

ASTRID PAPER

92

La governance economica dell'Unione europea nel nuovo scenario geopolitico: un'agenda di policy

Il presente position paper è stato redatto da Giuliano Amato, Franco Bassanini, Claudio De Vincenti, Paolo Guerrieri, Marcello Messeri, Pier Carlo Padoan, Riccardo Perissich e Gian Luigi Tosato.

Le riflessioni dei predetti Autori sono maturate nell'ambito delle attività del gruppo di Astrid su "L'Unione europea in un mondo che cambia". Gli Autori sono debitori di molti contributi di analisi e di riflessione nei confronti di tutti gli studiosi e gli esperti che animano le elaborazioni del gruppo e dei suoi sottogruppi. La responsabilità di quanto è scritto nel presente paper è tuttavia esclusivamente dei suoi Autori.

ROMA

23 MARZO 2023

INDICE

1. Introduzione
2. I problemi aperti
3. Le opportunità da sfruttare
4. Gli obiettivi e i *driver* di una politica industriale europea
5. Politica industriale, Piani nazionali e riforma della *governance* fiscale
6. Politica industriale e beni pubblici europei
7. Le condizioni di discontinuità
8. Conclusioni

1. Introduzione

In pochi anni, il mondo è profondamente cambiato; e il processo di cambiamento è tuttora in corso soprattutto con riguardo all'Unione Europea (UE). La pandemia, l'accelerazione della crisi climatica, l'invasione dell'Ucraina, le minacce di *escalation* nucleare, la crisi energetica, la marginalizzazione delle regole e delle istituzioni proprie al multilateralismo, il profilarsi di una contrapposizione tra blocchi politico-economico-militari, il connesso acuirsi della competizione tecnologica, il sovrapporsi di interessi geopolitici alle logiche del mercato, delle altre istituzioni economiche e della politica economica costituiscono un insieme di fattori che costringono la UE a un radicale ripensamento delle proprie istituzioni e regole e delle proprie strategie.

In questa nota, ci soffermeremo solo sui problemi relativi all'evoluzione della *governance* economica della UE e al necessario cambiamento del suo modello di produzione di beni e servizi, anche se siamo consapevoli delle crescenti interconnessioni fra le variabili economiche e quelle geopolitiche.

2. I problemi aperti

Nella prospettiva scelta, vi sono almeno tre insiemi di problemi che la UE dovrebbe affrontare in via prioritaria:

(i) La definizione di linee di politica industriale che rafforzino sia l'agenda interna che l'agenda esterna. Riguardo all'agenda interna, si tratta di attivare meccanismi di stabilità e convergenza fra gli stati membri, che valorizzino le complementarità tra le loro diverse strutture produttive e garantiscano uno sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, sociale e ambientale. Riguardo all'agenda esterna, si tratta di: recuperare, o almeno attenuare, il divario tecnologico rispetto alle altre due principali aree, ossia USA e Cina; accrescere la sicurezza e la capacità delle catene di approvvigionamento di materie prime e componenti, in particolare, di quelle materie prime e componenti che sono essenziali per le produzioni innovative (ossia di *input* strategici); valorizzare i punti di forza europei in termini di mitigazione degli (e controlli sugli) impatti ambientali, e in termini di regolamentazione e di diffusione dello stato sociale. Ne deriva che la politica industriale e altri strumenti di *governance* devono valorizzare le interconnessioni fra agenda interna ed esterna dell'area.

(ii) La realizzazione efficace ed efficiente dei Piani nazionali legati alle risorse del *Recovery and Resilience Facility* (RRF), quale “motore” per allentare i vincoli interni ed esterni e creare le condizioni perché i singoli stati membri (specie quelli più fragili) si collochino su un sentiero di crescita di lungo periodo¹. Il successo del RRF avrebbe, infatti, l’effetto di rendere evidenti i vantaggi che tutti gli stati membri possono trarre da una capacità fiscale centrale (CFC). A sua volta, ciò consentirebbe l’avvio della produzione di quei beni pubblici europei che sono essenziali per affrontare sia i problemi economici contingenti (eccessivi tassi di inflazione, rischi di stagnazione) sia i problemi più strategici (costruzione di sistemi comuni di difesa e di sicurezza, reti comuni di infrastrutture materiali e immateriali, sostegno centralizzato di traiettorie innovative nell’industria e nei servizi)².

(iii) Il varo di una nuova *governance* in materia di regole fiscali europee che, semplificando il vecchio “Patto di stabilità e crescita” e adattando i necessari processi di aggiustamento degli squilibri dei bilanci nazionali alle specificità dei singoli stati membri, costruisca un quadro di fiducia in grado di attivare processi di solidarietà fra paesi e interazioni istituzionali a ‘somma positiva’ fondate su poche regole centrali. Ingredienti essenziali di questi risultati sono che le poche regole centrali siano rigorosamente rispettate e che la solidarietà non sia unidirezionale ma prometta benefici futuri per tutti gli stati membri. Si tratta, insomma, di realizzare quella solidarietà ‘assicurativa’ che è stata invocata da Habermas in varie occasioni e da molti anni³.

