



RIVOLUZIONE EUROPA

**Istituzioni, economia, diritti:
Quali proposte per un big bang europeo**

A cura di Europa 21 Secolo



Copyright © 2019 Egea S.p.A.

Via Salasco, 5 - 20136 Milano
Tel. 02/5836.5751 – Fax 02/5836.5753
egea.edizioni@unibocconi.it – www.egeaeditore.it

La riproduzione parziale e limitata di ogni singolo saggio presente nel volume è consentita, esclusivamente per fini non commerciali, citando con evidenza la fonte:
Europa 21 Secolo, *Rivoluzione Europa*, Egea 2019

Date le caratteristiche di Internet, l'Editore non è responsabile per eventuali variazioni di indirizzi e contenuti dei siti Internet menzionati.

Prima edizione: maggio 2019

ISBN 978-88-238-1727-2

Indice

A Guido Roberto Vitale	5
Introduzione. Riprendiamoci il controllo di Tommaso Nannicini	7
Proposte	17
<i>Sdoppiamento. Perché serve un nuovo patto politico e istituzionale</i> di Francesco Clementi e Sergio Fabbrini	19
<i>Politica economica. Perché serve un'Unione fiscale europea</i> di Vincenzo Galasso e Guido Tabellini	33
<i>Diritti. Perché serve un'Unione sociale europea</i> di Maurizio Ferrera e Marco Leonardi	45
<i>Crescita. Perché serve una politica industriale europea</i> di Stefano Firpo e Andrea Montanino	65
Gli Autori	81

A Guido Roberto Vitale

Questo e-book raccoglie quattro documenti di proposta, volti a costruire una nuova Europa e firmati da alcune delle migliori teste in circolazione su questi temi. È il contributo che l'associazione Europa 21 Secolo vuole dare al dibattito pre-elezioni europee di fine maggio. E soprattutto al dibattito che si aprirà subito dopo, nella speranza che una nuova leadership europea sia in grado di trasformare queste e altre proposte in politica, per far sì che la costruzione europea torni a parlare alla vita delle persone, come è accaduto nei decenni del secondo dopoguerra grazie ai suoi padri fondatori.

Europa 21 Secolo deve il suo nome a uno dei suoi soci fondatori, Guido Roberto Vitale, che come gli è capitato spesso in vita ha avuto la vista lunga. La necessità di una prospettiva europea è, infatti, il vero collante della nostra associazione, nata in un contesto di riformismo radicale e non ideologico che si è, politicamente, interrotto con la sconfitta al Referendum del 2016 e che adesso sta cercando nuove strade, come spesso accade alla talpa del riformismo. Questo e-book vuole essere un contributo a disegnare alcune di quelle strade, partendo dalle idee e non dagli organigrammi, in una prospettiva nettamente pro Euro e pro Europa.

L'e-book è dedicato alla memoria di Guido Roberto Vitale, la cui intelligenza e generosità continuano ad accompagnarci. Non c'era settimana in cui non arrivasse una sua idea o una sua sollecitazione a fare qualcosa per l'Italia, a farsi carico della responsabilità che le classi dirigenti devono avere verso il Paese da cui hanno avuto tanto. Era una persona di cui potevi diventare amico continuando a dargli del Lei e da cui avevi sempre qualcosa da imparare, non solo per le idee ma per la passione civile che emanava da ogni suo ragionamento o comportamento. Il nostro ricordo nasce dalla consapevolezza che il suo insegnamento è consegnato alla memoria collettiva del Paese e non solo della nostra associazione.

Da ultimo, ma non per ultimo, alcuni ringraziamenti, oltre a quello doveroso per gli autori "esterni" alla nostra associazione (Sergio Fabbrini, Maurizio Ferrera, Andrea Montanino, Guido Tabellini) e per quelli "interni" (Francesco Clementi, Stefano Firpo, Vincenzo Galasso, Marco Leonardi), che hanno messo a disposizione la loro competenza e passione civile. Un grazie a Francesco Cancellato, direttore de Linkiesta, media partner del progetto editoriale. Un grazie a Emiliano Mariotti per il competente lavoro di copy editing. E un grazie al prezioso lavoro di alcune "stelle nascenti" delle scienze economiche e sociali, che hanno collaborato alla stesura dei documenti: Matteo Sartori (Unione fiscale), Andrea Gorga (Sdoppiamento) e Francesco Filippucci (Unione Sociale).

Milano, 1 maggio 2019

I soci fondatori di Europa 21 Secolo:

Alessandro Accinni, Alessandro Balp, Marco Cerrato, Stefano Firpo, Alessandro Fracassi, Vincenzo Galasso, Giacomo Lunghini, Tommaso Nannicini, Marco Pescarmona, Andrea Tavecchio

Introduzione

Riprendiamoci il controllo

di Tommaso Nannicini

“Riprendiamoci il controllo”, recitava lo slogan della campagna referendaria a favore della Brexit nel Regno Unito. “Riprendiamoci moneta e confini”, gli fece subito eco Matteo Salvini dall’Italia. Un richiamo vincente, non c’è che dire. I fautori della Brexit quel referendum l’hanno vinto. E la nuova Lega di Salvini governa l’Italia insieme al Movimento 5 Stelle e ormai è accreditata come il primo partito italiano da tutti i sondaggi. In paesi dove sempre più persone si aspettano meno dal futuro e percepiscono i propri governanti come incapaci di incidere su quei problemi che parlano alle loro vite, è chiaro il fascino del richiamo a riprendersi il controllo con gli strumenti degli stati nazionali. A fermare il treno della globalizzazione e dell’integrazione europea, per riacchiappare le fabbriche che si sono trasferite in paesi a basso costo del lavoro e per tenere fuori dalle nostre città il fantomatico idraulico polacco (anche se, magari, non la badante rumena, perché quella serve a coprire i buchi di un sistema di welfare tanto esteso quanto lacunoso rispetto a nuovi bisogni).

Fermiamoci un attimo, però. I cosiddetti sovranisti, forti del loro successo elettorale, hanno davvero la situazione sotto controllo? O sembrano piuttosto come gli stregoni di marxiana memoria che hanno evocato forze che ora non sono in grado di controllare? Il Regno Unito è incapace di trovare un modo sensato per farla davvero, la Brexit, e il premier Theresa May si è beccata tre voti contrari del Parlamento sulle proposte di accordo con l’Unione Europea. Mentre qualcuno parla già di un secondo referendum, si sta scivolando verso la possibilità di un’uscita senza accordo con potenziali effetti dirimpenti sull’economia britannica. L’Italia del governo giallo-verde, nel frattempo, allarga i cordoni della spesa corrente per far finta di mantenere una serie di insensate promesse elettorali, ma l’economia rischia di tornare in recessione e l’aumento del debito pubblico rende la prospettiva dell’Italexit, l’uscita del nostro Paese dall’euro, meno fantascientifica che nel passato.

Per carità, non basta criticare i pasticci dei sovranisti al governo per risolvere la crisi della politica tradizionale. Se qualcuno si illude che, passata la nottata, si tornerà al paradiso perduto della lotta tra sinistra riformista e destra conservatrice, dei summit intergovernativi tra leader moderati in quel di Bruxelles, ha fatto male i conti. Per dirla con Salvatore Veca, le radici profonde dell’insorgenza del populismo sovranista – che toccano al cuore la crisi della politica e della democrazia rappresentativa – ne spiegano anche la “resilienza”, la persistenza di un solido radicamento elettorale perfino di fronte a scelte di governo fallimentari.

Sul futuro dell’Europa si scontrano tre linee politiche: (1) quella sovranista di rottamare la costruzione europea; (2) quella conservatrice di non toccare lo status quo; (3) e quella neo-europeista di costruire un’Europa politica con chi ci sta. Questa “terza via” è l’orizzonte che lega tra loro le proposte di questo libro. Una terza via tra l’*euro-ottimismo* inerte di chi spera che – appunto – passi la nottata, l’economia riparta e i consensi dei populistici si asciughino, senza bisogno di cambiare le istituzioni e le politiche europee, e l’*euro-disfattismo* di chi dipinge l’Europa come il capro espiatorio di tutti i nostri mali, sperando di lucrare consensi dal disagio economico e sociale. Intendiamoci: dire che l’Europa deve essere rivoltata come un calzino non vuol dire inseguire i populistici. Vuol dire fare quello a cui ogni europeista dovrebbe aspirare: caricarsi dell’onere della prova rispetto agli strumenti con cui l’Europa può tornare a creare benessere e giustizia sociale. Perché in politica non sei misurato sulle conquiste di ieri, ma sui problemi che risolvi oggi.

Qui nessuno propone di creare un super Stato. E neanche di “cedere sovranità”, come troppe volte abbiamo detto nella nostra retorica. Si tratta di costruire una nuova sovranità intorno a problemi comuni che non avranno soluzione se non a livello europeo. Con chi ci sta, anche arrivando a uno sdoppiamento istituzionale tra chi si accontenta di un mercato unico e chi ambisce a qualcosa di più. Lo so: la storiella della nuova Europa gli elettori l’hanno già sentita. Ci abbiamo fatto molti convegni. Mai una scelta. Per questo serve radicalità nelle scelte, una volta per tutte. Per dirla con il titolo di questo libro, anche se i suoi autori non sono soliti vestire i panni di novelli giacobini, serve una rivoluzione.

Per leggere nella giusta prospettiva le proposte tanto concrete quanto rivoluzionarie del libro, nel loro tentativo di delineare la terza via di cui sopra, dobbiamo mettere in fila tre elementi. Primo, c’è da capire che cosa è andato storto: perché l’Unione Europea, nel mezzo delle crisi che l’hanno colpita (finanziaria, economica e migratoria), è apparsa fuori controllo e lontana dai suoi cittadini. Secondo, c’è da capire che cosa non sta funzionando nella risposta dei sovranisti: perché l’illusione di costruire muri non ci rende padroni a casa nostra, ma schiavi di decisioni prese altrove, magari a Pechino o Mosca. Terzo, c’è da capire che fare: per non ripetere gli errori del passato e trovare una prospettiva che rimetta la costruzione europea sui binari giusti. Altrimenti, anche le proposte che seguono resteranno roba da convegni, senza tradursi in azione politica capace di cambiare il destino di noi europei.

La perdita del controllo: i limiti e gli errori dell’Unione Europea

I ritardi della costruzione europea si misurano su molti piani, da quello geopolitico a quello della difesa e della sicurezza comune. Ma come ci ha spiegato tante volte Sergio Fabbrini, le “crisi multiple” che si sono susseguite dal 2008 a oggi (finanziaria, economica e migratoria) hanno mostrato tutti i limiti dell’Unione Europea, alimentando una crisi di fiducia nei suoi confronti. Una crisi di fiducia sia di input sia di output, come direbbero gli scienziati sociali. *Input*: perché le procedure decisionali appaiono lontane e poco democratiche, sganciate da una vera discussione politica a livello europeo. *Output*: perché le politiche europee che derivano da quelle procedure non danno risposte visibili ai problemi dei cittadini. Come discutono Clementi e Fabbrini, gran parte di questi limiti sono ascrivibili alla prevalenza del metodo intergovernativo su quello comunitario, anche in presenza di scelte che invece richiederebbero che a livello europeo si sviluppasse una dialettica democratica simile a quella che avviene all’interno di ogni paese: con visioni del mondo e piattaforme distinte sui temi che ci accomunano. Ciò ha causato “lo svuotamento delle democrazie nazionali, senza che questo portasse a una dialettica politica sovranazionale”. I casi della politica economica e di quella migratoria sono lampanti. E mostrano non solo il deficit istituzionale dell’Europa, ma anche l’incapacità delle sue leadership politiche di capire la portata di problemi comuni la cui soluzione non può che arrivare da risposte comuni.

Prendiamo l’esempio della politica economica. La risposta macroeconomica alla Grande Recessione da parte dei paesi europei è stata tardiva e inefficace. Come discutono Selma Mahfouz e Jean Pisani-Ferry nel loro “*À qui la faute?*”, mentre gli Stati Uniti hanno continuato una politica fiscale espansiva dal 2009 al 2012, nella testa dei leader europei, già nell’ottobre del 2009 al vertice di Göteborg, c’è solo il tema del consolidamento fiscale, cioè di come rientrare dai deficit creati da politiche espansive prese in maniera frettolosa e scarsamente coordinata per rispondere alla crisi finanziaria innescata dal fallimento di Lehman. Al G20 di Toronto della primavera del 2010, la divisione è plastica: Obama parla di crescita e fragilità della ripresa, la Merkel solo dei rischi legati a un eccesso di indebitamento pubblico. Come racconta Carmelo Cedrone nel suo “*Dentro l’Europa*”, riflettendo sulla sua esperienza nel Comitato economico e sociale europeo in rappresentanza del sindacato, durante gli anni della crisi, non solo non si poteva parlare di eurobond, ma anche la parola “crescita” era un tabù nei documenti ufficiali, come se quella mera invocazione fosse un cedimento al lassismo dei paesi indebitati del Sud Europa. Al punto che nel vertice europeo del dicembre 2012 la parola crescita scompare misteriosamente dal documento finale nel silenzio generalizzato.

Certo, la politica monetaria farà la sua parte, ma si dovrà attendere l'estate del 2012 con il "whatever it takes" di Mario Draghi. Quanto tempo perso nel frattempo. E il mancato coordinamento tra politica monetaria e politica fiscale continuerà a produrre effetti negativi. Invece di usare i margini di flessibilità esistenti per fare politiche anti-cicliche di fronte a una crisi eccezionale, l'Unione Europea si è preoccupata solo di inasprire un sistema sempre più barocco di regole fiscali: *Six-Pack* nel settembre 2010, *Two-Pack* nel novembre 2011, *Fiscal compact* nel dicembre 2011. In due anni, le regole sulla disciplina di bilancio sono passate da meno di 30 a più di 120 pagine, con l'aggiunta di indicatori statistici, come il famigerato *output gap*, alla cui stima – sempre difficile e discrezionale – si sono finite per affidare le tasse e i servizi dei cittadini europei. Risultato: la morte della politica.

È solo quando i buoi sono scappati che si prova a chiudere la stalla con clausole di flessibilità negoziata tra singoli paesi e Unione Europea, anche su spinta del governo italiano presieduto da Matteo Renzi. Anche in patria, qualcuno rispolvera lo stereotipo dell'Italietta innamorata della spesa in disavanzo, ma quella battaglia per una maggiore flessibilità serviva a tutta l'Europa. E l'Italia non aveva niente di cui vergognarsi: prima di chiedere quelle clausole, il nostro Paese aveva iniziato uno sforzo di riforme strutturali, inanellato una sequenza record di avanzi primari e dimezzando le procedure d'infrazione. A nessuno sfuggiva (o sfugge) che la crescita potenziale dipende dalle riforme, dagli investimenti (in primis in capitale umano) e dall'aggiustamento strutturale del nostro tessuto produttivo. Ma ciò non toglie che in certi frangenti servano politiche congiunturali in grado di dare ossigeno a famiglie e imprese. Come nel caso della morte di Mark Twain, la notizia sulla fine delle fluttuazioni economiche, sbandierata da alcuni negli anni '90, era a dir poco esagerata. Nessuno proponeva di fare politiche pro-cicliche, ma di riappropriarsi di politiche anti-cicliche senza le quali la ripresa rischiava di rallentare e le riforme di impantanarsi. Come poi è avvenuto.

Per carità, come spiegano Galasso e Tabellini, l'incapacità dell'Italia di usare la leva del deficit per contrastare la recessione nasceva più dal nostro enorme debito pubblico che dalle regole europee. La colpa era da cercare all'interno dei nostri confini e nelle politiche sbagliate del passato. Altri paesi, senza il fardello del debito, le regole fiscali le hanno violate senza traumi. Ma ciò non toglie che quel sistema barocco di regole e, soprattutto, la leadership collettiva dell'Europa abbiano rallentato l'uscita dalla crisi. Gli errori di valutazione dei politici europei hanno riguardato due elementi: (1) la convinzione che la ripresa fosse già ripartita e non ci fosse bisogno di mantenere politiche espansive un po' più a lungo; (2) la sottostima degli effetti recessivi del consolidamento fiscale in una fase in cui sia la ripresa sia le aspettative di famiglie e imprese restavano fragili (la sottostima dei cosiddetti "moltiplicatori"). Questi errori non sono derivati solo da valutazioni economiche sbagliate, ma da ritardi politici. Due su tutti: (1) la mancanza di fiducia tra paesi europei; (2) l'incapacità di capire la componente comune dei problemi che l'area euro stava vivendo.

Durante la Grande Recessione, l'Europa è rimasta bloccata da quello che gli scienziati sociali chiamano "dilemma del prigioniero", cioè l'incapacità di cooperare in vista di un obiettivo comune. I paesi del centro, Germania in testa, avrebbero dovuto accettare un po' d'inflazione in più e un po' d'austerità in meno, ma temevano che i paesi della periferia si sarebbero limitati a vivacchiare senza fare riforme. I paesi della periferia temevano invece che la sola disciplina fiscale li avrebbe avvitati in una spirale recessiva, come purtroppo è avvenuto. È per questo che le regole fiscali sono sempre un po' stupide, perché ti legano le mani anche quando avresti bisogno di discrezionalità. Ma non sono lì per stupidità. Esistono, piuttosto, per assenza di fiducia. Gli europei le hanno inasprite perché non si fidavano l'uno dell'altro. E noi italiani le abbiamo recepite, anche in Costituzione, perché non ci fidavamo di noi stessi. Il secondo limite politico è stato la sottostima della componente comune dei nostri problemi. Come scrivono ancora Mahfouz e Pisani-Ferry: "nel mezzo della crisi, l'Europa, questa costruzione collettiva, è preda della sindrome OHIO – *Own House In Order* – secondo la quale il successo collettivo non esige altro che il rispetto delle discipline individuali". Errore fatale.

L'illusione del controllo: l'ascesa e le fregature dei sovranisti

I limiti della politica economica e sociale dell'Europa non abbracciano solo le politiche congiunturali e l'uscita dalla Grande Recessione, ma anche le riforme strutturali in grado di governare la

globalizzazione facendosi carico di chi ne rimane ai margini. Il tema di come governare la globalizzazione, per compensarne i “perdenti”, ci accompagna da decenni nei nostri convegni. E non è un tema solo europeo, basti pensare all’ascesa di Trump negli Stati Uniti. Ma dall’Unione Europea ci si aspettava qualcosa di più, in virtù del suo modello sociale e del fatto che rappresenta un’esperienza unica di governo sovranazionale.

Negli scorsi decenni, le disuguaglianze tra paesi si sono ridotte e milioni di persone sono uscite dalla miseria in tutto il mondo, anche – se non soprattutto – grazie alla globalizzazione. Ma i contraccolpi sulle disuguaglianze interne ai paesi sviluppati sono stati palpabili e mal governati. La distribuzione del reddito è diventata meno egualitaria, con l’1 per cento che sta in alto sempre più ricco e il 50 per cento che sta in basso sempre più povero. Oggi nel mondo ci sono 8 individui che detengono la stessa ricchezza di 3,6 miliardi di persone più povere. Sono aumentate le disparità nell’istruzione, nelle opportunità sociali, nei benefici a cui si accede in base all’impresa o al territorio in cui si lavora. La classe media è entrata in una spirale di aspettative decrescenti per un mercato del lavoro sempre più polarizzato tra lavori appaganti e lavori sottopagati. Si è creato un “Quinto Stato” di persone esposte all’incertezza, privo di tutele pubbliche e sindacali, senza un’agenda politica, “straniero a casa sua” per mancanza di riconoscimento sociale. E la crescita di questo Quinto Stato, non a caso, è stata accompagnata da un aumento dei profitti da monopolio, o da scarsa concorrenza, e da una forte riduzione della quota di Pil destinata al fattore lavoro.

Quando i muri invisibili delle disuguaglianze dividono persone e territori, generi e generazioni, c’è poco da stupirsi se prima o poi ha la meglio chi i muri vuole costruirli davvero, fermando il cambiamento e dando un effimero senso di protezione. Gli economisti usano un termine un po’ asettico per descrivere gli effetti collaterali di un cambiamento che nonostante tutto può restare a somma positiva: “costi di aggiustamento”. Se il capitale e il lavoro si spostano da un settore all’altro, da un paese all’altro, possono restare disoccupati per un certo periodo di tempo. E questi costi di aggiustamento possono ricadere su specifiche zone geografiche o gruppi della popolazione. Per dare risposte politiche convincenti, servono due passaggi: capire quali (e quanto grandi) sono i costi di aggiustamento; chiederci se (e come) possiamo compensare chi li subisce in prima persona. Perché l’opposizione al cambiamento da parte di chi ne subisce i costi sulla propria pelle è non solo comprensibile ma legittima. Spetta alla politica creare le condizioni per rimuovere questa opposizione. E questo vale per il commercio internazionale come per le altre trasformazioni strutturali dell’economia, a partire dal progresso tecnologico.

Una vecchia canzone di lavoro cantata nell’Ottocento dai lavoratori afro-americani degli Stati Uniti (divenuta in seguito una ballata blues e anche un pezzo jazz, come ci racconta Arrigo Polillo) parla della storia di John Henry, un erculeo lavoratore occupato nella costruzione del *Big Bend Tunnel*. L’ingenuo e generoso John lancia una sfida alla perforatrice pneumatica, introdotta da poco, nella convinzione che non avrebbe mai potuto soppiantare un uomo con buoni muscoli. Si illudeva, ovviamente, e la sfida nella gara con la macchina lo vede soccombere. Ebbene, con tutta la buona volontà della politica, è davvero difficile pensare di andare a dire al John Henry di turno che lui non è altro che un costo di aggiustamento, e che il nostro aiuto nei suoi confronti passerà attraverso la formazione, la riqualificazione e le riforme strutturali. Se non siamo in grado di far toccare con mano queste promesse, al povero John non resta che un’alternativa: andare a sbattere la testa nella sfida impossibile contro la trasformazione strutturale della società e dell’economia. Non è un caso se, come ricostruisce Gianmarco Ottaviano nella sua “Geografia economica dell’Europa sovranista”, il voto ai partiti sovranisti o populistici si concentra laddove ci si aspetta che siano più forti i costi di aggiustamento imposti dal cambiamento dell’economia. Molti studi mostrano come il voto a favore della Brexit abbia prevalso nelle circoscrizioni con livelli d’istruzione più bassi, maggiore tradizione manifatturiera, salari più bassi e disoccupazione più alta, maggiore crescita dell’immigrazione (soprattutto dall’Est Europa), maggiori tagli ai servizi della sanità pubblica. Anche i perdenti, nel loro piccolo e come le formiche, s’incazzano. E così è avvenuto.

Di fronte a questi problemi, i sovranisti non hanno soluzioni, se non illusorie. Lo si vede una volta che prendono il potere e si confrontano con la responsabilità di governare. Ci dicono: fermate il mondo, vogliamo scendere. Ma non si sa per andare dove. Come se non bastasse, non

sono neanche in grado di costruire alleanze politiche all'interno dell'Europa per almeno provare a realizzare le finte soluzioni che propongono. Con buona pace del riprendersi il controllo: con loro non si vede neanche l'ombra di qualche forma di controllo. Del caos aperto dal referendum sulla Brexit abbiamo detto. Ma il caso italiano è istruttivo perché si tratta del primo grande paese fondatore dell'Unione Europea in cui governano due forze che hanno fatto una campagna elettorale apertamente contro l'euro, salvo palleggiare a centrocampo con dichiarazioni neutre e fintamente responsabili una volta andate al governo.

In Italia, la politica del governo giallo-verde è fatta di sola spesa corrente, finanziata con nuovi debiti o risorse fasulle perché coperte da futuri aumenti delle tasse che si dice di voler poi cancellare, per distribuire soldi a pioggia o tutelare i soliti noti del welfare all'italiana (elargendo, per di più solo in via temporanea, pensioni anticipate anche a chi non è in difficoltà e indipendentemente dall'invecchiamento della popolazione). Niente di niente sul lavoro, sulla crescita, sugli investimenti, sulla natalità, sulla non-autosufficienza, sui veri invisibili del nostro stato sociale. Ma il problema non sono solo le priorità sbagliate. Le scelte che la maggioranza di governo sta scrivendo non più sulla sabbia dei programmi elettorali, ma sulla pietra dei diritti acquisiti, lasciano spazio solo a tre scenari possibili: (1) aumentare le tasse dal 2020 per un volume maggiore di quanto fatto dal governo Monti in condizioni di emergenza finanziaria e, ancora una volta, con l'economia in recessione; (2) rimangiarsi le promesse e tagliare già dal prossimo anno gli interventi fatti o annunciati da 5 Stelle e Lega; (3) uscire dall'euro. Quarto non è dato. Non è un caso che gli esponenti intellettualmente più onesti della maggioranza facciano fatica a nascondere l'unico, vero, orizzonte che sta dietro a questo bluff: recuperare la sovranità monetaria. Uscire dall'euro è l'unica follia che può dare un senso a una politica economica che un senso non ce l'ha. Non solo per riportare la sovranità monetaria da Francoforte a Roma, ma per rimetterla nelle mani della politica, senza quella fastidiosa indipendenza di cui gode la Banca d'Italia dopo il "divorzio" dal Tesoro avvenuto nel 1981. Cambiamento sì, ma con lo sguardo rivolto al passato. Un passato i cui danni pesano ancora come un macigno sulla nostra economia e sulle generazioni future. Come se l'uscita dall'euro non mettesse pesantemente a rischio i risparmi e i salari degli italiani. Come se, euro o non euro, potesse esserci un futuro per un paese che spende più in interessi sul debito che asili. Con buona pace, di nuovo, del riprendersi il controllo: se la politica non torna a prendersi cura del futuro, il futuro continuerà a fare paura.

Le alleanze all'interno dell'Europa, dicevamo. Anche su questo le fregature dei sovranisti cominciano a essere evidenti. Salvini può convincere il premier ungherese Orbán a farsi qualche selfie con lui lungo il muro che sta costruendo con tanto di filo spinato, rievocando spettri tristi e pericolosi che speravamo l'Europa si fosse lasciata alle spalle per sempre, ma non lo convincerà mai a farsi carico di una politica migratoria comune, senza la quale un paese come l'Italia sarà sempre esposto a shock difficili da controllare. Può fare campagna elettorale con l'estrema destra tedesca o con quella austriaca, ma non le convincerà mai a farsi carico di una politica di bilancio comune, senza la quale un paese con il debito pubblico dell'Italia sarà sempre esposto a shock finanziari. I sovranisti dell'Est Europa sono stati chiari: ci interessano i fondi strutturali e le vostre fabbriche, ma non i problemi in comune che abbiamo. I sovranisti del Nord Europa sono stati altrettanto chiari: ci interessano i vostri consumatori, ma non intendiamo farci carico di un'Italia indebitata e stagnante, patria di pigrone che chiedendo ai nostri elettori di pagare il conto della loro irresponsabilità. Per la serie: c'è sempre un nordista più al Nord di te che ti dà del "terrone". È inutile girarci intorno. I sovranisti non sono capaci di costruire una nuova Europa. Possono soltanto distruggerla.

Rivoluzione Europa: subito e con chi ci sta

Essere franchi sui limiti e sugli errori dell'Unione Europea non vuol dire dipingerla come un fallimento o, peggio ancora, farne il capro espiatorio di problemi globali dei quali non ha colpa. Per dirla con Ludovico Geymonat, la severità di giudizio è sempre più appuntita verso le cose che ci sono più care. Ed è un bene che sia così, se ci spinge a prendercene cura. Oggi amare l'Europa vuol dire cambiarla. Partendo dalle tante conquiste europee, che non sono solo – e dico poco – la pace

in un continente devastato da due conflitti mondiali soltanto nel secolo scorso, la moneta, il mercato unico, gli scambi culturali e i passi avanti sulle politiche di coesione: dall'ambiente alla cooperazione per lo sviluppo, dalla tutela della concorrenza alla privacy, l'Unione Europea ha tanto da insegnare al resto del mondo. Allo stesso tempo, essere altrettanto franchi sul vicolo cieco in cui ci stanno conducendo i sovranisti al potere non vuol dire illudersi che lasceranno presto il campo politico e tutto tornerà come prima. Serve un big bang in grado di rilanciare la costruzione europea, per riavvicinarla ai suoi cittadini e agli ideali dei suoi padri fondatori. Le leve di questa rivoluzione per noi sono le proposte contenute nei quattro capitoli di questo libro: (1) sdoppiamento istituzionale, (2) Unione fiscale, (3) Unione sociale, (4) politica industriale.

Sdoppiamento istituzionale

Il capitolo di Clementi e Fabbrini dimostra che sono le istituzioni europee che devono cambiare, non solo le politiche europee, checché ne dicano molti conservatori dello status quo che ancora si annidano a Bruxelles e non solo. Il metodo intergovernativo applicato a problemi che in buona parte hanno una componente comune non funziona, prigioniero com'è delle distorsioni e della volatilità delle competizioni elettorali nazionali che si susseguono ogni anno nei paesi europei. Come scrivono, "l'Unione è giunta a un punto di svolta storica", che deve "consentire a chi vuole o ha bisogno di creare un'unione sempre più stretta di fare passi in avanti e, allo stesso tempo, garantire che tutti partecipino al mercato unico (a condizione che rispettino i criteri dello stato di diritto)". Non si tratta di creare un club sportivo a cui tutti si iscrivono e poi alcuni giocano a calcetto e altri a tennis: anche l'integrazione differenziata per singole materie non ci porterebbe da nessuna parte, creando ancora più confusione istituzionale e allontanando i processi decisionali dalla vita delle persone. Serve un nuovo patto politico, chiaro e solenne, con chi ci sta. Preservando (ed eventualmente allargando) il mercato unico e consentendo che si formi al suo interno un gruppo ristretto di paesi pronti a dar vita a un'unione federale.

Non stiamo parlando di creare né un super Stato europeo né un'associazione di stati europei, ma un'unione federale che costruisca una nuova sovranità su un nucleo forte ma circoscritto di problemi comuni, lasciando alla sovranità nazionale tutto il resto (sì, perché ci sono alcuni temi di cui adesso si occupa l'Unione Europea che possono tranquillamente tornare alla gestione dei singoli stati). Al centro dell'unione federale dovrebbe crearsi uno spazio politico e di discussione pubblica genuinamente europeo. Servono – anche se Clementi e Fabbrini non si spingono fino a lì – un Presidente eletto dai cittadini europei, un Parlamento che legifera e strumenti di partecipazione permanenti. Per arrivare a tanto, serve chiarezza su alcuni punti istituzionali: l'unione federale si fa con chi ci sta, senza poteri di veto, e creando nuove istituzioni. E serve chiarezza su alcuni punti politici: se la Germania è terrorizzata dagli elementi redistributivi che potrebbero sorgere in un'unione federale, non andiamo da nessuna parte. È sempre Fabbrini, sul "Sole 24 Ore" del 28 aprile 2019, a metterci in guardia dal rischio di un ritorno della "questione tedesca", dal rischio che in un mondo che sta diventando nazionalista anche la Germania finisca per diventare tale. Non mancano segnali preoccupanti. Da questo punto di vista, il vero elettore mediano di una nuova idea d'Europa parla tedesco e c'è da lavorare perché faccia le scelte giuste.

Unione fiscale

Il capitolo di Galasso e Tabellini va al cuore dei limiti della politica economica europea negli anni della crisi: l'assenza di una politica fiscale comune capace di accompagnare la politica monetaria in maniera forte e coordinata. Per questo serve una politica di bilancio a gestione europea che completi l'Unione monetaria con un'Unione fiscale per gestire la domanda aggregata, partendo proprio dai paesi dell'Eurozona pronti a compiere questo passo. Si tratta di creare una vera e propria istituzione politica di livello europeo che sia in grado di emettere bond per gestire la domanda aggregata nel caso di crisi economiche e per intervenire nel caso di crisi finanziarie o sovrane sistemiche, usando come garanzia flussi futuri di gettito fiscale ceduti dai paesi aderenti.

Anche in questo caso, si tratta concretamente di costruire una nuova sovranità, affidandola a una politica europea che superi la logica intergovernativa.

Come spiegano Galasso e Tabellini, sarebbero soprattutto i paesi come l'Italia a trarre benefici da questo meccanismo, per il semplice fatto che il nostro debito pubblico e la perdita del ricorso a svalutazioni competitive ci rendono non solo particolarmente vulnerabili a crisi finanziarie, ma incapaci di azionare le necessarie leve congiunturali quando siamo colpiti da una recessione economica. Proprio per questo, però, la loro raccomandazione politica è altrettanto precisa: per convincere i paesi del Nord Europa a creare un'Unione fiscale, l'Italia deve ridurre il suo debito pubblico, abbassando il livello di rischio sistemico, e intraprendere riforme strutturali, aumentando la sua competitività. Non esistono scorciatoie.

Unione sociale

Il capitolo di Ferrera e Leonardi fa un passo ulteriore verso un'unione ancora più stretta. La proposta è quella di creare un'Unione sociale che radichi la cittadinanza europea in uno zoccolo duro di diritti sociali. Passare dall'attuale pilastro sociale a un'Unione sociale non è mero formalismo, perché in questi casi la forma è sostanza e si nutre dei necessari strumenti istituzionali. Come scrivono, "l'esperienza delle federazioni storiche insegna che la creazione di mercati unici e unioni monetarie deve essere integrata da alcuni corollari sociali con funzioni di stabilizzazione sistemica, a sua volta presupposto di adeguati livelli di legittimazione politica". Non si tratta di creare uno stato sociale federale, ma un'unione tra stati sociali, molto diversi tra loro, in modo da aiutarli nell'assicurare protezione ai propri cittadini e promuovere nello stesso tempo "un certo grado di solidarietà paneuropea".

Tra le proposte che avanzano per sostanziare questo zoccolo duro di diritti e programmi sociali, ne ricordo due di particolare portata: uno schema europeo di assicurazione contro la disoccupazione e una *Children Union* per il contrasto alla povertà educativa. Presente e futuro. In particolare, un sussidio europeo per la disoccupazione avrebbe due meriti: uno macroeconomico e uno politico. Rispetto al primo, si creerebbe un meccanismo di stabilizzazione automatica, finanziato con risorse comuni, in grado di assorbire shock che colpiscono in maniera diversa paesi diversi. E lo si farebbe con uno strumento che, a differenza di altri che sono stati proposti, non creerebbe un trasferimento permanente di risorse dai paesi del Nord verso quelli periferici, per il semplice fatto che le dinamiche del mercato del lavoro, nel corso del tempo, hanno mostrato andamenti diversi in entrambe le direzioni nelle due aree. Il secondo vantaggio sarebbe politico. Di fronte all'avanzata dei partiti sovranisti, fare in modo che i disoccupati europei ricevano un assegno firmato dalla nuova Unione rafforzerebbe il consenso intorno a una nuova idea d'Europa.

