economica più che le azioni intraprese dai governi. La politica monetaria della BCE

durante la crisi è un esempio di questa maggiore adattabilità dell'azione delle istituzioni, rispetto alle regole.

Pochi, quando il nostro mandato venne definito, avrebbero potuto prevedere le sfide che la BCE avrebbe dovuto affrontare nella sua breve esistenza. Ma la discrezionalità di azione prevista dal Trattato ha permesso l'utilizzo di strumenti prima mai impiegati al fine di mantenere il tasso di inflazione in linea con il nostro obiettivo nel medio termine. Né una politica monetaria basata su una regola fissa, né l'utilizzo dei soli strumenti utilizzati in passato, sarebbero stati sufficienti.

In quel caso, la discrezionalità e la flessibilità nell'uso degli strumenti hanno contribuito ad accrescere la credibilità della BCE: flessibilità e credibilità sono state complementari.

Le considerazioni sono di segno opposto quando consideriamo che le regole, se applicate con discrezionalità, perdono di credibilità. Non può esserci fiducia in un sistema in cui i vari paesi riscrivono o aggirano le regole ogni volta che queste divengono vincolanti. Eppure, vi saranno sempre circostanze che non erano state previste quando le regole erano state scritte e che richiedono flessibilità di azione. Nel caso delle regole, il trade-off tra flessibilità e credibilità è inevitabile. Questa è la ragione per cui avremo sempre tensioni nelle aree di politica economica in cui la cooperazione è fondata su regole. Ma il passaggio dalle regole alla costruzione di un'istituzione richiede vi sia fiducia tra i paesi. Fiducia che è fondata da un lato sull'osservanza rigorosa delle regole esistenti, ma dall'altro anche sulla capacità dei governi, di raggiungere compromessi soddisfacenti, quando le circostanze richiedono flessibilità, ma anche di saperli spiegare ai propri cittadini.

Ciononostante questa transizione resta necessaria.

Un altro esempio della necessità di progredire dall'attuale costellazione di leggi diverse e di regole ad hoc verso un sistema fondato su armonizzazione e istituzioni è offerto dalla recente iniziativa della Commissione europea sul ruolo internazionale dell'euro. Il crescere delle tensioni commerciali e l'uso ormai più comune delle sanzioni come strumenti di politica estera hanno reso sempre più frequente l'applicazione extraterritoriale delle leggi USA. Questa, nella forma di multe alle società non americane e di interdizione all'accesso al sistema dei pagamenti USA, è fondata sulla centralità del sistema finanziario americano e del dollaro negli scambi mondiali. Centralità che potrebbe, secondo vari governi europei, essere attenuata da un maggior ruolo internazionale dell'euro. Perché i mercati considerino la possibilità di un maggiore utilizzo dell'euro occorre chiedersi quali sono le condizioni che fanno del dollaro la moneta dominante. La lista è lunga ma il fatto di essere l'espressione di un mercato integrato dei capitali è una delle condizioni^[34]. Perché questa, più raggiungibile di altre, si verifichi a questo stadio di sviluppo dell'Unione europea occorre una complessa opera di armonizzazione legislativa e istituzionale che potrebbe però essere intrapresa al più presto.

La seconda ragione per cui un approccio fondato sulle istituzioni produce solitamente risultati migliori è che su di esse, sul loro operato è più chiaro il controllo democratico dei cittadini. Proprio perché a queste istituzioni sono stati conferiti un mandato e poteri precisi, più diretto è il nesso tra decisioni e responsabilità.

L'Unione europea già dispone di molti canali istituzionali a questo fine. Sono le autorità nazionali presenti nel Consiglio dell'Unione europea, i membri del Parlamento europeo che esercitano su queste istituzioni il controllo democratico in nome dei cittadini che li hanno eletti. Ed è motivo di soddisfazione osservare che per la prima volta la maggioranza degli europei sente che la loro voce conta nell'Unione europea^[35].

È auspicabile che questo processo di controllo sulle istituzioni continui a rafforzarsi perché da esso dipende la percezione di legittimità delle loro azioni. Il ruolo del Parlamento europeo è essenziale in quanto, tra le istituzioni chiamate dai cittadini a esercitare questo controllo, è l'unica con una prospettiva europea. Il secondo pilastro del controllo è rappresentato dalla Corte di Giustizia Europea. Il suo ruolo nella valutazione dell'operato delle istituzioni rispetto al loro mandato è particolarmente importante in un contesto in cui non c'è un governo europeo. L'osservanza delle sentenze della Corte di giustizia europea è un presupposto necessario per lo stato di diritto.

La coerenza e l'omogeneità nell'interpretazione del diritto dell'UE in tutti i 28 Stati membri sono il caposaldo del diritto dell'UE in quanto ordine giuridico efficace e autonomo^[36]. Una funzione essenziale del diritto è stabilizzare le aspettative creando un fondamento affidabile sul quale i cittadini e le imprese possano organizzare le proprie attività e programmare il futuro^[37]. Questa prevedibilità e questa certezza sono particolarmente importanti oggi per l'Unione economica e monetaria.

Conclusioni

Nel mondo di oggi le interconnessioni tecnologiche, finanziarie, commerciali sono così potenti che solo gli Stati più grandi riescono a essere indipendenti e sovrani al tempo stesso, e neppure interamente. Per la maggior parte degli altri Stati nazionali, fra cui i paesi europei, indipendenza e sovranità non coincidono. L'Unione europea è la costruzione istituzionale che in molte aree ha permesso agli Stati membri di essere sovrani. È una sovranità condivisa, preferibile a una inesistente. È una sovranità complementare a quella esercitata dai singoli Stati nazionali in altre aree. È una sovranità che piace agli Europei.