Le difficoltà, che si frappongono al superamento dei tre insiemi di problemi elencati, sono molteplici. Basti qui ricordare: le divergenze fra obiettivi e le diverse sensibilità che caratterizzano i singoli stati membri della UE; i timori di dare spazio a comportamenti nazionali opportunistici; la carenza di adeguate infrastrutture finanziarie comuni che, almeno in prima approssimazione, è imputabile ai modesti (se non fallimentari) risultati di *Capital Markets Union* e al mancato completamento dell’Unione bancaria; e altre ancora. Tali difficoltà sono acute dal fatto che,

¹ Sul punto, si veda Piercarlo Padoan, “Next Generation EU as a Growth Machine”, *Astrid Rassegna*, n. 3/2023.

² Sul punto, si rimanda a: Marco Buti e Marcello Messori, “A central fiscal capacity in the EU Policy Mix”, *CEPR, Discussion Paper Series*, n. 17577, October 2022; e “Resetting the EU’s business model after the watershed”, *EPC Discussion Paper*, 13 February; anche in *Astrid Rassegna*, n.3/2023

³ Cfr. in particolare: Jürgen Habermas, “Democracy, Solidarity and the European Crisis”, *Lecture delivered at Leuven University*, 26 April 2013.

nonostante i promettenti segnali emessi in risposta allo *shock* pandemico, si è ben lungi dall'aver superato quella insufficiente fiducia reciproca fra stati membri che aveva bloccato l'evoluzione della *governance* economica europea fra il 2015 e il 2019. Per giunta, il quadro macroeconomico non aiuta. Pur se le economie della UE hanno manifestato una resilienza maggiore del previsto dalla seconda metà del 2020 a oggi anche per effetto di politiche fiscali europee e nazionali espansive, questo quadro resta caratterizzato da un rallentamento della crescita a fronte di politiche monetarie sempre più restrittive perché finalizzate a porre sotto controllo gli eccessivi tassi di inflazione. Nello scenario descritto, sarà cruciale la presenza di una forte *leadership* politico-istituzionale europea.

3. Le opportunità da sfruttare

Anche se l'intreccio di difficoltà così importanti e variegata prospetta conseguenze negative, restano spazi per la ricerca di proficui punti di equilibrio. L'utilizzazione di tali spazi richiede il soddisfacimento di varie condizioni. Vi sono, tuttavia, due condizioni preliminari ed essenziali. La prima riguarda la possibilità di instaurare un clima cooperativo all'interno della UE da esportare poi nei rapporti internazionali. A sua volta, l'affermarsi di questo clima presuppone la soluzione di uno dei problemi sopra evocati: il recupero e il mantenimento di rapporti di fiducia tra gli stati membri che siano basati sulla condivisione di un destino comune, sulla definizione di regole proporzionate e ragionevoli, sul riconoscimento reciproco che ogni paese ha la volontà di rispettarle. La seconda condizione riguarda la capacità di affrontare i molti ostacoli, che si frappongono nel breve termine alla ricerca dei possibili equilibri, e di raggiungere i conseguenti e inevitabili compromessi come tappe per realizzare le prospettive strategiche di lungo termine. Vale la pena di approfondire l'ultima condizione perché attraversa vari temi che sono oggi dirimenti.

La soluzione delle molte difficoltà, che si frappongono alla realizzazione delle attuali priorità della UE (cfr. i punti (i)-(iii) del par. 2), non può solo basarsi su interventi di breve termine specie se tali interventi sono considerati come un fine in sé. Si rischia infatti di approdare a soluzioni illusorie che creano problemi aggiuntivi e più gravi nel medio-lungo periodo. Le soluzioni di breve termine possono, invece, assumere segno positivo se diventano tasselli coerenti di una ben definita strategia di lungo termine. Ciò significa che, anche quando sono frutto di inevitabili compromessi di breve periodo volti a risolvere problemi contingenti di singoli stati membri, queste soluzioni non devono mortificare le potenzialità di lungo periodo della UE ma vanno

perseguite come un primo passo per la realizzazione di progressi strategici dell'agenda interna ed esterna dell'area. In proposito, è forse utile fare un esempio.

