

Franco Bassanini

Il Governo Renzi e l'Unione europea

(“Cambiare verso” all'Europa? A che punto siamo e che cosa resta da fare)¹

Fin dall'inizio della sua avventura di governo, Matteo Renzi declinò uno dei suoi principali obiettivi programmatici in termini che possono essere sommariamente riassunti con queste parole: *“proprio perché siamo europei e europeisti, dobbiamo cambiare l'Europa”*.

L'affermazione fu accolta da molti sorrisi scettici. Uno dei suoi predecessori a Palazzo Chigi mi disse: *“è un novellino, presto capirà che è una mission impossible!”*.

E' passato un anno e mezzo. E' cambiata l'Europa? Direi di no, e del resto nessuno potrebbe pensare che potesse succedere in così breve tempo. Ma qualche segnale positivo si vede.

Intanto: sempre più sono quelli che hanno capito che, se non si cambia l'Unione europea, l'Europa rischia di venire travolta dal populismo. Le elezioni francesi insegnano.

Ma anche in concreto, alcuni mutamenti, ancora un anno fa quasi impensabili, cominciano a emergere. Ne cito rapidamente alcuni:

- **Flessibilità di bilancio.** Le clausole di flessibilità stanno nel *Fiscal Compact*, ma un anno fa la maggioranza dei Governi, Germania in testa, ne escludevano fermamente l'applicazione. Ai primi di dicembre del 2014, nell'ambito di una conferenza organizzata dalla Presidenza italiana nella sede del parlamento europeo, mi capitò di paragonare le istituzioni

¹ Si tratta di una rielaborazione, con varie integrazioni, dell'intervento al convegno *Leopolda 6*, Firenze, Stazione Leopolda, 12 dicembre 2015. Il testo dell'intervento è stato pubblicato dal giornale elettronico *Firstonline*, 15 dicembre 2015 (<http://www.firstonline.info/a/2015/12/15/franco-bassanini-alla-leopolda-cambiare-leuropa-a-/cfeabe51-4362-4211-bda7-fe345e5e8ab5>).

europee a un giudice che, nel giudicare un caso di omicidio, si rifiuti di considerare se ricorrano i presupposti della legittima difesa. Come nel codice penale c'è la pena per l'omicidio, ma anche l'esimente della legittima difesa, così nel *Fiscal Compact* ci sono le clausole di flessibilità, dissi allora, e vanno applicate². Invano: molti mi fecero notare che avevo ragione, ma che era ingenuo pensare che bastasse aver ragione per vincere le resistenze dei sostenitori di una interpretazione rigida della politica dell'austerità. Eppure, meno di due mesi dopo, la Commissione approvava la Comunicazione del 13 gennaio 2015, *Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*; e, oggi, le clausole di flessibilità si applicano, a noi come ad altri paesi europei: riforme, investimenti, migranti, sicurezza. Si discute se sia possibile farvi ricorso *una tantum*, o più volte. Si discute quanto valgano. Per noi, 12 o 15 miliardi? Sono tanti, sono pochi? Sono comunque miliardi, non bruscolini.

- **Golden Rule per gli investimenti.** Proporla sembrava una bestemmia alle orecchie dei tedeschi e dei nordici. Oggi ne abbiamo i primi esempi: non saranno conteggiati ai fini del *fiscal compact* i contributi finanziari degli Stati al Fondo strategico del Piano Juncker; e non dovrebbero essere conteggiati, cosa ben più importante, quelli che gli Stati metteranno nelle piattaforme tematiche o regionali del Piano, per esempio nella piattaforma per il credito e le garanzie alle PMI italiane, o in quella per il finanziamento delle infrastrutture italiane. E poi c'è, appunto, la clausola investimenti tra le flessibilità del *Fiscal Compact*. *Ce n'est qu'un début?* Sì, ma si è rotto un tabù.
- **Migranti e rifugiati.** Renzi era quasi solo, un anno fa, nel sostenere che era questione europea, non italiana. Oggi, Angela Merkel è sulle stesse posizioni (e lo fa rischiando la sua popolarità e perfino il suo posto); e si diffonde in Europa la convinzione che la gestione delle frontiere esterne dell'Unione, così come quella dell'accoglienza, dell'identificazione, del riconoscimento e dell'eventuale respingimento di migranti e rifugiati

² F. Bassanini, *Finanziare le infrastrutture in Europa: Piano Juncker, Golden Rule, e il ruolo delle National Promotional Banks*, ripubblicato in *Astrid Rassegna*, n. 21/2014.

dovrebbero essere compito e responsabilità comune delle istituzioni europee, non dei soli Paesi di frontiera. Gli *hot spot*, benché collocati negli Stati di frontiera destinazione prima dei flussi migratori, dovrebbero essere diretti e gestiti da personale dell'Unione, con costi finanziati pro quota da tutti gli Stati membri, al più ponendosi a carico degli Stati di frontiera il solo onere aggiuntivo di mettere a disposizione dell'Unione gli immobili o le aree necessarie.