Su un punto dobbiamo essere chiari, però. Il progetto di un'Unione sociale comporta anche un certo grado di redistribuzione di rischi e risorse tra cittadini europei. Su questo punto non possiamo essere ambigui. È legittimo che la signora Schulz abbia paura che parte delle sue tasse possano aiutare il signor Rossi quando perde il lavoro, ma senza la condivisione di alcuni rischi l'Europa muore. Anche nella costruzione dello stato sociale nazionale, la redistribuzione non è stata un processo semplice, con linee di frattura che hanno attraversato il movimento operaio e le forze politiche socialiste, popolari o liberali. In Italia, c'era chi la redistribuzione la voleva solo al Nord, chi solo per gli operai. Adesso è il momento di fare la stessa scelta a livello europeo. Non possiamo più nascondere la testa nella sabbia.

Una parentesi su fisco, concorrenza e ambiente

Tra parentesi, anche se questo libro non si occupa direttamente di fiscalità, c'è da notare che la difesa del modello sociale europeo e qualsiasi passo in avanti verso elementi redistributivi non può fare a meno di un fisco a misura di ventunesimo secolo. Tanto per iniziare, i paesi europei dovrebbero smetterla di fare competizione fiscale aggressiva tra loro, armonizzando le proprie basi imponibili. E dovrebbero essere più aggressivi in tema di tassazione delle imprese multinazionali.

Quando cambia radicalmente il mondo del lavoro e della tecnologia, dobbiamo cambiare anche come si tassa. Oggi, in proporzione, paga meno tasse Bill Gates di chi assembla i computer per lui. L'anno scorso il cantante Ed Sheeran ha versato più soldi al fisco britannico di Starbucks e Amazon. Non ha senso. In un'economia sempre più immateriale non è accettabile che anche la base imponibile sia immateriale, perché chi ha potere economico la sposta da qualche altra parte. Il progetto Beps (*Base erosion and profit shifting*) dell'Ocse e del G20 ha frenato le pratiche più opportunistiche di pianificazione fiscale internazionale. Ma non possiamo nasconderci dietro le difficoltà che esistono nel determinare la connessione tra utili e territorio: è arrivato il momento di fare qualcosa, se necessario anche in via unilaterale a livello europeo. Se aspettiamo il treno degli accordi multilaterali, rischiamo di perdere quello dell'equità.

I paesi europei potrebbe adottare subito una misura unilaterale in chiave anti-elusiva: una "minimum tax" sugli utili prodotti dalle multinazionali estere. Questa proposta può essere riassunta in questo modo: la multinazionale continua a determinare il suo imponibile e pagare le imposte secondo le regole ordinarie. Tuttavia, questo risultato andrà confrontato con il peso di determinati indicatori, quali per esempio beni, forza lavoro e fatturato in un paese europeo rispetto a quelli nel resto del mondo. In altre parole, se il 10 per cento del fatturato-forza lavoro-beni del gruppo si trova in quel paese, allora almeno il 10 per cento degli utili dovranno essere dichiarati lì. Se il gruppo lo ha già fatto sulla base delle regole ordinarie, nessun problema. In caso contrario, scatta il meccanismo di rideterminazione (con eventuale credito per le imposte pagate all'estero su quel reddito) che riporta nei paesi europei quanto prodotto a casa loro. La stessa determinazione che l'Europa sta mostrando nella difesa della concorrenza (senza sudditanze psicologiche verso i giganti dell'economia digitale) e nella tutela del pianeta (contrastando l'involuzione degli Stati Uniti di Trump in materia di riscaldamento climatico e difesa del pianeta), dovrebbe tirarla fuori in tema di fiscalità internazionale. Fisco, concorrenza, ambiente: ecco tre temi sui quali l'Europa può prendersi la leadership per creare un'economia mondiale più forte e più giusta.

Politica industriale

Il capitolo di Firpo e Montanino argomenta che, se l'Europa ambisce a una qualche forma di leadership industriale nel futuro, "non può prescindere da un vero mercato unico integrato, soprattutto nel campo del digitale, dell'energia e dei capitali". L'Europa sta perdendo il treno dell'innovazione. La classifica delle multinazionali più innovative è dominata da colossi statunitensi o asiatici. Senza un mercato ampio e un "ecosistema denso" (fatto di università di eccellenza, canali di trasferimento tecnologico, regole che favoriscano l'assunzione del rischio, capitale umano di qualità e capitali pubblici e privati che si dirigano in maniera forte verso gli impieghi più produttivi) è impensabile che anche le imprese di successo possano espandersi rapidamente e reggere la competizione internazionale. Le imprese europee non possono essere lasciate sole in uno scenario di competizione globale sempre più aggressiva e muscolare, dove anche gli stati devono fare la loro parte pur tenendosi alla larga da politiche protezionistiche.

Firpo e Montanino indicano due macro ambiti in cui l'Europa può dispiegare la sua leadership: "quello della decarbonizzazione e della transizione energetica verso processi di produzione circolari e ancor più sostenibili sotto il profilo ambientale, che l'Europa ha scelto di percorrere in maniera assai più decisa di molti altri paesi"; e "quello della rivoluzione tecnologica e di una trasformazione digitale del manifatturiero foriera di maggiore efficienza, di crescente servitizzazione e di nuovi modelli di business a misura di un consumatore sempre più centrale e interconnesso, su cui l'Europa sembra scontare un ritardo maggiore rispetto ai giganti *high tech* americani e asiatici". Allo stesso tempo, la loro proposta per una politica industriale europea non nasconde la necessità di un'azione strategica: "costruire una strategia ambiziosa per il rilancio della competitività dell'industria europea a partire dall'individuazione di catene del valore strategiche". Di nuovo, potenziando strumenti di *governance* comunitaria a livello europeo per non restare impantanati nelle tensioni e nello stallo del metodo intergovernativo.

Il tempo della politica

Le proposte contenute in questo libro hanno bisogno di scelte immediate. Domani potrebbe essere troppo tardi per salvare la costruzione europea. E hanno bisogno della politica. Di alleanze politiche e sociali per disegnare un mondo nuovo. Gli anti-sovrani ripetono spesso che serve una coalizione ampia “da Macron a Tsipras”, ma di che cosa parlano esattamente? Un’armata Brancaleone soltanto “contro” i sovranisti e non “per” un’idea di Europa non avrebbe nessuna possibilità di successo. Queste forze sono pronte a trovare un terreno comune nelle proposte di cui sopra o in altre parimenti rivoluzionarie? E le forze europeiste in Italia sono pronte a fare la loro parte? Quasi incredibilmente, anche dopo anni di crisi di fiducia verso tutte le istituzioni nazionali ed europee, il 45 per cento degli italiani continua a ritenere che, tutto considerato, l’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea sia “una cosa positiva” (contro il 24 per cento di chi la considera “una cosa negativa” e il 24 per cento di chi risponde né l’una né l’altra). Il numero di chi la valuta positivamente sale all’87 per cento tra gli elettori del Partito democratico e di Più Europa e si attesta sul 68 per cento tra gli elettori che non sanno per chi votare. Possibile che, partendo da questi numeri, nessuno sia in grado di trasformare in politica una nuova idea di Europa? Facendo capire agli italiani che, per un paese col nostro debito pubblico e con la sua collocazione geografica nel cuore del Mediterraneo, questa nuova idea di Europa è prima di tutto una questione vitale di interesse nazionale.

Al momento questo scatto non si vede. Così come non si vede la consapevolezza dell’urgenza delle scelte di cui abbiamo bisogno. Le classi dirigenti europee, di fronte alla spavalderia dei sovranisti, sembrano afone e inerti. Nel 2011, in un libro collettivo sulle riforme utili per l’Italia, mi è capitato di rispolverare la descrizione delle classi dirigenti di una democrazia in crisi fatta da Ignazio Silone, per bocca di Tommaso il Cinico, nel suo bellissimo libro “La scuola dei dittatori”. È una descrizione che, purtroppo, si attaglia bene anche alle leadership politiche dell’Europa: “Una classe dirigente in declino vive di mezze misure, giorno per giorno, e rinvia sempre all’indomani l’esame delle questioni scottanti. Costretta a prendere decisioni, essa nomina commissioni e sottocommissioni, le quali terminano i loro lavori quando la situazione è già cambiata. Arrivare in ritardo significa chiudere la stalla quando i buoi sono già scappati. Significa anche illudersi di evitare le responsabilità, lavarsene le mani, per mostrarle bianche e pure agli storici futuri. Il colmo dell’arte di governo per i democratici dei paesi in crisi sembra consistere nell’incassare degli schiaffi per non ricevere dei calci, nel sopportare il minor male, nell’escogitare sempre nuovi compromessi per attenuare i contrasti e tentare di conciliare l’inconciliabile”. Sembra la cronaca degli ultimi anni, anche in Europa. Ma non è un destino ineluttabile, se la politica tornerà a fare il suo mestiere.

Cari europei, sveglia. Riprendiamoci il controllo.

Riferimenti bibliografici

Bénassy-Quéré, Agnès e Francesco Giavazzi (2017), *Europe’s Political Spring: Fixing the Eurozone and Beyond*, CEPR.

Cedrone, Carmelo (2019), *Dentro l’Europa. Cambiare per rafforzarla*, Ponte Sisto.

Fabbrini, Sergio (2017), *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l’Europa*, Laterza.

Ferrera, Maurizio (2016), *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Laterza.

Mahfouz, Selma e Jean Pisani-Ferry (2016), *À qui la faute? Comment éviter les erreurs économiques*, Fayard.

Nannicini, Tommaso (2011), *Non ci resta che crescere*, Università Bocconi Editore.

Ottaviano, Gianmarco (2019), *Geografia economica dell’Europa sovranista*, Laterza.

Polillo, Arrigo (1975), *Jazz. La vicenda e i protagonisti della musica afro-americana*, Mondadori.

EUROPA 21 SECOLO

Silone, Ignazio (1962), *La scuola dei dittatori*, Mondadori.

Veca, Salvatore (2019), *Qualcosa di sinistra. Idee per una politica progressista*, Feltrinelli.

Proposte

Sdoppiamento. Perché serve un nuovo patto politico e istituzionale

di Francesco Clementi e Sergio Fabbrini

Una costituzione duale

Il processo di integrazione inizia nella metà del secolo scorso con l'obiettivo di dare una risposta ai decenni di conflitti precedenti in un'epoca in cui le relazioni economiche e le questioni sociali riguardano dimensioni ben superiori rispetto a quelle di una singola nazione. Col passare degli anni gli Stati diventano sempre più interdipendenti e hanno bisogno di strutture istituzionali in grado di dare una risposta a esigenze di carattere sovranazionale. Inizialmente il processo di integrazione viene guidato da istanze prevalentemente di natura economica e finalizzato alla formazione del più grande mercato unico d'occidente, ma già con il trattato di Roma del 1957 appare chiaro che il progetto abbia una portata ben più ampia. Dopo 30 anni di guerre ci si rende conto che un'organizzazione internazionale basata su accordi interstatali non sarebbe sufficiente a governare un sistema di paesi interdipendenti, ma con interessi potenzialmente divergenti. Pertanto i paesi europei avviano un percorso che porta alla formazione dell'Unione europea come la conosciamo oggi e che, tra le altre cose, garantisce quasi un secolo di pace al mondo occidentale.

Fino alla fine degli anni '80 gli Stati europei possono contare su un alleato fondamentale come gli Stati Uniti che garantisce la sicurezza militare (attraverso la Nato) e una copertura politica addirittura interna al continente (Calleo 2001), ma con la riunificazione tedesca e la fine della Guerra fredda si manifesta l'esigenza di accelerare il processo di istituzionalizzazione dell'Europa. Nel 1991 gli stati europei si riuniscono nella conferenza intergovernativa che dà vita al trattato di Maastricht e per la prima volta si ufficializza l'intenzione di portare avanti un progetto di integrazione che superi il confine della regolazione del mercato fino a includere la politica estera, la sicurezza e la giustizia comunitaria, oltre che l'unione monetaria. La sintesi di una lunga serie di trattati arriva con l'approvazione del trattato di Lisbona del 2007.

Portare uno Stato nazionale a centralizzare parte della sua sovranità in un'organizzazione su cui ha minor possibilità di controllo non è cosa semplice. Testimonianza di ciò sono le difficoltà che i governi devono affrontare anche internamente fin dall'inizio degli anni 2000 con le sconfitte ai referendum francese e olandese del 2005 e quella al referendum irlandese del 2008. Queste difficoltà portano a un compromesso che garantisce ulteriore integrazione in settori precedentemente non considerati all'interno del dibattito europeo come la politica estera e la sicurezza oltre che la giustizia e gli affari interni. La condizione per procedere verso una società europea unita in un'unica organizzazione è che queste politiche rimangano in qualche modo sotto la diretta influenza dei governi nazionali. All'interno dell'eurozona emerge invece il problema della gestione delle politiche monetarie e economiche. Per quanto riguarda la moneta comune, la sua gestione viene affidata a un organo che garantisca l'indipendenza della politica monetaria rispetto agli esecutivi, come avviene in tutte le democrazie sviluppate. La gestione della moneta viene quindi affidata alla Bce. Le politiche a essa legate (quelle fiscali e di bilancio) invece vengono lasciate ai governi nazionali. Un assetto di questo tipo lascerebbe però ampio spazio a comportamenti imprudenti dei governi nazionali dando luogo al cosiddetto *azzardo morale*. Per questo motivo si decide di introdurre regole comuni sui limiti della discrezionalità nazionale riguardo le finanze pubbliche. Questi limiti confluiscono nel patto di stabilità e crescita. Anche in questo caso si decide di lasciare

ampi poteri di controllo ai governi nazionali. Per ciò che riguarda invece le politiche del mercato comune, l'Ue prosegue verso l'istituzione di una procedura decisionale che si fonda su una struttura democratica e sulla dialettica politica, senza (o con minime) ingerenze da parte dei governi nazionali.

Si può quindi dire che sia all'interno dell'Ue che all'interno dell'eurozona siano stati istituzionalizzati due regimi decisionali diversi: il *metodo comunitario* per ciò che riguarda il mercato comune e il *metodo intergovernativo* per tutte le altre politiche strategiche.

Il metodo comunitario

Come detto questo regime decisionale assicura una dialettica democratica simile a quella delle democrazie, seppur nel contesto di un'organizzazione sovranazionale. È basato sull'interazione tra le quattro principali istituzioni europee: la Commissione, il Parlamento, il Consiglio europeo e il Consiglio dei ministri. Ha un'amministrazione multinazionale e indipendente che garantisce che il potere negoziale di un paese non possa prevalere sull'interesse comunitario. La Commissione è inoltre dotata di elevate competenze tecniche e ha il monopolio dell'iniziativa legislativa e sottopone a Parlamento e Consiglio dei ministri direttive e regolamenti. Il Parlamento è l'organo legislativo direttamente eletto dagli europei e vota a maggioranza semplice o assoluta intervenendo nel processo legislativo che è condiviso con il Consiglio dei ministri (composto dai ministri settoriali dei paesi Ue) il quale vota a maggioranza qualificata.

La Commissione condivide invece il potere esecutivo con il Consiglio europeo (formato dai primi ministri dei paesi membri) che ha però una funzione prevalentemente di indirizzo politico e raramente decisionale. Il potere giudiziario è invece affidato alla Corte di giustizia europea che assicura il rispetto dei trattati, risolve i conflitti di competenza e sanziona eventualmente le istituzioni o gli Stati membri. Un ulteriore passaggio fondamentale verso una completa democratizzazione di questo modello decisionale è stato la scelta dello *Spitzenkandidat* che ha consentito l'elezione diretta del presidente della Commissione europea da parte dei cittadini dell'Ue nel 2014. Il trattato di Maastricht infatti stabilisce che debba essere il Consiglio europeo a nominare il presidente della Commissione, ma il trattato di Lisbona ha sancito che questo debba essere approvato dal Parlamento. Nel 2014 per la prima volta i partiti europei hanno identificato il loro candidato prima delle elezioni e il Parlamento ha costretto il Consiglio europeo a nominare Jean-Claude Juncker, candidato del partito di maggioranza relativa: il Partito popolare europeo. La capitolazione del potere decisionale del Consiglio europeo nell'elezione del presidente della Commissione rappresenta certamente un passo in avanti verso la democratizzazione dell'Ue come sistema sovranazionale, ma è comunque vero che molti altri passi avanti andranno ancora fatti. Il Consiglio europeo ha infatti mantenuto il controllo sulla nomina dei restanti 27 membri della Commissione che rispondono spesso a dinamiche politiche nazionali piuttosto che europee.

Il metodo intergovernativo

Per ciò che non riguarda il mercato unico il trattato di Lisbona ha istituzionalizzato un regime decisionale che pone al centro del processo i governi nazionali. Si tratta delle politiche che sono state tradizionalmente al cuore della sovranità nazionale (come la politica estera, di difesa, sicurezza, dell'ordine interno e della giustizia, oltre che la politica economica dell'eurozona). In queste politiche, l'integrazione si svolge attraverso il coordinamento volontario dei governi nazionali, non già attraverso le leggi (direttive o regolamentazioni). Il Trattato chiarisce, per esempio, che la politica estera non può essere oggetto di iniziative legislative. Ciò esautorava il controllo della Corte di giustizia sugli atti e priva il Parlamento della possibilità di esercitare una funzione di controllo. La stessa Commissione perde la sua prerogativa di iniziativa legislativa e diventa un mero supporto tecnico dei governi nazionali.

Le decisioni vengono prese all'interno dei singoli Consigli dei ministri competenti, ma soprattutto all'interno del Consiglio europeo (entrambi espressione della logica intergovernativa). Quest'ultimo decide all'unanimità. Ciò significa che i governi nazionali dispongono di un potere

di veto sulle decisioni del Consiglio europeo, il che rende più complesso approvare un provvedimento e rischia di portare alla paralisi il processo decisionale (come vedremo in seguito). Non appare chiara, in questo regime decisionale, la separazione tra poteri legislativo ed esecutivo, considerando che il Parlamento non esercita alcun ruolo decisionale e il Consiglio dei ministri si limita spesso ad attuare le indicazioni politiche del Consiglio europeo.

È tuttavia indubbio che negli ultimi anni il Consiglio europeo abbia acquisito sempre maggiore rilevanza assumendo il ruolo di un esecutivo politico collegiale. Ciò è avvenuto anche in risposta alla politicizzazione della Commissione, giustificata dalla legittimazione che ha ricevuto dal Parlamento attraverso il meccanismo dello *Spitzenkandidat*. È percepibile un conflitto latente tra le due istituzioni nell'affermare il proprio predominio politico (1). Commissione e Consiglio europeo lavorano spesso in maniera parallela, anche se non sempre vi è un coordinamento nei loro indirizzi programmatici. A testimonianza di ciò, basti ricordare che nel settembre 2017 il presidente Juncker presentò un vero e proprio programma di governo che non è stato però mai menzionato nei documenti o conclusioni ufficiali del Consiglio europeo. Il Consiglio dei ministri invece, esautorato dalla funzione di indirizzo politico, ha assunto maggiormente le veci del potere legislativo.

Appare indubbia la labile separazione dei poteri in tale regime decisionale. Anche il potere giudiziario appare ridimensionato, proprio perché in queste politiche si decide (spesso) senza ricorrere a provvedimenti legislativi. L'unico ambito in cui la Commissione ha un ruolo decisionale riguarda le politiche di bilancio. Tuttavia, seppure la Commissione possa attivare le procedure di infrazione nel caso che un Paese non rispetti i parametri stabiliti, la decisione finale su quel Paese spetta comunque all'Ecofin. Certamente, favorire il coordinamento tra gli Stati membri nella gestione di politiche di interesse strategico è molto utile. Tuttavia, poiché queste politiche possono avere forti implicazioni domestiche, la loro integrazione è stata contenuta dai governi nazionali.

Osservazioni

Il metodo comunitario o sovranazionale garantisce una logica decisionale democratica che consente ai cittadini di avere impatti tangibili con l'elezione diretta dei membri del Parlamento europeo e con l'elezione indiretta (nazionale) dei ministri del Consiglio. Questo non è il caso del metodo intergovernativo in cui il ruolo delle istituzioni sovranazionali è limitato (si pensi alla scarsa influenza decisionale del Parlamento nella politica economica). Il metodo comunitario consente anche maggiore efficienza e dinamicità delle istituzioni che risulta spesso decisiva in contesti caratterizzati da cambiamenti repentini (grazie al voto a maggioranza nelle due istituzioni del legislativo). Il problema è emerso con la crisi finanziaria, occasione in cui le istituzioni intergovernative non sono state in grado di agire rapidamente a causa degli interessi divergenti dei paesi del nord e del sud Europa. Anche su temi di grande rilevanza sociale come l'immigrazione, la paralisi decisionale delle istituzioni intergovernative è sotto gli occhi di tutti. È lo stesso presidente del Consiglio europeo Donald Tusk a confermarlo affermando che "occorre accelerare il nostro lavoro per superare il senso di impotenza che si ha quando interessi politici o inerzia burocratica impediscono di raggiungere risultati".

Appare infatti sempre più chiaro che la convinzione per cui l'Europa possa proseguire sul cammino dell'integrazione grazie unicamente a una discussione organica all'interno del Consiglio europeo non funziona. A maggior ragione perché la discussione risente della ciclicità della politica ed è estremamente influenzata da dinamiche elettorali nazionali. A riprova di ciò, le politiche che riguardano il mercato comune sono state gestite all'interno di strutture democratiche e attraverso una normale dialettica politica che ha consentito di prendere decisioni importanti (si pensi alla multa comminata al governo irlandese per l'aiuto indiretto fornito ad Apple). Le politiche legate all'immigrazione, la politica fiscale, la sicurezza e il terrorismo hanno invece fatto emergere i limiti di un'impalcatura istituzionale costruita sul metodo intergovernativo in quanto esso non garantisce il corretto funzionamento della decisione politica.

Questo metodo pare invece piuttosto affine a un processo di controllo reciproco tra nazioni sovrane tra di loro interdipendenti e ha agevolato il dominio, nel processo decisionale, dei paesi o

delle coalizioni di paesi più forti. Questi ultimi sono riusciti a mantenere una significativa influenza in Europa grazie alle loro possibilità negoziali. Altri paesi avvantaggiati dallo status quo sono invece riusciti a trarre benefici dalla mancanza di politiche di solidarietà come la redistribuzione dei flussi migratori e dalla paralisi decisionale. I costi più alti li hanno pagato i paesi più deboli in quanto privi di importanti esigenze nazionali. Questi paesi, indeboliti dalle loro difficoltà interne a governarsi e a riformarsi, hanno reagito guardando indietro (con il successo di forze populiste e nazionaliste). Responsabilità interne e condizionamenti esterni, combinandosi, hanno portato all'ascesa di movimenti sovranisti (2).

Agli oppositori di principio del progetto europeo, si sono aggiunti coloro che non ne condividono l'indirizzo politico e se ne discostano perché non riescono a influenzarlo. Solo consentendo ai cittadini di esprimere con il proprio voto una posizione che avrà un impatto diretto sulle politiche europee si può cambiare il paradigma appena descritto coniugando finalmente la sovranità nazionale con quella europea (l'unione sovrana di stati sovrani).

Contesto geopolitico

Un decennio di crisi

Negli ultimi anni i paesi europei hanno dovuto affrontare due complesse questioni che hanno reso evidenti i limiti descritti in precedenza: la crisi migratoria e la crisi dei debiti sovrani.

È indubbio che l'Europa abbia sofferto la crisi finanziaria in maniera più consistente (sia per durata che per ammontare dei costi) rispetto al resto del mondo e che non sia riuscita a trovare rapidamente risposte che consentissero di fermare l'escalation finanziaria che si è protratta fino a pochi anni fa. Molti paesi dell'Ue, compresa l'Italia, stanno solo adesso tornando ai livelli di reddito pre-crisi. L'economia europea ha di fatto subito due recessioni: nel 2009 e nel 2012. Per entrambi gli anni osserviamo tassi di crescita del Pil negativi. Gli Stati Uniti, al contrario, sono tornati rapidamente a crescere dal 2010 e oggi hanno un tasso di disoccupazione intorno al 4%. Nel 2010, a seguito della crisi, i tassi di disoccupazione in Europa e negli Usa erano uguali e pari al 9,6% (Eurostat). Successivamente però oltre oceano sono riusciti rapidamente a intraprendere un percorso di crescita e nel 2011 la disoccupazione aveva già iniziato a diminuire. L'Ue ha invece dovuto aspettare fino al 2014 per osservare un cambiamento del trend. Questi numeri possono solo descrivere una tendenza, spiegare le differenze che hanno portato a una diversa performance economica successiva alla crisi tra Usa e Ue è fuori dallo scopo di questo capitolo, ma vi è un discreto consenso che una parte molto significativa della questione sia ascrivibile alla cattiva gestione e alla cattiva *governance* europea (3).

Il problema del metodo intergovernativo è stato duplice nell'affrontare la crisi finanziaria: da un lato ha costretto a una regolazione quasi giuridica delle questioni fiscali tramite una fitta rete di regolamenti che sottraggono alla politica la capacità di decisione, dall'altro ha creato un deleterio sistema di incentivi in cui il bene comune dell'Ue è stato messo in secondo piano rispetto alle dinamiche politiche interne ai singoli Stati membri.

Riguardo la prima questione, il Patto di stabilità e crescita e le sue successive normazioni prescrivono aggiustamenti automatici agli Stati che violano i limiti di budget previsti. Al controllo della politica di bilancio dei singoli Stati però non soggiace alcuna dinamica politica, quanto piuttosto un processo descritto da norme e regolamenti. Ciò ha causato lo svuotamento delle democrazie nazionali, senza che questo portasse a una dialettica politica sovranazionale. Le norme sono state in gran parte approvate sotto il ricatto dei mancati aiuti finanziari ai paesi in crisi e grazie, di conseguenza, al maggior potere negoziale dei paesi del nord Europa. Un esempio lampante di ciò è il *Fiscal compact* che, oltre a basarsi su vincoli costituzionali interni, introduce meccanismi automatici di intervento nei confronti di Stati che non rispettano i parametri di bilancio stabiliti. Se uno Stato avesse deciso di non aderire all'accordo, gli sarebbe stata esclusa la possibilità di ricorrere al Meccanismo europeo di stabilità (Mes). Quest'ultimo è lo strumento messo in piedi dall'Ue allo scopo di aiutare gli Stati in difficoltà finanziaria. La mancata possibilità di accedere al Mes avrebbe chiaramente causato attacchi speculativi e pressioni ulteriori sulla sostenibilità dei debiti

degli Stati membri e ciò ha costretto gli Stati membri ad accettare le rigide regole fiscali. L'istituzione che può, in ultima istanza, decidere se comminare o meno una multa a uno Stato membro nel caso di inadempienza è la Corte di Giustizia.

Il problema degli incentivi invece risulta particolarmente evidente in periodi di crisi, in cui si prendono decisioni sul come allocare le perdite, sia da un punto di vista economico che politico. Un governo ha il compito di minimizzare il costo economico di una crisi e di allocare le perdite nella maniera più equa possibile. Allo stesso tempo, un governo pienamente legittimato ha l'incentivo a minimizzare le perdite in quanto non farlo implicherebbe una perdita di capitale elettorale. Nel caso della crisi dell'euro invece gli Stati membri davano priorità alla riduzione dei costi per la nazione che rappresentavano, anche se ciò implicava dover trasferire un costo maggiore sugli altri.

Un paio di esempi sono esplicativi. Nel 2010, all'inizio della crisi finanziaria, Germania e Francia introdussero la dottrina del *Private sector involvement* nella gestione delle crisi di liquidità. Se una nazione avesse avuto (come è poi successo) problemi a onorare il proprio debito, i primi a essere colpiti sarebbero stati i detentori dei titoli (mentre il Consiglio avrebbe cercato un accordo politico su un eventuale piano di salvataggio). Questa decisione ebbe chiaramente l'effetto di aumentare il rischio d'insolvenza per gli stati finanziariamente meno solidi (Portogallo, Irlanda, Grecia) e causò una diminuzione della domanda di titoli denominati in euro (in aggregato), ma allo stesso tempo determinò una diminuzione del tasso d'interesse dei titoli tedeschi che sono spesso considerati beni rifugio (4). La distorsione degli incentivi non avviene solo da un punto di vista economico, ma anche elettorale. Il caso di Cipro è esemplare. Nel 2013 le banche cipriote hanno osservato un grosso problema di liquidità che si è concluso con un prelievo forzoso sui conti correnti. A differenza di altri piani di salvataggio, in questo caso, il costo del piano di salvataggio gravò anche sui correntisti. Le elezioni tedesche del 2013 ebbero un ruolo predominante sul tema in quanto l'opinione pubblica (e la stampa) era convinta che dietro gran parte dei conti correnti ciprioti ci fossero facoltosi russi e il messaggio che pareva passare agli occhi dell'opinione pubblica era che i soldi dei contribuenti tedeschi sarebbero andati a coprire le perdite di oligarchi sovietici. Per preservare il suo consenso elettorale, la Cancelliera tedesca inserì nell'accordo per il salvataggio cipriota anche un prelievo forzoso dai conti correnti (5). Risulta quindi evidente come questioni di politica interna pienamente legittime, abbiano effetti sulla politica comunitaria senza alcuna legittimazione elettorale. Spesso soluzioni efficienti per l'Ue nel suo complesso risultano politicamente inattuabili a causa dell'influenza degli elettorati nazionali. L'incertezza decisionale è peraltro esacerbata dalla contingenza delle elezioni nazionali e ha un costo non indifferente per gli Stati europei.

Un ulteriore ambito di policy in cui l'impalcatura istituzionale europea ha mostrato tutti i limiti del caso sono le politiche migratorie che erano state inserite all'interno del terzo pilastro (Giustizia e Affari interni). Il trattato di Maastricht e poi quello di Lisbona prospettavano una gestione del tema con il metodo intergovernativo allo scopo di incentivare la cooperazione tra governi, apparati di sicurezza, polizia e servizi segreti. Il tema è gestito sulla base della Convenzione di Dublino, sottoscritta nel 1990 nella capitale irlandese. La Convenzione sancisce che il primo Paese di arrivo del migrante deve farsi carico della gestione, identificazione ed eventuale accoglienza o respingimento. La Convenzione venne poi aggiornata nel 2003 e nel 2013 sulla base dei nuovi scenari geopolitici. Fino all'inizio di questo decennio, la limitata dimensione dei flussi migratori non poneva gli Stati in condizioni problematiche. Si era anzi osservata una forma di integrazione sovranazionale, soprattutto per ciò che riguardava ambiti complessi come l'*intelligence*. Dal 2013 in poi però, sono aumentati considerevolmente i flussi dall'Africa e dal Medio oriente e ciò ha posto in una posizione di evidente disparità gli Stati del sud Europa che hanno dovuto assumere il carico dei richiedenti asilo provenienti dalla Libia e dalla Turchia principalmente. Per cercare di limitare il problema, a seguito della drammatica estate del 2015, la Commissione europea ha ideato un piano di ricollocamento automatico dei rifugiati sulla base delle possibilità dei singoli Stati membri. La proposta della Commissione venne approvata dal Consiglio dei ministri degli affari interni a maggioranza qualificata, come previsto dai trattati, ma venne bloccata all'interno del successivo Consiglio europeo a causa dell'ostilità dei paesi dell'est Europa. In

questa occasione sia Francia che Germania si erano espresse positivamente sul merito della proposta. Chiaramente, in un'ottica sovranazionale con il voto del Consiglio dei ministri e del Parlamento europeo, la proposta sarebbe verosimilmente stata approvata perché ritenuta equa dalla maggioranza dei cittadini europei.

Il contesto europeo

Nel mondo intero osserviamo un radicale cambiamento nella composizione del panorama politico. Le tradizionali contrapposizioni tra destra e sinistra, progressisti e conservatori, liberali e socialisti, stanno riducendo la loro capacità di mobilitazione, per essere sostituite con una nuova divisione che scaturisce dai contrasti prodotti dall'interdipendenza europea. Si tratta appunto della divisione tra forze europeiste e forze sovraniste. La globalizzazione ha necessariamente svantaggiato alcune classi sociali e indebolito le identità nazionali lasciando agli elettorati la necessità di radicarsi nelle loro tradizioni e nella loro cultura.

L'interdipendenza ha indebolito la politica nazionale, in quanto le sue scelte sono sempre più condizionate dai mercati internazionali (6). In Europa, alcune di queste dinamiche sono state esacerbate dalla gestione delle crisi descritte in precedenza e dalla sua architettura istituzionale. La regolamentazione di processi che avrebbero natura politica – come le scelte sul bilancio dello stato – ha radicalmente limitato la capacità di differenziazione delle forze politiche portando a un'identificazione unitaria dei vecchi partiti di centrodestra e centrosinistra come parti di un'élite contrapposta all'elettorato. “Le regole non possono sostituire la logica della politica” (7), – afferma Fabbrini – ma non perché queste siano necessariamente disegnate a svantaggio dei cittadini, ma piuttosto perché tradiscono il legame diretto tra volontà popolare e decisioni politiche. Alla lunga, anche all'interno di una politica illuminata, il distacco con l'elettorato risulta eccessivo e le istanze sociali si rifugiano in richieste di maggiore autonomia decisionale e, quindi, sovranità. D'altro canto, i problemi di rappresentatività delle istituzioni europee descritti nel capitolo precedente hanno fatto sì che le scelte dell'elettorato avessero un impatto poco rilevante sulle scelte politiche. Con le crisi finanziaria e migratoria, gli stati europei hanno deciso di affidare l'integrazione ad accordi intergovernativi all'interno di processi senza una vera e propria legittimità popolare. Una decisione politica presa senza il voto dell'unica istituzione direttamente eletta nel contesto europeo (il Parlamento) non può che essere la sintesi di istanze prettamente nazionali, che non possono a loro volta tenere in considerazione l'interesse europeo nel suo complesso. Nelle politiche strategiche si è andati verso un'integrazione senza democratizzazione. Tutto ciò ha ancor di più favorito l'emersione di sentimenti nazionalisti che mirano, quindi, alla dissoluzione del progetto di integrazione europea. Negli ultimi anni tutti i paesi membri hanno osservato la crescita di movimenti sovranisti. Nei paesi dell'Est questa tendenza ha radici ancora più lontane e si traduce nell'opposizione a politiche solidaristiche sul tema immigrazione da parte del gruppo di Visegrad capeggiato dal capo di Stato ungherese Viktor Orban. Nel Regno Unito queste istanze si sono tradotte con il voto del giugno 2016 per l'uscita dall'Ue. Anche altri paesi del nord e dell'est Europa stanno affrontando la crescita di questo tipo di movimenti, si vedano Polonia, Danimarca e Austria. Ma questo fenomeno non ha risparmiato i paesi più importanti – per potenza economica e per spinte all'integrazione – dell'area Euro: Germania e Francia. Se nel primo caso i movimenti sovranisti di destra (AfD) e di sinistra (Die Linke) si sono collocati in totale intorno al 25% alle ultime elezioni (percentuale che non gli ha consentito di influenzare eccessivamente l'agenda politica del Paese in un contesto con una legge elettorale prevalentemente proporzionale), in Francia il Front National è addirittura arrivato al ballottaggio e non molto distante dal governo del Paese. Se non fosse stato per la convergenza dei voti del partito socialista e del partito repubblicano in favore di Emmanuel Macron, l'Europa vedrebbe oggi il secondo Paese per grandezza dell'Ue governato da uno dei partiti più euroscettici del continente. Ma è stato in Italia, paese fondatore dell'Ue, che il sovranismo ha conquistato il potere con le elezioni del marzo 2018.