L'esempio riguarda l'allentamento dei vincoli europei agli aiuti di stato. È noto che tali vincoli non sono dettati dal fatto che il legislatore europeo abbia inteso privilegiare i meccanismi di mercato rispetto all'intervento pubblico, bensì rispondono all'esigenza di tutelare il mercato unico rispetto a distorsioni legate a pratiche anticoncorrenziali rese possibili da aiuti pubblici asimmetrici. Ciò spiega perché, a fronte di iniziative protezionistiche internazionali che ledono gli interessi produttivi europei, la risposta di breve termine dei paesi della UE poggia – quasi inevitabilmente – sulla richiesta di allentare i vincoli sugli aiuti di stato. Il punto è che, per essere un tassello della strategia europea, l'allentamento dei vincoli va circoscritto nel tempo e reso compatibile con gli obiettivi di lungo termine della UE. Nel caso della risposta allo "Inflation Reduction Act" (IRA) e ad altri programmi protezionistici statunitensi ai quali si sta facendo qui implicito riferimento (come il "Chips and Science Act"), questo allentamento va reso funzionale alla doppia transizione 'verde' e digitale e armonizzato con i fini della sicurezza europea. In ogni caso, esso non può essere confuso con un obiettivo strategico della UE che deve, invece, poggiare su un *policy mix* costituito da un'appropriata combinazione fra la politica monetaria e le politiche macro-fiscali e da una politica industriale comune.

È importante soffermarsi sulla necessità di una politica industriale europea, messa in luce dalla crisi energetica e dalla necessità di rispondere all'IRA e ad altre iniziative statunitensi. Più ancora che nel caso dello *shock* pandemico e dell'ambiziosa sfida posta dalle transizioni 'verde' e digitale, la rottura geo-politica prodotta dall'invasione russa dell'Ucraina e le connesse iniziative messe in atto dall'Amministrazione Biden hanno avuto l'effetto economico di denunciare l'incompletezza e – per molti versi – l'inadeguatezza di un modello produttivo europeo troppo incentrato su un comparto industriale caratterizzato da tecnologie di buon livello ma ormai mature, su funzioni ancillari o arretrate dei servizi e sulla proiezione assorbente verso le esportazioni nette. Se non profondamente riorganizzato, tale modello condannerebbe la UE al ruolo marginale di veicolo neo-mercantilista nel mercato internazionale. La deriva è del resto sancita dai ritardi accumulati rispetto agli USA e alla Cina nelle tecnologie digitali e nell'intelligenza artificiale. È velleitario pensare che un ridisegno produttivo così profondo possa poggiare su iniziative dei singoli stati membri della UE, per di più slegate l'una dall'altra. Si tratta quindi di reagire all'inerzia mediante l'attuazione di una politica industriale europea.

4. Gli obiettivi e i driver di una politica industriale europea

Il principale obiettivo di una politica industriale della UE dovrebbe essere quello di varare forme centralizzate di incentivazione (non necessariamente fiscale) a favore di attività sulle frontiere tecnologiche o funzionali allo sviluppo di queste attività e di settori cruciali ai fini della sicurezza europea e della sua autonomia strategica. Rientrano in tali ambiti non solo gli investimenti innovativi in campo digitale o dell'intelligenza artificiale, ma anche la ricerca di nuovi componenti che possano sostituire – come *input* produttivi – materie prime rare, la sperimentazione di nuove fonti di energia 'pulita' e di accumulo dell'energia e iniziative nel campo della difesa. Al riguardo, le istituzioni economiche della UE possono utilizzare o rimodellare vari strumenti già disponibili ma oggi troppo vincolati all'uso di risorse nazionali con circoscritti e marginali sostegni europei delle fasi di ricerca (tipico esempio, gli IPCEI). Si tratta invece di trasformare questi strumenti in programmi finanziati, in misura prevalente o totale, da risorse europee e di elaborarne di nuovi.

È importante sottolineare che una tale politica industriale europea non va intesa come un luogo di decisione accentrata e autoreferenziale che decide 'dall'alto' i comparti di attività da sostenere e le traiettorie tecnologiche da imporre alle imprese private della UE. I gestori europei dei vari programmi di *policy* hanno ovviamente la responsabilità di assumere le scelte strategiche finali (spesso reversibili), selezionando una parte delle opportunità aperte sulla base di valutazioni esperte. È tuttavia essenziale che queste valutazioni siano anche il frutto di segnali di mercato provenienti da imprese nazionali che hanno posizioni preminenti nel mercato unico o che, pur agendo su una scala piccolo-media e in specifiche nicchie del mercato internazionale, detengono rilevanti potenziali di tecnologie innovative. Oppure che occupano una posizione strategica nella catena internazionale del valore. Di conseguenza, l'allocazione delle risorse europee di politica industriale dovrebbe essere il risultato di una combinazione complessa e dinamica fra opzioni accentrate e indicazioni diffuse. In tal modo, essa fungerebbe anche da guida per le scelte e le riorganizzazioni aziendali e faciliterebbe la costruzione di imprese genuinamente europee. La presenza di questo tipo di imprese innescherebbe poi una sorta di circolo virtuoso, in quanto l'esistenza di produzioni genuinamente europee renderebbe più efficienti i segnali di mercato 'pulendoli' dalle scorie nazionalistiche, faciliterebbe l'equilibrio fra tali segnali e le opzioni accentrate e amplierebbe gli spazi per politiche industriali europee.