- **Crescita e occupazione.** Per anni, ma ancora un anno fa, *growth and jobs* erano a Bruxelles oggetto di grandi dichiarazioni di principio e di raccomandazioni ai governi nazionali, ma nulla più; mentre per la stabilità finanziaria (e dunque per la riduzione di deficit di bilancio e debito pubblico) si prevedevano obiettivi vincolanti, sanzioni e controlli. Qualche giorno fa, ai primi di dicembre, il Consiglio ha approvato il Piano d'azione per la *Capital Market Union* che, non solo eleva la "crescita e l'occupazione a priorità assolute per l'Unione", ma delinea un gran numero di interventi e misure (non solo nazionali, ma anche europee) per il finanziamento dell'innovazione, della ricerca, del *venture capital*, delle infrastrutture, degli investimenti delle imprese. Saranno attuate effettivamente e rapidamente? Speriamo.

Altro potrei ricordare. Ma mi fermo qui. Non senza sottolineare che si tratta di cambiamenti innescati da iniziative del Governo italiano. Al successo di queste iniziative ha contribuito il recupero di credibilità internazionale e di autorevolezza del nostro Paese avvenuto negli ultimi tre/quattro anni³: ed è quest'ultimo, a ben vedere, il risultato più

³ Ho avuto diretta esperienza di questo recupero di credibilità e di reputazione del nostro Paese nei rapporti che in questi anni ho intrattenuto con le grandi banche pubbliche di sviluppo dei principali Paesi del mondo riunite nel *Long-Term Investors Club* (che raccoglie istituzioni che insieme hanno attivi, cioè investimenti e finanziamenti, per 4 trilioni di dollari): la stessa mia elezione alla presidenza di questa organizzazione è, ovviamente, un riconoscimento alla crescente credibilità del Paese. Ma ho avuto modo di constatare la crescita della reputazione e della affidabilità del Paese anche nel corso del mio ultimo anno di presidenza della Cassa depositi e prestiti, nel quale abbiamo firmato, con fondi e banche straniere, accordi di coinvestimento in Italia per 5 miliardi di euro, tre o quattro volte di più che negli anni precedenti.

importante ottenuto sul versante europeo da Renzi e da Piercarlo Padoan (ma sarebbe ingiusto non ricordare anche il contributo di Mario Monti e di Enrico Letta). Esso è stato ottenuto, soprattutto, grazie alle riforme strutturali realizzate e alla diffusa convinzione che Governo e Parlamento procederanno sulla strada delle riforme con la stessa determinazione anche nei prossimi anni⁴.

* * *

Ma per “cambiare verso” all’Europa occorre molto di più. Non siamo che all’inizio. La sfida del populismo richiede una risposta coraggiosa: richiede una visione dell’Unione europea che riesca a riproporla come strumento efficace per risolvere i problemi cruciali di questi anni (a partire, ovviamente, dai problemi della crescita e della competitività dell’Europa nei mercati globali, dai problemi del lavoro e dell’occupazione, da quelli della sicurezza, del cambiamento climatico, del governo dei fenomeni migratori).

Ci sono risposte a questi problemi che possono essere efficaci solo a livello europeo, che richiedono dunque politiche pubbliche per le quali la

⁴ E’ appena il caso di notare, naturalmente, che questa convinzione, diffusa nelle sedi istituzionali europee e nei mercati finanziari mondiali, deve essere incessantemente alimentata da fatti concreti. Ormai, e soprattutto nel caso dell’Italia, si guarda non solo e non tanto all’approvazione delle leggi di riforma strutturale, ma anche alla loro effettiva implementazione. Quando questa è rapida e efficace, come nel caso del Job’s Act, le ricadute positive sulla reputazione e affidabilità del Paese sono altrettanto rapide e importanti.

E’ anche appena il caso di notare che non giova, a livello europeo, suscitare polemiche e conflitti su questioni di modesta portata o risolvibili per via diplomatica (v. da ultimo S. Da Empoli, *Le mosse di Renzi e le insidie per l’Italia a Bruxelles*, in <http://formiche.net/2016/01/13/le-mosse-di-renzi-e-le-insidie-per-litalia-bruxelles/>), né alimentare l’immagine di un Paese restio ad accettare le regole e pronto a invocare deroghe o sconti nella loro applicazione; mentre giova difendere con fermezza e determinazione il diritto dell’Italia ad una applicazione delle regole uguale per tutti, giova opporre serenamente ma fermamente il rifiuto di subire discriminazioni, giova rivendicare il diritto di sottoporre ad una seria e severa valutazione l’efficacia e l’adeguatezza delle regole in essere, che non possono essere considerate immutabili quando dovessero rivelarsi, alla prova dei fatti, inefficaci o, peggio, controproducenti.

dimensione europea costituisce un decisivo **valore aggiunto** rispetto alle politiche nazionali: la questione della sicurezza, della gestione delle frontiere esterne dell'Unione e del governo dei fenomeni migratori ne è un esempio evidente; ma lo è anche quella del lavoro, sulla quale l'Italia ha avanzato la proposta di un sistema di assicurazione europea contro la disoccupazione; e lo sarà, una volta completamente realizzata, l'Unione bancaria.