Anche in questi Stati però le istanze sovraniste non sono assimilabili a un plebiscito. Emergono infatti movimenti europeisti che aprono prospettive nuove per l'integrazione politica

dell'Unione. Il presidente francese ha più volte invocato un'accelerazione nel processo di integrazione arrivando a proporre a inizio 2018 un'Europa "a due velocità" affermando che i paesi pronti a ulteriore integrazione dovrebbero muoversi in questa direzione. D'altro canto, un'altra importante sostenitrice della necessità di andare avanti nel processo di integrazione è Angela Merkel, che ha recentemente annunciato il suo addio alla politica. La cancelliera tedesca ha da sempre sostenuto la necessità di andare avanti verso l'integrazione, anche se il suo approccio è stato eccessivamente prudente. Infatti, ha sempre contenuto le istanze di coloro che speravano in una dissoluzione del progetto europeo, ma non è riuscita a proporre alternative per i paesi favorevoli a un'unione politica (8). Si è così spesso trovata nella contraddizione di difendere l'unione salvaguardando l'interesse nazionale. Se da un lato le sue dimissioni dalla guida del partito lasciano l'Europa nell'incertezza di una nuova leadership tedesca, aprono anche le porte per nuove prospettive d'integrazione. L'alleato di governo del partito della Cancelliera, l'Spd è guidato dall'ex presidente del Parlamento europeo e fervente europeista Martin Schultz che ha dichiarato la sua volontà di arrivare alla fondazione degli Stati Uniti d'Europa entro il 2025. La somma dei due partiti a livello nazionale conta ancora per oltre il 50 per cento (9), nonostante l'ascesa dei partiti sovranisti già citati. Un altro partito recentemente in ascesa in Germania sono i Verdi che hanno conquistato il 17 per cento alle recenti elezioni in Baviera e a livello nazionale i sondaggi li collocano saldamente al secondo posto dopo la coalizione Cdu/Csu. Con il cambio di prospettiva nella politica europea (ma anche globale) e l'affermarsi del dualismo europeisti-sovrani, i Verdi potrebbero rappresentare una forza per la riforma dell'Unione. Sono infatti apertamente europeisti e propongono una politica solidaristica nei confronti dei migranti. I nuovi volti della Cdu, dopo le dimissioni della Merkel, potrebbero inoltre vedere di buon grado una coalizione futura proprio con il partito ambientalista o, in ogni caso, la possibilità di ulteriore integrazione. Il primo candidato in ordine temporale alle elezioni di dicembre per la leadership della Cdu, Friedrich Merz, ha spesso annunciato la sua posizione favorevole all'integrazione politica, criticando la Merkel per non aver supportato Macron nel suo progetto di un'Europa a due velocità (10). Macron d'altronde rimane il più importante interlocutore per un processo di riforma della *governance* europea che appare sempre più necessaria e imminente, a fronte della crescita del sovranismo. Gli stati dell'Ue si trovano nella condizione di andare nella direzione proposta da Macron individuando un gruppo di Stati favorevoli a un'unione politica che possano avviare le trattative per un obiettivo di breve periodo. Nel prossimo capitolo vedremo quale potrebbe essere questo obiettivo.

Una proposta d'integrazione

Sin dal principio del processo di integrazione, gli Stati europei avevano visioni molto diverse riguardo lo scopo e gli obiettivi dell'Unione. Possiamo individuare tre prospettive diverse: un gruppo di Stati interessati ai benefici economici del mercato unico, gli Stati che ambiscono alla formazione di uno stato federale e coloro che ritengono che l'integrazione intergovernativa possa rappresentare il giusto compromesso tra le istanze integrazioniste e la necessità di vedere riconosciuta la sovranità nazionale.

Prospettiva economica, unione intergovernativa e stato federale

Inizialmente l'unione nasce come una comunità economica finalizzata alla creazione del più grande mercato unico del mondo. Nel 1973 entrarono a far parte della (allora) Comunità economica europea Regno Unito, Irlanda e Danimarca con il preciso intento di creare opportunità di crescita economica per i propri paesi tramite l'accesso al mercato comune. Questi Stati hanno sistematicamente rifiutato l'integrazione politica ottenendo nel tempo diverse clausole di *opt-out*. Il Regno Unito in particolare ha ottenuto 4 deroghe dagli accordi europei: la mancata adesione a Schengen, la non adesione alla moneta comune, alla carta dei diritti fondamentali dell'UE e alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Tra questi, ha particolare significato politico anche l'esenzione dal preambolo dell'articolo 1 del Trattato sull'Unione europea che sancisce

l'obiettivo del perseguimento di un'unione sempre più stretta. All'inizio del millennio, a questo gruppo di Stati si sono aggiunti quelli dell'Europa dell'est e del centro. Appena usciti dalla dominazione russa, tali Stati (in particolare quelli del gruppo di Visegrad) hanno resistito ad affidare parte della loro sovranità a un organismo sovranazionale. Oltre ad aver assicurato i vantaggi del mercato unico, l'Ue ha rappresentato per questi paesi l'affrancamento dalla Russia, ma non il loro futuro politico. A riprova dei tentativi di rallentare l'integrazione del gruppo dei paesi dell'est Europa, Hertz e Leuffen (2011) (11) hanno studiato gli effetti sull'efficienza del processo decisionale europeo dei ripetuti allargamenti dell'Unione. Riscontrano un significativo peggioramento dei tempi di approvazioni di tutti i provvedimenti per quasi tutti gli allargamenti dell'Unione. Il peggioramento quantitativamente più importante è stato quello relativo all'ingresso dei 7 paesi dell'est tra il 2004 e il 2006.

In sintesi, questi paesi si sono mostrati inclini ad accettare il progetto di integrazione a fronte di un beneficio economico in un contesto molto più simile a un'unione doganale che a un mercato unico. Quest'ultimo però ha una struttura molto più complessa e necessita di istituzioni in grado di governarlo per funzionare. Per un'unione doganale è semplicemente sufficiente un trattato che elimini dazi e tariffe. Non è un caso che il tema della libertà di movimento delle persone sia stato decisivo per far vincere Brexit nel referendum britannico del 2016. Questo stesso tema ha anche spinto il presidente ungherese Viktor Orban a indire un referendum consultivo sull'apertura delle frontiere nazionali a seguito della proposta della Commissione. L'Ue nasce con il mercato comune, ma è andata molto più avanti. Riportarla alla pura dimensione economica significa negare la complessa integrazione che si è realizzata sulle politiche strategiche. E, comunque, è bene ricordare che anche il funzionamento del mercato richiede l'esistenza di istituzioni sovranazionali capace di regolarne il funzionamento (a cominciare dalla Corte europea di giustizia).

Le alternative alla prospettiva economica sono state quella dello stato federale parlamentare oppure (più recentemente) dell'unione intergovernativa. Lo stato federale parlamentare era probabilmente il sogno dei leader degli Stati fondatori (Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi, Lussemburgo e Belgio) dell'Ue, e di quelli dei nuovi paesi come Spagna e Portogallo. Per quei leader si trattava di formare un sistema sovranazionale portasse a una federazione europea (come proposto dal ministro degli esteri francese Robert Schuman nella sua Dichiarazione del 1950). Il mezzo tramite il quale portare avanti quell'obiettivo (dopo la sconfitta della Comunità europea della difesa nel Parlamento francese nel 1954) fu individuato nell'integrazione economica, la quale però non apparve mai come il fine ultimo. L'idea era quella della formazione di uno stato federale, sulla falsa riga di quello tedesco, che combinasse la rappresentanza elettorale (parlamento come il *Bundestag*) e la rappresentanza territoriale (Consiglio dei ministri come il *Bundesrat*) legittimando il potere esecutivo rappresentato dalla Commissione tramite il rapporto di fiducia con la camera popolare (il Parlamento). Questa prospettiva d'integrazione è stata rilanciata con la proposta degli *Splitzenkandidaten*. I promotori dello stato federale si sono scontrati però con le differenze culturali e le asimmetrie strutturali degli stati membri. Storicamente, uno stato federale assegna la esclusiva legittimità della decisione politica alla camera eletta direttamente dal popolo (tant'è che tutti gli stati federali si basano su sistemi parlamentari di governo), coinvolgendo le unità territoriali nel processo di preparazione della decisione attraverso un complesso sistema di comitati (naturalmente, ciò nelle materie, che sono la grande maggioranza che non sono di esclusiva competenza di quelle unità territoriali, che sono in realtà poche). È vero che il potere legislativo è condiviso dalla camera popolare e dalla camera che rappresenta i governi delle unità territoriali, tuttavia è sempre la prima ad avere il potere di legittimare (o delegittimare) l'iniziativa dell'esecutivo. Anche se questa legittimazione viene successivamente delegata e decentralizzata agli enti territoriali.

Viste le difficoltà della prospettiva del federalismo parlamentare, durante le crisi multiple di questo decennio è emersa sempre la prospettiva di un federalismo esecutivo, cioè di un'unione intergovernativa incentrata sul potere decisionale del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri. L'unione intergovernativa è risultata fallace per almeno quattro motivi:

- (i) In primo luogo ha allontanato i cittadini dalle decisioni politiche comunitarie esautorando il Parlamento del potere legislativo.

- (ii) Ha fallito nel creare una netta separazione dei poteri. Consiglio europeo e Consiglio dei ministri svolgono funzioni proprie sia del potere esecutivo che legislativo.
- (iii) Ha causato un contesto di paralisi decisionale in cui non si è riusciti a trovare soluzioni organiche a problemi sistemici, ma soltanto palliativi provvisori che non hanno favorito lo sviluppo dell'unione. Tutto ciò a causa del metodo intergovernativo che concede il potere di veto a tutti i singoli stati.
- (iv) Ha favorito l'influenza degli stati più grandi e più forti, la cui leadership è stata necessaria per supplire alla debolezza decisionale delle istituzioni intergovernative. Ciò ha evidenziato il conflitto tra gli interessi dello stato nazionale e gli interessi sovranazionali.

La prospettiva economica non può rappresentare il fine esclusivo del processo di integrazione. Se soddisfa alcuni paesi, tuttavia essa non può essere una risposta sufficiente per rispondere alle ragioni che hanno condotto al processo di integrazione, come le rivalità interstatali e i conflitti da esse generati. A loro volta, le alternative politiche considerate non sono in grado di rispondere alle complessità strutturali dell'Ue. Il modello di stato federale e il modello dell'unione intergovernativa non possono funzionare per aggregare Stati sovrani, demograficamente asimmetrici e con distinte identità nazionali, che delegano parte della loro sovranità a un ente sovranazionale. Tale aggregazione è incompatibile con l'accentramento del processo decisionale nella camera popolare e con la fusione (via comitati) tra il livello nazionale e quello sovranazionale (come avviene in Germania). Peraltro, se si adottasse, nel contesto europeo, il modello dello stato federale in cui il Parlamento fornisce l'esclusiva legittimazione all'esecutivo comunitario (la Commissione), gli Stati più grandi, con la più ampia rappresentanza parlamentare, arriverebbero a svolgere un ruolo predominante nel processo decisionale. E poiché le identità nazionali non sono facilmente sostituibili da identità partigiane trans-nazionali, è plausibile ipotizzare che ciò creerebbe nuove divisioni difficilmente gestibili.

Ma è anche incompatibile con un'unione intergovernativa in cui le decisioni vengono prese sotto la pressione dei governi più forti. Entrambe le prospettive politiche sono unilaterali. La prima (lo stato federale) propone una configurazione istituzionale che espropria i governi nazionali di un loro ruolo nel processo decisionale trasferendo al parlamento sovranazionale il potere di legittimazione dell'esecutivo (come avviene in Germania). La seconda (l'unione intergovernativa) propone invece la delegittimazione del Parlamento europeo sostenendo la possibilità di trasferire direttamente la legittimazione elettorale dai parlamenti nazionali alle istituzioni intergovernative. Entrambe le alternative politiche si sono dimostrate impercorribili e hanno fatto emergere la necessità di elaborare una nuova prospettiva politica per l'Ue. Una prospettiva che componga la sovranità degli stati nelle politiche che sono in grado di decidere con la sovranità dell'unione in quelle politiche che solamente insieme possono essere perseguite. La condivisione della democrazia nazionale con la democrazia sovranazionale sostanzia la prospettiva politica dell'unione federale. Riconoscendo la differenza di prospettive sull'integrazione degli stati membri dell'Ue, si tratta di conciliare la prospettiva economica del mercato con la prospettiva politica dell'unione federale, facendole coesistere all'interno di un condiviso sistema di mercato unico.

L'Unione economica

Condizione necessaria per una prospettiva d'integrazione è la volontà politica. Alcuni paesi membri hanno chiaramente mostrato la loro indisponibilità a perseguire "un'unione sempre più stretta" ottenendo diverse clausole di *opt-out* che hanno di fatto creato diversi regimi istituzionali all'interno dell'Ue. L'Eurozona per esempio ha istituito organi informali per la gestione dei temi legati alla gestione della moneta unica: l'Eurosummit (equivalente al Consiglio europeo, ma inclusivo dei soli paesi dell'Eurozona) e l'Eurogruppo (corrispondente invece all'Ecofin). I paesi non aderenti all'Euro sono anche, in parte, quelli che hanno in tutti i modi cercato di beneficiare dello status quo boicottando i tentativi di maggiore integrazione. Come descritto in precedenza però, è

difficile giustificare l'appartenenza all'Ue e il conseguente beneficio economico derivante dal mercato unico, senza l'adesione a misure solidaristiche che hanno potenziali effetti negativi a livello nazionale. A meno che non si concordi su uno sdoppiamento del progetto economico e di quello politico. Si tratta cioè di distinguere (costituzionalmente) gli ambiti di politiche legati al mercato unico e quelli delle politiche strategiche. Lo strumento per garantire continuità al mercato unico è un trattato interstatale che escluda riferimenti di indirizzo politico e che si limiti a garantirne il funzionamento secondo una logica necessariamente sovranazionale (altrimenti sarebbe una pura unione doganale). Escluse dal trattato sarebbero pertanto le politiche monetarie ed economiche, oltre alle politiche che a Maastricht furono inserite nel secondo e terzo pilastro: politica estera e di sicurezza e politiche di giustizia e affari interni. Il trattato interstatale non includerebbe, peraltro, le politiche redistributive, ridimensionando il trasferimento dei fondi strutturali all'interno degli stati appartenenti al mercato unico. Un intervento di questo genere incontrerebbe certamente l'opposizione dei beneficiari dei fondi strutturali, che in gran parte sono i paesi del gruppo di Visegrad. Infatti, i primi 5 beneficiari netti dei fondi strutturali nel 2017 sono stati: Polonia, Grecia (per ovvi motivi), Romania, Ungheria e Repubblica Ceca **(12)**.

Tuttavia, questi paesi potrebbero avere il pieno controllo di altre politiche (a cominciare da quella migratoria). Bisognerà necessariamente intavolare una trattativa sulle modalità della futura riorganizzazione, in particolar modo in ragione delle inevitabili perdite nette di finanziamento che quest'ultima potrebbe causare a singoli stati. Assumendo però una coesione e comunione di intenti da parte dei paesi fondatori (in particolare Germania e Francia), le leve negoziali potrebbero essere trovate. In particolare si potrebbe riuscire a condizionare l'allocazione dei fondi strutturali sulla base dell'accettazione di politiche di natura solidaristica come l'immigrazione. Considerando i segnali potenzialmente positivi dello scenario politico tedesco descritti ai paragrafi precedenti (Merz, Verdi) e dando per scontata la leadership europeista francese, questo obiettivo sembra potenzialmente raggiungibile. Partendo da un contesto già molto integrato come quello Ue, si tratterebbe comunque di definire le istituzioni titolari delle decisioni in merito al mercato comune. Questo trattato interstatale avrebbe come naturale conseguenza la ridefinizione del trattato di Lisbona e l'istituzionalizzazione di una differenziazione costituzionale all'interno dell'Unione. In linea di principio gli stati che non hanno aderito alla moneta unica rimarrebbero all'interno del mercato unico, ma non rimarrebbero vincolati ad andare verso un'unione sempre più stretta, come recita il preambolo del trattato di Lisbona (ereditato dai trattati di Roma del 1957).

L'Unione Federale

A questo punto, considerando il momento drammatico dell'Ue, la sua incapacità di gestire le crisi e un contesto geopolitico in rapida evoluzione, appare necessario un atto di indirizzo politico chiaro che lasci trasparire la prospettiva concreta di superare lo stallo istituzionale descritto. Risolto il problema derivante dall'incentivo allo status quo che teneva in ostaggio l'Ue per tramite di alcuni stati membri, gli stati dell'Eurozona (o buona parte di essi) dovranno risolvere la contraddizione insita nel progetto della federazione di nazioni sovrane **(13)**. Una contraddizione che potrebbe essere risolta positivamente dall'unione federale. L'unione federale consente di aggregare paesi interdipendenti tenendo conto delle asimmetrie demografiche e delle differenze culturali tra di loro. Nella storia esistono alcuni esempi di stati che si sono aggregati tramite un processo politico, il più importante dei quali è rappresentato dagli Stati Uniti **(14)**. Ciò che caratterizza un'unione federale è la contemporanea separazione sia verticale che orizzontale dei poteri, così da garantire gli stati piccoli rispetto a quelli grandi, oltre che le loro rispettive identità nazionali. Per quanto riguarda la prima, si tratta della separazione tra il centro federale e gli stati membri. La seconda invece riguarda la separazione tra i poteri esecutivo, legislativo e giudiziario, che ha causato non pochi problemi all'attuale organizzazione dell'Ue. Un'unione federale non ha un governo come istituzione dell'ultima decisione, ma funziona sulla base di istituzioni separate dotate di una loro legittimazione elettorale e costrette a governare insieme.

Naturalmente, le istituzioni del centro federali debbono essere indipendenti dagli stati membri, per potere agire autonomamente. Debbono avere un budget derivato da un'autonoma capacità fiscale, gestito dalle istituzioni separate espressione di precise legittimazioni elettorali. Spetterà stabilire alle istituzioni del centro federale come usare le risorse fiscali, a quali scopi o a favore di chi. Per esempio, per un sussidio di disoccupazione europeo, come proposto dai governi Renzi e Gentiloni e recentemente dall'esponente della Cdu Friedrich Merz (15). Il legislativo continuerebbe a essere formato da una camera eletta direttamente dai cittadini (il Parlamento) e la seconda costituita da membri dei governi nazionali (Consiglio dei ministri). In questo modo si riuscirebbe a rappresentare i cittadini europei tramite il Parlamento, ma si otterrebbe il risultato di conservare la rappresentanza territoriale. Da un lato si manterrebbero principi come la *proporzionalità digressiva* che garantisce una maggiore rappresentanza relativa ai paesi più piccoli. Dall'altro verrebbero aumentate le tutele della rappresentanza governativa grazie a maggiori poteri del Consiglio dei ministri sul controllo delle politiche strategiche.

Il potere esecutivo manterrebbe la sua natura duale (Consiglio e Commissione), ma la legittimazione politica del Consiglio verrebbe affidata sia ai governi nazionali (come adesso) che ai cittadini europei. Il presidente del Consiglio europeo sarebbe così liberato dall'ingerenza dei primi ministri nazionali e legittimato nel prendere decisioni politiche autonome. Fino a oggi il presidente è stato eletto direttamente dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata. In un'unione federale i capi di governo selezionerebbero 2 candidati che verrebbero poi sottoposti all'elezione da parte di elettori presidenziali (sulla falsa riga dei grandi elettori americani). Questi ultimi verrebbero eletti, in maniera autonoma all'interno dei singoli stati membri. Ogni stato avrebbe a disposizione un numero di elettori presidenziali pari al numero dei seggi in Parlamento (garantendo così, di nuovo, la *proporzionalità digressiva*). Il collegio degli elettori presidenziali eleggerebbe quindi il presidente del Consiglio europeo e si scioglierebbe subito dopo. In questo modo sarebbe garantita la separazione tra il potere esecutivo e il potere legislativo (le camere non hanno un ruolo nell'elezione del presidente). L'elezione del presidente della Commissione invece rimarrebbe in capo al Parlamento. I commissari sarebbero invece votati dalle due camere tenendo in considerazione le reciproche competenze. La nomina dei commissari in materia di mercato unico verrebbe approvata dal Parlamento. Per le materie che riguardano la politica estera e di sicurezza e la politica giudiziaria e affari interni, l'approvazione verrebbe dal Consiglio dei ministri.

Quest'aggregazione di stati non dovrebbe risultare nella cessione gerarchica di sovranità, come avverrebbe in uno stato federale, quanto piuttosto in una continua tensione tra la sovranità dell'unione (in alcune politiche) e la sovranità degli stati (in altre politiche), una tensione che richiede l'esistenza dell'equivalente una carta costituzionale per essere regolata. Spetta a tale documento (o Political act) indicare i valori dell'unione, i diritti e i doveri dei suoi membri, gli obiettivi del progetto d'integrazione e l'architettura istituzionale sulla base della quale perseguire questi obiettivi, senza sancire un'identità culturale comune. L'identità in un'unione federale è esclusivamente politica. Si basa sulla condivisione di valori politici, lasciando a ogni stato e a ogni comunità di individui di preservare la propria identità culturale (etnica, religiosa, territoriale). Un'unione federale è intimamente pluralista proprio perché richiede agli stati e agli individui di condividere (rispettare, proteggere, promuovere) i valori costituzionali della libertà e della giustizia. Insomma, "uniti nella diversità".

Note

(1) Fabbrini, Sergio. Senza riforma Ue prigioniera della paralisi decisionale, *Il Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2017.

(2) Ibidem.

(3) Collignon, Stefan. "Europe's debt crisis, coordination failure, and international effects", 2012.

(4) Orphanides, Athanasios. "The euro area crisis: Politics over economics." *Atlantic Economic Journal* 42.3 (2014): 243-263.

(5) Ibidem.

(6) Fabbrini, Sergio. Il populismo e i pericoli dei movimenti «contro», Il Sole 24 Ore, 4 agosto 2018.

(7) Fabbrini, Sergio. *Sdoppiamento*, Laterza, 2017, pag. 73.

(8) Fabbrini, Sergio. La Germania, il caso Italia e l'incertezza europea, Il Sole 24 Ore, 26 novembre 2017.

(9) <https://www.ft.com/content/ade83474-db6e-11e8-8f50-cbae5495d92b>.

(10) Fabbrini, Sergio. Merz, il Macron della Germania che punta al dopo Merkel, Il Sole 24 Ore, 1 novembre 2018.

(11) Hertz, Robin, and Dirk Leuffen. "Too big to run? Analysing the impact of enlargement on the speed of EU decision-making." *European Union Politics* 12.2 (2011): 193-215.

(12) http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm.

(13) Fabbrini, Sergio. La vera sfida per l'Europa è l'Unione federale, Il Sole 24 Ore, 26 febbraio 2017.

(14) Fabbrini, Sergio. *Compound democracies: Why the United States and Europe are becoming similar*. Oxford University Press, 2010.

(15) <https://global.handelsblatt.com/opinion/europe-unity-future-habermas-koch-merz-zyprides-975335>

Questo capitolo in pillole

- L'Unione europea è nata dalla volontà di costituire un'organizzazione sovranazionale in grado di pacificare un continente attraversato da guerre secolari tra paesi europei.
- Le diverse prospettive legate al progetto di integrazione europea hanno condotto a un doppio regime decisionale che ha portato allo stallo il processo di riforma istituzionale dell'Ue, sovranazionale per le politiche di regolazione del mercato e intergovernativo per le politiche così dette strategiche, quelle tradizionalmente al cuore delle sovranità nazionali (come, difesa, esteri, sicurezza, ordine interno, asilo e politica economica dell'Eurozona).
- Il decennio 2008-2018 di crisi multiple (finanziaria, della sicurezza e migratoria) ha registrato la messa in discussione del progetto di integrazione, mettendo in luce le debolezze dell'architettura istituzionale.
- La progressiva centralizzazione delle politiche strategiche in organi formati da rappresentanti dei governi nazionali ha portato a paralisi decisionali, divisioni tra stati, conflitti di interessi che hanno favorito la nascita di sentimenti nazionalisti ostili al progetto di integrazione. Ciò rende necessaria una nuova stagione di riforme istituzionali in grado di rispondere alle esigenze dell'Unione.
- All'interno dell'Eurozona si è aperta una discussione sulla sua riforma. Sono state avanzate proposte (come un budget o un ministro delle finanze dell'Eurozona) che potrebbero condurre a una sua evoluzione in senso federale.
- Allo stesso tempo, paesi storicamente contrari a ulteriore integrazione, espressione di una cultura sovranista che si è diffusa in Europa, hanno contrastato ogni passo in avanti sul piano della condivisione delle responsabilità e delle solidarietà. Dopo i costi drammatici della Brexit (prima di tutto per i britannici), questi paesi (si pensi al gruppo di Visegrad) non si pongono più il problema di uscire dall'Unione, ma di svuotarla di competenze dall'interno.

- L'Unione è giunta a un punto di svolta storica. Come consentire a chi vuole o ha bisogno di creare "un'unione sempre più stretta" di fare passi in avanti e, allo stesso tempo, garantire che tutti partecipino al mercato unico (a condizione che rispettino i criteri dello stato di diritto)?
- Questa è la prospettiva della differenziazione: preservare (ed eventualmente allargare a paesi come il Regno e la Norvegia) il mercato unico e consentire che si formi al suo interno un gruppo ristretto di paesi impegnati a dare vita a un'unione federale. L'unione federale dovrebbe nascere da un Atto politico (un Political Act), con un carattere costituzionale, negoziato tra leader nazionali e sovranazionali, finalizzato a celebrare le ragioni e i valori dell'unione federale, a stabilire le politiche (poche) che debbono essere perseguite dall'unione federale (lasciando il resto agli stati) e, quindi, la distribuzione dei poteri tra le istituzioni federali e tra queste ultime quelle nazionali. Se l'unione federale dovrà essere "un'unione sovrana di stati sovrani", allora il principio di separazione multipla dei poteri dovrà essere adottato per organizzare quella distribuzione dei poteri.

Politica economica. Perché serve un'Unione fiscale europea

di Vincenzo Galasso e Guido Tabellini

Introduzione

Gli ultimi dieci anni sono stati particolarmente difficili per l'Europa a causa della recessione, della successiva crisi del debito, di una ripresa economica disomogenea e delle continue tensioni fra gli stati dell'Eurozona riguardo i vincoli di bilancio. Nonostante le misure di emergenza introdotte dalla Banca centrale europea (Bce), molti osservatori hanno sottolineato l'inadeguatezza delle risposte che l'Unione europea ha messo in campo per fronteggiare questi avvenimenti. Un serio ripensamento degli strumenti di politica economica comunitaria appare quindi necessario, com'è riconosciuto anche dai più strenui sostenitori dell'Unione (Bénassy-Quéré et al., 2018).

In Italia, il dibattito pubblico sull'Ue è particolarmente acceso e si "arricchisce" ogni giorno di argomentazioni fortemente critiche verso l'Europa, spesso fallaci. Un esempio di questo atteggiamento è una recente pubblicazione del ministero degli Affari esteri intitolato *Una politeia per un'Europa diversa, più forte e più equa*, in cui l'Ue viene accusata di aver tradito il suo principale mandato dando priorità alla stabilità finanziaria dei paesi membri anziché alla loro crescita economica e al benessere dei cittadini. In questa pubblicazione è ritenuto un grave errore aver creato una moneta comune fra paesi con livelli di debito pubblico molto differenti. I vincoli di bilancio imposti a livello comunitario si sarebbero rivelati eccessivamente stringenti e non avrebbero consentito a diversi paesi di utilizzare politiche fiscali espansive durante i momenti di necessità. La generalizzata sfiducia nei confronti dell'Ue registratasi negli ultimi anni sarebbe una conseguenza di questo peccato originale.

Questo capitolo dimostra che tali critiche sono in larga parte infondate e tendono a focalizzare l'attenzione pubblica in un dibattito sterile e costruito su ragionamenti fallaci, distogliendola da problematiche più rilevanti.

Sin dalla sua creazione, il funzionamento dell'Unione europea non è stato di certo perfetto. Diverse mancanze e difetti sono stati evidenziati nel corso del tempo. Negli ultimi vent'anni, la moneta unica ha creato vantaggi notevoli per i paesi dell'Europa centro-settentrionale e in particolare per la Germania, che ne ha beneficiato maggiormente grazie al pacchetto di riforme del mercato del lavoro attuate con il piano-Hartz nei primi anni 2000. Con l'euro, la Germania ha goduto di una moneta più debole di quella che avrebbe avuto altrimenti, guadagnando competitività rispetto ai paesi non-euro ma anche rispetto a quelli dell'Eurozona, come la Francia e l'Italia, che non hanno più potuto sfruttare il riallineamento dei tassi di cambio per recuperare competitività. Di conseguenza, nell'ultimo decennio, la Germania ha ottenuto surplus nella bilancia delle partite correnti superiore al 5% del Pil, superando di gran lunga le prestazioni dei suoi principali partner europei.

Allo stesso tempo, l'impatto negativo della recente crisi finanziaria ed economica è stato avvertito in misura maggiore nei paesi dell'Europa meridionale, dove, all'impossibilità di sostenere l'economia attraverso una politica monetaria nazionale, si è sommata una mancanza di risposte efficaci di politica economica da parte dell'Ue.

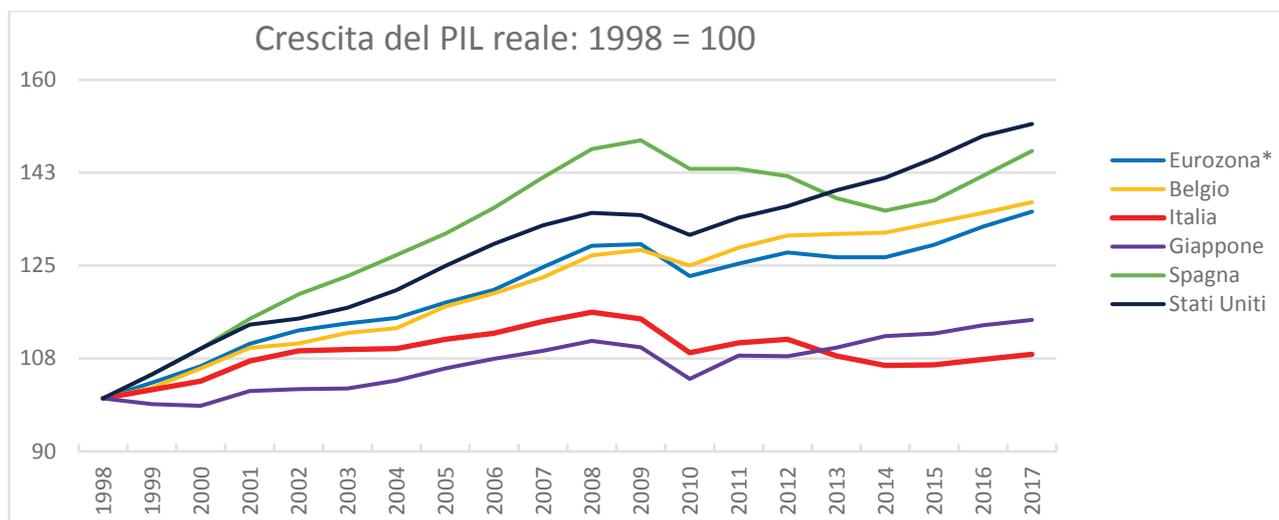
Nella prima parte di questo capitolo, discutiamo le critiche mosse all'Ue e le sue effettive debolezze. Nella seconda parte, presentiamo una proposta di Unione fiscale europea, che affronta alcuni di questi temi, discutendone i meriti e la fattibilità politica sia in Italia che in Europa.

Le Critiche ricorrenti all'Ue

Niente crescita nell'Eurozona?

La critica principale mossa all'Ue è di aver fallito nel promuovere la crescita economica dei paesi membri e il benessere dei cittadini, tradendo così il suo mandato originale. In particolare, una delle principali accuse è che il tasso di crescita reale dei redditi dei cittadini europei sia più basso che nel resto del mondo. I dati, però, mostrano facilmente l'inesattezza di questa affermazione. Un semplice confronto fra i tassi di crescita reale del Pil mostra che in media le prestazioni economiche dei paesi dell'Eurozona negli ultimi vent'anni sono state comparabili (e in alcuni casi anche migliori) con quelle di altri paesi sviluppati quali Giappone e Stati Uniti (Figura 1). Naturalmente, l'Eurozona è cresciuta a ritmi meno sostenuti rispetto a gran parte delle economie in via di sviluppo, quali Cina e India, ma questo è vero anche per gli Usa e altre economie che si trovano a uno stadio più avanzato di sviluppo economico.

Figura 1. Crescita economica in Europa, 1998-2017



Fonte: *IMF World Economic Outlook Database*

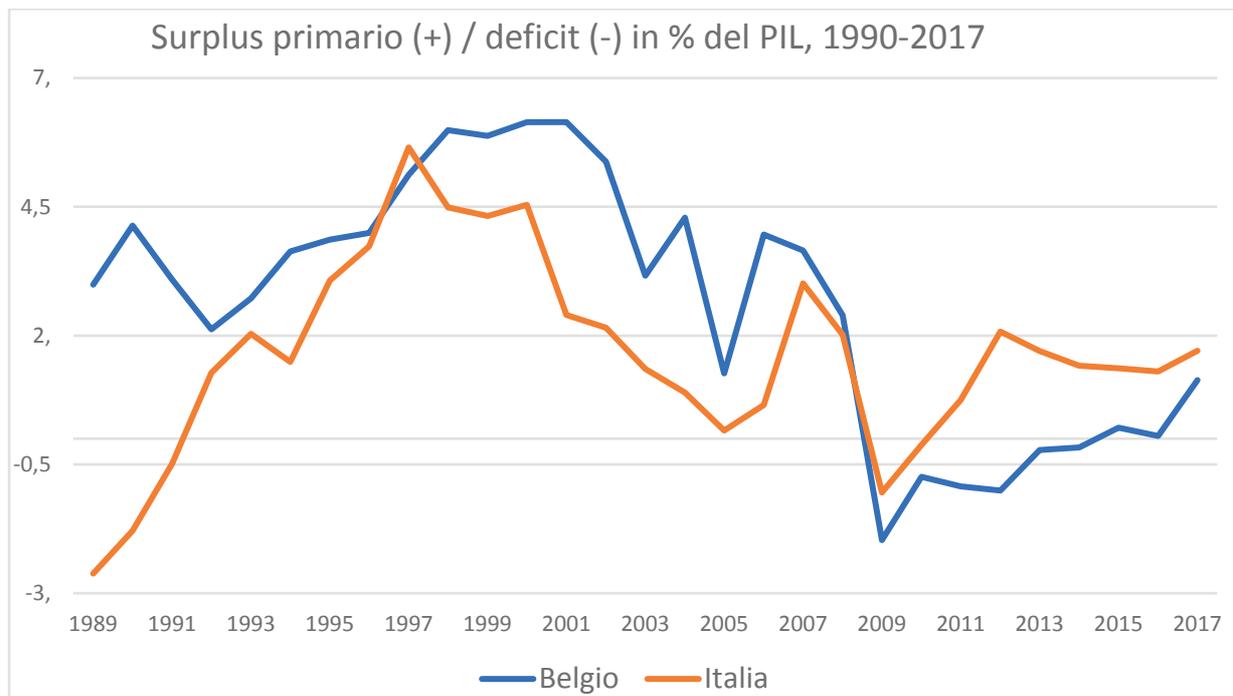
* calcolata

Tuttavia, uno sguardo più approfondito ai paesi della zona euro rivela un fatto allarmante: un'ampia divergenza emerge nei tassi di crescita e di occupazione fra gli stati più produttivi e quelli meno dinamici – con l'Italia che si posiziona stabilmente nel secondo gruppo. Nel decennio antecedente la crisi (1998-2007), l'Italia ha fatto registrare la crescita più bassa fra le cinque grandi economie dell'Eurozona: l'1,5% contro l'1,7% della Germania e il 3,9% della Spagna. La situazione è peggiorata negli ultimi dieci anni (2008-2017), durante i quali l'Italia è stata l'unico di questi paesi ad avere un tasso di crescita negativo (-0,5%) mentre la crescita in Francia (0,7%) e Germania (1,2%) – seppur modesta – è rimasta positiva.