Le considerazioni fatte non bastano, tuttavia, a fare sì che la nuova politica industriale della UE possa ridurre i ritardi tecnologici europei e valorizzare le

complementarità rispetto ad altre aree internazionali. Ulteriori ingredienti, finora trascurati, sono chiamati a svolgere ruoli essenziali. Qui ci limitiamo a richiamarne due.

In primo luogo, è necessario che le incentivazioni della politica industriale siano sostenute e ampliate da finanziamenti di mercato. Tuttavia, fino a oggi, l'incompletezza dell'Unione bancaria e le contraddizioni dei relativi processi centralizzati di risoluzione delle crisi bancarie hanno riprodotto forti segmentazioni dei mercati europei del credito bancario e hanno, così, impedito la creazione di gruppi bancari davvero europei. Inoltre, l'inefficacia delle opportunità istituzionali aperte dal processo di *Capital Markets Union* ha ritardato la costruzione di 'spessi' ed efficienti mercati finanziari europei. Così, la pur forte crescita del mercato europeo dei *corporate bond* non si è tradotta in un adeguato ampliamento della gamma di strumenti finanziari sistematicamente utilizzati dalle imprese europee per il proprio finanziamento esterno. Anche a causa delle loro ridotte dimensioni medie, le imprese della UE continuano a essere troppo dipendenti da forme di autofinanziamento, dai crediti bancari nazionali e, comunque, da attività offerte nei segmenti nazionali del 'sottile' mercato finanziario europeo.

In secondo luogo, è necessario evitare che l'indubbia "eccellenza regolatoria" della UE si traduca in eccessivi ostacoli alle innovazioni e in impropri premi a comportamenti troppo precauzionali. La crisi finanziaria internazionale del 2007-'09 ha mostrato che molte innovazioni finanziarie e 'reali' non giovano alla crescita economica ma massimizzano l'instabilità e aprono la strada per comportamenti opportunistici e pesanti 'fallimenti' di mercato. Inoltre, essa ha indicato che scelte precauzionali in condizioni di incertezza sono spesso premianti. Eppure, la UE rischia di cadere nell'estremo opposto. Per esempio, regolamentazioni troppo stringenti (a tutela della concorrenza, ma non solo) rischiano di sanzionare quelle forme di monopolio temporaneo che, come ha provato Schumpeter più di cent'anni fa, sono condizione essenziale per l'attuazione di successo dei processi innovativi. Inoltre, i rigorosi ma spesso ridondanti adempimenti, a cui le imprese europee devono sottoporsi per l'accesso a mercati regolamentati, rischiano di limitare l'incidenza delle società o delle attività finanziarie quotate con l'esito di aumentare gli scalini regolamentari rispetto alla parte prevalente di imprese che operano in mercati non regolamentati e opachi e che sfuggono, così, a controlli sistematici.

5. Politica industriale, Piani nazionali e riforma della governance fiscale

È importante considerare che la pressante esigenza di una politica industriale della UE si intreccia con molti dei problemi che oggi caratterizzano l'economia europea e che sono stati delineati all'inizio della presente nota. Basti sottolineare che una politica industriale centralizzata può essere tanto più efficace quanto più tutte le economie degli stati membri abbiano raggiunto livelli di efficienza sufficienti a rendere possibili processi di convergenza all'interno dell'area; e, al riguardo, la già richiamata presenza di imprese genuinamente europee è una condizione necessaria ma non sufficiente. Al tempo stesso, proprio l'impulso derivante da una strategia centrale di convergenza svolge un ruolo decisivo nel potenziare l'efficacia anche delle politiche di coesione di competenza degli stati membri: i Piani nazionali, che costituiscono la chiave di accesso per i fondi della Recovery and Resilience Facility (RRF), possono portare all'attuazione di riforme e investimenti (pubblici e privati) in grado di assicurare soglie minime di efficienza negli stati membri. D'altro canto, poiché la centralizzazione della politica industriale presuppone la presenza di una ricorrente Central Fiscal Capacity (CFC), una efficace attuazione della RRF – che costituisce un primo esempio di CFC - è condizione fondamentale per la stessa realizzazione della nuova politica industriale della UE. Data la situazione di elevati tassi di inflazione e di trasformazioni produttive, non è tuttavia agevole misurare l'effettivo grado di successo del RRF.