Occorre delineare con chiarezza di visione queste politiche pubbliche *“strutturalmente europee”*. E occorre dotarle di una “narrazione” adeguata e convincente, in modo da costruire intorno ad esse il necessario consenso di massa.

Ma occorre anche costruire le opportune alleanze. Con pazienza, ma non rinunciando a cogliere tutte le opportunità. Mi limito a tre esempi recenti; tre opportunità che, per quello che ne so, non sono state colte; o che, quanto meno, avrebbero potuto essere meglio colte e sviluppate. Il Ministro delle Finanze tedesco Wolfgang Schäuble, ha pochi giorni fa riproposto l'idea di un sistema di difesa integrato europeo, che, secondo uno studio del McKinsey Global Institute, consentirebbe risparmi di spesa annuali tra i 70 e i 120 md a parità di efficacia. Il Presidente francese Hollande ha rilanciato l'idea di un bilancio e di una capacità fiscale dell'Eurozona, nell'ambito di un'architettura europea “a due velocità” (o, meglio, a cerchi concentrici). Il premier britannico Cameron - nella sua lettera alle istituzioni europee per l'avvio del negoziato tendente ad evitare il “Brexit”-, accanto a proposte che avrebbero effetti dirompenti sul processo di integrazione europea (come il riconoscimento di un potere di veto o di opposizione ai Parlamenti nazionali), ha avanzato parecchie indicazioni di misure utili per il rafforzamento della crescita e della competitività dell'economia europea (in ispecie nelle tre pagine iniziali della lettera, dedicate al completamento del mercato interno, alla riduzione dei carichi regolatori e burocratici, alla liberalizzazione dei mercati dei prodotti e dei servizi). Si tratta di tre punti cruciali nella definizione del ruolo e delle politiche di una “nuova Unione europea” sui quali la possibilità di importanti alleanze è già nelle cose, va soltanto colta e sviluppata.

Anche l'appena avviato processo di revisione di medio termine del *Quadro finanziario pluriennale 2014-2020* potrebbe rappresentare un'altra occasione da cogliere per un lavoro di elaborazione e definizione di **politiche pubbliche europee** o di **beni pubblici europei** (per i quali la dimensione europea costituisca effettivamente un evidente e importante valore aggiunto), che nell'insieme consentano di attrezzare l'Europa a svolgere un ruolo da protagonista nella risposta alle grandi sfide del nuovo secolo. La connessione con la revisione del Quadro finanziario pluriennale starebbe, evidentemente, nella necessità di reperire e allocare risorse adeguate per finanziare queste politiche pubbliche europee. Ma per converso, solo la diffusa consapevolezza che queste politiche sono necessarie per risolvere i problemi di oggi può giustificare la individuazione e allocazione alle istituzioni europee di nuove risorse proprie (magari utilizzando strumenti fiscali innovativi, tipo *carbon tax* o tassazione degli OTT). Anche qui, occorre dunque "cambiar verso": il dibattito sul Quadro finanziario e sul bilancio europeo (o/e dell'Eurozona) deve partire non dalle risorse, ma dalle politiche che a livello europeo possono dare risposte più adeguate e più efficaci ai bisogni dei cittadini e alle sfide di questo secolo rispetto alle politiche nazionali.

Tra i nodi problematici che senza indugio devono essere affrontati vorrei, concludendo, sottolineare i seguenti:

1. La revisione del **Patto di stabilità**. Non si tratta di cancellarlo o di indebolirlo, né di ridurre l'impegno per la *fiscal consolidation*. Quella che non va è la sua asfittica **logica annuale**: fissare obiettivi vincolanti anno per anno. Va bene per le spese correnti, non per gli investimenti pubblici, i cui effetti positivi (come per le riforme di struttura) si misurano negli anni. Quale impresa privata, che abbia bisogno di grandi investimenti per crescere e competere (così come ne hanno bisogno tutti gli Stati europei), potendo prendere a prestito finanza sui mercati a un tasso fisso di poco più dell'1% per 10 anni, non lo farebbe e rinunciarebbe ad investire? E' sacrosanto porci l'obiettivo di non far gravare sulle future generazioni il peso di un insopportabile debito pubblico, ma non è anche peggio scaricare su di loro il peso di infrastrutture fatiscenti e obsolete, di

un'economia declinante o stagnante, di una devastante disoccupazione giovanile?