Per giustificare i risultati deludenti dell'economia italiana rispetto agli altri stati europei, i critici dell'Ue sostengono che l'Italia abbia risentito negativamente dell'introduzione dell'euro, a causa del suo elevato debito pubblico. Con il vincolo della moneta unica e una rigida applicazione delle regole di bilancio comunitarie, l'Italia non avrebbe avuto spazio sufficiente per adottare politiche fiscali espansive e ciò avrebbe portato a tassi di crescita negativi. Come discusso dettagliatamente da Sapir (2018), tuttavia, questo ragionamento può essere contestato confrontando l'esperienza italiana con quella di un altro stato che è entrato nell'euro con una situazione debitoria

simile: il Belgio. Nei primi anni Novanta, quando fu firmato il trattato di Maastricht, il Belgio aveva un rapporto debito/Pil più alto fra i paesi dell'attuale area euro (132% nel 1995), addirittura più elevato di quello dell'Italia (117%). Il Belgio decise di seguire una costante politica di surplus di bilancio per ridurre il proprio rapporto debito/Pil, intensificando gli sforzi alla vigilia dell'introduzione dell'euro (Figura 2).

Figura 2. Deficit primario in Belgio e Italia, 1990-2017



Fonte: *IMF World Economic Outlook Database*, grafico riprodotto da Sapir (2018)

Questi sforzi sono stati ripagati durante la crisi, quando il Belgio ha avuto a disposizione spazio di manovra per supportare la propria economia e al contempo ha subito contraccolpi troppo pesanti sui mercati finanziari. Al contrario, dopo l'entrata nell'euro, l'Italia ha fortemente rallentato il cammino di riduzione del debito intrapreso a fine secolo e, una volta cominciata la crisi, si è trovata quindi con una capacità di spesa limitata e una credibilità sulla capacità di riassorbire il proprio debito fortemente compromessa.

Una politica degli investimenti troppo limitata?

Secondo la visione critica presentata nella sopracitata pubblicazione del ministero degli Affari europei, l'Ue avrebbe fallito nel promuovere la crescita economica a causa delle restrizioni di bilancio imposte dai trattati europei alla spesa pubblica dei paesi membri, che si sono rivelate particolarmente stringenti per i paesi ad alto debito. A causa di tali restrizioni, i paesi della zona Euro che avrebbero avuto maggiore bisogno di una politica della domanda aggregata espansiva non hanno potuto implementarla. Questo rigido approccio parametrico alle scelte fiscali – al posto di un approccio più politico – sarebbe stato particolarmente sfavorevole per gli investimenti pubblici, la cui mancanza rappresenta uno dei principali fattori di freno all'economia italiana.

Il ruolo e l'efficacia degli investimenti pubblici nello stimolare la crescita dell'economia sono da sempre temi di ampio dibattito (1). Pur assumendo un impatto positivo di tali investimenti, tuttavia, le critiche sopracitate non sembrano supportate dai dati. Prima della crisi economica, dal

1999 al 2007, il tasso medio di investimenti pubblici **(2)** in rapporto al Pil ammontava a 2,9% in Italia – un livello simile a quello registrato per nell'Eurozona (3,2%) ma notevolmente superiore a quello della Germania (2,1%). Dopo la crisi, tra il 2008 e il 2017, gli investimenti pubblici medi sono diminuiti in proporzioni simili in Italia (2,6%) e nell'Eurozona (3%). Anche guardando agli investimenti totali, che comprendono gli investimenti di famiglie e imprese oltre che quelli pubblici, i numeri dell'Italia sono comparabili con quelli degli altri paesi europei: 20,7% del Pil nel periodo pre-crisi contro un 22,2% nella zona euro e 18,5% contro 20,6% dopo la crisi.

Dove invece si può registrare una differenza è nella composizione degli investimenti. Tra i maggiori paesi dell'Eurozona, l'Italia è stata sistematicamente quello con il più basso tasso di investimenti in Ict (che in Europa sono ancora ben al di sotto quelli registrati negli Usa) e con il livello più basso di spesa in ricerca e sviluppo (1,2% in Italia contro il 2,6% della Germania e il 2,2% della Francia negli ultimi 20 anni). Gli investimenti immobiliari, agricoli e nelle costruzioni sono stati invece i più alti. Sembra dunque che l'Italia abbia concentrato i suoi investimenti verso beni non-commerciabili, mentre gli altri paesi europei nei beni commerciabili. Questa composizione meno produttiva degli investimenti è stata certamente influenzata dalle scelte di governo, sia direttamente tramite gli investimenti pubblici, che indirettamente tramite l'effetto di differenti scelte fiscali, di spesa pubblica e di regolamentazione.

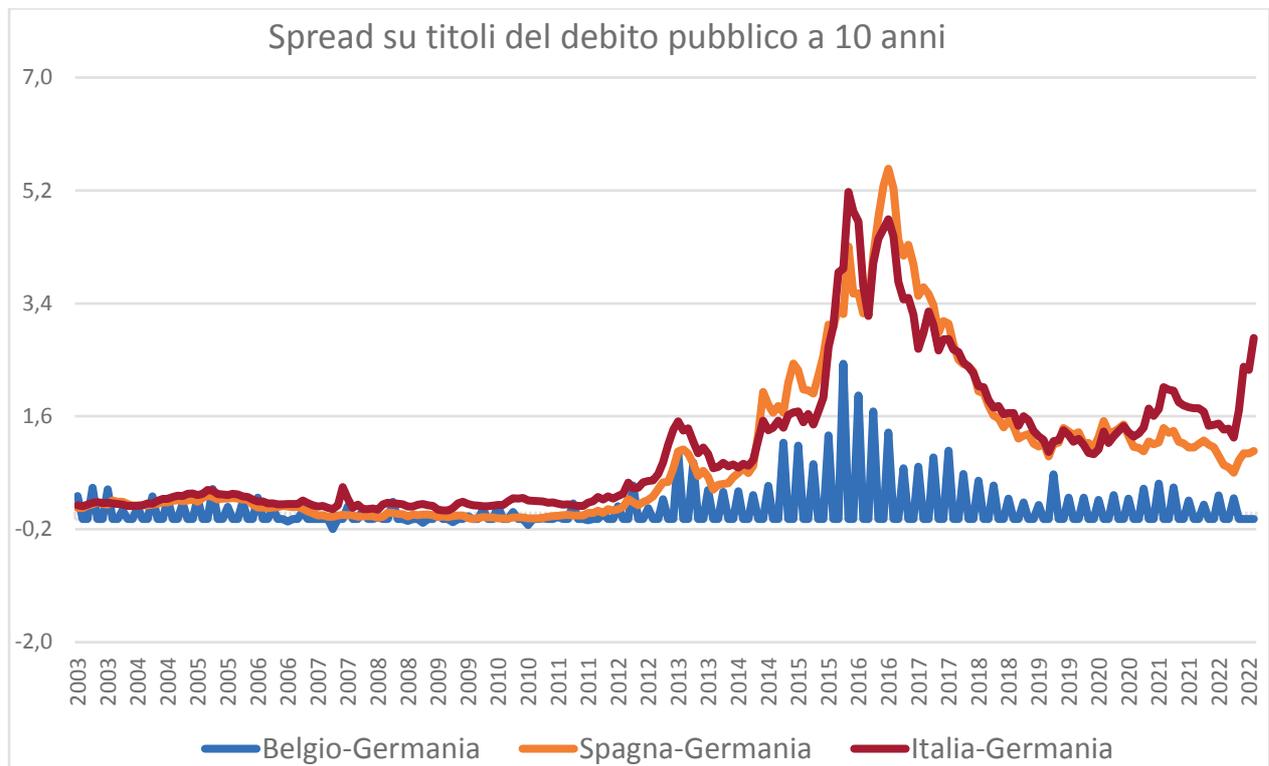
L'idea che i vincoli di bilancio imposti dall'Ue non abbiano permesso all'Italia di effettuare sufficienti investimenti produttivi, compromettendone la performance economica, non appare quindi supportata dai dati. Anche dopo l'adozione dell'euro, l'Italia ha avuto la capacità fiscale per finanziare lo stesso livello di investimenti pubblici della Germania ma ha deliberatamente scelto una composizione diversa.

Dove l'Italia ha effettivamente sofferto a causa dei vincoli di bilancio europei sulle politiche fiscali è nella minore capacità di manovra della domanda aggregata rispetto ai suoi partner durante la crisi. Torneremo su questo punto nella prossima sezione.

La Bce è colpevole dello spread?

Un'altra critica mossa all'Ue riguarda gli obiettivi di politica monetaria e il ruolo della Banca centrale europea (Bce). Nella recente pubblicazione del ministero per gli Affari europei, gli autori riconoscono che la Bce è riuscita a contrastare efficacemente la crisi finanziaria – specialmente dopo il famoso “whatever it takes” pronunciato dal presidente Mario Draghi. Tuttavia, la Bce è criticata per l'impossibilità di agire da prestatore di ultima istanza: questa mancanza causerebbe lo spread fra titoli di stato dei diversi paesi e le conseguenti differenze nei costi di finanziamento per le rispettive imprese.

Lo spread fra il rendimento dei titoli tedeschi e quelli di altri paesi dell'Eurozona dipende dalla diversa probabilità di restituzione percepita dai mercati finanziari. Chiaramente, alcuni dei principali elementi che influenzano questa probabilità sono il debito pubblico di uno stato, la sua posizione fiscale netta e, più in generale, le sue prospettive di crescita. Dalla Figura 3 si può osservare che, prima della crisi, i titoli di stato a dieci anni di Germania, Belgio, Spagna e Italia avevano tassi di rendimento molto simili fra loro.

Figura 3. Spread in Belgio, Italia e Spagna

Fonte: *FRED Federal Reserve Bank of St. Louis*

Dopo la crisi, tuttavia, le prospettive economiche di questi paesi hanno cominciato a divergere e lo spread sui titoli italiani e spagnoli è fortemente aumentato, mentre i bond belgi hanno subito un aumento nello spread più contenuto. Più di recente, lo spread sui titoli italiani e spagnoli ha cominciato a divergere. Perché, dunque, ritenere la Bce colpevole di questo risultato? Secondo le critiche sopracitate, tutti i bond denominati in euro ed emessi da stati membri dell'Eurozona dovrebbero avere lo stesso rischio (zero), poiché dovrebbero essere ugualmente supportati dalla Bce, pronta ad acquistare qualsiasi quantità di questi titoli. Tale ragionamento è privo di senso perché trascura il rischio di insolvenza, che sicuramente non è lo stesso per paesi diversi. Inoltre, la monetizzazione del debito non è permessa dallo statuto della Bce (3).

È lecito incolpare l'Ue per l'assenza di tale strumento? La risposta è ancora una volta no. Per capire il motivo, si noti innanzitutto che un paese dotato di una propria moneta, e quindi di autonomia della politica monetaria, potrebbe decidere di far acquistare titoli del debito pubblico alla propria banca centrale. Ciò creerebbe un processo inflazionario e una svalutazione del tasso di cambio. I mercati finanziari richiederebbero un rendimento maggiore per supportare il rischio derivante dall'inflazione e uno spread con i bond di paesi fiscalmente più prudenti emergerebbe ugualmente. Poiché i paesi dell'Eurozona continuano ad avere politiche fiscali differenziate, oltre che diversi livelli di debito, richiedere alla Bce di comprare titoli per neutralizzare lo spread equivarrebbe a chiedere ai paesi fiscalmente più cauti di aiutare quelli meno prudenti nel sostenere le loro spese. Qualsiasi meccanismo di condivisione del rischio di questo tipo richiederebbe stringenti regole fiscali per ridurre i problemi di azzardo morale, ovvero per impedire ai paesi che spendono di più di mantenersi attraverso elevati deficit di bilancio finanziati con l'emissione di debito a sua volta protetto dalla Bce. Esattamente l'opposto di ciò che i critici sembrano desiderare.

2. Una risposta politica alle limitazioni dell'Ue: una Unione fiscale

Dunque le critiche più comuni mosse all'Ue in Italia sono spesso infondate e le soluzioni proposte improbabili. Attribuire all'Ue la scarsa capacità dei paesi dell'Eurozona di finanziare i propri investimenti pubblici o additare l'Ue come la causa della mancata crescita del Pil italiano sono espedienti elettorali che non aiutano a riconoscere gli errori commessi. La scarsa crescita economica in Italia è un problema strutturale che deriva da politiche fiscali mal disegnate da attribuire a governi italiani.

Tuttavia, è indubbio che oggi l'Unione europea necessita di aggiustamenti. Gli effetti della recente crisi finanziaria ed economica dimostrano che l'attuale architettura dell'Ue non garantisce strumenti sufficienti in alcune circostanze. In particolare, l'Ue manca di un sistema che permetta una stabilizzazione fiscale a livello della zona euro e di strumenti in grado di fornire le risorse necessarie a evitare crisi sistemiche nel sistema finanziario, quali crisi bancarie o crisi dei debiti sovrani. Inoltre, sebbene la neutralizzazione dello spread non sia – né probabilmente dovrebbe essere – uno degli obiettivi principali della Bce, contrastare le crisi finanziarie e bancarie rientra sicuramente nei suoi compiti. Per raggiungere questi obiettivi, sono necessari strumenti più efficaci.

Una delle maggiori lezioni della crisi finanziaria è che, per preservare l'integrazione finanziaria e la stabilità finanziaria dei paesi europei, ma anche per assicurare una rapida ripresa dopo episodi di profonda crisi, l'Eurozona ha bisogno di costruire elementi di politica fiscale comune (si veda Obstfeld, 2013; Tabellini, 2015; Commissione europea, 2015).

Questa unione fiscale dovrebbe costituire un complemento all'unione monetaria in due maniere: (i) istituendo un sistema che permetta la stabilizzazione fiscale dell'intera Eurozona e (ii) fornendo risorse per contrastare le crisi finanziarie sistemiche.

In particolare, l'Eurozona necessita di uno strumento per controllare la domanda aggregata e favorire la stabilizzazione delle sue economie durante grandi recessioni. Durante l'ultima crisi finanziaria ed economica, la Bce ha dimostrato forte determinazione nel mantenere una politica monetaria che fornisca un supporto tangibile alle economie dell'Eurozona. Tuttavia, questo intervento monetario è vincolato al principale obiettivo statutario della Bce, ossia mantenere la stabilità dei prezzi. Per esempio, se l'inflazione dovesse salire sopra la soglia del 2%, la Bce dovrebbe mettere in atto una politica monetaria restrittiva. Inoltre, mentre la politica monetaria può fornire stabilizzazione ciclica durante tempi normali, in circostanze eccezionali potrebbe risultare inefficace o essere limitata dallo *zero lower bound* sui tassi di interesse nominali. Quando ciò accade, la politica monetaria dovrebbe essere coordinata con quella fiscale per sostenere la domanda aggregata. Questo strumento comune di politica fiscale dovrebbe avere come riferimento la media dell'Eurozona ed essere attivato solo in circostanze eccezionali, lasciando quindi che i singoli stati si occupino degli shock idiosincratichi nazionali. I paesi dell'Eurozona con un debito elevato beneficerebbero maggiormente di questo meccanismo, poiché la perdita della sovranità monetaria rende la loro politica fiscale molto meno efficace come strumento di stabilizzazione (si veda Corsetti et al., 2016).

Un'unione fiscale dovrebbe anche fornire un sistema efficace di condivisione del rischio in circostanze eccezionali, come arresti improvvisi del sistema economico e crisi finanziarie sistemiche (si veda Obstfeld, 2013), al fine di mantenere l'unione monetaria sostenibile nel lungo periodo. Sebbene si possa notare che gli strumenti esistenti, come il Fondo salva-stati (Esm), già assolvono questa funzione, il rischio di uscita dall'Euro dei paesi più vulnerabili e di arresti improvvisi rimane significativo. Infatti, molti osservatori mettono in discussione l'adeguatezza dell'attuale struttura dell'Esm a prevenire tali rischi. Le risorse di cui dispone (con una capacità massima di prestito di 500 miliardi, circa 5% del Pil dell'Eurozona) potrebbero risultare insufficienti per risolvere forti crisi sistemiche, poiché in molti paesi europei gli asset del sistema bancario superano il Pil. Inoltre, la decisione di fornire supporto a un membro dell'Esm è presa all'unanimità e richiede la precedente approvazione di alcuni parlamenti nazionali. Ciò crea grandi incertezze e riduce l'efficacia dell'Esm, sia ex-ante che in caso di necessità.

Una proposta di Unione fiscale

A differenza degli Stati Uniti o altri stati federali che si sono confederati a uno stadio iniziale del loro sviluppo economico, tutti i paesi dell'area Euro hanno già elevati livelli di spesa pubblica e tassazione. La maggior parte di queste funzioni deve rimanere nazionale.

Un'Unione fiscale europea (minima) non richiede un'elevata capacità fiscale indipendente. Ma ha bisogno della cessione, da parte degli stati membri, di una piccola parte della loro capacità fiscale per un periodo di tempo prefissato che sia continuativo e lungo. Gli stati membri garantirebbero entrate fiscali future (come il signoraggio, una percentuale dell'Iva o i proventi di un'imposta patrimoniale ricorrente) per, per esempio, 50 anni (si veda Cepr, 2015). Per evitare elementi redistributivi, tutti i membri garantirebbero la stessa quantità di gettito fiscale in proporzione al Pil. Le entrate fiscali raccolte dagli stati membri e destinate al servizio del debito nell'area Euro permetterebbe all'Eurozona di emettere degli "Stability Bond" da usare in particolare durante le crisi e per fini di stabilizzazione fiscale (Uhide, 2015, e Cepr, 2015).

Per gestire una politica fiscale comune, l'Unione fiscale dovrebbe dotarsi di organi decisionali. Un European Fiscal Institute (Efi), per adeguare il nome dal precursore della Bce, verrebbe istituito per garantire politiche fiscali guidate da una prospettiva europea piuttosto che da interessi nazionali. L'Efi rappresenterebbe l'evoluzione logica del Esm. Come per la Bce, l'organo direttivo principale sarebbe l'Eurogruppo (ossia un consiglio dei ministri economici e finanziari nazionali che già funge da consiglio di amministrazione dell'Esm) più un comitato esecutivo ristretto, con poteri di agenda setting (si veda Sapir e Wolf, 2015). Come nel caso del presidente della Bce, il presidente dell'Efi sarebbe anche il presidente del Comitato esecutivo e quindi assomiglierebbe a un ministro del Tesoro della zona euro. A seconda dell'argomento, le decisioni sarebbero prese a maggioranza semplice o qualificata (ma non all'unanimità) dando peso considerevole ai membri del comitato esecutivo. Per ottenere legittimità democratica per la politica fiscale comune, il Parlamento europeo dovrebbe essere coinvolto. Tutte le principali decisioni politiche dell'Efi dovrebbero essere approvate da una commissione ad hoc del Parlamento europeo, o dallo stesso Parlamento europeo, ristretto ai paesi dell'Eurozona.

Lo strumento principale dell'Unione fiscale sarebbe costituito dagli Stability bond, garantiti dal gettito fiscale versato annualmente da tutti gli stati membri dell'Eurozona nella (stessa) percentuale al loro Pil e gestiti dall'Efi. Inizialmente, per dare liquidità al nuovo strumento di debito, l'Efi emetterebbe gradualmente un numero minimo di Stability bond, fino a quando, per esempio, non si raggiunga il 10% del PIL complessivo della zona euro. I proventi degli Stability bond verrebbero restituiti agli Stati membri in proporzione al loro PIL. In tempi normali, ogni stato membro dovrebbe utilizzare queste risorse per ritirare il proprio debito nazionale. Una volta che lo stock di Stability bond in circolazione è sufficientemente liquido, l'Efi dovrebbe evitare un eccessivo accumulo di debito.

Tuttavia, lo scopo principale degli Stability bond sarebbe quello di fornire all'Eurozona, in circostanze estreme, un nuovo strumento per la gestione della domanda aggregata che non si basi sul coordinamento delle politiche fiscali. Durante una profonda recessione nell'area dell'euro, l'Efi emetterebbe ulteriori Stability bond versandone i proventi agli stati membri, sempre in proporzione al loro PIL. Gli stati membri sarebbero liberi di utilizzare queste risorse per attuare una politica fiscale anticiclica, possibilmente in coordinamento con la politica monetaria. I proventi degli Stability bond verrebbero utilizzati anche in caso di una grave crisi finanziaria sistemica o di improvvisi arresti per ripristinare la stabilità finanziaria. Sotto rigorose regole di condizionalità, queste risorse potrebbero essere prestate agli stati membri che hanno perso l'accesso al mercato o utilizzate per integrare l'assicurazione sui depositi nazionali o per ricapitalizzare direttamente le istituzioni finanziarie insolventi. In tempi normali, i trasferimenti fiscali dagli stati membri sarebbero utilizzati per ritirare gli Stability bond emessi durante le precedenti recessioni. In alternativa, se lo stock di debito in essere fosse ritenuto appropriato, non sarebbero raccolti nuovi fondi dagli stati membri.

Oltre a fornire uno strumento di politica fiscale per stabilizzare la domanda aggregata e concedere prestiti in periodi di emergenza, gli Stability bond avrebbero anche altri effetti benefici.

Col passare del tempo, la composizione del debito pubblico dell'Eurozona diventerebbe più efficiente, in quanto gli Stability bond sostituirebbero parzialmente il debito nazionale. Potrebbero essere utilizzati dalla Bce per il Quantitative Easing (Qe) e dalle banche nazionali per diversificare il proprio portafoglio, riducendo il rischio di "doom-loop" fra la performance delle banche e l'andamento dei titoli di stato come accaduto durante la crisi. Allo stesso tempo, i debiti pubblici degli stati membri sarebbero ridotti (anche se probabilmente solo in minima parte).

3. La Fattibilità politica di un'Unione fiscale

Promuovere una maggiore integrazione fiscale per affrontare i problemi irrisolti dell'Eurozona può sembrare peculiare, in particolare in un momento in cui, in Italia, si rivendica meno integrazione economica con l'Europa e, in Germania, più isolamento finanziario per l'Italia. La fattibilità politica a breve termine di questa proposta è quindi limitata. Tuttavia, l'Italia ha molto da guadagnare dall'assicurazione aggiuntiva che un'ulteriore integrazione fornirebbe. Ma, per essere credibili nel proporre modifiche all'architettura dell'Ue, l'Italia deve scegliere di intraprendere spontaneamente ulteriori e importanti passi. Si tratta di una strada difficile, ma le opzioni alternative, come Italexit, sono decisamente peggiori.

La discussione in Europa

Nel giugno 2018, Angela Merkel e Emmanuel Macron hanno presentato a Meseberg una prima versione di una proposta di un bilancio comune dell'Eurozona finanziato dagli stati membri. Il gettito fiscale, raccolto dagli stati membri e trasferite al bilancio dell'Ue, è da utilizzare per scopi diversi. In primo luogo, per i *rainy day funds*, fondi resi disponibili ai paesi che avevano precedentemente contribuito, affinché possano aumentare la loro capacità di spesa durante una crisi. L'utilizzo di *rainy day funds* non influirebbe sul livello di disavanzo del paese, nel rispetto dei vincoli parametrici dell'Ue, e ridurrebbe quindi la necessità di un maggiore debito o misure procicliche. In secondo luogo, per il sostegno ai programmi pubblici degli stati membri volti a finanziare investimenti e misure di riforma. Chiaramente, gli stati membri potrebbero accedere ai *rainy day funds* e al finanziamento degli investimenti e delle misure di riforma solo adempiendo ai loro obblighi con l'Ue, in particolare sulle norme fiscali.

La proposta congiunta franco-tedesca è stata accolta come un passo avanti per abbandonare l'attuale impasse politico sul futuro dell'Europa. Tuttavia, non rappresenta un programma ambizioso (4). Ciò che impedisce ai politici dei paesi dell'Europa settentrionale di accettare una maggiore integrazione economica è il rischio di dover usare il denaro dei loro contribuenti per salvare i paesi meno prudenti del sud dell'Europa, come l'Italia. Con un'Eurozona economicamente più integrata, per i paesi dell'Europa settentrionale (come la Germania) aumenterebbe il costo di non salvare i paesi dell'Eurozona che affrontano crisi sovrane o bancarie. Di conseguenza, il problema di rischio morale esistente aumenterebbe. Alcuni stati, come l'Italia, potrebbero decidere di adottare politiche fiscali espansive, di generare deficit primari e aumentare il debito pubblico. Quanto più forte è l'integrazione finanziaria e fiscale, tanto più ciò metterebbe a rischio altri paesi dell'Eurozona. A causa di queste preoccupazioni, la fattibilità politica in Europa di progetti che portano a una maggiore integrazione fiscale e a una maggiore condivisione dei rischi è bassa (si veda Fuest, 2018).

Quali sono i vantaggi per l'Italia?

Anche in Italia, la fattibilità politica di un'Unione fiscale è bassa. L'Unione fiscale proposta (minima) introdurrebbe un efficace strumento di politica fiscale per gestire la domanda aggregata e per adottare le politiche di stabilizzazione, come i prestiti d'emergenza, durante le grandi recessioni

nell'area dell'euro. Tuttavia, non consentirebbe un uso generalizzato di una politica fiscale espansiva. Al contrario, l'Unione fiscale dovrebbe essere accompagnata da vincoli fiscali più stringenti e da un trasferimento di sovranità verso l'Ue. Ciò non soddisferebbe l'appetito fiscale dei severi critici dell'Ue in Italia, che vorrebbero adottare una generosa politica fiscale con la Bce che monetizza il debito pubblico risultante.

Eppure, questa Unione fiscale sarebbe di grande beneficio per l'Italia e per tutti quei paesi che, avendo un debito pubblico elevato, hanno maggiori probabilità di incorrere in una crisi del debito sovrano e al contempo si trovano vincolati entro ristretti margini di manovra fiscale in caso di recessione. In particolare, l'Unione fiscale consentirebbe all'Italia di ridurre gradualmente il debito pubblico in essere, poiché i proventi derivanti dagli Stability Bonds restituiti a ciascun paese dovrebbero essere utilizzati per riacquistare il debito sovrano esistente. Inoltre, fornirebbe uno strumento fiscale per aumentare la domanda aggregata durante quei periodi di tensione nella zona Euro, in cui l'Italia avrebbe vincoli di bilancio più stringenti. Infine, sarebbe in grado di tutelare il sistema bancario in caso di arresto improvviso. Anche questo evento sfavorevole è più probabile in Italia, dove lo stock di crediti deteriorati e di titoli di stato detenuti dalle banche è particolarmente ampio e può dar quindi luogo a un "doom-loop", un circolo vizioso per le banche.

Tuttavia, per acquisire la necessaria credibilità per negoziare con l'Ue la modifica della sua architettura, l'Italia deve fare spontaneamente alcuni passi avanti. Il passo più importante è ridurre il debito pubblico, in modo da diventare un partner meno rischioso in un'Eurozona economicamente più integrata. Con una maggiore disciplina fiscale e un debito pubblico più basso, l'Italia avrebbe un rischio più basso di essere colpita da una grande crisi finanziaria e di dover essere salvata. Ciò consentirebbe all'Italia di essere più credibile al tavolo negoziale in cui si deciderà l'architettura futura dell'Eurozona. Nel frattempo, per riconquistare la competitività economica nell'attuale contesto, l'Italia dovrebbe seguire le riforme strutturali intraprese dalla Germania all'inizio del secolo.

Gli euroscettici potrebbero impallidire all'idea di una disciplina fiscale autoimposta come preconditione per ottenere un'Eurozona più integrata. Tuttavia, l'introduzione di un'Unione fiscale beneficerebbe soprattutto paesi come l'Italia, che hanno bisogno di un efficace strumento di politica fiscale per gestire la domanda aggregata durante le recessioni e le politiche di stabilizzazione durante eventuali (e nel loro caso più probabili) crisi dei debiti sovrani. Poiché l'attuale architettura dell'Eurozona avvantaggia soprattutto i paesi del nord Europa, l'Italia ha un chiaro incentivo a spingere rapidamente per un accordo che modifichi l'attuale sistema. Tuttavia, ciò richiede guadagnare di credibilità attraverso la disciplina fiscale autoimposta, piuttosto che minacciare l'Ue con maggiori deficit pubblici. L'esperienza dei negoziati tra la Grecia e l'Ue nel 2015 e l'attuale accordo sulla Brexit suggeriscono fortemente che uno stile negoziale intransigente sarebbe un errore. A meno che l'Italia non voglia scegliere di lasciare l'euro, guadagnare credibilità come membro meno fragile dell'Eurozona è l'unico modo per contare di più in Europa.

Note

(1) Per un riassunto dell'evidenza empirica sugli effetti degli investimenti in infrastrutture, si veda Pereira e Andraz (2013).

(2) Includono acquisizioni nette di edifici, strutture, macchinari e attrezzature, ricerche minerarie, software, miglioramenti sostanziali al territorio.

(3) Un accordo nella cornice dell'ESM è disponibile per fornire supporto in caso di crisi finanziarie e dei debiti sovrani, tramite le Outright Monetary Transactions, sotto stretti criteri di condizionalità.

(4) Altre proposte attualmente in discussione includono diverse versioni degli European Safe Bonds (vedi Brunnermeier et al., 2011). A differenza di altre proposte, i Safe Bonds non richiedono una responsabilità congiunta

dei diversi paesi. Ogni paese membro è responsabile del proprio debito, che è ancora negoziato sui mercati finanziari. Il default di un paese sul suo debito non implica alcuna responsabilità di salvataggio per gli altri paesi.

Riferimenti bibliografici

- Bénassy-Quéré, Agnès, et al. (2018) “Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform.” CEPR Policy Insight No 91.
- Brunnermeier, M.K., L. Garicano, P.R. Lane, M. Pagano, R. Reis, T. Santos, D. Thesmar, S. Van Nieuwerburgh and D. Vayanos (2011), “European Safe Bonds (ESBies)”, The Euronomics Group.
- CEPR (2015) “*A New Start for the Eurozone: Dealing with Debt*”, Monitoring the Eurozone 1, by G. Corsetti, L. Feld, P. Lane, L. Reichlin, H. Rey, D. Vayanos, B. Weder di Mauro, CEPR
- Corsetti, G., L. Feld, R. Koijen, L. Reichlin, R. Reis, H. Rey and B. Weder di Mauro (2016), Reinforcing the Eurozone and Protecting an Open Society, Monitoring the Eurozone 2, CEPR Press
- Fuest, C., (2018), “Italy’s New Government: Transfer Union or Euro Exit” Ifo Viewpoint No. 196:
- European Commission (2015) “Completing Europe’s Economic and Monetary Union”, Report by J.C. Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi and M. Schulz
- Obstfeld, M. (2013), Finance at Center Stage: Some Lessons of the Euro Crisis, Economic Papers 493, European Commission, Director-General for Economic and Financial Affairs
- Pereira, Alfredo M., and Jorge M. Andraz. (2013) “On the economic effects of public infrastructure investment: A survey of the international evidence.” *Journal of Economic Development* 38.4 pp: 1-37
- Sapir, A. (2018) “High public debt in euro-area countries: comparing Belgium and Italy”, Policy Contribution, Issue n°15
- Sapir, A. and G. Wolff (2015) “Euro Area Governance: What to Reform and How to Do it”, Bruegel Policy Briefs
- Tabellini, G. (2015) “The Main Lessons to be Drawn from the European Financial Crisis”, in: The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions, by R. Baldwin and F. Giavazzi, VOXEU, September
- Ubide, A. (2015) “Stability Bonds for the Euro Area”, Peterson International Institute for International Economics N. 15-19

Questo capitolo in pillole

- I critici dell’Unione europea, tra cui il ministro italiano degli Affari europei, la accusano di aver tradito l’impegno preso con i cittadini. La incolpano di aver aumentato il benessere socio-economico per salvaguardare solo la stabilità finanziaria, di aver introdotto vincoli di bilancio troppo stringenti che non consentono politiche fiscali espansive e di non avere una banca centrale che intervenga per eliminare lo spread tra i rendimenti dei titoli pubblici dei diversi paesi dell’Eurozona.
- L’Europa non merita queste critiche. La crescita economica dell’Eurozona (ad eccezione di Grecia, Italia, Portogallo) è stata simile a quella di Stati Uniti e Giappone. Gli investimenti pubblici italiani sono stati superiori a quelli tedeschi anche se la composizione degli

investimenti totali (pubblici e privati) è stata diversa: R&S e tecnologia in Germania, costruzioni e agricoltura in Italia.

- Tuttavia l'Europa può essere soggetta ad altri tipi di critiche. L'euro ha favorito soprattutto la Germania, che, dopo aver riformato il mercato del lavoro, si è avvantaggiata di una moneta non troppo forte, nei confronti dei paesi non-euro, e di cambi fissi, nei confronti di paesi dell'Eurozona (Francia e Italia), che usavano le svalutazioni per riguadagnare competitività.
- Inoltre la recente crisi economica e finanziaria ha colpito soprattutto i paesi del sud Europa, privi di strumenti di politica monetaria e con poche leve di politica fiscale. L'Europa non ha saputo rispondere velocemente a questa crisi per mancanza di strumenti adeguati.
- L'Europa deve quindi dotarsi di strumenti efficaci di stabilizzazione in caso di crisi finanziarie o sovrane sistemiche e di meccanismi per aumentare la domanda aggregata in caso di crisi economiche. Quindi, un'Unione fiscale che complementi l'Unione monetaria è necessaria.
- Si propone un'Unione fiscale europea finanziata dal gettito fiscale dei paesi dell'Eurozona in proporzione al loro Pil. Ciò consentirebbe l'emissione di *Stability Bond*, i cui proventi servirebbero a finanziare la domanda aggregata dei singoli paesi durante i periodi di crisi e a contrastare le crisi finanziarie sistemiche. Nel caso di crisi sovrane, gli *Stability Bond* finanzierebbero il paese in crisi, sotto stringenti vincoli di condizionalità. In tempi normali, i proventi sarebbero utilizzati per ridurre il debito pubblico dei paesi dell'Unione fiscale. La gestione dell'Unione fiscale sarebbe affidata a un Istituto fiscale europeo, sotto il diretto controllo del Parlamento europeo.
- Questo progetto di Unione fiscale incontra critiche sia in Italia, per l'ulteriore cessione di sovranità (fiscale), che in Germania, dove i contribuenti sono spaventati dal fatto che una maggiore integrazione economica possa portare a dover riscattare (*bail out*) paesi fiscalmente poco responsabili.
- Eppure questa Unione fiscale favorirebbe l'Italia che, a causa dell'elevato debito pubblico, ha una maggiore probabilità di trovarsi in una situazione di crisi sistemica e che si avvantaggerebbe quindi degli strumenti di stabilizzazione finanziati dall'Unione fiscale.
- Per convincere i paesi nord-europei a creare una Unione fiscale, l'Italia deve ridurre il suo debito pubblico, per abbassare il suo livello di rischio sistemico, e intraprendere riforme strutturali per aumentare la competitività, come fatto dalla Germania all'inizio del millennio.
- Le recenti esperienze di negoziazione con l'Unione europea di Grecia e Regno Unito mostrano che non esistono molti altri margini di manovra, se l'Italia vuole rimanere in Europa.