A prima vista, sembra ragionevole sostenere che l'evoluzione macroeconomica in atto imponga di adattare i progetti, inseriti nei Piani nazionali originari (aprile 2021), alle mutate dinamiche di prezzo (eccessivi tassi di inflazione) e – soprattutto – di funzionamento delle economie europee. Queste dinamiche già sollecitano il sistema produttivo europeo a perseguire la riconversione e l'efficienza energetica accelerando gli investimenti nelle energie rinnovabili, nell'idrogeno, negli stoccaggi di energia, negli impianti di rigassificazione e nelle connesse infrastrutture di trasporto; la revisione dei PNRR, in connessione con RePowerEu, può favorire tali dinamiche e mitigarne i possibili impatti sociali negativi riqualificando l'offerta di lavoro e facilitando il cambiamento delle abitudini dei consumatori. Anche il rafforzamento dell'economia circolare diventa un'opportunità per accelerare il conseguimento dell'indipendenza energetica. Infine, la guerra di aggressione a un paese contiguo ai confini orientali della UE rende stringente l'esigenza di rafforzare la ricerca e la produzione nel campo della difesa e della sicurezza. Il RRF ha, tuttavia, l'obiettivo di sostenere le riforme e gli investimenti (pubblici e privati) che sono necessari, nei singoli stati membri, per superare le principali distorsioni e le debolezze delle specifiche economie.

Per alcuni versi, gli obiettivi del RRF e la spinta a ridisegnare parti rilevanti dei progetti nazionali si rafforzano reciprocamente. Il mutato scenario, derivante dalla guerra e dalla crisi energetica, costituisce una spinta ulteriore a realizzare le riforme e gli investimenti necessari per attuare la doppia transizione ('verde' e digitale) e per assicurare adeguati livelli di coesione sociale come richiesto fin dall'approvazione di Next Generation-EU (NGEU) nel luglio del 2020. Per altri versi, la lievitazione dei costi di attuazione dei singoli progetti e la necessità di concentrare gli sforzi su uno spettro di priorità, che nelle loro specificità sono diverse dal passato, sollecita il superamento delle micro-frammentazioni progettuali proprie ad alcuni dei Piani nazionali approvati nell'aprile del 2021, invita a verificare rigorosamente la fattibilità dei progetti di investimento da essi previsti e a riorientare eventualmente le risorse disponibili su altri progetti sicuramente fattibili e meglio in grado di concorrere, nel mutato contesto europeo e internazionale, al conseguimento delle finalità di NGEU. Ciò ha indotto alcuni stati membri a richiedere alla Commissione europea un'estesa flessibilità nella riformulazione del proprio Piano nazionale, che rischia di essere in contrasto con il metodo del RRF: la concessione di risorse europee ai singoli stati membri con forte impatto redistributivo, ma in base a impegni predefiniti e modificabili solo per circostanze eccezionali ed entro limiti temporali e finanziari ben circoscritti.

E' innegabile che una guerra ai confini della UE, imprevedibile nella primavera del 2021 e scoppiata all'inizio del 2022, e l'esplosione di una crisi energetica già in atto rappresentino circostanze eccezionali. E' pertanto legittimo e condivisibile che la Commissione europea abbia riconosciuto ulteriori spazi per la ridefinizione dei Piani nazionali, per un travaso dei fondi non utilizzati del RRF al piano europeo di contrasto alla crisi energetica (RePower-EU) e per l'utilizzo di altri fondi europei. Non sarebbe invece realistico mettere in discussione l'orizzonte temporale del RRF (fine 2026) richiedendo allungamenti dello stesso programma. Una forma così radicale di flessibilità rischierebbe di compromettere il successo del RRF e di legittimare la posizione di quegli stati membri della UE che temono utilizzi opportunistici di questa forma temporanea di CFC e della connessa redistribuzione di risorse europee a favore dei paesi più fragili. Agli interventi di più lungo termine potranno essere dedicate eventuali risorse nazionali o risorse di altri programmi europei (per esempio, quelli di coesione territoriale e sociale) che hanno finalità diverse e una più lontana scadenza temporale.

Sarà comunque decisivo l'uso che verrà fatto degli spazi di ridefinizione dei PNRR e di flessibilità nell'impiego dei fondi europei ottenuti dai governi nazionali (Italia *in primis*). Usi incoerenti con le finalità di NGEU, così come ogni rilassamento nella rigorosa attuazione delle riforme previste nei PNRR, avrebbero conseguenze fortemente negative per l'evoluzione della *governance* economica europea. Gli uni

e gli altri (usi incoerenti e rilassamenti nell'attuazione delle riforme) darebbero, infatti, buoni argomenti ai sostenitori del carattere temporaneo e irripetibile del RRF e delegittimerebbero altre cruciali iniziative europee, a cominciare dal varo di una politica industriale centralizzata e dalla riforma delle regole fiscali centrali. Del resto, politica industriale europea e nuove regole fiscali sono molto più intrecciate di quanto non possa, a prima vista, apparire.