L'unione europea è stata un successo politico costruito all'interno dell'ordine internazionale emerso alla fine della seconda guerra mondiale. Dei valori di libertà, pace, prosperità, su cui quest'ordine si fondava, l'Unione europea è stata l'interprete fedele.

L'Unione europea è stata un successo economico perché ha offerto l'ambiente in cui le energie dei suoi cittadini hanno prodotto una prosperità diffusa e durevole fondata sul mercato unico e protetta dalla moneta unica. Gli ultimi dieci anni hanno messo drammaticamente in luce carenze delle politiche nazionali e necessità di evoluzione nella cooperazione all'interno dell'Unione europea e al suo esterno.

Una lunga crisi economica mondiale, movimenti migratori senza precedenti, disuguaglianze accentuate dalle grandi accumulazioni di ricchezze prodotte dal progresso tecnologico hanno fatto emergere faglie in un ordine politico ed economico che si credeva definitivo.

Il cambiamento è necessario, ma vi sono strade diverse per attuarlo. Da un lato, si riscoprono antiche idee che hanno plasmato gran parte della storia, per cui la prosperità degli uni non può essere raggiunta senza la miseria di altri; organizzazioni internazionali o sovranazionali perdono di interesse come luoghi di negoziato e di indirizzo per soluzioni di compromesso; l'affermazione dell'io, dell'identità, diviene il primo requisito di ogni politica. In questo mondo la libertà e la pace divengono accessori dispensabili all'occorrenza.

Ma se si vuole che questi valori restino essenziali, fondanti, la strada è un'altra: adattare le istituzioni esistenti al cambiamento. Un adattamento a cui si è finora opposta resistenza

perché le inevitabili difficoltà politiche nazionali sembravano sempre essere superiori alla sua necessità. Una riluttanza che ha generato incertezza sulle capacità delle istituzioni di rispondere agli eventi e ha nutrito la voce di coloro che queste istituzioni vogliono abbattere. Non ci devono essere equivoci: questo adattamento dovrà essere profondo, quanto lo sono i fenomeni che hanno rivelato la fragilità dell'ordine esistente e vasto quanto lo sono le dimensioni di un ordine geopolitico che va cambiando in senso non favorevole all'Europa.

L'Unione europea ha voluto creare un sovrano dove non ne esisteva uno. Non è sorprendente che in un mondo in cui tra le grandi potenze ogni punto di contatto è sempre più un punto di frizione, le sfide esterne all'esistenza dell'Unione europea si facciano sempre più minacciose. Non c'è che una risposta: recuperare quell'unità di visione e di azione che da sola può tenere insieme Stati così diversi: non è solo un auspicio, ma un'aspirazione fondata sulla convenienza politica ed economica. Ma esistono anche sfide interne che vanno affrontate, non meno importanti per il futuro dell'Unione europea. Bisogna rispondere alla percezione che questa manchi di equità: tra paesi e classi sociali. Occorre sentire, prima di tutto, poi agire e spiegare.

Quindi, unità, equità e soprattutto un metodo di far politica in Europa. Voglio ricordare in chiusura le parole del Papa Emerito Benedetto XVI in un suo famoso discorso di 38 anni fa: "Essere sobri ed attuare ciò che è possibile, e non reclamare con il cuore in fiamme l'impossibile, è sempre stato difficile; la voce della ragione non è mai così forte come il grido irrazionale... Ma la verità è che la morale politica consiste precisamente nella resistenza alla seduzione delle grandi parole... Non è morale il moralismo dell'avventura... Non l'assenza di ogni compromesso, ma il compromesso stesso è la vera morale dell'attività politica" ^[38].