Diritti. Perché serve un'Unione sociale europea

di Maurizio Ferrera e Marco Leonardi

Introduzione

Il Trattato di Lisbona (2009) ha assegnato all'Unione obiettivi chiari e ambiziosi in campo sociale: la promozione dell'occupazione e di alti livelli di protezione, inclusione e non discriminazione, giustizia sociale, uguaglianza tra donne e uomini, solidarietà tra generazioni e diritti dei bambini (Art. 3 TUE). Coesione economica, sociale e territoriale e solidarietà tra gli Stati membri sono stati ugualmente indicati in modo esplicito. Molti osservatori hanno salutato il Trattato di Lisbona come il punto più alto del lungo processo di avvicinamento e apertura reciproca tra Stati membri, nonché la conferma del loro impegno normativo a creare una "unione sempre più stretta" e al suo interno solidale.

L'avvento della crisi finanziaria e la conseguente grande recessione hanno bruscamente interrotto questa traiettoria. Le dinamiche di convergenza e gli obiettivi di condivisione hanno lasciato il posto a nuove divergenze e antagonismi, aprendo così una linea di frattura tra i paesi creditori del Nord e i paesi debitori del Sud. Sulla scia degli allargamenti a est, sono poi emerse crescenti tensioni attorno alla questione della libera circolazione: in particolare, l'accesso ai mercati del lavoro nazionali e alle prestazioni sociali da parte di altri cittadini dell'Ue (per non parlare dei cittadini di paesi terzi). È stato soprattutto su questo secondo fronte che il processo di integrazione ha registrato la sua prima drammatica inversione, cioè la Brexit.

Come contrastare queste tendenze disgregative? Occorre a nostro avviso una strategia ambiziosa e di alta visibilità politica e sociale. In questo capitolo illustreremo la nostra proposta: quella di istituire una "Unione Sociale Europea". Nella prima sezione forniamo alcuni dati sulla attuale situazione in termini di spesa sociale, mettiamo in evidenza il "deficit sociale" che caratterizza oggi la UE e le ragioni che invitano il suo superamento. Nella seconda sezione illustriamo la proposta dell'Unione Sociale Europea, poggiando su alcune idee emerse nell'ultimo quinquennio. Nelle sezioni successive entriamo nel merito con alcuni approfondimenti specifici che riguardano il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, la cittadinanza UE, il rilancio degli investimenti sociali e la possibile istituzione di uno schema assicurativo UE contro la disoccupazione. La conclusione ricapitola e formula alcuni scenari.

L'Europa e la strada smarrita dopo Lisbona

Le crescenti divergenze

L'Europa è caratterizzata da un "modello sociale" generalmente condiviso, imperniato sui principi contenuti nel Preambolo del Trattato di Lisbona (2009) e sul cosiddetto "dialogo sociale". Su questo tronco comune poggiano cinque riconoscibili "famiglie" di welfare (nordico, anglo-sassone, continentale, sud-europeo, centro- ed est-europeo) fra loro distinte in termini sia qualitativi sia quantitativi. Se prima della crisi era abbastanza chiaramente osservabile un processo di graduale ibridazione reciproca e almeno parziale convergenza (Hemerijck, 2013), l'attuale decennio ha in gran parte invertito questa tendenza (Andor, 2017; Palier, Rovny e Rovny, 2018): sono infatti ri-emersi i divari fra paesi "centrali" e "periferici".

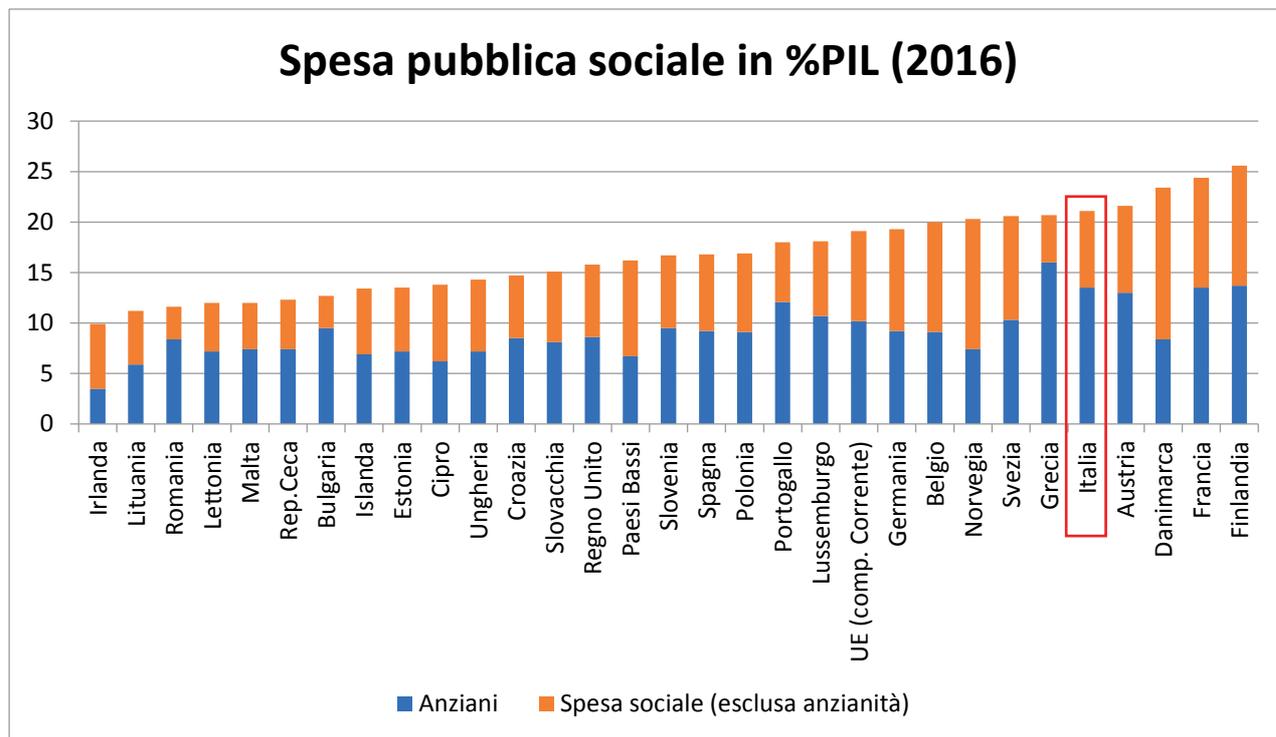
I paesi membri dell'Europa centrale e orientale hanno rallentato il percorso di avvicinamento alla media Ue in termini di reddito pro capite e, soprattutto, in termini di speranza di vita, condizioni di salute, qualità dei servizi. Inoltre, questi paesi hanno subito un costante declino di popolazione, a causa della mobilità dei loro lavoratori – spesso quelli con più alte qualifiche – verso i paesi membri centro- e nord- europei. La sfida cruciale per quest'area è oggi quella di ricostruire il capitale umano e sociale perso nell'ultimo quindicennio.

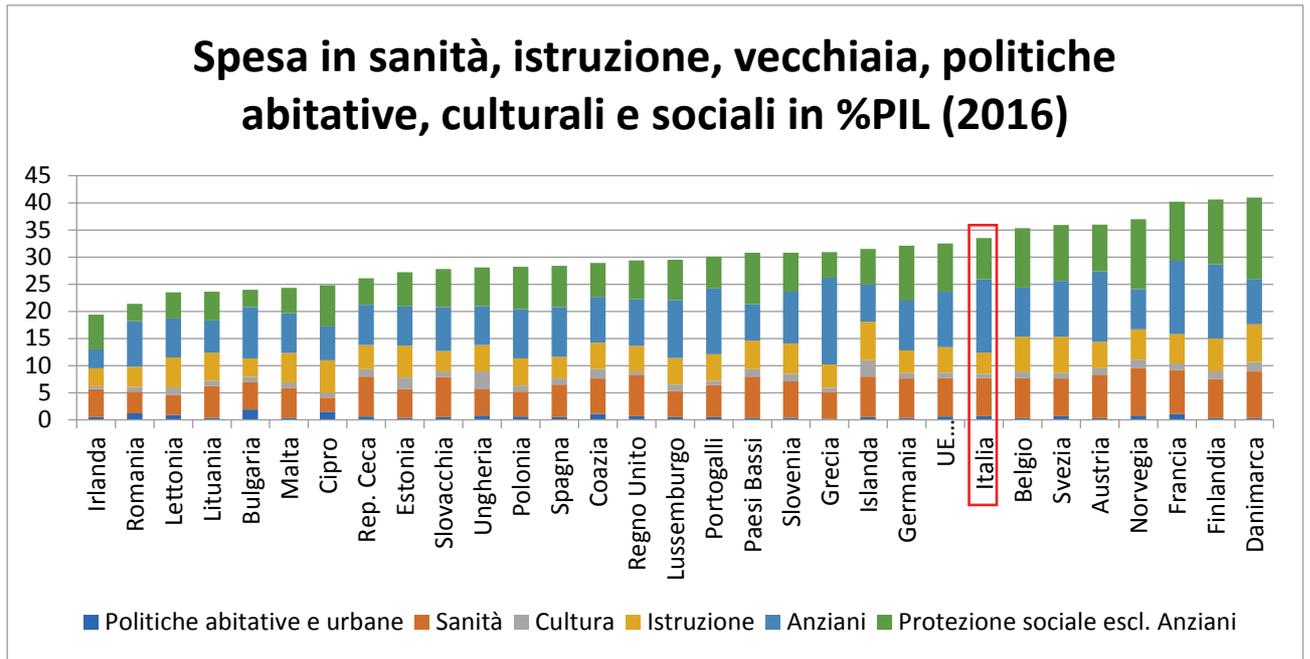
La divergenza più netta è quella fra i paesi del nord e quelli del sud. In questi ultimi la prima metà degli anni 2010 ha registrato un'impennata dei tassi disoccupazione (soprattutto giovanile) e di povertà (soprattutto fra i minori). La ripresa degli ultimi anni (abbastanza robusta in Portogallo e Spagna, più fragile in Grecia e Italia) non ha ancora consentito di raggiungere i livelli di benessere pre-crisi.

Le spese pubbliche per la protezione e l'investimento sociale

Guardando al livello di spesa sociale in percentuale di Pil, si nota come il divario tra l'estremo inferiore (l'Irlanda), la mediana e l'estremo superiore (la Finlandia) sia rispettivamente di 5 e 10 punti percentuali di Pil (1). La differenza permane allargando il conto alla spesa a istruzione, cultura e politiche abitative e culturali. Si noti che la figura 1 include tutti i paesi Ue a 28 (più la Norvegia) ma le differenze sono presenti anche in seno all' Eurozona.

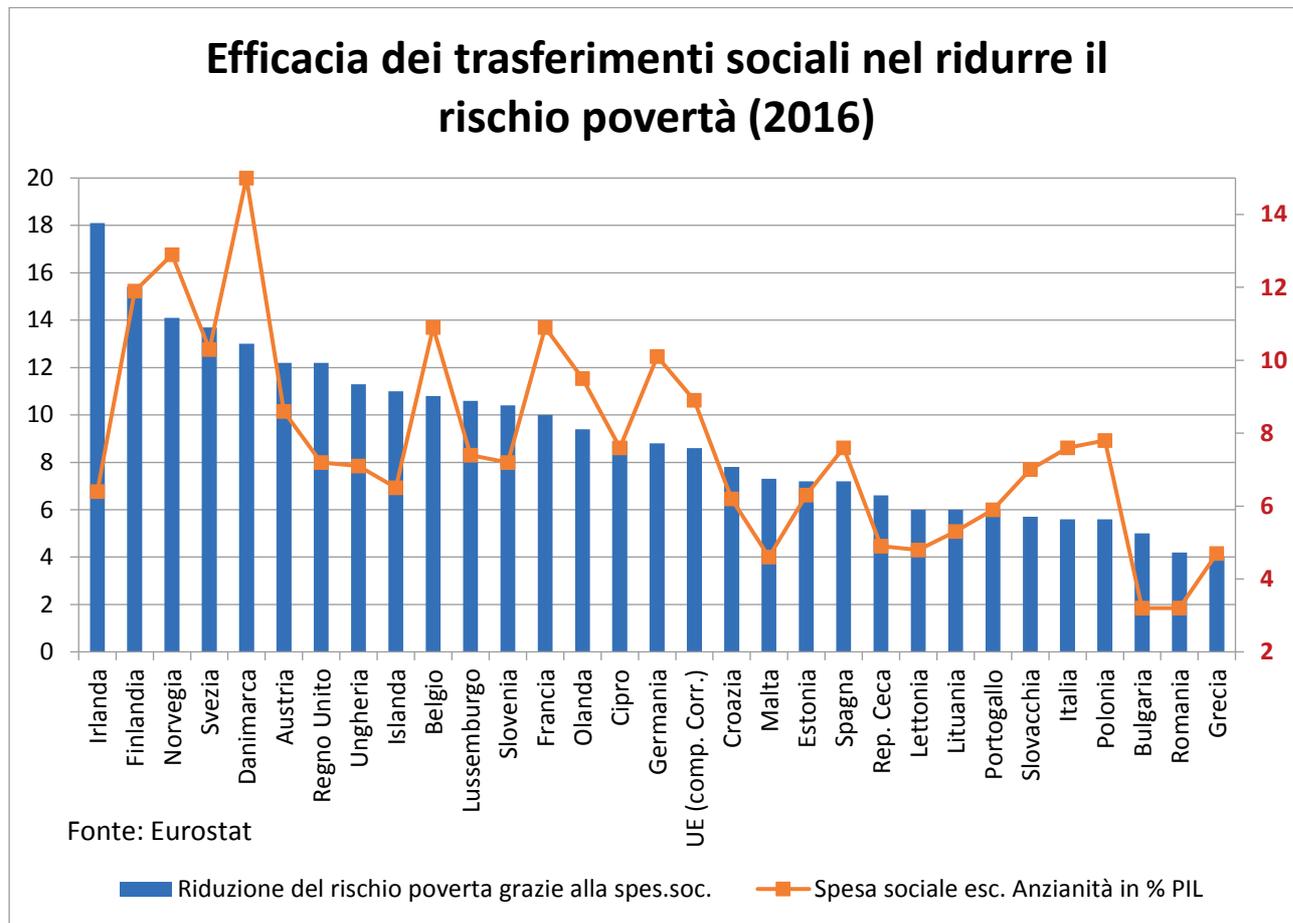
Figura 1. Ripartizione della spesa pubblica sociale, e della spesa in ambiti a essa correlati. In basso variazione della spesa sociale in una selezione di Paesi.





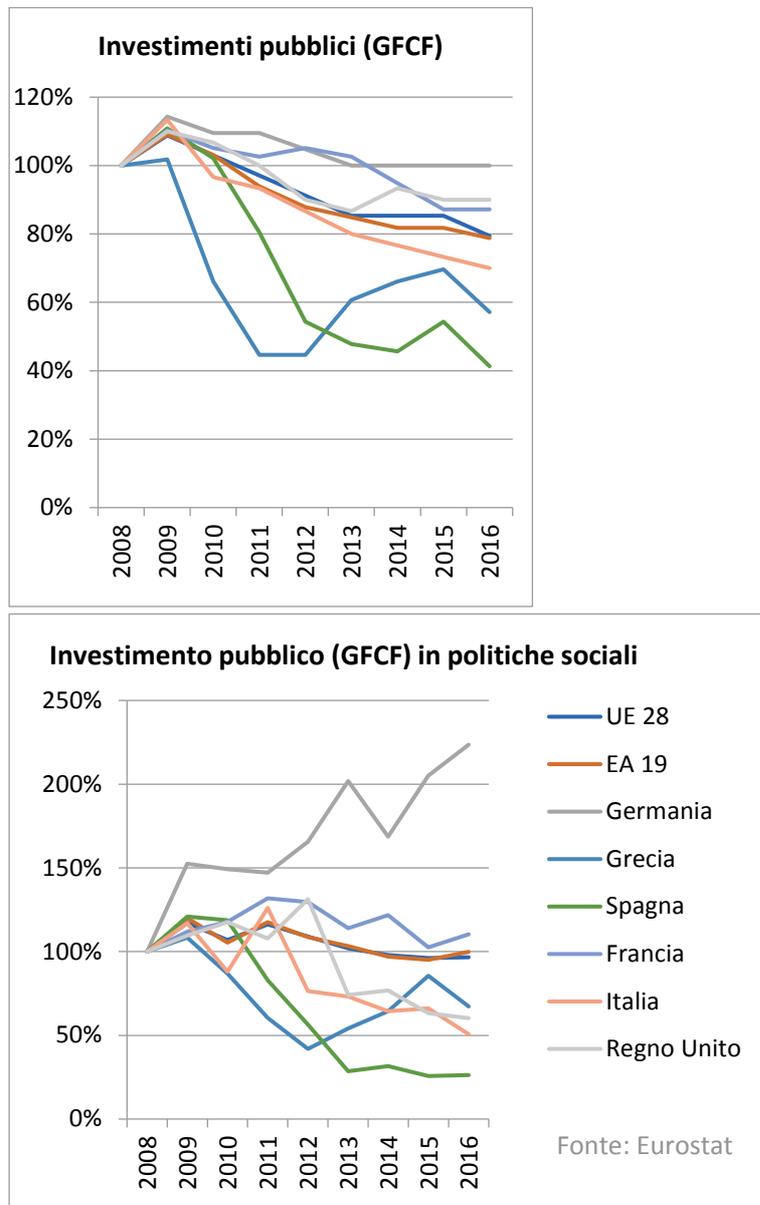
Le differenze non riguardano solo i livelli aggregati di spesa, ma anche la sua composizione. La figura 1 in basso mostra come in alcuni paesi (soprattutto Grecia e Italia) permanga un significativo divario fra la spesa per il sostegno agli anziani e la sanità e la spesa per prestazioni sociali ai non anziani e per l'istruzione. Un altro indicatore suggestivo è quello che mostra quanto l'intervento di sostegno da parte delle politiche sociali riesca a diminuire il numero di persone in condizioni di povertà, per certi versi un indicatore dell'“efficacia” redistributiva della spesa sociale. Se da un lato si osserva che la spesa sociale ha ritorni decrescenti su questo terreno (nella Figura 2, il livello di efficacia rappresentato dalle colonnine blu è correlato all'andamento della linea rossa, che rappresenta il livello di spesa sociale escludendo quella per vecchiaia) alcuni paesi riescono a unire un alto livello di spesa con un alto livello di efficacia (per es. la Finlandia). All'opposto, in alcuni paesi come Italia e Polonia la spesa sociale si situa intorno alla media UE, ma ha un'efficacia notevolmente inferiore.

Figura 2. Differenza tra percentuale di persone in condizioni di povertà (60% del salario mediano reale equivalente) prima e dopo i trasferimenti sociali.



Passando dalle spese correnti a quelle per investimenti, notiamo una tendenza preoccupante. Il Rapporto su “L’investimento in infrastrutture sociali in Europa” (2) (Fransen et al., 2018) ha messo bene in luce come sulla scia della crisi siano cresciuti i bisogni sociali (3), ma siano significativamente calati gli investimenti in settori cruciali per far fronte a tali bisogni (Figura 3), soprattutto per quanto riguarda le infrastrutture sanitarie, educative, socio-assistenziali, di ricerca e formazione o l’edilizia popolare. Il degrado delle infrastrutture sociali e il mancato ri-orientamento delle politiche di welfare dalla compensazione alla “capacitazione” delle persone lungo il ciclo di vita ha conseguenze negative non solo in termini di chance di vita dei cittadini ma anche sul potenziale di crescita della UE nel suo complesso.

Figura 3. Variazione (2008=100%) degli investimenti (Gross Fixed Capital Formation) in genere e in politiche sociali in diversi paesi.



Le divergenze osservate dipendono in larga misura da fattori e scelte nazionali. Il dibattito concorda tuttavia sul fatto che l'architettura della Ue sia caratterizzata da un "deficit sociale" che si è progressivamente intensificato durante la crisi, a dispetto degli ambiziosi obiettivi contenuti nel Trattato di Lisbona. Questo deficit ha radici istituzionali. Quel bilanciamento fra integrazione economica e dimensione sociale faticosamente ma fattivamente perseguito nel tempo dal diritto e dalla giurisprudenza Ue è stato visibilmente destabilizzato, peraltro deformando uno dei tratti caratterizzanti dell'identità costituzionale Ue (Ioannidis, 2016: per una rassegna si veda Beuker, 2015). Il rafforzamento delle ambizioni sociali dell'Unione sancito dal Trattato di Lisbona non ha dato luogo a misure operative: la cosiddetta clausola sociale trasversale non è mai stata adeguatamente operazionalizzata e solo di recente si è cominciato a fare qualche piccolo e timido passo in

questa direzione. Per quanto riguarda la Carta dei diritti fondamentali, la sua applicazione è rimasta strettamente ancorata al perimetro del diritto Ue: ogni speranza espansiva è stata delusa, con l'imprimatur della Corte di Giustizia UE (Barnard, 2013).

La Commissione europea ha cercato di contrastare tali tendenze e di promuovere una progressiva "socializzazione" del policy making Ue sia nel quadro del Semestre sia attraverso alcune iniziative specifiche come il Pacchetto Occupazione, la Garanzia Giovani e il Pacchetto sull'Investimento Sociale. Nel 2017 è stato poi adottato il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. Ma si tratta di piccoli passi, insufficienti sia sul piano funzionale sia politico-simbolico. Il divario fra i principi e le ambizioni sociali dei Trattati – e dunque del progetto normativo che l'Unione ha scelto per se stessa come collettività di paesi – e la realtà delle politiche concrete dell'Unione è ancora ampio, vistoso e gravido di conseguenze negative sul piano politico.

Il deficit sociale: perché va colmato

Seppur indicata nel Trattato di Lisbona come principio ispiratore della UE, la "solidarietà fra paesi" è una questione delicata e spinosa. In una certa misura, il problema politico di creare e combinare la solidarietà interterritoriale con quella fra classi e gruppi sociali era già sorto durante il processo storico di costruzione dello stato sociale. La condivisione dei rischi a livello nazionale è il pilastro fondamentale della solidarietà istituzionalizzata nella tradizione europea. L'introduzione, in ciascun paese, del primo schema di assicurazione sociale obbligatoria nazionale è in genere considerata il certificato di nascita dello stato sociale in quanto tale. Nelle federazioni storiche, un importante punto di svolta fu anche l'istituzione di meccanismi federali per equalizzare le risorse fiscali delle varie unità territoriali: inizialmente, per assicurare l'assorbimento locale degli shock asimmetrici, in seguito per compensare gli svantaggi geo-economici o socio-demografici.

In tutti i sistemi nazionali, l'istituzione di schemi redistributivi obbligatori è stata preceduta da accese discussioni sulla questione sociale, sulla natura e sulla portata di quei rischi per i quali aveva un qualche senso muovere verso la condivisione collettiva. Nel contesto di una rapida industrializzazione e meccanizzazione della produzione industriale, pochi misero in dubbio, per esempio, l'ammissibilità degli infortuni sul lavoro come un rischio sociale da assicurare collettivamente. Il rischio disoccupazione fu molto più controverso e ci vollero la Grande Guerra e/o la Grande Depressione per convincere anche i più duri liberisti che la perdita del posto di lavoro può effettivamente dipendere da forze che sfuggono al controllo dei singoli lavoratori. Oggi l'Europa si trova di fronte a una nuova questione sociale su vasta scala, strettamente (e causalmente) legata alla presenza e al disegno dell'Uem, nel più ampio contesto della globalizzazione. Proprio come un secolo fa a livello nazionale, è indispensabile avviare una discussione collettiva sulla condivisione dei rischi paneuropei. Ma dove cominciare?

Il punto di partenza deve essere la distinzione tra rischi *simili* e *comuni*. I primi sono il risultato di dinamiche analoghe (per esempio l'invecchiamento demografico) che non hanno alcun legame significativo con l'integrazione economica o le esternalità transnazionali. Qui la definizione di alcuni obiettivi concordati congiuntamente, il coordinamento aperto e l'apprendimento reciproco sono certamente importanti e utili, ma non vi è necessità di un'azione comune e di regole vincolanti. I rischi comuni sono invece quelli direttamente prodotti dall'integrazione e/o da dinamiche esterne che colpiscono l'Unione in quanto tale: per esempio shock economici asimmetrici in presenza dei vincoli dell'Uem; le implicazioni dei disavanzi commerciali o degli avanzi commerciali interni per la crescita complessiva della zona euro, o l'impatto negativo di improvvisi aumenti nei flussi di mobilità intra-Ue o di immigrazione dall'esterno dell'Ue. Per tale tipo di rischi, la soluzione appropriata è l'azione congiunta (per esempio, sotto forma di schemi di condivisione dei rischi o di riassicurazione, ma anche di investimenti pubblici congiuntamente finanziati per promuovere la crescita paneuropea).

Come riconosciuto dalle recenti riflessioni della Commissione europea sul completamento dell'Uem, pressoché tutte le unioni monetarie esistenti sono anche "unioni assicurative". Oltre a centralizzare la gestione dei rischi bancari, esse centralizzano almeno in parte anche la gestione del rischio disoccupazione. L'Uem è l'unica eccezione, anche se dopo la crisi del debito sovrano si

sono introdotte importanti misure di mutua assicurazione nel settore bancario. Accanto all'Unione bancaria, la Commissione europea sostiene però che l'Uem necessita ora anche di stabilizzatori fiscali centralizzati, che aiutino gli stati membri a far funzionare correttamente i loro propri stabilizzatori (principalmente l'assicurazione nazionale contro la disoccupazione) e al tempo stesso proteggano la loro capacità di fare investimenti pubblici.

L'idea che debba esserci “un corollario di politica sociale” all'unificazione monetaria non è nuova. Già negli anni '90, l'obiettivo di riforma dei mercati del lavoro veniva giustificato in base all'imminente avvio dell'unione monetaria. La Strategia europea per l'occupazione lanciata nel 1997 sottolineava l'esigenza di flessibilità dal punto di vista dell'offerta, in presenza di politiche di attivazione e adeguate forme di protezione (*flexicurity*). L'esperienza dell'ultimo decennio suggerisce tuttavia che all'obiettivo della flessibilità occorre oggi aggiungere anche l'obiettivo della “stabilità”. Mentre il primo può essere perseguito a livello nazionale, nel quadro di una cornice di incentivi europei, al fine di raggiungere la stabilità è necessaria l'azione collettiva, in particolare l'organizzazione di dispositivi assicurativi. Senza questo secondo elemento i sistemi nazionali sono infatti destinati a restare strutturalmente vulnerabili.

La resilienza di questi sistemi e la loro efficacia produce esternalità positive e deve perciò diventare questione di interesse comune in un'Unione Monetaria. Inoltre, tale unione richiede come sappiamo mercati integrati e competitivi per beni e servizi, nonché un quadro efficace di regole sulla mobilità transfrontaliera del lavoro. Da ciò deriva la necessità di un secondo “corollario sociale”, legato al funzionamento del mercato unico. Fra i suoi ingredienti dovrebbero esserci regole intelligenti per il distacco dei lavoratori da un paese all'altro, la fissazione di standard sociali minimi, anche nel settore dei regimi salariali nazionali. Tale corollario vale non solo per l'Unione monetaria, ma per l'intero mercato unico.

È importante sottolineare che l'opportunità di introdurre meccanismi assicurativi di condivisione dei rischi e un paniere di standard sociali uniformi per promuovere un corretto funzionamento dell'Uem e del mercato unico non discende solo da logiche funzionali. Ciò che è “necessario” fare, ciò che viene “imposto” dall'Uem dipende infatti dalle aspirazioni normative che guidano il progetto europeo nel suo insieme. In altre parole, non è sufficiente parlare di requisiti funzionali in astratto. I requisiti specifici appena discussi discendono piuttosto dalle aspirazioni fondamentali dell'Unione così come tratteggiate dal Trattato di Lisbona. Più fondamentalmente, agli argomenti funzionali e normativi si aggiunge anche una giustificazione politica, che rende i corollari sociali desiderabili in modo indipendente rispetto alle giustificazioni funzionali e normative. Nessuna collettività politica può sopravvivere e prosperare senza il sostegno diffuso delle persone soggette alla sua giurisdizione. Il sostegno diffuso non dipende solo dall'efficacia delle politiche ma anche dalla loro equità. I cittadini devono essere convinti che le autorità responsabili delle decisioni autoritative si attengono alla norma generale di rappresentare in qualche modo l'interesse collettivo, prendendosi cura di tutti i settori della popolazione, per quanto deboli e periferici. Come si vedrà, l'argomento politico suggerisce di intraprendere alcuni passi non necessariamente legati all'argomento funzionale.

La proposta: un'Unione Sociale Europea

Perché un nuovo nome

Per muovere nelle direzioni appena discusse, la nostra proposta è quella di creare una vera e propria Unione Sociale Europea (USE). Nella sfera politico-istituzionale i nomi hanno particolare rilevanza, per certi aspetti sono proprio le denominazioni a “creare” nuove entità istituzionali e imprimere loro spinte propulsive. Ribattezzando la Comunità Europea come Unione Europea e annunciando la nascita dell'Unione Economica e Monetaria, il Trattato di Maastricht, agli inizi degli anni '90, ha per esempio innescato un salto di qualità nel processo di integrazione politica ed economica che è ancora in corso. Come è noto, le questioni di politica sociale furono allora principalmente relegate all'interno del cosiddetto Protocollo Sociale del Trattato, mentre il dibattito pubblico ha continuato a utilizzare la nozione piuttosto ambigua di “Europa sociale”. Il problema

è, tuttavia, che quest'ultima non designa un'entità istituzionale chiara e definita, come nel caso dell'altrettanto vaga nozione di modello sociale europeo. Questi nomi mescolano insieme troppe cose e, soprattutto, comprimono una sull'altra la dimensione orizzontale (*le social dans l'Europe*, per dirla con Jacques Delors) e la dimensione verticale (*l'Europe dans le social*) della dimensione sociale, senza chiarire la loro diversità, le loro connessioni e interdipendenze, la reciproca divisione del lavoro.

Tali espressioni sono inoltre monche dal punto di vista più strettamente istituzionale: non delineano un sistema completo di governance capace di contenere le esternalità e promuovere sinergie. Se crediamo che questo sistema di governance possa svolgere funzioni utili e importanti, dobbiamo delinearlo con qualche precisione e metterlo in pratica. E il primo passo deve essere un'iniziativa lungimirante di innovazione linguistica e simbolica. Abbiamo un'Unione Economica e Monetaria. La denominazione più appropriata è dunque quella di Unione Sociale Europea (Use). Come si è detto sopra, il 2017 ha sancito la nascita di un Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (Peds). Un importante e prezioso passo in avanti, anche sotto il profilo simbolico, ma non ancora abbastanza. Abbiamo bisogno di un contenitore più ampio, che sicuramente comprenda il Peds, ma non si esaurisca in esso. Un contenitore capace di fare da dirimpettaio e controparte rispetto all'Uem.

Sul piano intellettuale, l'Use esiste già. Il nome è stato originariamente lanciato da Frank Vandebroucke (2013) e i suoi contenuti e profilo generale sono stati ulteriormente dettagliati nel contesto di un Gruppo di lavoro ad alto livello istituito da *Friends of Europe* (Vandebroucke e Vanhercke, 2014). Negli ultimi anni, la nozione di Esu è diventata oggetto di un vivace dibattito intellettuale (Vandebroucke et al., 2017). La nostra proposta mira a fare un passo in avanti sul fronte progettuale concreto.

I possibili elementi costitutivi

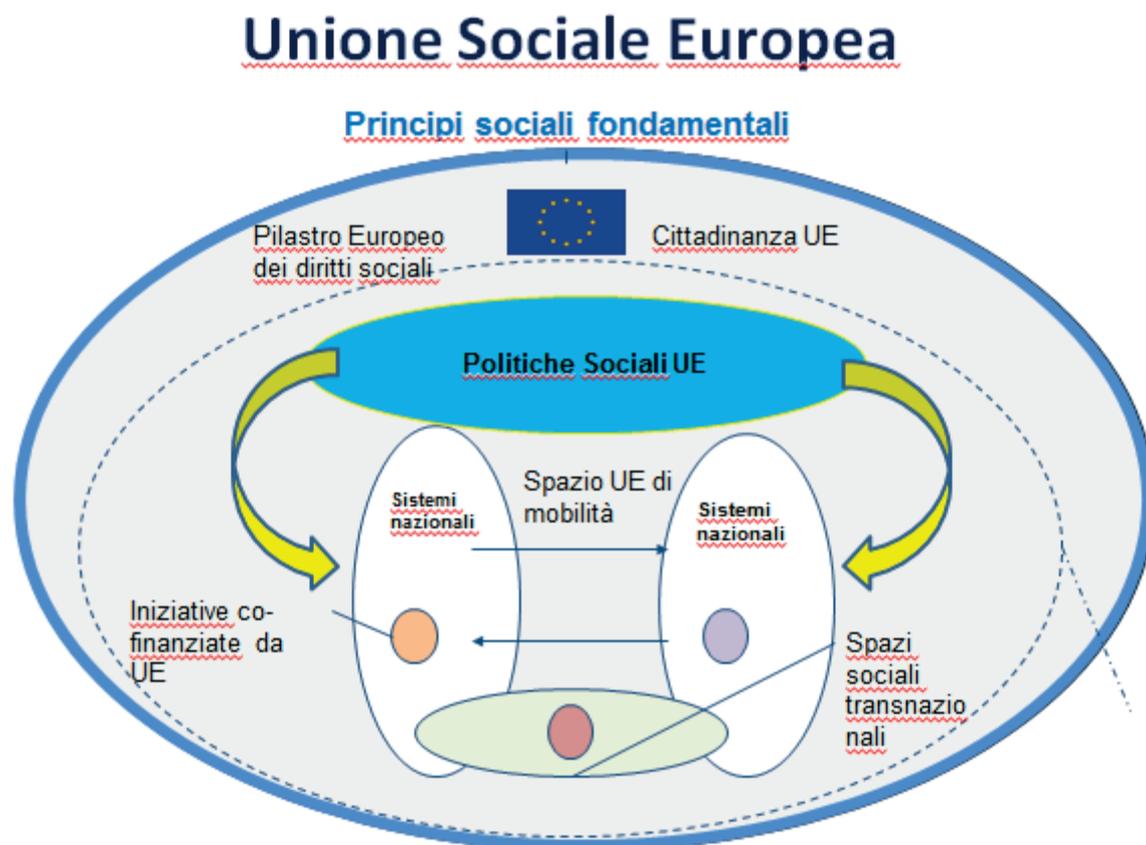
Quali elementi già esistenti si prestano a essere ri-assemblati a ricondotti sotto la nuova denominazione di Unione Sociale Europea, in modo da consentirle il passaggio dalla sfera simbolica a quella delle politiche e delle istituzioni? Un primo inventario ne conta almeno cinque (Figura 4).