La proposta di riforma della *governance* fiscale, avanzata dalla Commissione europea nella sua *Comunicazione* di novembre 2022, fissa regole centrali semplici ma rigorose da soddisfare mediante piani di aggiustamento disegnati da ciascuno stato membro. Questi piani, che hanno un orizzonte temporale quadriennale (estensibile a sette anni), tengono conto delle specificità nazionali e vanno iscritti entro un perimetro che è delineato dalla Commissione europea. Essi sono, poi, sottoposti all'approvazione del Consiglio della UE. Tale proposta di riforma, che pure presenta elementi da ridiscutere (per esempio, il riferimento al criterio della spesa pubblica netta) o da specificare (i criteri di classificazione dei paesi in base alla rischiosità del loro debito pubblico), ha il grande pregio di salvaguardare gli spazi di crescita di ciascuno stato membro e rappresenta, pertanto, una condizione essenziale per la convergenza all'interno dell'area e per la connessa attuazione di una politica industriale della UE. Come risulta chiaro dalle poche considerazioni fatte, essa si basa però sul metodo del RRF. L'insuccesso del RRF minerebbe alla base l'approvazione di questa riforma⁴.

6. Politica industriale e beni pubblici europei

Le precedenti considerazioni mettono in luce che l'intreccio fra i vari problemi di breve e di lungo periodo, oggi presenti nell'economia della UE, è molto intricato. Per gestire tale intreccio in modo efficace, il *policy mix* della UE deve quindi combinare gli strumenti della politica monetaria e della politica fiscale (inclusa la politica industriale) nell'ambito di una prospettiva strategica che sia in grado di soddisfare gli aspetti-chiave dell'agenda interna e dell'agenda internazionale mediante un cambiamento del modello produttivo europeo. A questo fine, è necessario che il *policy mix* della UE soddisfi un duplice criterio: da un lato, si tratta di abbandonare le false soluzioni di un passato anche recente, fondate sull'illusione che i cambiamenti in corso possano essere gestiti con risposte adattive e senza radicali riorganizzazioni del modello produttivo europeo; dall'altro, si tratta di

⁴ Il punto era già stato sottolineato in: G. Amato, F. Bassanini, M. Messori, G.L. Tosato, "The new European Fiscal Framework: how to harmonise Rules and Discretion", in *Astrid Rassegna*, n. 1/2022

individuare un principio ordinatore di *policy* che sappia inserire i vari strumenti di politica economica all'interno della linea strategica desiderata.

Il primo criterio può essere affrontato in chiave negativa. La UE e, in particolare, l'area dell'euro (EA) rappresentano i sistemi economici avanzati che hanno fatto registrare a lungo il più consistente avanzo positivo (rispetto al relativo PIL) nell'interscambio con il resto del mondo. Negli anni immediatamente successivi al picco della pandemia, le strozzature dal lato dell'offerta e – in particolare – la crisi energetica hanno eroso tali avanzi. Resta il dato di fondo: di norma, soprattutto l'insieme degli stati membri dell'EA ha esportazioni nette positive, ossia effettua investimenti aggregati sistematicamente inferiori ai risparmi aggregati. Anziché essere un indicatore di elevata competitività, questa carenza di investimenti rappresenta una delle cause più rilevanti del ritardo tecnologico accumulato dalla UE nei confronti di USA e Cina e, quindi, del suo crescente rischio di emarginazione a livello internazionale. Ritenerne che il futuro della UE si fondi sul ripristino di una crescita (spesso stentata) trainata dalle esportazioni nette equivale, quindi, a rinunciare a ogni ambizione nell'agenda internazionale e, indirettamente, nell'agenda interna. In un mondo di crescente conflitto tecnologico bilaterale fra USA e Cina qual è quello che si sta prospettando, l'arroccamento su posizioni neo-mercantiliste aumenterebbe infatti la marginalità europea e finirebbe per inaridire le risorse disponibili per sostenere anche i punti interni di forza dell'EA: lo stato sociale e la regolamentazione.

Tale destino di marginalità non è, però, ineluttabile. Come mostra l'esempio virtuoso di alcuni stati membri della UE (per esempio, la Svezia), è possibile puntare sull'innovazione e – al contempo – salvaguardare i capisaldi di una società aperta e con alta inclusione sociale. Il complesso della UE dovrebbe imitare questi esempi virtuosi e, sfruttando la sua dimensione, operare per la sostituzione del modello internazionale di conflitto geo-politico e tecnologico bilaterale con aree di cooperazione (pur se con aspetti conflittuali). La UE dovrebbe cioè sfruttare il fatto che, in un conflitto a due, la presenza di un terzo giocatore 'grande' ed escluso lascia spazio per modificare i rapporti di forza e trasformare un 'gioco' conflittuale (ossia 'non cooperativo') in un gioco cooperativo a 'somma positiva'. Non si tratta di assumere un ruolo di mediatore equidistante tra i due blocchi contrapposti; il che sarebbe, peraltro, in contrasto con quanto più avanti sottolineiamo riguardo alla posizione della UE nello scenario geopolitico globale. Si tratta invece di operare in ogni modo perché - per quanto possibile e negli ambiti in cui sarà possibile - la logica della contrapposizione fra blocchi non travolga la logica, gli equilibri, le regole e le istituzioni di un sistema multilaterale e di libero scambio che sono, oltre che il modello ideale a cui tendere nell'interesse globale, anche vitale interesse

della UE (che è certamente parte dell'Occidente, ma da coprotagonista, non da partner subalterno).