- [1] Riflessioni di Monnet, J. (1965), *Les Portes*, Archives de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, agosto.
- [2] Commissione europea (2018), "Public opinion in the European Union", Standard Eurobarometer 90 – Autumn 2018, Direzione generale della Comunicazione, Commissione europea, Bruxelles.
- [3] John Locke, *Saggio concernente la vera origine, l'estensione e il fine del governo civile*, 1690.
- [4] UNCTAD (2018), *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*.
- [5] Una questione dibattuta è se l'evoluzione tecnologica possa rendere meno importanti le catene del valore globali. Tecnologie come la stampa tridimensionale o la robotica potrebbero consentire di produrre molti più beni a livello locale. Alcuni accademici ritengono che sinora i cambiamenti tecnologici abbiano attenuato solo leggermente la delocalizzazione, mentre altri prefigurano un'inversione molto più significativa. Cfr. Koen De Backer, K., Menon, C. Desnoyers-James, I. e Moussiégt, L. (2016), "Reshoring: Myth or Reality?", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n. 27, OECD Publishing; e Baldwin, R. (2016), *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Harvard University Press.
- [6] OCSE (2018), *OECD Economic Outlook*, volume 2018, numero 1, capitolo 2.
- [7] in 't Veld, J. (2019), "Quantifying the Economic Effects of the Single Market in a Structural Macromodel", *European Economy Discussion Paper*, n. 094, Commissione europea, febbraio.
- [8] Questo scenario presume un'ipotesi controfattuale di un ritorno alle regole commerciali del WTO e applica le aliquote della nazione più favorita (NPF) ai dazi sulle merci. Per le barriere non tariffarie, si basa su stime calcolate per il commercio tra l'UE e gli USA. Cfr. in 't Veld, J. (2019), op. cit.
- [9] Misurato dal PIL corretto per la parità di potere di acquisto.
- [10] Escludendo il commercio intra-UE.
- [11] Cfr. per maggiori informazioni, BCE (2015), *The international role of the euro*, Francoforte sul Meno, luglio.
- [12] Cfr. Gopinath, G., Itskhoki, O. e Rigobon, R. (2010), "Currency Choice and Exchange Rate Pass-Through", *American Economic Review*, vol. 100, n. 1, pagg. 304-336.
- [13] Cfr. Falagiarda, M., McQuade, P. e Tirpák, M. (2015), "Spillovers from the ECB's nonstandard monetary policies on non-euro area EU countries: evidence from an event-study analysis", *ECB Working Paper Series*, n. 1869; Potjagailo, G. (2017), "Spillover effects from Euro area monetary policy across Europe: A factor-augmented VAR approach", *Journal of International Money and Finance*, 72(aprile):127-147; Bäurle, G., Gubler, M. e Känzig, D. (2017), "International inflation spillovers – the role of different shocks", *Swiss National Bank Working Papers*, n. 7/2017.
- [14] Cfr. Draghi, M. (2018), "L'Europa e l'euro vent'anni dopo", intervento di Mario Draghi, Presidente della BCE, pronunciato in occasione del conferimento della Laurea honoris causa in Economia della Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa, 15 dicembre 2018.
- [15] Cfr. Blind, K., Mangelsdorf, A., Niebel, C. e Ramel, F. (2018), "Standards in the global value chains of the European Single Market", *Review of International Political Economy*, 25:1, 28-48.; Nadvi, K. (2008), "Global standards, global governance and the organization of global value chains," *Journal of Economic Geography*, 8(3): 323-343.
- [16] Cfr. Devereux, M. et al. (2008), "Do countries compete over corporate tax rates?", *Journal of Public Economics*, vol. 92(5-6), pagg. 1210-1235.
- [17] OCSE (2018), *OECD Economic Outlook*, volume 2018, numero 1, OECD Publishing, Parigi.
- [18] Cfr. Commissione europea, "Le nuove norme dell'UE per eliminare le principali lacune sfruttate ai fini dell'elusione fiscale societaria entrano in vigore il 1° gennaio", [comunicato stampa](#), Bruxelles, 30 dicembre 2018.
- [19] Cfr. cause congiunte T-131/16, Belgio/Commissione e T-264/16, Magnetrol International/Commissione, sentenza del Tribunale del 14 febbraio 2019.
- [20] Regolamento (UE) n. 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).
- [21] Regolamento di esecuzione (UE) 2016/2286 della Commissione, del 15 dicembre 2016, che stabilisce norme dettagliate concernenti l'applicazione della politica di utilizzo corretto, la metodologia per valutare la sostenibilità dell'abolizione dei sovrapprezzi del roaming al dettaglio e la domanda che i fornitori di roaming devono presentare ai fini di tale valutazione.
- [22] Regolamento (CE) n. 924/2009 sui pagamenti transfrontalieri. Le modifiche al regolamento, che attualmente sono nelle fasi finali, ne rafforzeranno le disposizioni (cfr. [comunicato stampa del Parlamento europeo](#)).
- [23] Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Regno Unito, Spagna e Svezia.

^[24]OCSE (2010), "Have equal-treatment laws improved job quality for part-time workers?", riquadro 4.3., *OECD Employment Outlook: Moving Beyond the Jobs Crisis*.

^[25]*Report of the Massachusetts Commission on Old Age Pensions, Annuities, and Insurance*, 1910.

^[26]DeWitt, L. (2010), "The development of social security in the United States", *Social Security Bulletin*, 70(3).

^[27]<http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/>

^[28]Ad esempio, per partecipare al Sistema di preferenze generalizzate dell'UE, i paesi in via di sviluppo devono mettere in pratica le convenzioni fondamentali delle Nazioni Unite sui diritti umani e le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

^[29]Bradford, A (2012), "The Brussels effect", *Northwestern University Law Review*, 102(1).

^[30]Cfr. Commissione europea/EACEA/Eurydice (2018), *The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

^[31]Per una trattazione di questi fenomeni nel contesto statunitense, si rimanda a Inman, R. e Rubinfeld, D. (1997), "Rethinking Federalism", *Journal of Economic Perspectives*, volume 11, numero 4, autunno 1997.

^[32]Cfr. http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#_in-place e <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>

^[33]Capella-Ramos, J. (2018), "Le raccomandazioni specifiche per le politiche economiche dei singoli paesi formulate nell'ambito del Semestre europeo 2018", Bollettino economico della BCE, numero 5.

^[34]Per una trattazione approfondita delle politiche necessarie ad accrescere il ruolo internazionale dell'euro, si rimanda a Cœuré, B. (2019), "The euro's global role in a changing world: a monetary policy perspective", intervento tenuto al Council on Foreign Relations, New York City, 15 febbraio.

^[35]Commissione europea (2018), op. cit.

^[36]Causa 6/64, Costa/E.N.E.L., sentenza della Corte del 15 luglio 1964, p. 594; causa 314/85, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost, sentenza della Corte del 22 ottobre 1987, punti 15-16.