1. *Spazi Sociali Nazionali*, ovvero l'insieme dei sistemi di protezione sociale degli Stati membri, che poggiano sulla tradizione condivisa dell'economia sociale di mercato e del dialogo sociale, anche se caratterizzati da notevoli differenze nei rispettivi disegni istituzionali, nelle loro logiche di correzione del mercato, nella gamma dei rischi e dei gruppi sociali coperti.
2. *Spazi Sociali Transnazionali*, ovvero l'insieme di schemi e politiche sociali caratterizzati da un elemento transfrontaliero. La maggior parte di queste iniziative coinvolge le regioni, sotto l'egida della cooperazione territoriale europea. Ma un altro interessante sviluppo su questo fronte è la creazione (principalmente da parte delle parti sociali) di regimi assicurativi professionali transnazionali per le pensioni e le prestazioni sanitarie, resi possibili da una direttiva del 2004.
3. *Spazio di mobilità intra-Ue*, che coincide con le frontiere esterne dell'Ue, all'interno del quale tutti coloro che hanno la cittadinanza europea godono di un titolo comune conferito loro dall'Unione per accedere alle prestazioni sociali del luogo in cui scelgono di lavorare e stabilirsi.
4. *Politica Sociale dell'Ue*, ovvero l'insieme di quelle politiche sovranazionali che hanno una finalità sociale esplicita, siano esse di natura regolativa o (re) distributiva, direttamente finanziate dal bilancio UE (se implicano spese) e basate sul diritto europeo.

5. *I principi sociali fondamentali dell'Unione europea*, ovvero l'insieme degli obiettivi contenuti nel Trattato di Lisbona, compresi quelli che assegnano le responsabilità tra i livelli di governo e definiscono le procedure decisionali in questo campo. Data la supremazia del diritto dell'Ue rispetto al diritto nazionale, tali obiettivi e regole costituiscono il quadro generale che guida le altre quattro componenti.

Ovviamente, le cinque componenti non hanno la stessa importanza e dimensione. Gli *spazi sociali nazionali* hanno e manterranno il loro ruolo predominante per molto tempo a venire. Sappiamo, tuttavia, che l'integrazione europea ha reso i loro confini più porosi e flessibili, le loro politiche più adattabili. Date le tendenze al "ripiegamento" nazionalistico sopra menzionato, tuttavia, abbiamo bisogno di elaborare un modello di Unione Sociale in grado di sostenere due diversi tipi di solidarietà: una solidarietà paneuropea tra i paesi (e tutti i cittadini dell'Ue *qua tales*) basata su istituzioni e meccanismi sovranazionali, da un lato, e forme più tradizionali di solidarietà nazionale, centrate su istituzioni statali (e regionali/locali), dall'altro lato.

Figura 4. Schema riassuntivo Use



L'Use sarebbe qualcosa di molto diverso da uno stato sociale federale come lo osserviamo oggi nelle cosiddette federazioni storiche (come gli Stati Uniti e la Svizzera) (Obinger et al., 2005). In questi paesi, il processo di unificazione dal basso avvenne in un momento in cui le unità costituenti avevano appena iniziato ad affrontare i problemi sociali. Sebbene con qualche ritardo rispetto agli stati unitari, le autorità federali furono quindi in grado di istituire programmi sociali federali *ex novo*, come *Medicare* negli Usa (1935) o l'assicurazione pensionistica nazionale in Svizzera (1945). La costruzione di un'Unione sociale europea si svolgerebbe invece in seno a un contesto di svi-

luppo completamente diverso, vale a dire sullo sfondo di articolati e profondamente radicati welfare state nazionali. Questa circostanza storica pone limiti oggettivi a forme ambiziose di sovranazionalizzazione. Pertanto, l'Use si configurerebbe come un processo di unione di stati sociali già esistenti, autorizzati a mantenere la loro legittima diversità (Scharpf, 2002), ma:

- (i) impegnati nell'adattamento reciproco basato su criteri definiti congiuntamente e
- (ii) pronti a impegnarsi in una messa in comune di alcuni rischi.

Il fatto che l'Ue abbia un proprio bilancio, alimentato da contributi semiautomatici e risorse proprie, già la distingue da qualsiasi altro tipo di organizzazione regionale multi statale e segnala implicitamente la presenza di un minimo di federalismo sociale – basato trasferimenti interterritoriali – all'interno della sua architettura istituzionale.

L'Unione Sociale Europea così concepita potrebbe superare le ambiguità oggi legate al termine Europa sociale. In primo luogo, chiarirebbe una volta per tutte che il modello sociale Ue (non genericamente europeo) ha almeno tre dimensioni distinte: nazionale, transnazionale e sovranazionale. Queste dimensioni possono potenzialmente scontrarsi tra loro, ma ciò non è inevitabile, a condizione che siano correttamente riconosciute come tali e deliberatamente riconciliate. In secondo luogo, e come conseguenza di ciò, l'Use poggierebbe sulla premessa che la protezione sociale non può che poggiare su un'architettura multilivello, consentendo una rete (piuttosto che una gerarchia) di collegamenti tra le cinque componenti per favorire sinergie e adeguamenti reciproci.

Per muovere in questa direzione, serve declinare i concetti sopra espressi in proposte di policy più circostanziate che possano servire da semi per il cambiamento. Molte di queste proposte emergeranno con il tempo: delinearle in questo articolo in maniera risulta difficile. Ci sono voluti circa due decenni – gli anni Settanta e Ottanta – per partorire, attraverso tentativi ed errori, un disegno dettagliato e consensuale per l'Uem, la cui progettazione si è svolta parallelamente a varie sperimentazioni di policy e innovazioni incrementali (per esempio il cosiddetto serpente monetario degli anni Settanta, poi sostituito dal Sistema monetario europeo nel 1979). Proviamo tuttavia a delineare alcune prime indicazioni concrete.

Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e il suo ruolo in seno all'Use

Venti principi

Introdotta nel 2017, il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (Peds) fornisce un quadro di riferimento – basato sul diritto Ue – per promuovere la convergenza “verso l'alto” dei sistemi nazionali di protezione sociale. Si compone di 20 principi, raggruppati in tre aree:

- Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro
- Condizioni di lavoro eque
- Protezione sociale adeguata e sostenibile

In ciascuna delle tre aree la Ue potrà proporre iniziative legislative, raccomandazioni e comunicazioni. Potrà anche mettere a disposizione risorse finanziarie per la realizzazione dei principi tramite i propri fondi strutturali. Vi sarà inoltre un quadro di valutazione dei principali indicatori occupazionali e sociali.

Che ruolo può avere il PEDS nella creazione Unione sociale? L'elemento chiave (e anche il più attrattivo dal punto di vista simbolico-politico) è certamente il riferimento a *diritti sociali* europei. Sotto questo punto di vista, va però subito notato che lo status giuridico del Peds è ambiguo. Il testo ufficiale parla di principi e diritti (art. 14 del Preambolo) (4), lasciando tuttavia la loro declinazione “a un contesto appropriato”: un'ambiguità ha portato alcuni commentatori a considerare la nuova iniziativa come un mero esercizio retorico (si vedano Sabato and Vanhercke, 2017 per una rassegna della discussione).

Per apprezzare il potenziale anche giuridico del Peds occorre tuttavia adottare una nozione ampia di diritti (sociali). Tutti i diritti conferiscono “risorse di potere”, che possono essere di tipo legale-coercitivo, normativo o strumentale (5). Sappiamo che anche quando adotta norme vincolanti che incidono indirettamente sui diritti di cittadinanza nazionale, l’Ue può conferire ai cittadini solo un titolo indiretto ad accedere alle risorse legali-coercitive della Corte di Giustizia della Ue. Seppur con questo *caveat*, il Peds potrà comunque fungere da stimolo all’adozione di un nuovo pacchetto di direttive che diano sostanza giuridica almeno ad alcuni dei suoi principi. Ma l’attuazione del Peds può e deve anche passare attraverso la mobilitazione di altre risorse. Attraverso quella che si definisce *soft law* (raccomandazioni e comunicazioni non vincolanti) l’Unione europea già fornisce risorse normative (principi generali di orientamento) che possono essere creativamente utilizzate dagli attori politici. Almeno inizialmente il ruolo principale del Peds potrebbe quindi essere quello di motivare e rendere più coerenti, comprensibili e salienti i provvedimenti che l’Unione attua in ambito sociale.

Ma vi è anche un terzo tipo di risorse collegate ai diritti, in quanto ne facilitano l’esercizio: le risorse *strumentali*. L’Ue offre già una vasta gamma di programmi e servizi che facilitano l’esercizio dei diritti sociali a livello transnazionale, nazionale e persino subnazionale. Molti programmi sostengono la mobilità all’interno dell’Ue (per esempio Eures, Erasmus e Ehic), altri rendono possibile, integrano e rafforzano le iniziative nazionali in campo sociale: pensiamo non solo ai fondi strutturali e di coesione, ma anche ad alcuni fondi specifici di settore (come il Fondo di adeguamento alla globalizzazione – Gaf – o il Fondo di aiuti europei agli indigenti – Fead) oppure ancora iniziative dedicate come la Garanzia per i giovani. Il valore aggiunto del Peds potrebbe consistere nel fungere da quadro di riferimento di queste iniziative per l’attuazione dei diritti enumerati dal Pilastro, sfruttando il potere motivazionale dei suoi principi normativi. La recente proposta – esplicitamente legata al Peds – di un regolamento per l’istituzione di un’Autorità europea del lavoro è un buon esempio del modo in cui il pilastro può diventare efficace attraverso strumenti istituzionali e organizzativi ad hoc.

Una “garanzia sociale” Ue: giovani, minori, competenze, conciliazione

Tre fronti su cui il Peds potrebbe/dovrebbe promuovere l’adozione di nuove e concrete iniziative per dare attuazione ai suoi 20 principi riguardano in particolare la lotta alla povertà minorile e il settore della formazione. Per quanto concerne la povertà dei minori (drammaticamente cresciuta durante la crisi) e la formazione, il modello da seguire, con opportune ricalibrature, è quello della Garanzia Giovani, volta a favorire tramite servizi mirati la transizione scuola lavoro. Si potrebbero introdurre due nuove “garanzie”. La prima dovrebbe essere rivolta ai minori, essenzialmente volta a combattere la povertà educativa. La seconda dovrebbe essere invece di natura universalistica, volta a promuovere in concreto la formazione lungo l’arco della vita (*long life learning*). Facendo leva sul Peds, la Ue potrebbe mettere a disposizione degli Stati membri una certa quantità di risorse per realizzare obiettivi congiuntamente definiti, entro un quadro comune di monitoraggio e valutazione. Il modello della “garanzia UE” potrebbe essere esteso anche ad altri settori, a cominciare dalla conciliazione fra vita familiare e lavorativa.

Le trattative per il nuovo quadro finanziario pluriennale dell’Unione per il 2021-2027 non sembrano andare verso la concessione di nuove significative risorse alle politiche sociali (6). Nella congiuntura attuale, una strategia perseguibile è comunque quella di proteggere quanto meno i tasselli del quadro che promettono di essere utili per l’assemblaggio della USE, e di integrarli in un quadro comune. Inquadrare questi tasselli in una Unione Sociale Europea non significa fare solo un gioco delle tre carte, o un mero esercizio di estetica politica, ma permetterebbe di promuovere l’USE utilizzando risorse già esistenti, veicolando il nuovo concetto ai cittadini in maniera comunicativamente efficace e concettualmente accessibile.

Riconfigurare la cittadinanza europea

1 Stayers e movers: una nuova linea di divisione

Nel 1992 il trattato di Maastricht ha istituito una forma senza precedenti di cittadinanza sovranazionale. I diritti, doveri e l'appartenenza politica sono determinati non solo dal proprio stato nazionale, ma anche da un'unione politica di cui il proprio stato è membro (Bauböck, 2017). La cittadinanza europea è stata però fino ad oggi prevalentemente caratterizzata come una mera cittadinanza di mercato (Shuibhne, 2010): i diritti più visibili e tangibili, infatti, sono quelli relativi alla libera circolazione.

La crisi ha fatto emergere una crescente tensione attorno alla questione della libera circolazione all'interno dello spazio della mobilità Ue (per un dibattito più approfondito: Ferrera e Bauböck, 2017). La Brexit ha scatenato in vari Stati membri aspri dibattiti politici e polemiche su chi dovrebbe avere il diritto di accedere ai mercati del lavoro e ai sistemi di protezione sociale nazionali. Se certamente l'oggetto principale del dibattito sono stati i rifugiati e, più in generale, i migranti economici provenienti da paesi terzi, tuttavia, qualche controversia è emersa anche riguardo i diritti dei cittadini dell'Ue quando si spostano all'interno dell'Unione.

Il dibattito accademico ha dimostrato che il risentimento nei confronti dei non nazionali è più diffuso tra i cosiddetti *stayers*, ovvero i cittadini che non approfittano della libera circolazione, che restano sempre o quasi nello stato o addirittura nella regione in cui sono nati. Istigati da partiti populistici di destra, ampi segmenti degli *stayers* ora incolpano l'Ue di aver costretto gli Stati membri a rinunciare alle proprie prerogative di controllo alle frontiere e alla possibilità di garantire precedenza ai propri cittadini (Ferrera e Pellegata, 2017). Dal momento che è esattamente il titolo che dà diritto ai non cittadini di entrare e di non essere discriminati, la cittadinanza europea in quanto tale (soprattutto nella sua componente sociale) corre il rischio di suscitare rancore e ostilità invece che incoraggiare legami e riconoscimento reciproci.

Nel dibattito fra studiosi (giuristi, politologi, sociologi) la quasi completa libertà di movimento delle persone era stata salutata come una sorta di punto d'Archimede per sollevare le pratiche di solidarietà sociale al di sopra e oltre i confini nazionali, ri-orientandole dalla chiusura all'apertura. L'aspettativa era, in altre parole, che la cittadinanza Ue avrebbe sprigionato energia integrativa e attivato dinamiche di europeizzazione dal basso (Giubboni, 2017, p. 2). Queste dinamiche si sono in parte verificate -anche se forse con ritmo più lento e in forme meno intense di quanto inizialmente immaginato. La letteratura sulla europeizzazione ne ha ben documentato gli effetti in vari ambiti (Delhey, Deutschmann, Graf & Richter, 2014; Mau, 2010; Risse, 2015; Heidenreich, 2016). Sulla scia degli allargamenti a Est, della recessione economica e della crisi dei rifugiati il processo di europeizzazione dal basso ha però subito forti contraccolpi, in particolare sul piano delle credenze e degli orientamenti. Segmenti sempre più ampi di opinione pubblica hanno iniziato a percepire l'apertura come minaccia sia sul piano materiale sia simbolico. I movimenti e partiti populistici hanno a loro volta cavalcato e acuitizzato questi sentimenti, particolarmente radicati, appunto, negli *stayers* (Ferrera e Pellegata, 2018).

In linea di principio, vi sono tre strategie per rispondere alla crescente tensione tra *stayers* e *movers* (Van Parijs, 2017). Il primo può essere definito la strategia *all movers* e consiste nel convertire quanti più *stayers* possibili in *movers*, ossia rendere per loro possibile condividere i vantaggi e le ragioni dei *movers*. Come si è detto, tuttavia, l'evidenza empirica dimostra che un numero crescente di *stayers* non sono (più) disponibili ad accettare questa visione, rendendo così la strategia *all movers* non una soluzione ma, addirittura, un possibile fattore di inasprimento delle tensioni di cui sopra. La seconda strategia è quella del *retreat*, ossia l'eliminazione di quegli aspetti della libera circolazione che vengono percepiti (quasi sempre a torto sul piano oggettivo) come minacce. C'è sicuramente spazio di manovra sotto questo punto di vista: per esempio, si potrebbero metter alcuni limiti alla crescente giuridificazione e soprattutto giurisprudenzializzazione della cittadinanza europea (Schmidt, 2018). Il regime di mobilità UE potrebbe essere parzialmente riconfigurato in direzione restrittiva attraverso la legislazione secondaria – non sono necessarie modifiche dei Trattati. Si noti che l'eventuale *ratio* di questa eventuale strategia sarebbe prevalentemente *politica*;

non funzionale (sappiamo che la libera circolazione produce grandi benefici aggregati) né normativa (è difficile formulare ragioni giuste che giustifichino restrizioni nell'attuale fase del processo di integrazione). Il suo scopo sarebbe eminentemente quello di contenere almeno *pro tempore* le dinamiche disgregative che oggi minacciano l'intera Ue.

Esiste, tuttavia, una terza strategia, che può essere soprannominata *Caring Europe* – un termine proposto per la prima volta ai leader dell'Ue esattamente in questa formulazione da un gruppo di studiosi durante la presidenza britannica dell'Ue nel 2005, sotto Tony Blair (Giddens, 2006). In che modo esattamente potrebbe essere perseguita quest'ultima strategia nella situazione attuale e, più in generale, nel contesto del progetto di un'Unione Sociale Europea? Si è detto che già esiste una profusione di iniziative sponsorizzate, cofinanziate, o gestite direttamente dall'UE che si rivolgono principalmente agli *stayers* (progetti del fondo sociale, del Gaf, del Fead e altri ancora). Al momento queste iniziative sono disperse, slegate tra loro, prive di un ombrello simbolico, e per questo spesso il loro nesso con l'Ue non è neppure percepito. A livello locale, questa componente rischia così di restare nascosta agli occhi dell'utente finale (Madama, 2017). Una riconfigurazione di tali iniziative all'interno dell'Use permetterebbe di mettere in luce come l'unione sociale possa rivolgersi alla totalità dei cittadini, *stayers* e *movers*.

Una social card Ue

Al fine di sensibilizzare tutti gli *stayers* rispetto all'ampio (e auspicabilmente crescente) insieme di sostegni promossi e co-finanziati dalla Ue, una mossa intelligente potrebbe essere quella di introdurre uno strumento pratico in grado di rendere i cittadini/residenti più consapevoli di tali sostegni e di facilitarne l'accesso. Un'idea potrebbe essere, per esempio, quella di introdurre una *social card europea*, disponibile per tutti i cittadini. Questa carta potrebbe integrare in un unico documento tutte le carte già esistenti (o previste): la tessera sanitaria europea, la tessera europea per studenti e la tessera europea per disabili. Una singola carta diventerebbe un bene tangibile, con un alto potenziale simbolico, in grado di promuovere identità collettive, sentimenti e percezioni di appartenenza. Questa proposta va oltre la prevista introduzione di un numero di previdenza sociale europeo, poiché comprenderebbe anche gli *stayers* e non solo i *movers*, e perché darebbe certamente maggiore salienza al provvedimento. A questo proposito, è più vicino all'idea di una carta di sicurezza sociale dell'Ue, lanciata dal Parlamento europeo. Tuttavia, sarebbe ancora più ambiziosa, in quanto servirebbe esplicitamente non solo agli aspetti amministrativi (ovvero informare i cittadini sui loro diritti) ma anche obiettivi politici (rafforzare l'identità e la legittimazione Ue mediate dalla cittadinanza).

L'enfasi sulle risorse strumentali che facilitano l'esercizio dei diritti sociali può sembrare poco ambiziosa e di basso profilo per chi attribuisce al Peds e all'agenda sociale Ue un ruolo di propulsione legislativa in senso *hard*. Essa ha però il vantaggio di essere una proposta pratica, che può diventare operativa senza modifiche dei Trattati o ambiziose e probabilmente controverse proposte legislative. Data la pesante eredità e l'inerzia dei sistemi nazionali di protezione, l'incrementalismo è la strategia più promettente per l'Ue oggi in termini di risultati a breve e medio termine, e ciò vale anche per l'attuazione del Peds e delle altre componenti di una futura Use – a condizione, ovviamente, che tale incrementalismo rimanga saldamente ancorato a una visione ampia e ambiziosa riguardo al futuro.

5. Investimenti sociali e assicurazione contro la disoccupazione

Il Piano Prodi

Come abbiamo visto, in Europa gli investimenti pubblici sono diminuiti dal 2008 in molti paesi. A fronte dei crescenti bisogni sociali, vi è una manifesta esigenza di investire in ambiti (asili, scuola, università, casa, sanità, servizi socio-sanitari) a lungo termine, mentre i governi nazionali tendono a utilizzare sempre più lo strumento della spesa corrente che dà ritorni elettorali di breve periodo.

Nella nostra proposta di Unione Sociale, quindi, rilanciamo l'ambizioso piano europeo di investimento sociale (tra i 42 e i 142 Miliardi di Euro), delineato nel Rapporto su "L'investimento in infrastrutture sociali in Europa" (7) (Commissione Europea, 2018).

Il Rapporto suggerisce di favorire forme di investimento sociale chiaramente identificabili, coordinate grazie alle nuove tecnologie, e con il coinvolgimento di investitori privati. Questo ultimo punto è una novità: con bassi tassi di interesse, gli investitori istituzionali, la parte prevalente in Europa, sono sempre più alla ricerca di investimenti di lungo periodo a basso rischio, e l'investimento in infrastrutture risponde pienamente a questa domanda. Nel caso delle infrastrutture sociali sarebbe il pubblico a finanziare l'acquisto dei beni, mentre il capitale iniziale potrebbe provenire dalle istituzioni (soprattutto Europee) ma anche dai privati, permettendo secondo il rapporto un aumento dell'investimento sociale del 25%.

Un'assicurazione Ue contro la disoccupazione: le proposte

L'assicurazione contro la disoccupazione gioca un ruolo cruciale nel sostenere il potere d'acquisto dei cittadini in una recessione economica ed è quindi lo "stabilizzatore automatico" per eccellenza. Le unioni monetarie esistenti hanno optato o per una vera e propria centralizzazione (come in Canada o in Germania) o richiedono una certa convergenza nel disegno degli schemi assicurativi fra Stati federati, fornendo al tempo stesso forme di riassicurazione e centralizzazione quando il fabbisogno di risorse è particolarmente elevato (come nel caso Stati Uniti). Si tratta di un orientamento razionale per due ragioni. Innanzitutto, la condivisione dei rischi aumenta la capacità di recupero a seguito di shock asimmetrici. In secondo luogo, i sistemi assicurativi nazionali creano esternalità; un paese che si assicura adeguatamente aiuta anche i suoi vicini. È dunque nell'interesse dell'Eurozona sostenere un'effettiva capacità di stabilizzazione all'interno dei singoli paesi.

I sistemi nazionali a tutela della disoccupazione e a sostegno dell'impiego sono attualmente molti diversi. La prima sfida per la Ue è perciò promuovere un grado adeguato di convergenza verso questi obiettivi: sussidi di disoccupazione sufficientemente generosi; tassi di copertura sufficientemente ampi; riduzione di quelle segmentazioni assicurative che lasciano una parte della forza lavoro scarsamente protetta; disincentivi a quei rapporti di lavoro che non siano integrati nei sistemi di assicurazione sociale; attivazione efficace delle persone disoccupate; la costituzione di riserve di bilancio in modo che gli stabilizzatori automatici possano fare il loro lavoro in tempi difficili. La convergenza è necessaria per creare le pre-condizioni di uno schema Ue di riassicurazione o di uno schema per la protezione della capacità di spesa per investimenti.

Il dibattito annovera numerose proposte (8). Ci focalizziamo qui sugli effetti sociali e politici delle proposte, e su come potrebbero contribuire al processo di creazione dell'Unione Sociale Europea.

Un primo esempio è la proposta formulata dal governo italiano nell'ottobre del 2015, che prevede la costituzione di un Fondo per i disoccupati, finanziato da una parte delle risorse attualmente spese dagli stati membri per i programmi di assicurazione nazionali. In caso di crisi particolarmente acute, il fondo trasferirebbe queste risorse mutualizzate ai paesi colpiti, garantendo un'indennità fino al 40% del salario, integrabile ovviamente dal governo nazionale con ulteriori sussidi. Un elemento importante di questa proposta, inserito per rassicurare sul rischio di trasferimenti fiscali permanenti dai paesi più ricchi a quelli più poveri dell'Eurozona, è l'obbligo per il paese che riceve il soccorso da parte del fondo di restituire in futuro le risorse ricevute. In sostanza, il fondo eroga un prestito in caso di necessità ai paesi colpiti.

C'è poi la proposta inclusa nel rapporto di 14 economisti Franco-Tedeschi (7+7) pubblicato dal Center for European Policy Research (Cepr) (Bénassy-Quéré et al., 2018). Tale proposta, sempre per evitare un trasferimento unilaterale di risorse, prevede invece finanziamenti in anticipo maggiori per quei paesi a che avrebbero maggiori probabilità di dover ricorrere al fondo, come fosse una vera e propria assicurazione. Inoltre, la proposta è considerata meno ambiziosa (Bonfinger, 2018), non solo per il carattere conservativo del meccanismo ma perché verrebbe finanziata da una contribuzione equivalente allo 0,1% del Pil dell'Eurozona, corrispondendo a trasferimenti

contenuti in caso di crisi (per es. per un aumento della disoccupazione del 4% il trasferimento equivarrebbe allo 0,5% del Pil) (9). Infine, una caratteristica dibattuta è la possibilità o meno per questo fondo di emettere titoli di debito propri, con cui finanziare gli interventi (10): da un lato, questo meccanismo sarebbe un modo efficace per dare al fondo una capacità sufficiente, e rafforzare la propria azione proteggendola da attacchi speculativi; dall'altro rischia di permettere un aumento ulteriore dell'indebitamento dei paesi, tramite meccanismi di azzardo morale. La proposta di Bénassy-Quéré et al. (2018) infatti non permette l'emissione di bond da parte del fondo di stabilità finanziatore dello schema assicurativo, la cui capacità è quindi limitata a un certo ammontare, prevedendo riduzioni del sostegno nel caso in cui siano più paesi a entrare in un periodo di crisi occupazionale.

È utile far notare la presenza di due questioni separate a cui un sussidio o un'assicurazione per l'impiego Europeo si rivolgerebbe. La prima è quella della condivisione dei rischi, in termini di shock economici che si ripercuotono sull'occupazione. È una questione per certi versi funzionale, soprattutto se si prende per data l'Unione Monetaria. Di conseguenza, anche se vi sono acuti disaccordi su punti cruciali come quelli sopra elencati, la necessità di meccanismi efficaci di stabilizzazione è sempre più riconosciuta in generale. La seconda questione è invece quella dei trasferimenti di risorse tra Stati Membri, anche asimmetrici e anche non temporanei, in altre parole la questione della solidarietà paneuropea. Si noti che sia la proposta italiana che quella di Bénassy-Quéré et al. (2018) implicano una condivisione dei rischi più o meno estesa, ma fanno il possibile per minimizzare la possibilità di trasferimenti di risorse tra Stati. Entrambe si collocano, dunque entro la cornice della Uem come "unione assicurativa".

Se è chiaro che è nell'interesse dell'Eurozona muovere verso una condivisione del rischio disoccupazione in base a logiche di tipo assicurativo, occorre nondimeno ricordare che i sistemi nazionali sono attualmente molti diversi. La prima sfida per la Ue è perciò promuovere un grado adeguato di convergenza verso un insieme di obiettivi: sussidi di disoccupazione sufficientemente generosi; tassi di copertura sufficientemente ampi; riduzione di quelle segmentazioni assicurative che lasciano una parte della forza lavoro scarsamente protetta; disincentivi a quei rapporti di lavoro che non siano integrati nei sistemi di assicurazione sociale; attivazione efficace delle persone disoccupate; la costituzione di riserve di bilancio in modo che gli stabilizzatori automatici possano fare il loro lavoro in tempi difficili. La promozione di questo tipo di convergenza affinché uno schema Ue di riassicurazione possa funzionare correttamente.

Conclusione

La nostra proposta di Unione Sociale Europea parte da un formale ri-assemblaggio di elementi già esistenti. Questo primo passo è tutt'altro che timido, dato che in politica si può ottenere molto con l'introduzione di un nuovo nome cui attribuire carica valoriale e simbolica. A questo aggiungiamo un appello per un piano europeo per gli investimenti nel lungo periodo, che affianchi i sistemi di welfare nazionali in cui gli investimenti sono sempre più scarsi. Infine, aggiungiamo una proposta oramai ampiamente discussa e condivisa, quella di un sussidio o di un'assicurazione europea contro la disoccupazione, ma declinata fino ad oggi in maniera conservativa e limitando i trasferimenti tra stati. Al contrario, la costruzione di una vera e propria solidarietà paneuropea è oggi la sfida chiave, non semplice, ma neanche impossibile, da affrontare sul piano *politico*.

Dovremmo ricordare di nuovo che gli stati sociali nazionali non sono nati con un *big bang*: con poche eccezioni, i loro inizi furono piuttosto modesti e ci è voluto molto tempo perché i primi schemi prendessero slancio. Lo sviluppo istituzionale è quasi sempre il risultato di conflitti sociali e politici attorno a questioni redistributive. Nella storia del welfare europeo, le dinamiche conflittuali sono servite sia a cementare alleanze orizzontali tra attori svantaggiati (pensiamo alle pressioni dal basso da parte del movimento operaio), sia a promuovere scambi verticali tra governanti e governati, basati sull'interesse/desiderio delle autorità politiche, locali, nazionali e federali, di preservare la stabilità e consolidare la comunità politica di fronte a gravi emergenze economiche e sociali o di eccessiva conflittualità.

Una delle indicazioni derivanti dall'esperienza delle federazioni storiche è il ruolo chiave svolto dalle autorità federali e da alcuni leader provinciali nel forgiare il clima politico. Il tema della leadership politica è scivolato sullo sfondo degli studi dell'Ue. Ma senza leader responsabili e lungimiranti, la costruzione di istituzioni ha poche possibilità di successo. I politici più vocanti nelle arene politiche europee sembrano oggi essere quelli euroscettici e i sostenitori di un ritorno alle sovranità nazionali. I dati di opinione rivelano che vi sono ampie maggioranze silenziose che sostengono ancora la Ue e sono favorevoli a una maggiore integrazione, che comprenda anche nuove forme di solidarietà paneuropea. È auspicabile che tali elettori possano trovare candidati adeguati fra i partiti e i candidati che si presenteranno alle elezioni del Parlamento europeo nel 2019. Queste ultime non saranno l'ultimo treno per iniziare il viaggio verso l'Unione Sociale Europea. Ma sarebbe certamente un peccato perdere questa occasione, e probabilmente un enorme errore politico.

Note

(1) GF10 nella nomenclatura COFOG 1999. Fonte: Eurostat.

(2) Il rapporto *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe* è stato promosso dalla European Long-Term Investors Association (ELTI). La Commissione di esperti è stata presieduta da Romano Prodi and Christian Sautter

(3) La grande recessione ha causato in molti paesi un marcato incremento della povertà economica, particolarmente in seno alle famiglie caratterizzate da bassa intensità di lavoro, ossia quelle con componenti disoccupati di lungo periodo oppure in condizioni di precarietà "strutturale".

(4) Il pilastro europeo dei diritti sociali esprime principi e diritti fondamentali per assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell'Europa del 21° secolo. Ribadisce alcuni dei diritti già presenti nell'*acquis* dell'Unione. Aggiunge nuovi principi per affrontare le sfide derivanti dai cambiamenti sociali, tecnologici ed economici. Affinché i principi e i diritti siano giuridicamente vincolanti, è prima necessario adottare misure specifiche o atti normativi al livello appropriato.

(5) Esistono tre tipi distinti di risorse di potere che sostengono l'effettivo esercizio di qualsiasi diritto. In primo luogo, vi sono risorse normative. Essere titolari di un diritto significa avere motivi legittimi per rivendicare conformità da parte degli altri: sia orizzontalmente dai concittadini (per esempio rivendicare pari trattamento nei luoghi di lavoro in base al principio/diritto di non discriminazione) sia verticalmente dalle autorità politiche (per esempio rivendicare ascolto e rispetto pubblico parte delle amministrazioni in quanto cittadini). In secondo luogo, vi sono risorse coercitive: se un diritto non viene rispettato, il titolare può attivare forme di coercizione legale. In terzo luogo, vi sono risorse strumentali: la disponibilità di condizioni pratiche per un pieno esercizio dei diritti. Nel caso dei diritti sociali, per esempio, le spettanze formali di protezione presuppongono che lo stato istituisca sistemi di assicurazione sociale e reti di servizi pubblici, definisca procedure per l'accesso e la fornitura di prestazioni e così via. Mentre è essenzialmente il secondo tipo di risorse (quelle legali-coercitive) a rendere forti – hard – i diritti (e, per estensione, la cittadinanza), nelle società liberal-democratiche contemporanee non dobbiamo sottovalutare l'importanza degli altri due tipi: le risorse normative e, soprattutto, quelle strumentali. Le prime operano a livello ideale e motivazionale, mentre le seconde agevolano l'attuazione e applicazione dei diritti (Ferrera, 2016).

(6) Dall'andamento dei negoziati, sembra difficile immaginare un incremento del bilancio oltre l'1% del GDP complessivo EU27. Le nuove esigenze collegate al controllo delle frontiere e alla gestione dei flussi migratori comporteranno una redistribuzione interna della spesa, a sfavore della politica agricola comune e in parte anche delle politiche di coesione economica e sociale. Pur nell'incertezza sulle cifre, vi sarà probabilmente un lieve incremento del Fondo sociale europeo – ridenominato FSE+ – essenzialmente dedicato a ERASMUS+ e più in generale a iniziative focalizzate sui giovani, soprattutto i cosiddetti Neets. Sul

piano organizzativo, il nuovo ESF+ dovrebbe accorpate tutti i fondi di spesa esistenti, compresi i sopracitati GAF e FEAD, il Programma Salute, e i fondi Easi (occupazione e innovazione sociale). La Commissione ha proposto che il nuovo ESF+ venga direttamente collegato al PEDS e alle sue tre priorità (uguali opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione). Sono anche espressamente previste quote di spesa (per un totale superiore a un miliardo di euro) per il sostegno di sperimentazioni sociali innovative transnazionali.

(7) Il Rapporto Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe è stato promosso dalla European Long-Term Investors Association (ELTI). La Commissione di esperti è stata presieduta da Romano Prodi and Christian Sautter.