In tanto l'UE potrà operare in questa direzione con qualche speranza di successo, in quanto anche la sua agenda interna progredisca. Nell'ambito della UE, si tratta di inserire in un quadro strategico unitario: la nuova governance fiscale proposta dalla Commissione; l'efficace realizzazione dei Piani nazionali legati al RRF; un appropriato policy mix capace di contemperare controllo del tasso di inflazione e sostegno alla crescita, nel breve termine, e l'attuazione di una politica industriale per il cambiamento del modello produttivo della UE, nel medio-lungo termine. A quest'ultimo riguardo, come mostra emblematicamente il caso dell'automotive, è necessario avviare transizioni economicamente e socialmente costose che richiedono sia l'attivazione di traiettorie innovative, sia il rafforzamento delle tutele sociali, sia un'efficiente allocazione delle risorse finanziarie che emargini le distorsive posizioni di rendita. La ridefinizione del modello produttivo europeo richiede, quindi, profonde trasformazioni anche nei modelli europei di welfare (soprattutto dei paesi più fragili).

Tale intrico di problemi può essere inserito in un quadro strategico unitario grazie al collante offerto da un'adeguata CFC. Quest'ultima è finalizzata a garantire stabilità e convergenza per gli stati membri della UE, a sostenerne la crescita mediante stimoli agli investimenti pubblici e privati, a rafforzare la produzione di beni pubblici genuinamente europei. Le due ultime funzioni si sostanziano anche in nuova politica industriale europea volta a rendere efficace l'interazione fra mercato, regolamentazione e intervento dello stato. Più in generale, a seconda delle fasi cicliche attraversate dalla UE, una (o più) delle funzioni dette assumerà(anno) un ruolo preminente rispetto alle altre. Per esempio, l'attuale congiuntura della UE è caratterizzata da eccessiva inflazione, innescata da strozzature dal lato dell'offerta ma ormai estesa all'intera economia, e da un elevato rischio di stagnazione. Se la politica monetaria fosse lasciata sola, la Banca Centrale Europea sarebbe costretta a porre sotto controllo il tasso di inflazione mediante riduzioni della domanda aggregata e conseguente aumento dei rischi di recessione. Viceversa, compensando le strozzature dal lato dell'offerta, la produzione di appropriati beni pubblici europei potrebbe sostenere l'offerta aggregata senza accrescere (di altrettanto) la domanda aggregata e potrebbe contrastare, così, alla radice gli eccessi di inflazione senza aumentare (ma anzi diminuendo) i rischi di recessione.

7. Le condizioni di discontinuità

Come si è detto, le ragioni che militano a favore della necessità e dell'urgenza di varare una rafforzata CFC e di porre la produzione di beni pubblici europei al centro della politica economica della UE sono molto forti. Non è, tuttavia, realistico pensare che ciò possa avvenire in pochi mesi; salti immediati nella capacità di spesa centralizzata incontrerebbero, del resto, la resistenza di molti stati membri. D'altro canto, il varo di SURE e di NGEU mostra che, nella UE, la partita per la creazione di una CFC permanente è aperta: il suo esito dipenderà largamente dal grado di successo dei Piani nazionali oggi in corso di realizzazione. Ancor più di recente, il lancio di RePower-EU e il dibattito sulla politica industriale europea (nonché la stessa proposta della Commissione per una nuova *governance* fiscale) confermano che l'ipotesi di un'aumentata produzione di beni pubblici genuinamente europei è meno utopistica di quanto non si ritenesse fino a qualche mese fa.

Interessanti opportunità per progredire nell'istituzione di una CFC permanente e nella sua declinazione in termini di produzione di beni pubblici europei potrebbero essere offerte dalla revisione del bilancio pluriennale europeo (*Multiannual Financial Framework*, MFF) programmata per la metà del 2024. L'attuale MFF fu definito prima che l'invasione russa dell'Ucraina e la crisi energetica portassero all'attenzione delle istituzioni europee, dei governi nazionali e dell'opinione pubblica europea i problemi della difesa e sicurezza comune e della indipendenza energetica; due beni pubblici europei dei quali si è in passato sottovalutata la cruciale importanza. Le difficoltà risiedono nel fatto che, nel breve lasso di tempo intercorrente fra oggi e quella data (poco più di un anno), le istituzioni europee dovranno dare soluzione al complesso intrico di problemi che si è esaminato nella presente nota; e che potrebbe ulteriormente complicarsi nei mesi prossimi sia sul piano della sicurezza che su quello dell'economia .