^[37]Habermas, J. (2008 repr.), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, tradotto da William Rehg, MIT Press, pag. 144 e segg.; Luhmann, N. (1993), *Das Recht der Gesellschaft*, Suhrkamp, pagg. 150-3.

^[38]Sermone pronunciato il 26 novembre 1981 nella chiesa di San Winfried a Bonn.

Sovereignty in a globalised world

Speech by Mario Draghi, President of the ECB, on the award of Laurea honoris causa in law from Università degli Studi di Bologna, Bologna, 22 February 2019

It is a great honour to be speaking here today at the University of Bologna.

As Europe's oldest university, it has been at the heart of education and learning in Europe for over 900 years. It has a long history of welcoming students from across the continent, including Thomas Becket and Copernicus. Erasmus studied here in 1506, and the University of Bologna is today a leading participant in the student exchange programme that bears his name.

The Erasmus Programme is one of the many examples of the benefits of the close cooperation within the European Union that enjoy widespread popularity. But we know that other elements of European integration are more contested today.

At the root of this debate is the inherent tension between the clear gains of economic integration, and the cooperation that is necessary to bring it about, which can sometimes be politically difficult to achieve or explain. I would like to argue that, in many ways, this tension is illusory. Rather than taking away countries' sovereignty, the EU offers them a way to regain it.

This does not mean we need the EU for everything. But in the face of globalisation, the EU is more relevant than ever today. As Jean Monnet said, "*we need a Europe for that which is essential ... a Europe for what nations cannot do alone.*"^[1]

Sovereignty in an interconnected world

On the whole, European citizens appear to welcome the benefits brought about by economic integration through the EU.^[2] The free movement of people, goods and services – that is, the Single Market – is routinely seen by citizens as the EU's most positive achievement. In the euro area, 75% of people are in favour of the euro and Monetary Union, and 71% of Europeans support the EU's common trade policy.

Yet at the same time, public attitudes towards the EU's political structures seem to be hardening. Average trust in the EU stands at 42%, down from 57% in 2007. This decline has taken place against the backdrop of a general loss of faith in public institutions. Trust in national governments and parliaments has dropped to just 35%.

This tension between economic integration and political cooperation is fuelled by a powerful belief that there is an inherent trade-off between EU membership and the ability of countries to exercise sovereignty. In this way of thinking, if citizens want to be able to exert more control over their destinies, they have to loosen the EU's political structures. But this belief is wrong.

It is wrong because it conflates *independence* with *sovereignty*.

True sovereignty is reflected not in the power of making laws – as a legal definition would have it – but in the ability to control outcomes and respond to the fundamental needs of the people: what John Locke defines as their "*peace, safety, and public good*".^[3] The

ability to make independent decisions does not guarantee countries such control. In other words, independence does not guarantee sovereignty.

Countries that are completely shut off from the global economy, to take an extreme but instructive example, are independent but not sovereign in any meaningful sense – often relying on external food aid to feed their people. Yet being connected through globalisation also increases the vulnerability of individual countries in many ways.

They are more exposed to financial spillovers and to the aggressive trade policies of foreign states, while increased competition makes it harder for states to coordinate with one another to enforce regulations and set standards so as to achieve their social goals. This restricts their control over domestic economic conditions.

In this environment, countries need to work together to exercise sovereignty. And this applies even more within the EU. Cooperation within Europe helps *protect* states from external pressures, and it helps *enable* their policy choices.

Working together to protect

Globalisation has profoundly changed the nature of global production and deepened the ties that exist between countries. Cross-border holdings of financial assets are now around 200% of global GDP, compared with about 70% in 1995. Foreign trade has increased from around 43% of global GDP in 1995 to about 70% today. And around 30% of foreign value added is now created through global value chains.^[4]

At the global level, this process has been driven not just by policy choices, but in large part also by technological progress. Businesses have capitalised on the advances in transportation, telecoms and computing that make it easier to trade globally and fragment production.^[5]

Previous policy decisions and geographic proximity make the EU by far the most important trading area for European economies. The majority of world trade takes place within three main trading blocs – the EU, the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and Asia – and though linkages have grown between those blocs, they remain relatively closed to one another. The ratio of extra-regional trade to GDP in these regions is below 15%.^[6]

The EU is the most integrated of these blocs. Two-thirds of EU countries' trade is with other Member States, compared with about half for the NAFTA region. Around 50% of euro area cross-border financial holdings are from other euro area countries. Practically speaking, this means that Italy exports more to Spain than to China, and more to Austria than to Russia or Japan. In 2017, German direct investment in Italy was five times higher than that of the United States.

Europe has profited a great deal from this integration: it is estimated that the Single Market raises GDP in the EU by around 9%, taking into account both the direct trade and competition effects.^[7] But as countries become more interlinked, they also become more exposed to volatile capital flows, unfair competition or discriminatory actions – and this necessitates greater protection for their citizens.

That protection, which EU countries have created together, has allowed them to garner the benefits of openness while limiting, to some extent, its costs. The EU's common structures and institutions contain spillovers, ensure a level playing field and prevent unjust behaviour – in other words, they respond to the needs of citizens and allow countries to exercise sovereignty.

Thus the Council and the European Parliament set common rules for the whole EU, the Commission ensures they are observed, and the European Court of Justice (ECJ) provides for judicial protection if they are violated. In the euro area, European banking supervision and the Single Resolution Mechanism help to contain the effects of financial instability.