(8) Si veda Beblavý, Marconi e Maselli “A European Unemployment Benefit Scheme” (CEPS 2017), Dullien (Bertelsmann 2014) “A European Unemployment Insurance scheme”, Beblavý & Maselli (CEPS 2014) “Reinsurance of national UI”, Beblavý, Gros & Maselli (CEPS 2015) “Reinsurance study for the EC”, Andor (IZA JELS 2016) “Towards shared UI in the EA”, Abraham et al (wp 2016) “On the design of a EU UI mechanism”, Brandolini, Carta & D’Amuri (JCMS 2016) “A feasible unemployment-based shock absorber for the euro area”, Vandenbroucke et al (CEPS 2016) “Moral hazard in multi-tiered regulation of UB”. Si veda anche il numero special di *Intereconomics* (2014) “Designing a European Unemployment Insurance scheme.”

(9) Si veda Bofinger “Euro area reform: No deal is better than a bad deal” (15 maggio 2018).

(10) Si veda Watt “Analysis of the proposal ‘A constructive approach to euro area reform’ by seven German and seven French economists” (23 aprile 2018).

Riferimenti bibliografici

Alber J. (1982) *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt, Campus

Andor L. (2017) *Social Divergence in Europe: More coordination or reformed EMU?*, paper presented at the 15th Annual ESPAnet Conference, Lisbon

Andor L. and Veselý L. (2018) *The EU’s Youth Guarantee: a broadly accepted reform in need of full implementation*, OSE Paper Series, Opinion Paper, 19, Brussels, OSE, January

Bauböck R. (2017) *Citizenship and Collective Identities as Political Sources of Solidarity in the European Union*, in Banting K. and Kymlicka W. (eds.) *The Strains of Commitment: The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies*, New York, Oxford University Press, 80-106

Bénassy-Quéré, A., Brunnermeier, M. K., Enderlein, H., Farhi, E., Fratzscher, M., Fuest, C., ... & Schnabel, I. (2018). *How to reconcile risk sharing and market discipline in the euro area*. VoxEU.org, retrieved from

Ferrera M. (2005) *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford, Oxford University Press

Ferrera M. and Bauböck R. (2017) *Should EU Citizenship be duty-free?*, EUI Working Paper RSCAS, 2017/60, European University Institute

Ferrera M. and Burelli C. (2018) *Cross-national Solidarity and Political Sustainability in the EU after the crisis*, *Journal of Common Market Studies*, forthcoming

Ferrera M. and Pellegata A. (2017) *Can Economic and Social Europe Be Reconciled? Citizens’ View on Integration and Solidarity*, REScEU, Milan

- Fransen L. Del Bufalo G. and Reviglio E. (2018) Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in European Economy, Discussion paper 074, January
- Gerhards J., Lengfeld H., Ignácz Z. S., Kley F. K. and Priem M. (2018) How Strong Is European Solidarity?, BSSE Working Paper (Berlin Studies on the Sociology of Europe), 37, February
- Giddens A. (ed.) (2006) The Hampton Court Agenda: a Social Model for Europe, London, Policy Network
- Hemerijck A. (2013) Changing Welfare States, Oxford, Oxford University Press
- Madama I. (2017) Enhancing the visibility of Social Europe: a practical agenda for 'the last mile', in Ferrera M. and Bauböck R. (eds.) Should EU Citizenship be duty-free?, EUI Working Paper RSCAS 2017/60, European University Institute, 41-44
- March J. and Olsen J. P. (1989) Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics, New York, Free Press
- Obinger H., Leibfried S. and Castles F.C. (2005) Federalism and the Welfare State New, World and European Experiences, Cambridge, Cambridge University Press
- Palier B., Rovny A. and Rovny J. (2018) European Disunion? Social and Economic Divergence in Europe, and their Political Consequences, in Manow P., Palier B. and Schwander H. (eds.) Welfare Democracies and Party Politics: Explaining Electoral Dynamics in Times of Changing Welfare Capitalism, Oxford, Oxford University Press, 277-296
- Sabato S. and Vanhercke B. (2017) Towards a European Pillar of Social Rights: from a preliminary outline to a Commission Recommendation, in Vanhercke B., Sabato S. and Bouget D. (eds.) Social Policy in the European Union: state of the play 2017, Brussels, ETUI and OSE, 73-96
- Scharpf F. (2002) The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, MPIfG Working Paper 02/8, Cologne, Max Planck Institute für Gesellschaftsforschung
- Shuibhne N. (2010) The Resilience of EU Market Citizenship, Common Market Law Review, 47(6), 1597-628
- Van Parijs P. (2017) Regaining the trust of Stay-at-homes: three strategies, in Ferrera M. and Bauböck R. (2017) Should EU Citizenship be duty-free?, EUI Working Paper RSCAS 2017/60, European University Institute, 61-64
- Vandenbroucke F. and Vanhercke B. (2014) A European Social Union. 10 Tough Nuts to Crack, Background report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union', Brussels, Friends of Europe
- Vandenbroucke F. (2017) Structural Convergence vs. Systems Competition: Limits to the Diversity of Labour Market Policies in the EMU, ECFIN discussion paper, 065, European Commission

Questo capitolo in pillole

- L'Europa poggia su un "modello sociale", i cui tratti e obiettivi fondamentali sono delineati dai primi articoli del Trattato di Lisbona. I sistemi nazionali di protezione sociale presentano differenze significative in termini sia di spesa (livelli ed efficacia) sia di articolazione istituzionale. Mentre negli anni prima della crisi tali differenze andavano attenuandosi, l'ultimo decennio ha invece registrato una crescente divergenza. Quasi ovunque vi è stata una significativa compressione delle spese per investimenti sociali.
- Per invertire queste tendenze e assorbire le tensioni sociali e politiche che le hanno accompagnate, pensiamo sia urgente la creazione di una vera e propria Unione sociale europea (Use): non un welfare state federale, ma un'unione fra i welfare state nazionali, capace di

sorreggerli nell'assicurare protezione ai propri cittadini e al tempo stesso di promuovere un certo grado di solidarietà paneuropea.

- Facendo leva sul Pilastro europeo dei diritti sociali, il primo passo in questa direzione potrebbe essere una riorganizzazione creativa di strumenti già esistenti o in fase di elaborazione, rafforzandone le sinergie e collocandoli entro una cornice istituzionale riconoscibile (l'Use, appunto).
- Sul piano concreto, il secondo passo potrebbe consistere nell'introduzione di nuove misure: 1) una "garanzia sociale Ue", modellata sulla garanzia giovani ed estesa in tre ambiti: la povertà educativa dei minori, la formazione, la conciliazione; 2) l'introduzione di una social card europea.
- Il terzo passo potrebbe essere l'avvio concreto di quel Piano sulle infrastrutture sociali per il lungo periodo elaborato dal gruppo di esperti presieduto da Prodi e Sutter. Ciò consentirebbe di colmare il gap di infrastrutture (nell'istruzione, nella formazione, nei servizi sociali e sanitari) che si è creato sulla scia della crisi. L'intervento diretto della Ue contrasterebbe inoltre la tendenza dei governi nazionali a concentrarsi sulle spese correnti, connessa alle dinamiche dei cicli elettorali.
- Un quarto e più ambizioso passo sarebbe l'adozione di uno schema Ue contro la disoccupazione ciclica, come prima forma concreta e riconoscibile di condivisione dei rischi sociali e dunque di trasferimenti, seppur temporanei, fra i paesi membri.
- Le politiche e la *governance* dell'Use dovrebbero essere disegnate in modo da raccordarsi in modo virtuoso con quelle dell'Unione economica e monetaria (Uem). L'esperienza delle federazioni storiche insegna che la creazione di mercati unici e unioni monetarie deve essere integrata da alcuni "corollari sociali" con funzioni di stabilizzazione sistemica, a sua volta presupposto di adeguati livelli di legittimazione politica.

Crescita. Perché serve una politica industriale europea

di Stefano Firpo e Andrea Montanino

Introduzione

Nel luglio del 2014, poco dopo la sua nomina alla presidenza della Commissione europea, Jean-Claude Juncker individuò dieci priorità per il suo quinquennio. Almeno tre di esse miravano esplicitamente al completamento del mercato interno e al consolidamento della capacità produttiva dell'Unione europea (1):

- creare un mercato unico digitale connesso;
- sviluppare una unione dell'energia resiliente con una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici;
- in generale, approfondire e rendere più equo il mercato interno, anche rafforzandone la base industriale.

A queste si è ben presto aggiunto un quarto ambito di integrazione: il mercato dei capitali, necessaria premessa per far affluire risorse al continente e mantenere competitività nei confronti delle due principali economie globali, Stati Uniti e Cina. Le ragioni per una maggiore integrazione dei mercati risiedono in primo luogo nel ritardo che gli Stati nazionali, e l'Ue nel suo complesso, stanno accumulando in tema di investimenti in innovazione rispetto a Cina e Stati Uniti. I Paesi membri, complice la disciplina sugli aiuti di Stato, sono impegnati a evitare di farsi concorrenza tra di loro; ma il terreno cruciale della concorrenza non è più il confronto tra imprese italiane e francesi, spagnole e bulgare, ma quello tra grandi gruppi cinesi, americani e, si spera in futuro, europei.

La Commissione Juncker avrebbe dovuto portare a termine il completamento del mercato unico. Ora che il mandato dell'ex premier lussemburghese si avvia alla conclusione ed è giunto il momento dei bilanci, possiamo affermare con tutta evidenza che ciò non è avvenuto.

Con questo lavoro vogliamo argomentare che, se l'Europa ambisce a una leadership industriale nel futuro, serve una politica industriale europea, che non può prescindere da un vero mercato unico integrato, soprattutto nel campo del digitale, dell'energia e dei capitali. Riprendere questi temi, renderli strategici, e impegnare su di essi capitale politico, assume oggi un'importanza cruciale. È necessario acquisire una sempre maggiore consapevolezza che, senza un'architettura di politica industriale comune, il mercato interno farà sempre fatica a raggiungere una compiuta integrazione.

Per questa ragione vogliamo nuovamente sostenere l'esigenza di approntare una più convincente strategia sul piano del consolidamento della base industriale europea (a oggi rimasta del tutto residuale), tanto perché costituirebbe dal lato dell'offerta un potente volano di integrazione del mercato interno, quanto perché occorre urgentemente rafforzare la dimensione esterna della competitività dell'UE nel mercato globale.

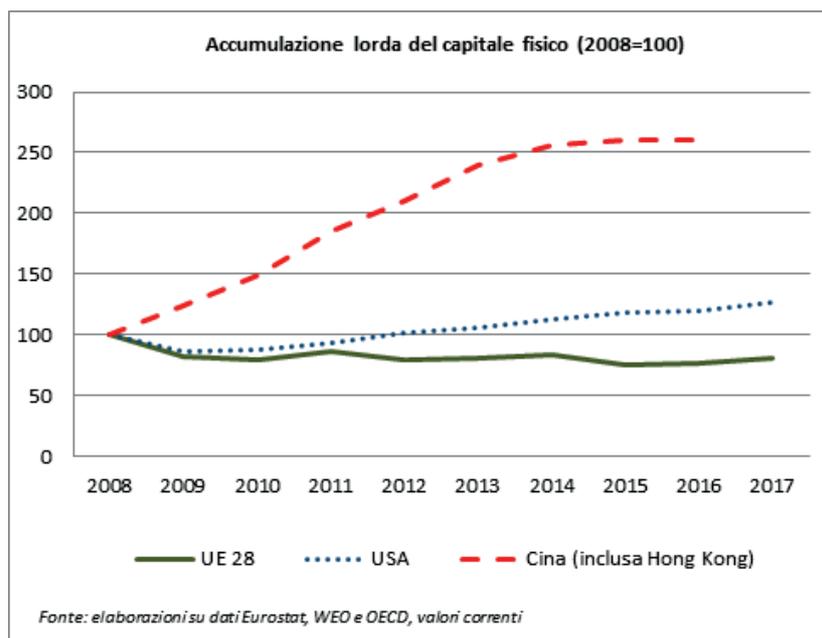
1. L'industria nell'Unione europea

Il settore industriale costituisce da sempre l'ossatura delle economie dell'Unione europea, ne sostiene la competitività internazionale e contribuisce alla sua coesione sociale. L'industria europea ancora oggi occupa direttamente oltre 36 milioni di persone e indirettamente contribuisce al sostegno di almeno altrettanti posti di lavoro nei servizi legati alle attività industriali – il frutto di un processo che si suole chiamare “servitizzazione” e che renderà sempre meno netta la separazione fra industria e servizi. Ciò significa che non meno di un terzo dell'occupazione in Europa è direttamente determinata o è strettamente connessa alle attività del settore industriale.

Ancora più importante è il contributo dell'industria alla proiezione internazionale del “Made in Europe”, alla ricerca e innovazione, e alla sostenibilità dei livelli di benessere e delle reti di protezione sociale di cui godono i cittadini europei. Dall'industria dipendono oltre i 2/3 dell'export europeo nel mondo, con un contributo determinante al saldo positivo della bilancia commerciale; da essa derivano oltre l'80% della spesa privata in ricerca e sviluppo e i 2/3 dell'attività di produzione di brevetti e della crescita della produttività europea; l'industria attiva, infine, fra un quinto e un quarto del complesso degli investimenti privati. Grazie alla competitività industriale, l'Ue può permettersi di sostenere oltre la metà della spesa sociale del mondo, a beneficio di una popolazione che rappresenta appena il 6,5% di quella globale.

Nonostante la grande e prolungata crisi post-2008 – che in Europa ha bruciato ben 3 milioni di posti di lavoro nel settore industriale – e, in una prospettiva ancora più ampia, nonostante una stagione di globalizzazione caratterizzata dallo spostamento di molte attività manifatturiere in Paesi di più recente industrializzazione e sviluppo, il ruolo e l'importanza dell'industria europea non sono stati scalfiti. Tuttavia l'industria europea ha, già da qualche tempo, iniziato ad accumulare sempre più preoccupanti ritardi sul versante degli investimenti. Fra il 2008 e il 2017 lo stock di capitale fisico nel settore privato è cresciuto con un fattore moltiplicativo di 2,5 volte in Cina e di circa 1,25 volte negli Stati Uniti. Nell'Ue, invece, l'accumulazione di capitale fisico ha avuto una dinamica discendente: ad oggi lo stock di capitale fisico è addirittura inferiore a quello di 10 anni fa.

Figura 1. Gap di investimenti in UE, Stati Uniti e Cina



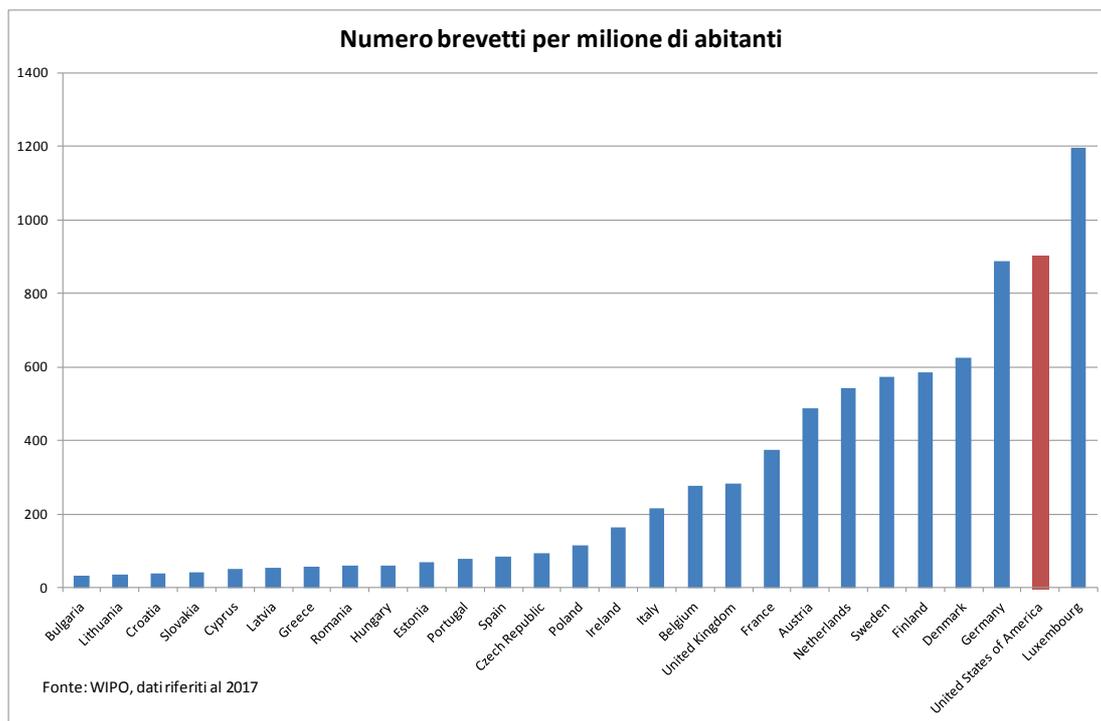
Il cd. Piano Juncker nasce non a caso nel 2014 proprio per cercare di porre freno a questa deriva e recuperare il terreno che si stava perdendo sul fronte degli investimenti. Ciononostante, non abbiamo ancora assistito a un'inversione di tendenza; anzi, al contrario, la divaricazione fra UE da una parte e Stati Uniti e Cina dall'altro sul fronte della crescita degli investimenti e dell'accumulazione di capitale continua ad allargarsi in modo preoccupante.

Gli sforzi profusi in questi anni con il Piano Juncker per creare, attraverso la Banca Europea degli Investimenti, un volano pubblico in grado di moltiplicare gli investimenti privati non hanno ancora saputo orientarsi con la dovuta decisione verso un compiuto consolidamento ed efficientamento della base industriale europea. Essi si sono piuttosto concentrati prevalentemente su iniziative a minor contenuto di rischio, in particolar modo nei settori dei trasporti, dell'energia, delle telecomunicazioni e delle infrastrutture di rete (2). Per investimenti più innovativi, ossia in quelli a più alto contenuto tecnologico e nelle attività di ricerca e sviluppo (3), ambiti sempre più cruciali per difendere e consolidare la competitività industriale, permane la difficoltà a stare al passo con Stati Uniti e ancor di più con la Cina.

I ritardi europei sull'innovazione

Nella classifica delle prime 30 aziende più innovative nel 2018, la rivista Forbes include una sola azienda europea (Hermes), e sono soltanto 16 le aziende europee comprese tra le prime 100. Di queste, solo una (Luxottica) è italiana (4). La classifica è dominata da aziende americane e asiatiche, non esclusivamente cinesi. Le aziende europee sono leader in molte industrie di nicchia, ma sono generalmente in ritardo nella capacità di innovazione, soprattutto perché le loro dimensioni rimangono ridotte, le loro possibilità di investimento limitate, le condizioni di contesto competitivo ancora penalizzanti. Un esempio paradigmatico è quanto avvenne negli anni '90, quando la finlandese Nokia e la svedese Ericsson sconfissero l'americana Motorola nel settore della telefonia mobile; oggi sono invece Apple, Samsung, LG e Huawei a presidiare la gran parte del mercato, e i produttori europei detengono ormai quote assolutamente marginali. In Italia conosciamo bene queste dinamiche: simbolico è il caso dell'Olivetti, che nonostante abbia prodotto e commercializzato per prima il computer desktop era fuori dal mercato già a fine anni '90.

È difficile misurare la capacità innovativa di un Paese, o di un'area economica, perché l'innovazione si esprime attraverso molteplici canali. In un sistema di imprese di minore dimensione come quello europeo, l'innovazione avviene spesso per acquisizione di componenti innovative, più che da un'attività di ricerca intra-muros. Pur con questo caveat, la misura più oggettiva dell'innovazione – anche se appunto parziale – è costituita dal numero di brevetti pro capite. Come si osserva nella figura sottostante, la capacità di generare brevetti degli Stati Uniti è molto al di sopra ai Paesi europei: tra i “big”, solo la Germania raggiunge valori comparabili.

Figura 2. Attività di brevettazione nel mondo

Le ragioni della minore capacità innovativa dell'Europa sono numerose e complesse, e non esiste un'unica ricetta per porvi rimedio. Certo è che come condizione necessaria vi sia un ecosistema ricco, "denso", costituito al contempo da università di eccellenza, canali di trasferimento tecnologico, ampia disponibilità di capitali pubblici e privati, regole adeguate che non penalizzino l'assunzione di rischio, un'imposizione fiscale incentivante, presenza e libera circolazione di lavoratori qualificati.

Inoltre, è necessario un mercato di dimensioni adeguate per consentire alle imprese di successo di espandersi rapidamente. Questi due fattori (mercato ampio ed ecosistema denso) sono probabilmente quelli che meglio spiegano il divario Europa-Stati Uniti. Il mercato unico rappresenta dunque una precondizione, senza la quale nessuna politica industriale a favore dell'innovazione potrà essere efficace. Pur se la costruzione del mercato unico è andata avanti a grandi passi, e le sue quattro libertà di movimento – dei capitali, delle merci, delle persone, dei lavoratori – sono ormai in buona parte una realtà consolidata, ci sono ambiti essenziali per lo sviluppo economico del continente dove invece si è ancora indietro: il mercato unico dei capitali, il mercato unico dell'energia e il mercato unico digitale.

Per un mercato unico dell'innovazione

I Paesi continentali dell'Unione europea hanno tutti bisogno di una maggiore varietà di fonti di finanziamento e di una sostanziale espansione della capacità di accesso a capitale di rischio per integrare le risorse bancarie e sostenere in tal modo la mole di investimenti necessari al rilancio della competitività industriale. Nel complesso dell'Eurozona, i mercati di borsa e quelli obbligazionari rappresentano circa il 150 per cento del Pil, a fronte del 260 per cento di quello degli Stati Uniti. Il mercato obbligazionario è di 1,44 volte inferiore, e solo le grandi aziende hanno accesso a esso malgrado lo sforzo fatto in questi ultimi anni (anche in Italia) per allargarlo alle imprese di minore dimensione.

Per ciò che riguarda il capitale di rischio, nell'Unione europea la disponibilità è di sette volte inferiore rispetto agli Stati Uniti, sebbene le due economie siano grosso modo delle stesse dimensioni. Un divario tanto più critico se si osserva che, nella maggior parte dei casi, non si tratta di un capitale orientato alla crescita, ma finanzia soprattutto processi di buyout che non aggiungono molto alle prospettive di lungo termine delle imprese coinvolte. Con uno spazio fiscale limitato nella maggior parte dei Paesi europei, retaggio della grande recessione, e un sistema bancario che ha fornito capitale di debito troppo a lungo con troppo poco controllo, è tempo di sviluppare strumenti alternativi. L'innovazione finanziaria giocherà un ruolo molto importante per sostenere gli sforzi di politica industriale in seno all'Ue.

Nel complesso, ancora oggi almeno 2/3 della finanza di impresa proviene dal sistema bancario tradizionale, l'opposto di ciò che accade negli Stati Uniti. Questo modello ha funzionato fino a tempi recenti: un sistema ampiamente diffuso di banche locali è stato in grado di erogare prestiti sulla base della vicinanza al cliente, spesso costituito da una piccola impresa con un mercato locale. In seguito ai più stringenti requisiti patrimoniali e normativi conseguenti alla crisi finanziaria, e all'aumentare dei crediti in sofferenza, nella maggior parte dei Paesi europei il credito è diventato ben più selettivo, rendendo questo modello non più praticabile e comunque non adeguato per sostenere la crescita delle aziende più innovative. Non si può più contare sul magazzino di rischio delle banche per finanziare la crescita. Nuovi canali vanno esplorati in un contesto internazionale, peraltro connotato da un'abbondanza di capitali alla ricerca di impieghi redditizi. L'Ue, la sua struttura produttiva, la sua ricca ossatura di Pmi devono essere messe nelle condizioni di essere maggiormente visibili sui mercati dei capitali. Sviluppare il mercato dei capitali europei è un elemento imprescindibile per costruire una politica industriale comune.

L'importanza dell'integrazione dei mercati risiede anche nell'opportunità di consentire ai grandi investitori globali di operare in Europa ricercando le opportunità migliori per investire sulla base dei fondamentali dell'impresa, senza condizionamenti legati a regole e assetti di mercato disomogenei. Al momento i mercati finanziari in Europa rimangono purtroppo ancora molto frammentati, con disomogenee norme in materia di private equity, direct lending, venture capital, offerte pubbliche iniziali (Ipo); i regolatori nazionali operano spesso con sistemi non armonizzati.

La realizzazione di un mercato unico dei capitali è un processo articolato, che richiederà ancora del tempo. Il piano prevede 33 misure di riforma, incentrate su 20 diversi obiettivi in 6 aree, finalizzate all'integrazione dei mercati dei capitali nazionali e allo sviluppo degli investimenti transfrontalieri: si va dagli strumenti per finanziare l'innovazione, alle proposte per facilitare l'accesso al mercato dei capitali delle Pmi, alle regole per gli investimenti in infrastrutture. Su alcuni ambiti il processo di armonizzazione è ancora lento: si pensi al tema delle leggi nazionali in materia di insolvenza o alle differenze transfrontaliere nel trattamento fiscale dei diversi prodotti finanziari. Sebbene si tratti di ostacoli fondamentali all'integrazione del mercato dei capitali, questi sono difficili da riformare: ci si trova di fronte a differenze profondamente radicate nei sistemi giuridici nazionali, peraltro sovente considerate dagli Stati membri pilastri di sovranità nazionale.

In altri ambiti si assiste già a processi di convergenza significativi. L'armonizzazione dei principi contabili basata sugli International Financial Reporting Standards (Ifrs) è un passo importante, anche se queste regole sono ancora troppo complesse e costose per le piccole e medie imprese. L'accettazione di una versione semplificata dell'Ifrs per le Pmi, considerate dalla stessa iniziativa del Mercato Unico dei Capitali come strategiche, fornirebbe all'Ue un unico linguaggio che faciliterebbe certamente l'integrazione del mercato dei capitali. Un'area sulla quale – venuta a mancare la forte opposizione inglese – si potrebbe lavorare celermente è la creazione di un supervisore europeo, simile alla vigilanza unica sulle banche. Anche in questo ambito, tuttavia, il clima politico in Europa non sembra essere propenso a togliere poteri (e sovranità) alle autorità nazionali.

E infatti, malgrado gli sforzi della Commissione europea di produrre proposte legislative, ad oggi soltanto 3 dei 13 interventi necessari per integrare i mercati sono stati approvati. È evidente come l'obiettivo del mercato unico dei capitali non verrà raggiunto entro la fine di questa legislatura europea; si spera diventerà una priorità per la prossima.

Per un mercato unico digitale

A maggio del 2015, la Commissione europea ha presentato la Comunicazione *A Digital Single Market Strategy for Europe* con l'obiettivo di definire una *road map* di iniziative legislative e regolamentari per arrivare a un mercato unico digitale. Ciò trae origine dallo sviluppo esponenziale dei servizi digitali – *e-commerce* su tutti – e dalla consapevolezza che le regole esistenti hanno dato origine a 28 diversi mercati. Per fare un esempio, la licenza per la piattaforma Netflix è tuttora locale: l'utente può usufruire solo dei contenuti commercializzati nel paese di emissione della carta di pagamento utilizzata per abbonarsi. Molte forme di cd. *geoblocking* non consentono di sviluppare strategie commerciali digitali di respiro europeo.

Inoltre, la frammentazione del mercato non permette ad aziende europee di raggiungere dimensioni comparabili a quelle americane, che possono contare su mercati interni ben più vasti e integrati dove sfruttare le economie di scala che si aprono attraverso le reti di connessione ubiqua del digitale. Secondo la rivista *Forbes*, tra le prime 15 aziende dell'economia digitale ben 14 sono americane; la quindicesima è un'azienda indiana. L'Europa, che pur rappresenta l'area economica più avanzata del Pianeta, con la più alta penetrazione di *smartphone*, è semplicemente inesistente, comparando con sparute presenze dal 30esimo posto in avanti.

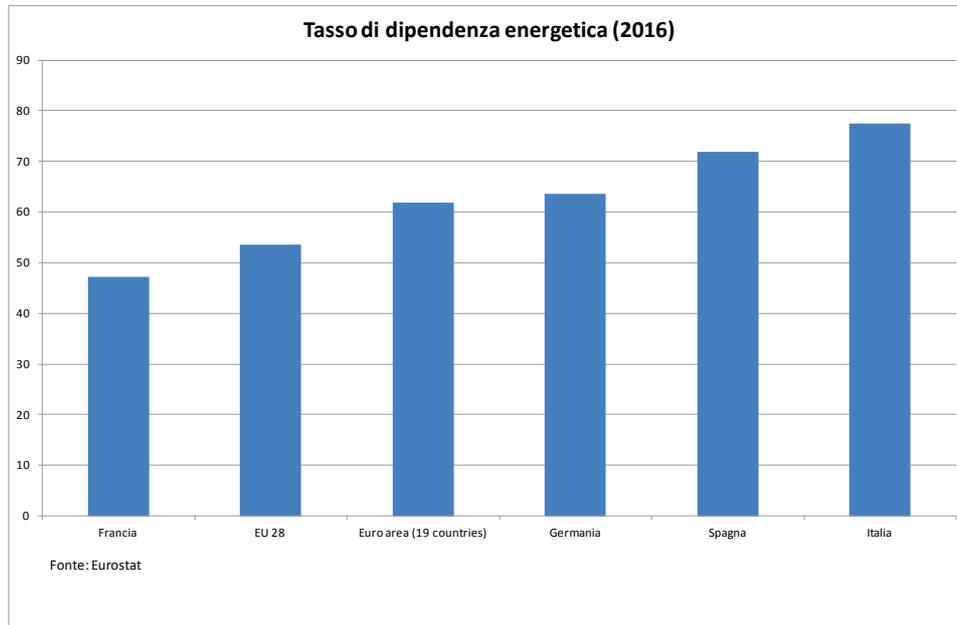
Infine, ci sono aree dove soltanto l'integrazione può essere efficace: si pensi, per esempio, alla *cybersecurity*, con i rischi globali che vanno gestiti con un approccio coordinato e un flusso di informazioni agile. Con circa 20 miliardi di apparecchi connessi nel mondo, la velocità di propagazione di un attacco cibernetico è tale per cui soltanto sistemi di protezione efficaci e tempestivi possono avere qualche possibilità di resistenza: secondo un recente rapporto, il costo dei crimini digitali in Europa è superiore ai 150 miliardi di dollari all'anno ed è destinato ad aumentare (5).

Senza dimenticare le opportunità che deriveranno dalle applicazioni dell'intelligenza artificiale, dove però l'Europa è pericolosamente indietro. Dopo quella delle compagnie internet e delle piattaforme B2C rischiamo di perdere anche questa sfida: secondo il *McKinsey Global Institute*, quasi l'85 per cento degli investimenti in intelligenza artificiale è concentrato in aziende statunitensi e cinesi (6).

È evidente che il ritardo che l'Europa sta accumulando avrà effetti sulla dinamica del PIL nel breve periodo – il servizio ricerca del Parlamento europeo ha valutato in più di 400 miliardi di euro l'anno (7) il costo della mancanza di un mercato unico del digitale dell'Ue. Più grave però è l'impatto sulla capacità innovativa del sistema economico nel suo complesso, che sta mettendo a rischio la crescita potenziale di lungo periodo.

Per un mercato unico dell'energia

L'Europa dipende molto dalle importazioni di energia. Più del 60 per cento del fabbisogno energetico dei Paesi dell'Eurozona dipende dalle importazioni, con il petrolio in una posizione preponderante (dati 2016); l'energia rappresenta oggi quasi un quinto di tutto l'import del continente, con un costo di circa 400 miliardi di euro l'anno. Buona parte del surplus commerciale derivante dalle esportazioni nette del settore manifatturiero europeo copre il deficit derivante di questa costosa bolletta energetica.

Figura 3. Tasso di dipendenza energetica in Europa

Sin dagli albori, con la costituzione della Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (Ceca), l'energia ha giocato un ruolo importante nel processo di integrazione europea. L'attuale Commissione ha fatto della creazione di un'unione energetica uno dei suoi obiettivi principali, fissando cinque obiettivi: i) garantire l'approvvigionamento di tutti i tipi di fonti energetiche (petrolio e gas in primo luogo); ii) sviluppare un mercato energetico integrato e competitivo; iii) promuovere l'efficienza energetica; iv) ridurre le emissioni di anidride carbonica; v) sostenere l'innovazione nel settore energetico europeo (8).

La sicurezza delle forniture energetiche è diventata un evidente limite cui far fronte dopo che la società russa Gazprom interruppe il transito del suo gas attraverso l'Ucraina – prima nel gennaio 2006 e poi nel 2009 – incidendo sulle forniture di gas di ben sedici Paesi europei. Alcuni di questi Paesi, in particolare la Bulgaria, furono duramente colpiti non avendo forniture di gas alternative, né importanti impianti di stoccaggio o interconnettori. Al cospetto di questa grave minaccia, l'impegno europeo per rafforzare la sicurezza energetica si è dispiegato su più fronti. Un gran numero di interconnettori sono stati costruiti o aggiornati in modo che il gas potesse essere erogato da molte fonti; sono state aggiunte funzionalità di flusso inverso per consentire al gas di fluire in più di una direzione; nell'Europa centrale in particolare sono stati sviluppati nuovi depositi di gas, e Paesi quali la Lituania e la Polonia hanno investito in terminali di gas naturale liquefatto (GNL) (9). Ad oggi, il rischio che qualsiasi paese dell'Unione europea possa rimanere senza approvvigionamenti di gas per un significativo periodo di tempo è stato drasticamente ridotto.

Un altro aspetto da considerare è l'alto costo dell'energia. La Commissione europea ha stimato che i prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica sono circa il trenta per cento superiori a quelli degli Stati Uniti, e per il gas i prezzi all'ingrosso sono oltre il 100 per cento superiori (10). Tale differenza, che incide sulle capacità competitive delle imprese europee e in particolare delle industrie a più alta intensità energivora e gasivora, potrebbe essere parzialmente superata attraverso una piena integrazione del mercato.

Le sfide della sostenibilità ambientale e della digitalizzazione

Lo scenario globale si sta facendo ancor più competitivo e sta assumendo connotati sempre più muscolari. L'UE si trova schiacciata fra blocchi economici che stanno rafforzando le loro politiche

industriali con iniziative di investimento aggressive, non di rado alimentate da un massiccio utilizzo di sussidi pubblici e da un'impostazione di politica commerciale non sempre corretta: dalle pratiche di *dumping* sociale e ambientale da parte di economie ancora non propriamente di mercato, alle inedite derive protezionistiche più recentemente intraprese persino da Paesi a economia di mercato.

L'industria europea si trova di fronte a un bivio. Occorre agire con fermezza per preservarne la competitività e rafforzarne il contributo alla crescita economica e alla sostenibilità della rete di protezione sociale più avanzata del mondo, proprio nel momento in cui si trova poderosamente sollecitata da una duplice sfida:

1. quella della de-carbonizzazione e della transizione energetica verso processi di produzione circolari e ancor più sostenibili sotto il profilo ambientale, che l'Europa ha scelto di percorrere in maniera assai più decisa di molti altri Paesi e *competitor*;
2. quella della rivoluzione tecnologica e di una trasformazione digitale del manifatturiero foriera di maggiore efficienza, di crescente servitizzazione e di nuovi modelli di business a misura di un consumatore sempre più centrale e interconnesso, su cui l'Europa sembra scontare un ritardo maggiore rispetto ai giganti *high tech* americani e asiatici.