2. Il completamento del **Mercato unico**: all'origine della costruzione europea c'era l'idea che in un grande mercato continentale la concorrenza fra tutte le imprese europee avrebbe prodotto innovazione, efficienza, competitività e crescita (e, marginalmente, "distruzione creatrice"). Perciò occorre "livellare il terreno di gioco", mettere tutti in condizioni di competere alla pari. Ma il terreno di gioco è oggi tutto fuor che livellato: un'impresa italiana che compete sui mercati interazionali ha pagato in media, in questi anni, costi ben superiori dei suoi competitori per es. tedeschi: per l'energia (35%), per il credito (200 basis point), per la logistica, per gli oneri burocratici e previdenziali, ecc. La *Capital Market Union* è una prima risposta, ma occorre anche *l'Energy Union*, la *Digital Union* e quant'altro.

3. Alle origini occorre tornare anche per quanto concerne l' applicazione del **divieto di aiuti di Stato**. Quel divieto doveva servire ad evitare che, una volta livellato il terreno di gioco, qualche Stato membro lo dislivellasse di nuovo, creando condizioni di favore per le sue imprese: niente di meno, ma niente di più. Oggi il divieto degli aiuti di Stato rischia di diventare, nelle interpretazioni della *DG Competition*, un ostacolo a qualsiasi politica industriale, impedendo anche gli interventi nazionali virtuosi, come sono quelli intesi a ridurre gli svantaggi competitivi non ad aumentarli. E si affermano interpretazioni non eque e imparziali delle deroghe ed eccezioni consentite, come quelle che hanno consentito la ricapitalizzazione di banche in difficoltà in alcuni Paesi, ma non in altri, con una applicazione assai discutibile della clausola contenuta nell'art. 107.3, lettera b, del TFUE⁵.

⁵ Secondo questa disposizione "possono considerarsi compatibili con il mercato interno:.... b) gli aiuti destinati.... a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro". Il riferimento è, come si vede, non a una crisi sistemica europea, ma a gravi crisi nazionali: quella vissuta negli ultimi anni dal sistema creditizio italiano (con il forte aumento dei *non performing*

Da ultimo, ma non per ultimo. L'economia europea subisce il peso di una serie di regole internazionali ed europee, che, in nome della stabilità finanziaria, penalizzano il finanziamento degli investimenti delle imprese, della ricerca, dell'innovazione, delle infrastrutture. Nuove regole, altrettanto penalizzanti per l'economia reale, stanno arrivando, da Basilea ma non solo. Chi le produce finge di ignorare che tra stabilità finanziaria e crescita il rapporto è bidirezionale (non c'è stabilità finanziaria se si prolunga un ciclo di recessione o stagnazione); e finge di ignorare che queste regole hanno effetti asimmetrici: penalizzano molto di più l'Europa (perché è più bancocentrica e perché è solita applicare le regole più disciplinatamente) che non gli USA, la Cina o l'India.

Le regolazioni asimmetriche sono, diciamolo con chiarezza, le armi delle guerre del XXI secolo, che sono sempre più (anche) guerre finanziarie. Occorre rivedere queste regole, armonizzare le esigenze del finanziamento dell'economia reale e quelle della stabilità finanziaria: esigenze che sono, a ben vedere, convergenti, non conflittuali.

E occorre che i decisori politici, a Bruxelles e al G20, si riappropriino del ruolo decisionale della politica. Le scelte politiche non possono spettare al Comitato di Basilea, allo IASB, all'EIOPA, alle tecnocrazie di Bruxelles, alle agenzie di rating. Spettano ai Parlamenti e ai Governi, democraticamente eletti e responsabili, e alle istituzioni politiche sopranazionali o internazionali. Forte della sua recuperata credibilità e autorevolezza, l'Italia, con gli alleati giusti, deve porre il problema di "cambiar verso" anche su questo punto cruciale. Non sarà facile ottenere qualche successo. Sarà una battaglia, lunga e dura. Ma non è detto che sia persa in partenza.

loans nei portafogli delle banche anche e soprattutto per effetto della lunga recessione economica), aveva tutti i titoli per essere considerata non meno meritevole di un'applicazione della deroga prevista dall'art. 107.3 del TFUE delle crisi dei sistemi creditizi, tedesco, britannico, spagnolo o irlandese di qualche anno fa, considerando il ruolo ancora predominante del finanziamento bancario dell'economia nella realtà italiana, e almeno fino alla recentissima entrata in vigore del divieti di *bail-out*.