In this interconnected environment, seeking independence from EU institutions presents complex trade-offs. Countries either have to accept rules decided by others to ensure continued access to the European market, which gives them less control over decisions that affect their citizens' interests; or they have to disentwine themselves from their most important trading partners, which gives them less control over their citizens' welfare.

If trade barriers were to be reintroduced within Europe, it is estimated that GDP would be about 8% lower in Germany and 7% lower in Italy.^[8]

The case for working together to enhance sovereignty also applies to the relationship between the EU and the rest of the world. Few European economies are sizeable enough to withstand spillovers from large economies or to leverage power in external trade negotiations. But cooperating at the EU level increases their potential to do so.

The EU accounts for 16.5% of global economic output,^[9] second only to China, which gives European countries a large domestic market to fall back on in the event of trade disruptions. EU trade makes up 15% of world trade,^[10] compared with around 11% for the United States, providing the EU with significant weight in trade negotiations. And the euro is the world's second-most traded international currency, which helps insulate the euro area economy from exchange rate volatility.

Indeed, around 50% of extra-euro area imports are now invoiced in euro,^[11] which reduces the pass-through of exchange-rate volatility to import prices. That in turn allows monetary policy to focus more on euro area economic developments rather than having to react repeatedly to external shocks.^[12]

For all these reasons, being outside the EU might lead to more policy independence, but not necessarily to greater sovereignty. The same is true of the single currency.

Most countries would no longer benefit from local currency invoicing, which would exacerbate the effects on inflation if they undertook large exchange rate devaluations. And they would be more exposed to monetary policy spillovers from abroad – not least from the ECB itself – which could constrain their domestic policy autonomy. In recent years, Denmark, Sweden, Switzerland and central and eastern European economies have been affected by spillovers from our policy measures.^[13]

In fact, spillovers from larger economies were one reason why the euro was created in the first place. Under the European Monetary System that preceded the euro, most central banks had to follow the policy of the Bundesbank. After more than a decade of disappointing, if not devastating, experiences, it was deemed preferable to regain monetary policy sovereignty by launching the single currency together.^[14]

Cooperation and economic policy

The second way in which globalisation constrains sovereignty is by limiting countries' capacity to set laws and standards that reflect their social goals.

Global trade integration tends to reduce that capacity, because as production fragments through value chains, there is a greater need for countries to agree on common standards. Those standards are mostly set not within the World Trade Organization, but by large

economies with dominant positions in the value chain. Smaller economies tend to end up as rule-takers in the international system.^[15]

Global financial integration can likewise reduce individual countries' power to regulate, tax and uphold labour standards. Multinational firms can influence national regulations through the threat of relocation, as well as arbitrage tax systems by shifting income flows and intangible assets across jurisdictions. There can also be incentives for countries to use labour standards as a tool of international competition – the so-called “race to the bottom”. This makes it more difficult for countries to enforce their core values and protect their people. It also leads to corporate tax bases being eroded, which makes it harder to finance welfare states.^[16] OECD analysis, for example, estimates global revenue losses from tax avoidance to be in the range of 4% to 10% of corporate income tax revenues.^[17]

These effects occur when countries are not large enough to exercise regulatory power against mobile capital or cross-border firms. But it is harder for this to happen at the level of the EU, since it represents a market that companies can ill afford to leave. Having regulatory power at the EU level enables EU countries to exercise sovereignty in the areas of taxation, consumer protection and labour standards.

First, the EU gives its members the capacity to prevent multinationals from avoiding corporation tax by exploiting loopholes or extracting subsidies.

This is a complex area, but some recent progress has been made on this front. New European rules have entered into force this year to eliminate the most common corporate tax avoidance practices.^[18] And while the ECJ recently ruled against the Commission in a tax exemption case, it also recalled that special tax deals between multinationals and individual countries can constitute illegal state aid, which the Commission has the right to examine.^[19]

Second, the EU offers much greater possibilities to defend consumers' values and ensure that they are treated fairly within the European market.

This has been visible in the EU's ability to enforce its values concerning privacy through the General Data Protection Regulation.^[20] It has been visible too in EU regulations to bring down mobile phone roaming charges for consumers within Europe,^[21] or to ensure that they cannot be charged more for cross-border payments in euro within the EU than they would be for national transactions.^[22]

The third advantage is that countries have the possibility to coordinate within the EU to defend social protections without imposing trade restrictions.

Through the Charter of Fundamental Rights, EU law has reduced the possibility of unfair competition from jurisdictions with laxer labour laws. And it has also helped raise labour standards within the EU. A case in point is the European Directive on Part-time Work in 1997, which reduced certain forms of discrimination that were still in place in 10 of the then 15 EU Member States,^[23] including Italy. OECD analysis finds that, over time, the introduction of equal treatment laws was associated with an increased likelihood of people being awarded permanent contracts.^[24]

The same protections do not exist at the global level or are much weaker in other regional trading blocs such as NAFTA. The history of the United States itself illustrates the difficulty of aligning the approaches of individual states to improve working conditions.

In the early 20th century, there was a growing concern in several US states about the lack of a social safety net, especially for the elderly. But individual states feared that providing

social security would impose, in the words of the time, “a heavy tax burden on the industries of the state that would put them at a disadvantage in competition with neighboring states unburdened by a pension system.”^[25]

The lack of coordination created a severe underprovision of social security, which was exacerbated by the Great Depression. In 1934, half of the population over 65 were in poverty.^[26] This was only resolved through the passing of the federal Social Security Act in 1935, which enabled states to coordinate in providing social security.