Nel corso della Conferenza sul clima di Parigi del dicembre 2015 (Cop 21), l'Europa è stata la principale promotrice e sostenitrice di un accordo universale per uno sforzo cooperativo teso alla riduzione delle emissioni globali di anidride carbonica e a frenare il processo di riscaldamento globale e cambiamento climatico generato dalle attività umane. Gli obiettivi europei in materia di de-carbonizzazione sono stati fissati dal cosiddetto pacchetto clima-energia, in cui l'Ue si è impegnata a conseguire entro il 2030 una riduzione del 40% delle emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990. Per raggiungere questo ambizioso obiettivo l'Europa si è dotata di un sistema di scambio di quote di emissioni CO₂ volto a rendere le stesse più costose. Si è inoltre impegnata a rafforzare il contributo delle fonti rinnovabili di energia al 32% del consumo energetico e a migliorare del 32,5% il risparmio energetico.

Ancor più di recente l'Unione europea si è accordata per un'ulteriore significativa riduzione delle emissioni di CO₂ nel settore dei trasporti su gomma, su cui peraltro la legislazione europea è fra le più stringenti al mondo sotto il profilo ambientale: entro il 2030 dovranno essere ridotte del 35% per tutte gli autoveicoli e del 30% per i veicoli commerciali leggeri e pesanti di nuova immatricolazione rispetto ai livelli attuali, mentre come tappa intermedia è prevista una riduzione del 15% entro il 2025. L'impianto è teso a incrementare in modo molto significativo la quota di veicoli elettrici in circolazione, con sanzioni salatissime per il mancato rispetto dei target da parte delle case produttrici di veicoli.

L'Europa sta compiendo anche grandi sforzi per l'aumento dell'efficienza delle risorse e per la gestione e il riciclo dei rifiuti **(11)**. Con l'approvazione del pacchetto di direttive sui rifiuti nel maggio 2018, è stato compiuto il primo importante passo della politica dell'Unione per favorire modelli di economia circolare intrapresa fin dal 2015 **(12)**. La nuova legislazione rafforza la "gerarchia dei rifiuti", imponendo agli Stati membri l'adozione di misure specifiche che diano priorità alla prevenzione al riciclo e al riutilizzo, rispetto allo smaltimento in discarica e all'incenerimento. In questa transizione un ruolo importante è assegnato ai produttori, che saranno tenuti responsabili del riciclaggio (ampliando il campo di applicazione dei regimi di responsabilità estesa del produttore) dei loro prodotti quando diventano rifiuti.

La nuova legislazione, inoltre, dà particolare rilievo alla prevenzione e introduce obiettivi importanti per gli sprechi alimentari nell'UE e per la riduzione dei rifiuti marini e dell'impatto dei prodotti in plastica sull'ambiente **(13)**, in modo da concorrere al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Le sfide della sostenibilità ambientale e quelle legate alla transizione verso modelli di economia circolare e processi industriali a basse emissioni clima-alteranti sono state colte dall'Europa in modo convinto e deciso. Esse comportano un profondo ripensamento dei modelli di produzione e delle abitudini di consumo con importanti

opportunità da cogliere in termini di nuovi modelli di business, di migliori prodotti e servizi. Per raggiungere gli ambiziosi obiettivi fissati in un futuro non troppo lontano è richiesto all'industria europea un immane sforzo di trasformazione e di profondo ridisegno di prodotti, processi e assetti organizzativi. Si tratta di uno sforzo poderoso, su cui è necessario mobilitare attività di ricerca e sviluppo, investimenti industriali, competenze, risorse finanziarie.

Al tempo stesso l'industria europea si trova a rincorrere potentissimi *competitor* americani e asiatici sul fronte della digitalizzazione pervasiva, fenomeno che ha almeno due macro-implicazioni: da un lato, il rapporto con una moltitudine di clienti/consumatori sempre più interconnessi richiede una continua innovazione di prodotti e servizi, puntando su qualità ed economie di scala derivanti dallo sfruttamento delle economie di rete; dall'altro lato, modifica il rapporto con le altre imprese e la geografia delle catene di fornitura e subfornitura, integrando la logistica, servitizzando i prodotti, modificando i processi produttivi, minimizzando difetti ed errori, permettendo rapidissimi cambi nei lotti di produzione.

La pervasiva connettività che si può abilitare – e rendere intelligente – fra prodotti, macchine e persone, la disponibilità di grandi quantità di dati e di sempre più sofisticati strumenti di calcolo e di analisi consentono di simulare il comportamento di processi e prodotti e di trasformare gli ambienti di fabbrica in spazi cyber-fisici dove poter ottimizzare ogni aspetto produttivo. Le vie sono numerose: l'automazione e il miglioramento dei processi manifatturieri; l'integrazione della logistica, delle catene di fornitura e subfornitura grazie a una diversa gestione del magazzino; la tempestività di intervento, anche in modo preventivo, su ogni problematica emergente; il miglioramento del contatto e della relazione con i clienti a valle abilitando forme di produzione estremamente flessibili e modulabili in grado di rispondere alle più minute e personalizzate esigenze del cliente (customizzazione di massa) fino a un *time to market* sempre più sincronizzato con le esigenze della domanda anche attraverso l'utilizzo di piattaforme, applicazioni e interfacce utente sempre più alla portata del consumatore finale.

Nel paradigma di quella che viene talora definita come la quarta rivoluzione industriale, diventano cruciali le tecnologie digitali, la capacità ubiqua di calcolo (a portata di smartphone), e le economie di rete. Purtroppo, l'Europa è indietro su molte tecnologie che si stanno dimostrando alla base dello sviluppo di questo nuovo paradigma di produzione e consumo. Ha nel tempo accumulato ritardi molto significativi nello sviluppo di tecnologie quali semiconduttori e microprocessori, ha come detto un mercato del digitale ancora estremamente frammentato che frena l'offerta di servizi, peraltro impedendo la creazione di nutrite banche dati interoperabili e di conseguenza rallentando lo sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale. Si calcola che gli investimenti dell'Unione europea ammontino a poco più di un decimo di quelli di Stati Uniti e Asia (Cina, Giappone, Corea del Sud) in queste tecnologie e che tale divario si stia ulteriormente allargando (14).

Per facilitare la trasformazione digitale dell'industria, la Commissione europea si è fatta promotrice di un'iniziativa sulla digitalizzazione (15) con l'obiettivo di migliorare l'ecosistema europeo a vantaggio di una più ampia e diffusa adozione, soprattutto da parte delle Pmi e delle startup, delle nuove tecnologie digitali, promuovendo una maggiore collaborazione fra le iniziative nazionali in materia. Tuttavia, le iniziative della Commissione europea sulla trasformazione digitale dell'industria appaiono ancora deboli se non del tutto insufficienti, fatta eccezione per la recente proposta di un regolamento sull'Europa digitale, che intende mobilitare qualche prima significativa risorsa su *high performance computing*, intelligenza artificiale e adozione di tecnologie digitali da parte delle Pmi tramite un network di Digital Innovation Hub.

Per una politica industriale europea: 3 azioni per affrontare il futuro

Per sostenere lo sforzo di investimenti e di trasformazione organizzativa e per rispondere al contempo in modo adeguato alla duplice sfida della de-carbonizzazione e della trasformazione digitale, l'UE non può più evitare di dotarsi di una strategia di politica industriale efficace. In uno scacchiere internazionale connotato da sollecitazioni e tensioni competitive che si stanno facendo

ancor più aspre fra i diversi blocchi economici, si tratta di una vera e propria questione di sovranità europea.

Occorre abbandonare la logica che finora ha prevalso e che ha considerato la politica industriale come un elemento del tutto residuale negli obiettivi, nelle politiche e negli strumenti della Commissione europea. Occorre invece puntare su una rinnovata e rafforzata *governance*, con l'ambizione di partire da una strategia di politica industriale comune che sappia tradurre in piani di azione e strumenti di intervento la risposta europea sulle sfide del futuro. A nostro avviso, le aree prioritarie su cui lavorare sono tre:

Costruire una strategia ambiziosa per il rilancio della competitività dell'industria europea a partire dall'individuazione di catene del valore strategiche

L'identificazione di alcune catene del valore strategiche per l'Europa è un primo passo indispensabile per costruire una strategia di politica industriale che non si limiti, come finora è avvenuto, ad agire sui meri fattori abilitanti di competitività o sull'allargamento del mercato unico. Per contrastare le strategie di politica industriale estremamente aggressive da parte di altri blocchi economici occorre creare le condizioni favorevoli per stimolare e sostenere i necessari e improcrastinabili investimenti in ricerca scientifica, innovazione e produzione funzionali al consolidamento e alla promozione della leadership industriale europea in settori chiave dove la competitività dell'Ue è minacciata.

Se l'Europa vuole essere fino in fondo credibile sul fronte, per esempio, della sfida della sostenibilità ambientale, raggiungendo tutti i molteplici obiettivi che si sta dando, è urgente approntare un disegno di politica industriale coerente. Su produzioni manifatturiere *low carbon*, in particolare nei settori industriali ad alta intensità energivora e gasivora, occorre stimolare più ricerca e più investimenti (in grado di ridurre anche il costo dell'energia). Analogamente, anche sulla costruzione di un'articolata e completa filiera del riciclo della plastica, così come sulla diffusione di modelli economia circolare e di simbiosi industriale in grado di trasformare molti rifiuti industriali in materie prime seconde riutilizzabili in altri cicli produttivi, non è pensabile agire solo sul fronte regolatorio. Infine, sui nuovi sistemi di mobilità elettrica, connessa e autonoma o sulla filiera della propulsione a idrogeno e sui necessari investimenti in impianti di accumulo e di produzione da energie rinnovabili, non si può "sussidiare" ulteriormente l'acquisto di tecnologie e sistemi sviluppati fuori dall'UE, ma occorre sviluppare le competenze per produrre in loco, irrobustendo le filiere industriali europee.

Un lavoro in questa direzione è stato già opportunamente avviato dalla Commissione europea: adesso occorre sostenerlo con forza. Si sono recentemente individuate e selezionate in particolare nove catene del valore prioritarie **(16)**: dai processi industriali a basse emissioni alla medicina intelligente, dalla mobilità elettrica, autonoma e connessa alla produzione di sistemi di propulsione a idrogeno fino alla nuova generazione di batterie per le mobilità e sistemi di accumulo serventi sistemi sempre più distribuiti di produzione di energia intermittente da fonte rinnovabile, dalla microelettronica ai supercalcolatori fino ai sistemi di fabbrica connessi (IoT industriale) e alla cybersecurity.

Occorre rapidamente che la Commissione europea sia chiamata a produrre una strategia di politica industriale con obiettivi specifici e ben delineati. Rilanciare l'obiettivo di "innalzare il contributo dell'industria al PIL europeo portandolo al 20% entro il 2020" **(17)** appare forse non più congruente in un'epoca di progressiva digitalizzazione che rende i confini fra industria e servizi estremamente sottili e permeabili. Tuttavia occorre un obiettivo chiaro di rilancio dell'industria e una strategia articolata su specifici piani di azione per ognuna delle filiere strategiche individuate dalla Commissione sulla falsariga di ciò che si è già iniziato a fare, per esempio, sulle industrie ad alta intensità energetica o sulla microelettronica o sulla filiera della produzione di batterie **(18)**.

Occorre inoltre orientare tutte le politiche europee che impattano sulla competitività dell'industria europea (il cosiddetto *mainstreaming*) verso questo obiettivo allineando le diverse iniziative

legislative, individuando i più opportuni strumenti e mobilitando adeguate risorse in questa direzione. Una volta selezionate le catene del valore strategiche per l'Europa, occorre dare priorità a quelle più immediatamente capaci di migliorare la produttività europea, di combattere il cambiamento climatico, di stimolare produzioni circolari e modelli di simbiosi industriale, di rispondere con applicazioni innovative al cambiamento tecnologico e alla rivoluzione digitale. Poi per ognuna di esse è fondamentale avviare piani di azione che possano prendere la forma di veri e propri piani di sviluppo industriale, con strumenti e risorse dedicate sull'esempio di quanto già sperimentato per esempio con il lancio del Piano di Sviluppo Industriale della Difesa europea, o con il citato programma "Europa digitale" per sostenere gli investimenti nelle infrastrutture di super calcolo e nell'intelligenza artificiale.

Anche sul fronte della ricerca è opportuno sostenere gli sforzi di revisione del nuovo programma "Orizzonte Europa", puntando a un chiaro orientamento per missioni (e non più per tecnologie abilitanti) per incrementare il contributo della ricerca al rafforzamento della competitività industriale in ambiti chiave dove promuovere percorsi di trasferimento tecnologico e applicazioni industriali. In questa direzione, sono apprezzabili gli sforzi per costruire un Innovation Council per dare un più chiaro ed efficace supporto alla cosiddetta innovazione *disruptive*, adottando un approccio selettivo per portafogli di progetti *deep tech* ad alto impatto su Intelligenza artificiale, nuova generazione di batterie, microelettronica, robotica e industria 4.0.

Infine, occorre utilizzare di più e meglio il nuovo strumento dell'IPCEI (*Important Project of Common European Interest*) (19) che recentemente ha consentito di varare un cospicuo programma di aiuti agli investimenti in ricerca e prima produzione industriale finalizzato a riposizionare l'industria europea dei semiconduttori sullo scacchiere della feroce competizione globale nel campo della microelettronica. Tutte le filiere del valore individuate dalla Commissione potrebbero essere oggetto di nuove iniziative di supporto utilizzando proprio questo strumento di contribuzione agli investimenti industriali.

Rivedere le regole su concorrenza e aiuti di Stato e potenziare gli strumenti a supporto di un commercio internazionale più aperto e più equo

Si dice spesso che l'Unione monetaria è incompleta se non affiancata da una politica fiscale comune. Allo stesso modo, l'attuale politica europea della concorrenza è incompleta se non affiancata da una vera politica industriale europea. L'Ue deve costruire una politica industriale comune e incoraggiare la creazione di player europei capaci di emergere nella competizione globale su basi maggiormente equilibrate proteggendo al contempo sempre di più il consumatore europeo.

Mettere al centro la politica industriale significa anche rivedere l'applicazione della normativa sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato. Le politiche a tutela della concorrenza, in assenza di un adeguato contesto di politica industriale comune, hanno ad oggi fortemente rallentato, quando non impedito, la costruzione di campioni europei, ostacolando allo stesso tempo la crescita dimensionale e il consolidamento del tessuto produttivo europeo, costituito in larghissima parte di piccole e medie imprese. Ciò non ha favorito un più autorevole posizionamento geopolitico dell'Europa sullo scacchiere mondiale.

In assenza di una visione industriale d'insieme si guarda con grande e puntigliosa attenzione ai dettagli, alle soglie di fatturato e agli assetti concorrenziali tutti interni al mercato europeo – se non addirittura all'interno di sottoinsiemi del mercato europeo – dimenticando che il "mercato rilevante" non è più quello interno ma quello globale, e che l'Europa costituisce un blocco economico in sempre più aperta concorrenza proprio su questo terreno (20). In tal modo non si facilitano aggregazioni e acquisizioni, si indebolisce la dimensione esterna della competitività europea, si frammenta il mercato unico dal lato dell'offerta, mostrando un troppo debole contrasto alle politiche aggressive dei grandi *competitor* extracomunitari.

Sia chiaro: in un contesto in cui le spinte anti concorrenziali si fanno più forti, i presidi antitrust sono fondamentali per mantenere un mercato aperto, competitivo e a vantaggio del benessere comune e del consumatore, attore sempre più protagonista ma, al contempo, in un mondo

digitalmente connesso, assai più esposto. Con l'espandersi delle economie di rete connotate dallo sfruttamento di un crescente numero di dati e da ritorni marginali crescenti, i modelli imprenditoriali si fanno sempre più aggressivi: l'economia digitale tende a produrre modelli di intensa distruzione creatrice, ma allo stesso tempo sviluppa nel confronto competitivo dinamiche con forti tendenze monopolistiche in virtù di logiche alla "winner takes most". Di fronte alle sfide della trasformazione digitale si dovranno dunque sempre più rafforzare i presidi a tutela del consumatore a livello globale e il contrasto delle posizioni dominanti in un'economia digitale basata sul controllo dei dati.

Detto ciò, appare innegabile l'esigenza di rafforzare le catene del valore maggiormente strategiche in Europa sostenendo gli investimenti finalizzati al loro rafforzamento competitivo perfezionando per esempio lo strumento dell'Ipcei, utilizzato per la prima volta per la filiera della microelettronica da Italia, Francia, Germania e Regno Unito e recentemente autorizzato dalla Commissione. Anche le *Joint Undertakings*, come quella sulle celle a combustibile e l'idrogeno, o sulle industrie bio-based o ancora quella più recentemente costituita sui sistemi di supercalcolo (Hpc), costituiscono esempi di collaborazioni industriali da moltiplicare e irrobustire. Altro esempio virtuoso sono le Partnership pubblico private (PPPs): la piattaforma Ecsel di finanziamento tripartito (Commissione, Stati membri e industria privata) di progetti di ricerca industriale nella nanoelettronica è un caso di sicuro successo ma si potrebbero ugualmente citare le piattaforme di PPPs sulla robotica, sulla fotonica, sulla manifattura avanzata (*factories of the future*), sulla *cybersecurity* ecc.

In particolare l'IPCEI sembra essere uno strumento estremamente promettente. Tuttavia l'esperienza maturata sul progetto per la microelettronica in due anni di negoziato con la Commissione suggerisce non pochi spunti per un suo affinamento che ne rafforzi l'intervento in termini di efficacia e tempestività. Occorre per esempio assicurare anche un cofinanziamento sistematico a valere sul budget europeo alle iniziative di consolidamento strategico dell'UE dal lato dell'offerta, occorre rendere ancor più trasparenti e aperti i meccanismi di sollecitazione e coinvolgimento dell'industria, rendere più chiare e semplificare le procedure di notifica, rafforzando il ruolo di indirizzo e coordinamento della Commissione. Nel momento in cui altre potenze economiche non esitano a proteggere i propri campioni nazionali sostenendo politiche di investimento aggressive e falsando il "campo da gioco", l'Europa deve tenere in considerazione, tanto nelle sue politiche pro-concorrenza, quanto nell'evoluzione del suo ruolo nel commercio internazionale, di uno scenario profondamente mutato dove i valori del liberalismo economico e i principi dell'economia di mercato vivono una stagione di ripiegamento.

Occorre continuare a lavorare all'apertura dei mercati di sbocco per i prodotti e i servizi europei, ma al contempo occorre difendere l'Europa da pratiche commerciali sleali e da investimenti predatori tesi a spiazzare le produzioni europee e/o a depauperarle di *know how* tecnologico o di marchi in ambiti strategici. È necessario rafforzare negli accordi commerciali le regole e i meccanismi di controllo che limitano politiche di sussidio e pratiche anticoncorrenziali da parte di Paesi terzi in grado, se non adeguatamente contrastate da strumenti di *screening* e di difesa comuni, di indebolire l'industria europea. Al contempo, l'apertura dei mercati va sviluppata attraverso accordi commerciali comprensivi di clausole tese al rispetto di elevati standard su protezione dell'ambiente e delle condizioni di lavoro, valori che sono già e devono rappresentare sempre più elementi irrinunciabili per fare commercio con l'Europa in modo leale, nel rispetto di un imprescindibile principio di reciprocità e del *level playing field*.

Rafforzare le prerogative della Commissione e il ruolo del Consiglio Competitività

Dopo la decadenza del Trattato Ceca (1991), il Consiglio Industria, accorpato negli anni '90 al Consiglio Mercato Interno e al Consiglio Ricerca con la creazione del Consiglio Competitività, è diventato un organo sostanzialmente sterile che non esercita alcun poter decisionale su alcun dossier europeo. Pur essendo chiamato formalmente a esercitare il cd. *mainstreaming* della politica industriale, il Consiglio Industria non dispone in realtà di competenze specifiche e trasversali né di

poteri deliberativi tali da orientare le diverse politiche e iniziative europee a favore della competitività nel campo. Si è nel tempo trasformato in luogo di discussioni e infruttuosi giri di tavolo su dossier all'attenzione legislativa di altre formazioni del Consiglio, senza poterne determinare in alcun modo esiti e caratteristiche. Non a caso, esso viene sistematicamente disertato dai Ministri nazionali responsabili della politica industriale. Se c'è un luogo in cui la cd. *governance* europea latita è proprio quello della politica industriale.

In questo modo in Europa si favorisce la definizione di sempre più ambiziosi obiettivi in materia ambientale – trattati dal Consiglio Ambiente – o in materia di regolamentazione dell'economia digitale – trattati in seno al Consiglio Telecomunicazioni – privando i Ministri dell'Industria di una qualche possibilità di incidere nel processo decisionale in considerazione delle compatibilità industriali dei percorsi intrapresi sul fronte della de-carbonizzazione e della sostenibilità ambientale. Così, in ambiti che richiedono all'industria europea gli sforzi maggiori in termini di investimenti, proprio l'industria ha poca voce in capitolo. Questa gestione alimenta una discrepanza tra ambizioni politiche e reali possibilità di raggiungere i risultati prefissati.

Senza il potenziamento delle prerogative della Commissione e delle competenze in seno al Consiglio Competitività la politica industriale in Europa rischia di rimanere una negletta Cenerentola.

Senza che la funzione di *mainstreaming* della politica industriale sia dotata di poteri effettivi, il rischio è continuare a caricare di costi e appesantire di adempimenti l'industria europea, ostacolando la crescita dimensionale e la proiezione sullo scacchiere della competizione globale. Senza una voce unitaria e autorevole, è elevato il rischio di un'Europa inerte di fronte a pratiche commerciali scorrette o ad atteggiamenti predatori in settori strategici da parte di imprese appartenenti a economie non di mercato fortemente sussidiate, accettando termini di scambio nei commerci internazionali distorsivi e lesivi della sostenibilità ambientale e sociale.

Che fare per dare più forza alla politica industriale europea? La via maestra sarebbe una modifica del Tfeue, che attualmente dedica alla "Competitività" l'articolo 173, il quale riconosce che la politica industriale è un fatto eminentemente nazionale e concede all'Ue solo un blando potere di "facilitatore" nello scambio volontario di *best practices*. Nel breve/medio periodo tuttavia non si intravedono possibilità di una revisione dei Trattati in questo senso. *Rebus sic stantibus*, e tenuto conto dei ripetuti appelli del Consiglio europeo ad attuare il *mainstreaming* della politica industriale in tutte le altre politiche dell'Unione, occorre sperimentare percorsi meno ambiziosi ma che, proprio perché animati da maggior pragmatismo, possano invertire la rotta e cominciare a produrre qualche risultato concreto.

Come noto, l'autorità che ha il diritto esclusivo di presentare proposte legislative in Europa è la Commissione europea. Tuttavia, la commissione Juncker non ha brillato per intraprendenza in questa materia. Nonostante qualche iniziativa positiva lanciata dal commissario Oettinger sul fronte della digitalizzazione dell'industria, la Commissione si è trovata spesso frenata dai rappresentanti dei Paesi del Nord Est europeo, e in particolare dal Vice Presidente Katainen, dimostratosi assai refrattario a lasciare margini di manovra su questo fronte. Una visione contraria a una politica industriale per settori/filiere, e l'interesse nazionale di alcuni Stati membri non interessati a sovvertire lo *status quo*, hanno prevalso sulle peraltro deboli istanze interventiste sostenute dai Paesi a vocazione manifatturiera radunati nel cd. Gruppo degli amici dell'Industria (21).

Così, i ripetuti appelli al Presidente Juncker e alla Commissaria Bienkowska di farsi parte attiva e proporre un piano di azione sull'industria – appelli che si fecero particolarmente sentire nel 2015 con la crisi dell'acciaio determinata dalla sovrapproduzione cinese – sono culminati nel rapidissimo naufragio dell'iniziativa sulle industrie ad alta intensità energetica, per poi progressivamente annacquarsi e perdersi definitivamente. Nel suo discorso annuale sullo Stato dell'Unione del 2017 il Presidente Juncker (22), presentando una strategia "olistica" di politica industriale molto attesa alla vigilia, si è in sostanza limitato a elencare e radunare tutte le iniziative orizzontali e settoriali con impatti sulla competitività industriale, come se dalla somma delle parti, peraltro già esistenti, potesse nascere qualcosa di veramente nuovo in questo ambito. La politica industriale è stata tradotta in una raccolta ed elencazione di iniziative assai diverse e disomogenee fra loro (su temi quali cybersecurity, libera circolazione dei dati non personali, diritti di proprietà intellettuale

e brevetti, appalti pubblici), senza peraltro immaginare meccanismi più efficaci per attuare e garantire il *mainstreaming* di tali iniziative sotto la lente del contributo alla competitività industriale.

Un anno dopo, sempre nel discorso sullo Stato dell'Unione, lo spazio dedicato alla politica industriale è diventato ancora più esiguo: la parola "industria" compare una sola volta nel paragrafo dedicato alle dieci priorità individuate dalla Commissione, come un mero addentellato a margine della priorità focalizzata sulle iniziative funzionali all'approfondimento del mercato interno. Insomma, di industria se ne potrà riparlarne forse solo con la prossima Commissione. Ciò non toglie che comunque qualcosa si possa fare anche nell'immediato, proprio sul fronte del *mainstreaming*. Basti per esempio rammentare che la Presidenza di turno dell'UE ha competenza esclusiva nell'attribuzione della discussione sulle proposte della Commissione alle diverse formazioni del Consiglio. In questo ruolo sarebbe possibile chiedere alle Presidenze di turno di assegnare un numero minimo di proposte legislative al Consiglio Competitività (parte industria), afferenti a materie che impattano sulla competitività industriale o in materia di concorrenza/aiuti di Stato.

Una seconda alternativa, ancora più forte, potrebbe essere quella di pretendere che tutte le proposte legislative che si fondano sull'articolo 173 Tfeue – diversamente da quanto comunemente si crede, non sono poche – siano assegnate di diritto al Consiglio Competitività (parte industria). Peraltro su questa linea di ragionamento propositivo esiste un importante precedente, rappresentato dal Regolamento Reach sulle sostanze chimiche: per la sua discussione lo stesso Consiglio europeo decise che i negoziati fossero seguiti in parallelo da due formazioni del Consiglio (Competitività e Ambiente) assistite da un unico gruppo tecnico multidisciplinare istituito *ad hoc*. Si tratta solo di alcune delle numerose proposte che nel tempo sono state da più parti formulate o sperimentate, ancora con scarso successo, per dare maggiore centralità alle politiche a favore dell'industria.

Insomma: le possibilità e gli strumenti per realizzare una nuova politica industriale europea esistono. Il nostro auspicio è che la nuova Commissione, con l'indispensabile supporto degli Stati membri, ne comprenda l'urgenza e ne faccia terreno di iniziativa autonoma e rinnovata *governance* dei processi decisionali. Sarebbe finalmente un'occasione per dar prova di saper passare dalle parole ai fatti.

Note

(1) Jean-Claude Juncker, "Un nuovo inizio per l'Europa: la mia agenda per il lavoro, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico". 15 luglio 2014, http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_en_0.pdf.

(2) In Italia, per fare un esempio i principali interventi hanno riguardato i settori delle reti idriche, dell'energia e delle reti di banda larga ad alta velocità, reti stradali e autostradali, aeroporti, ospedali.

(3) Gli Stati Uniti investono circa 510 miliardi di dollari in ricerca e sviluppo, la Cina sta crescendo e ha superato i 450 miliardi, l'Unione Europea è intorno ai 390 miliardi. Dal 2011 il gap di spesa in R&D con gli Stati Uniti è rimasto stabile mentre la Cina fra il 2014 e il 2015 ha superato l'UE nell'attività di R&S. Dati OCSE. Science and Technology Indicators 2018.

(4) <https://www.forbes.com/innovative-companies/list/#tab:rank>

(5) <https://www.mcafee.com/enterprise/en-us/assets/reports/restricted/rp-economic-impact-cyber-crime.pdf>

(6) <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-analytics/our-insights/how-artificial-intelligence-can-deliver-real-value-to-companies>.

(7) [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2015\)_536364](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2015)_536364).

(8) http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cantina:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_1 e formato = PDF

(9) <https://www.eon-hungaria.com/cmsfinel/7b/f5/gazaram2009winter.pdf>.

(10) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4497_en.htm

(11) Sono stati fissati ambiziosi obiettivi di riciclo pari al 65% per i rifiuti urbani (entro il 2035), al 75% per i rifiuti da imballaggi (entro il 2030) con obiettivi specifici all'85% per la carta e il cartone, all'80% per i metalli in ferro, al 75% per il vetro, al 60% per l'alluminio e al 55% per la plastica.

(12) Nel dicembre del 2015 l'UE ha adottato un piano di azione sull'economia circolare, le diverse iniziative in esso contenute che si sono articolate nel tempo, fra cui la strategia europea per la plastica, costituiscono il cd. Circular Economy Package.

(13) Si è stata recentemente trovato l'accordo politico fra Parlamento e Consiglio europeo sulla Direttiva su "Single Use Plastics" che comporterà forti restrizioni all'utilizzo delle plastiche monouso dal 2021.

(14) La Commissione europea in una recente comunicazione sull'Intelligenza artificiale ha stimato che nel 2016 gli investimenti dell'UE nell'intelligenza artificiale ammontassero a 2,4-3,2 miliardi mentre quelli effettuati dalle tigre asiatiche sono stimati in un intorno fra i 6,5 e i 9,7 miliardi di euro, mentre gli investimenti degli Stati Uniti raggiungono i 12,1 -18,6 miliardi di euro.

(15) Comunicazione della Commissione Europea, "Digitising European Industry: reaping the full benefits of a Digital Single Market", 19 aprile 2016.

(16) Lo Strategic Forum for IPCEI dopo un lungo processo di consultazione *multistakeholder*, ha reso pubbliche il 6 febbraio 2019 le 9 catene del valore strategico per l'Europa.

(17) Comunicazione della Commissione europea "Per una rinascita industriale europea", 22 gennaio 2014.

(18) Un esempio è dato dal Piano di azione sull'acciaio lanciato dal Commissario Tajani nel giugno del 2013, successivamente trasformato in un High Level group of experts sulle industrie ad alta intensità energetica dal Commissario Bienkowska nel novembre del 2015. È opportuno segnalare anche l'European Battery Alliance lanciata nell'ottobre del 2017 dal Vice Presidente Šefčovič per "catturare un mercato da 250 miliardi di dollari attraverso la costruzione di almeno 10 gigafactory" a cui ha fatto seguito uno Strategic Action Plan on Batteries nel maggio del 2018 il quale, pur non essendosi ancora tradotto in alcuna specifica azione da parte della Commissione, ha saputo stimolare il confronto pubblico privato e avviare qualche prima iniziativa privata di respiro europeo sul fronte della costruzione di una filiera autonoma nella produzione di batterie.

(19) Nonostante l'IPCEI sia uno strumento della politica europea a tutela della concorrenza previsto dall'art. 107.3.b del TFUE sin dal 1958, le disposizioni operative per la sua attuazione sono state stabilite dalla Commissione europea solo nel giugno del 2014. All'interno di un IPCEI sono considerati compatibili con il regime europeo degli aiuti di Stato non solo gli investimenti in R&S ma anche gli investimenti rivolti al cd. *first industrial deployment*.

(20) Persino di fronte al rilancio della più importante acciaieria d'Europa in un'area fortemente depressa nel sud d'Italia, la Commissione europea ha reso molto complesso il processo di cessione a un operatore industriale come Arcelor Mittal, già molto presente in Europa, paventando il pericolo di una eccessiva concentrazione in un non meglio precisato mercato del sud Europa! Per non dimenticare la cessione forzata delle Acciaierie Speciali di Terni imposta ai finlandesi di Outokumpu o alla più recente riapertura dell'attenzione della

DGCOMP sull'operazione Fincantieri-STX France, o al blocco dell'operazione di fusione delle attività ferroviarie fra Alstom e Siemens.

(21) Il processo "Amici dell'Industria" nasce nel 2013 su iniziativa dell'allora Ministro francese dell'Economia e dell'Industria Montebourg, come "foro informale" dei Ministri europei competenti sull'industria di alcuni Paesi europei "*like minded*", per avviare un percorso comune volto a rilanciare e consolidare politiche europee per la competitività industriale.

(22) Discorso sullo Stato dell'Unione 2017. Strategia di politica industriale: investire in un'industria intelligente, innovativa e sostenibile. 13 settembre 2017

Gli Autori

Francesco Clementi è professore associato (abilitato in prima fascia) di Diritto Pubblico Comparato presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Perugia. È autore e curatore de “La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo” (Il Mulino, 2018) e de “La libertà di associazione in prospettiva comparata. L'esperienza costituzionale europea” (Cedam-Wolters Kluwer, 2018).

Sergio Fabbrini è professore ordinario di Scienza Politica e Relazioni Internazionali presso la LUISS. Ha co-fondato la LUISS *School of Government* dirigendola dal 2010 al 2018. Tra i suoi ultimi libri, “Sdoppiamento” (Laterza) ed “Europe's Future” (Cambridge University Press).

Maurizio Ferrera è professore ordinario di Scienza Politica presso l'Università degli Studi di Milano. Esperto di stato sociale e integrazione europea, ha ricevuto un ERC Advanced Grant per il progetto di ricerca “Reconciling Economic and Social Europe”. È Presidente del *Network for the Advancement of Social and Political Studies* (NASP).

Stefano Firpo è direttore generale di Mediocredito Italiano. È stato direttore generale per la politica industriale, la competitività e le PMI presso il Ministero dello Sviluppo Economico, nonché membro della task force “Finanza per la Crescita” e *National SME Envoy* presso la Commissione Europea.

Vincenzo Galasso è professore ordinario di Economia presso l'Università Bocconi. Esperto di economia pubblica e sistemi pensionistici, è stato membro del nucleo economico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri durante i governi Renzi e Gentiloni.

Marco Leonardi è professore ordinario di Economia presso l'Università degli Studi di Milano. Esperto di economia del lavoro, è stato consigliere economico del Presidente del Consiglio Gentiloni dal gennaio 2017 al maggio 2018.

Andrea Montanino è il capo economista di Confindustria. È stato direttore esecutivo del Fondo Monetario Internazionale e direttore del *Global Business and Economics Program* presso l'*Atlantic Council*.

Tommaso Nannicini è professore ordinario di Economia presso l'Università Bocconi e Senatore della Repubblica per il Partito democratico. È stato Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio

nel governo Renzi. Ha ricevuto un ERC Consolidator Grant sul progetto di ricerca “Political Mind. Understanding Politicians’ and Voters’ Behavior”.

Guido Tabellini è Professore ordinario di Economia presso l’Università Bocconi. Esperto di *political economics*, è stato insignito del Premio “Yrjo Jahnsson” dalla *European Economic Association*, di cui è stato Presidente. È stato Direttore e Presidente del centro di ricerca IGIER e poi Rettore della Bocconi dal 2008 al 2012. Ha ricevuto due ERC Advanced Grant, ultimo dei quali sul progetto di ricerca “European Integration and Populism”.