In a similar way, the EU provides a powerful coordination function that allows countries to achieve goals that they could not realise alone. And the EU is able in turn to export some of its standards globally.

The EU is the top trading partner of 80 countries, compared with just over 20 for the United States.^[27] That allows the EU to insist on higher labour and product standards abroad via trade agreements,^[28] as well as protecting local producers at home. The recent trade agreement with Canada, for example, protects 143 European geographic indications.

The EU also has regulatory power that goes beyond trade agreements. As exporters to the EU must meet its standards, economies of scale result in the application of those standards to production in all countries. This is known as the “Brussels effect”.^[29] In this way, the EU de facto sets the global rules across a wide range of areas.

All this gives EU countries another unique capacity: to ensure that globalisation is not a race to the bottom on standards. Rather, the EU is able to pull global standards up to its own.

Institutions and rules

In an integrated regional and global economy, the case for European countries to work together to exercise sovereignty is clear. But while many would agree on the need for cooperation, views differ over how best to organise it.

Some would argue that looser, more transactional cooperation led by national governments is sufficient. And there are indeed several historical examples of successful agreements being forged by the coming together of willing states. Where all parties benefit equally, loose cooperation can be sustainable. One such example is the Bologna Process, which has helped align higher education standards and ensure mutual recognition of university degrees across members of the Council of Europe.^[30]

But it is also clear that in cases where cooperation is more necessary, the conditions for loose cooperation would not hold. Spillovers between larger and smaller economies are typically asymmetric. Coordination problems arise because there are incentives for countries to free-ride or to undercut one another.^[31] In these instances, deeper modes of cooperation are essential to align countries’ interests.

The EU has thus far employed two methods of governance to facilitate cooperation. In some cases, we have invested common institutions with executive power – such as the Commission for trade policy or the ECB for monetary policy. In others, executive power remains with national governments, with cooperation through common rules, such as the framework for fiscal and structural policies.

These areas of economic policy were considered too specific to the situation of individual countries to be entrusted to a common body. It was felt that the only possible form of governance was for countries to exercise national sovereignty, thereby respecting their

own specific set of circumstances. A rules-based approach was seen to be the only solution that was consistent with this vision. But it is worthwhile to reflect on how successful this choice has been.

For the cases where executive power has been invested with institutions, most would agree that the institutions have performed relatively well. Trade policy has been effective in opening up access to new markets: the EU has in place 36 free trade agreements, compared with 20 for the United States.^[32] Monetary policy has successfully fulfilled its mandate.

But for the areas that use a rules-based approach, some shortcomings have been revealed. The fiscal rules have provided a framework for assessing fiscal policies but have at times proven difficult to enforce and hard to explain to the public. In the area of structural policies, the Country Specific Recommendations have had a limited impact, with less than 10% of recommendations being substantially implemented each year.^[33]

The disparity between the outcomes of the two methods does not stem from any difference in the quality of European and national authorities. Instead, it is a consequence of the inherent difference between rules and institutions. There are two reasons why institutions have proven superior.

First, rules are generally static and require countries to adhere to specific *actions*, whereas institutions are required to achieve prescribed *objectives*. Rules therefore cannot be updated quickly when unforeseen circumstances arise, whereas institutions can be dynamic and employ flexibility in their approaches. That distinction matters hugely when underlying parameters and economic relationships change – as they often do. The distinction also matters for citizens, who ultimately care most about the results of economic policy rather than the actions taken by governments.

The ECB's monetary policy during the crisis is an example of the greater flexibility of action afforded by an institution-based approach.

The ECB was faced with a range of challenges that few could have predicted when our mandate was defined. But the Treaty combines our mandate for price stability with discretion over the tools we could use to achieve it. This allowed us to deploy a range of unconventional policy tools to ensure that inflation remained in line with our aim. Neither operating monetary policy according to a fixed rule nor restricting ourselves to conventional policy tools would have sufficed.

Discretion and flexibility in the use of our tools helped to strengthen our credibility. Flexibility and credibility were, in this instance, mutually reinforcing.

By contrast, rules lose credibility if they are applied with discretion. Rules will be undermined if countries find reasons to circumvent them or rewrite them as soon as they bind. But circumstances will always arise which were not foreseen at the time the rules were written and which call for flexibility. In the case of rules, there is an inevitable trade-off between credibility and flexibility.

This is why there are always tensions when it comes to economic policies that follow the rules-based approach. But the transition to an institutions-based approach requires trust between countries. And trust is based on strict compliance with the existing rules, but also on the ability of governments to reach mutually satisfactory compromises when the circumstances call for flexibility and to explain them adequately to their citizens.

That transition nevertheless remains necessary.

The European Commission's recent initiative on the international role of the euro provides a further example of the need to move from the current framework of various laws and ad hoc rules to a system based on harmonisation and institutions. Rising trade tensions and the growing use of sanctions as an instrument of foreign policy have meant that the laws of the United States are increasingly being applied outside its jurisdiction. This takes the form of penalties for societies outside the United States and the prevention of access to the US payment system and is based on the central role played by the US financial system and the US dollar in global trade.

Several European governments believe that this situation could be mitigated by increasing the international role of the euro. But if markets are to entertain the possibility of an enhanced role for the euro, we need to consider what the conditions are that underpin the dollar's dominance. The list is long, but the fact that the dollar is an expression of an integrated capital market is certainly one of those conditions.^[34] For the EU to meet that condition – which, at this stage of its development, is more achievable than others – would require a complex programme of legislative and institutional harmonisation, which however could be put in place in short order.

The second reason why an institutional approach can help produce better outcomes is that institutions and their actions can be subject to more clearly defined democratic control. Precisely because those institutions are invested with a mandate and defined powers, it is possible to make a more direct link between decisions and responsibility.

The EU already has many channels through which its citizens can exercise democratic control, via national authorities in the EU Council and Members of the European Parliament, who hold EU institutions accountable on behalf of the people who elected them. In fact, for the first time on record, a majority of Europeans now feel that their voice counts in the EU.^[35]

It is to be hoped that accountability arrangements to hold EU institutions in check continue to be strengthened, because the perception of the legitimacy of their actions depends on it. The role of the European Parliament is vital here. Of the institutions with a democratic mandate to exercise control, it is the only one with a European perspective.

The European Court of Justice provides a second avenue of democratic control. Its role in ensuring that EU institutions are following their mandates becomes all the more important in the absence of a European government.

Adherence to the judgments of the ECJ is a necessary condition of the rule of law. Consistency and uniformity in the interpretation of EU law across 28 Member States are the bedrocks of EU law as an effective and autonomous legal order.^[36] A basic function of the law is to stabilise expectations by providing a reliable foundation upon which citizens and companies can organise their activity and plan for the future.^[37] And such predictability and certainty is especially important for Economic and Monetary Union today.

Conclusion

In today's world, technological, financial and commercial interlinkages are so powerful that only the very largest countries are able to be independent and sovereign at the same time, and even they cannot do so entirely. For most other nation states, including the European countries, these two characteristics do not coincide.

The European Union is the institutional framework that has allowed the Member States to be sovereign in many areas. It is a shared sovereignty, which is preferable to none at all. It is a complementary sovereignty to the one exercised by individual nation states in other areas. It is a sovereignty that Europeans like.

The European Union has been a political success built within the international order that emerged after the Second World War. It has been a faithful interpreter of the values of freedom, peace and prosperity on which that order was founded.

The European Union has been an economic success because it has provided an environment in which the energies of its citizens have created widespread and lasting prosperity founded on the Single Market and protected by the single currency. The last decade has dramatically highlighted the shortcomings of national policies and the need for cooperation to evolve both within the EU and beyond.

A long global economic crisis, unprecedented migration flows and inequality exacerbated by large concentrations of wealth resulting from technological progress have given rise to rifts in a political and economic order that was thought to be set.

Change is necessary, but there are different ways of bringing it about. One prospect is that age-old ideas that have shaped most of our history are revived, such that the prosperity of some cannot be achieved without the poverty of others; international and supranational organisations lose their relevance as places for negotiating and finding compromise solutions; the affirmation of the self, of the identity, becomes the first requirement of every policy. In such a world, freedom and peace become accessories which can be dispensed with as needed.

But if we want these values to remain essential, fundamental, the path is a different one: adjusting existing institutions to change. This process of adjustment has so far encountered resistance because the inevitable national political difficulties always seemed to be above such need. This reluctance has resulted in uncertainty about the capacity of institutions to respond to events and has strengthened the voice of those who want to pull down these institutions.

There should be no doubt: this adjustment will have to be as deep as the phenomena that revealed the fragility of the existing order, and as vast as the dimensions of a geopolitical order that is changing in a way that is not favourable for Europe.

The European Union wanted to create a sovereign where there was not one. It is not surprising that in a world where every point of contact between the great powers is increasingly a point of friction, the external challenges to the existence of the European Union become increasingly threatening. There is only one answer: recovering the unity of vision and action that alone can hold together such different countries.

This is not only a hope, but an aspiration based on political and economic advantage. But there are also internal challenges that have to be faced, which are no less important for the future of the European Union. We need to respond to the perception that it lacks equity, between countries and social classes. We need first to listen, and then to act and explain.

So, unity and equity are needed, above all, as a guide for policymaking in Europe.

I would like to recall in closing the words of Pope Emeritus Benedict XVI in a famous speech held 38 years ago:

“To be sober and to do what is possible, and not to claim with a burning heart the impossible has always been difficult; the voice of reason is never as loud as an irrational cry... But the truth is that political morals consist precisely in resisting the seductions of magniloquent words... It is not moral the moralism of adventure... It is not the absence of all compromise, but the compromise itself that is the true moral of political activity”.^[38]

- ^[1]Reflection paper by Monnet, J. (1965), *Les Portes*, Archives de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, August.
- ^[2]European Commission (2018), "Public opinion in the European Union", Standard Eurobarometer 90 – Autumn 2018, Directorate-General for Communication, European Commission, Brussels.
- ^[3]John Locke, *An Essay concerning the true original, extent and end of civil Government*, 1690.
- ^[4]UNCTAD (2018), *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*.
- ^[5]There is some debate as to whether technology will evolve in the future in ways that make global value chains less important. Technologies such as 3D printing or robotics could allow the local production of many more goods. Some scholars find that technological change has so far only mildly slowed offshoring, while others see a more significant reversal ahead. See Koen De Backer, K., Menon, C. Desnoyers-James, I. and Moussiégt, L. (2016), "Reshoring: Myth or Reality?", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No 27, OECD Publishing; and Baldwin, R. (2016), *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Harvard University Press.
- ^[6]OECD (2018), *OECD Economic Outlook*, Volume 2018, Issue 1, Chapter 2.
- ^[7]in 't Veld, J. (2019), "Quantifying the Economic Effects of the Single Market in a Structural Macromodel", *European Economy Discussion Paper*, No 094, European Commission, February.
- ^[8]This scenario assumes a counterfactual in which trade reverts to WTO-rules, and applies Most Favoured Nation (MFN) rates as tariffs on goods. For non-tariff barriers, it relies on estimates calculated for trade between the EU and the US. See in 't Veld, J. (2019), op. cit.
- ^[9]As measured by PPP-adjusted GDP.
- ^[10]Excluding intra-EU trade.
- ^[11]For further details, see ECB (2015), *The international role of the euro*, Frankfurt am Main, July.
- ^[12]See Gopinath, G., Itskhoki, O. and Rigobon, R. (2010), "Currency Choice and Exchange Rate Pass-Through", *American Economic Review*, Vol. 100, No 1, pp. 304-336.
- ^[13]See Falagiarda, M., McQuade, P. and Tirpák, M. (2015), "Spillovers from the ECB's nonstandard monetary policies on non-euro area EU countries: evidence from an event-study analysis", *ECB Working Paper Series*, No 1869; Potjagailo, G. (2017), "Spillover effects from Euro area monetary policy across Europe: A factor-augmented VAR approach", *Journal of International Money and Finance*, 72(April):127-147; Bäurle, G., Gubler, M. and Känzig, D. (2017), "International inflation spillovers – the role of different shocks", *Swiss National Bank Working Papers*, No 7/2017.
- ^[14]See Draghi, M. (2018), "Europe and the euro 20 years on", speech by Mario Draghi, President of the ECB, at Laurea Honoris Causa in Economics by University of Sant'Anna, Pisa, 15 December 2018.
- ^[15]See Blind, K., Mangelsdorf, A., Niebel, C. and Ramel, F. (2018), "Standards in the global value chains of the European Single Market", *Review of International Political Economy*, 25:1, 28-48.; Nadvi, K. (2008), "Global standards, global governance and the organization of global value chains," *Journal of Economic Geography*, 8(3): 323-343.
- ^[16]See Devereux, M. et al. (2008), "Do countries compete over corporate tax rates?", *Journal of Public Economics*, Vol. 92(5-6), pp. 1210-1235.
- ^[17]OECD (2018), *OECD Economic Outlook*, Volume 2018 Issue 1, OECD Publishing, Paris.
- ^[18]See European Commission, "New EU rules to eliminate the main loopholes used in corporate tax avoidance come into force on 1 January", [press release](#), Brussels, 30 December 2018.
- ^[19]Joined Cases T-131/16, *Belgium v Commission* and T-264/16, *Magnetrol International v Commission*, judgment of the Court of 14 February 2019.
- ^[20]REGULATION (EU) 2016/679 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).
- ^[21]COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2016/2286 of 15 December 2016 laying down detailed rules on the application of fair use policy and on the methodology for assessing the sustainability of the abolition of retail roaming surcharges and on the application to be submitted by a roaming provider for the purposes of that assessment.
- ^[22]Cross-border payments – Regulation (EC) 924/2009. The regulation is in the final stages of being amended to strengthen its provisions, see [European Parliament press release](#).
- ^[23]Belgium, Denmark, Finland, Germany, Greece, Ireland, Italy, Spain, Sweden and the United Kingdom.
- ^[24]OECD (2010), "Have equal-treatment laws improved job quality for part-time workers?", Box 4.3., *OECD Employment Outlook: Moving Beyond the Jobs Crisis*.
- ^[25]*Report of the Massachusetts Commission on Old Age Pensions, Annuities, and Insurance*, 1910.

- ^[26]DeWitt, L. (2010), "The development of social security in the United States", *Social Security Bulletin*, 70(3).
- ^[27]<http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/>
- ^[28]For example, to participate in the EU's Generalised Scheme of Preferences, developing countries have to put into practice key UN human rights and International Labour Organization conventions.
- ^[29]Bradford, A (2012), "The Brussels effect", *Northwestern University Law Review*, 102(1).
- ^[30]See European Commission/EACEA/Eurydice (2018), *The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- ^[31]For a discussion of these phenomena in the US context, see Inman, R. and Rubinfeld, D. (1997), "Rethinking Federalism", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 11, Number 4, Fall 1997.
- ^[32]See http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#_in-place and <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>
- ^[33]Capella-Ramos, J. (2018), "Country-specific recommendations for economic policies under the 2018 European Semester", *Economic Bulletin*, Issue 5, ECB.
- ^[34]For an in-depth discussion of the policies that are needed to increase the international role of the euro see Cœuré, B. (2019), "The euro's global role in a changing world: a monetary policy perspective", speech at the Council on Foreign Relations, New York City, 15 February.
- ^[35]European Commission (2018), op. cit.
- ^[36]Case 6/64, *Costa v E.N.E.L.*, judgment of the Court of 15 July 1964, p. 594; Case 314/85, *Foto-Frost v Hauptzollamt Lübeck-Ost*, judgment of the Court of 22 October 1987, paragraphs 15-16.
- ^[37]Habermas, J. (2008 repr.), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, translated by William Rehg, MIT Press, p. 144 et seq.; Luhmann, N. (1993), *Das Recht der Gesellschaft*, Suhrkamp, pp. 150-3.
- ^[38]Sermon at St. Winfried Church, Bonn, 26th November 1981.