Le opportunità prevarrebbero tuttavia sulle difficoltà se si verificassero alcune condizioni; o, per dir meglio, se sarà possibile (se si riuscirà a) costruire un largo consenso sulla necessità di apportare una serie di innovazioni nell'assetto e nel funzionamento delle istituzioni europee e negli indirizzi delle politiche dell'Unione.

Tra le innovazioni più importanti, ci limitiamo ad indicare le seguenti:

- Una condizione essenziale per l'innescò e il governo di rotture così radicali quali quelle (sopra descritte) di una rafforzata CFC e della produzione di beni pubblici europei è la presenza di una *leadership* politico-istituzionale europea forte e riconosciuta, capace di imprimere alle politiche europee un orizzonte strategico di lungo periodo e di guidare le istituzioni dell'Unione a prendere decisioni coraggiose e assumersi i relativi rischi. Non è lontana la

data del rinnovo delle presidenze della Commissione e del Consiglio europeo. L'autorevolezza della persona che sarà eletta o confermata alla presidenza della Commissione nei prossimi anni, richiede che il suo mandato sia, come per l'ultima tornata, espressione di un'ampia maggioranza del prossimo Parlamento Europeo. Anche per la presidenza del Consiglio europeo occorrerebbe una larga convergenza su una personalità capace - per storia, esperienza e qualità morali e politiche - di esercitare una forte leadership e insieme di stabilire un leale e costruttivo rapporto di collaborazione con la Commissione e con la sua (o il suo) Presidente.

- Non si tratta però di un problema solo o prevalentemente soggettivo, facente capo, in primo luogo, alla scelta e all'elezione di candidati adeguati. Si possono e devono anche valutare innovazioni istituzionali. L'esperienza mostra che i difetti della UE non risiedono soltanto nella difficoltà di adottare in tempi rapidi decisioni strategiche rischiose, ma anche (e forse ancor più) nella difficoltà di dotarsi dei mezzi adeguati all'attuazione di tali decisioni. Ne discende la necessità di rafforzare, nella fase di realizzazione delle politiche, l'approccio comunitario rispetto a quello intergovernativo. Sarebbe però illusorio pensare che il primo (e, dunque, una riforma in senso genuinamente federalista) possa sostituire il secondo in via immediata. Tenendo conto in modo più realistico dell'effettivo funzionamento delle istituzioni europee, si tratta di bilanciare e rendere più efficienti le leve di un modello che resterà a lungo un ibrido tra quello federale e quello intergovernativo. L'obiettivo non è, dunque, quello di privare il Consiglio europeo del suo ruolo di rappresentanza intergovernativa a favore di organi comunitari ma piuttosto di aumentare, in modo sia graduale che rapido, l'ambito delle materie in cui le decisioni delle istituzioni europee possono essere assunte a maggioranza qualificata anziché all'unanimità. Risulta, inoltre, essenziale: potenziare il ruolo di iniziativa e di proposta svolto dalla Commissione europea; rafforzare il principio, già adottato per varie deliberazioni fin dal 2011, secondo cui le raccomandazioni della Commissione sono approvate dal Consiglio della UE a meno di una votazione contraria con maggioranza qualificata (principio del *reverse majority*); riservare alla stessa Commissione la responsabilità della realizzazione delle politiche decise e approvate. Si tratta, infine e soprattutto, di potenziare l'ambito delle politiche, degli strumenti e degli investimenti comuni europei.
- In questo ambito va ripreso il confronto sull'ipotesi di un ministro (o, meglio, di un ministero) europeo dell'economia; e, al di là del limitato peso dei non

commendevoli episodi che hanno caratterizzato la coabitazione tra Charles Michel e Ursula von der Leyen, va rivalutata l'ipotesi di una riunificazione tra la presidenza della Commissione e quella del Consiglio europeo o di una unione personale tra le due presidenze. L'ipotesi è resa urgente dalla crescente complessità dei canali e degli strumenti di intervento della politica economica dell'Unione, che richiede una visione e una capacità di azione unificata e coerente.

- Sul piano internazionale, nonostante i ritardi accumulati su vari fronti (dalla competizione tecnologica alla dipendenza energetica), la UE continua a disporre di importanti fattori di vantaggio (anche se spesso in termini di *soft power*). Ciò implica che la UE può e deve giocare un ruolo attivo e propositivo: un protagonismo europeo ovviamente consapevole dei suoi limiti e, dunque, capace di collocare le sue iniziative nel quadro del più ampio sistema di alleanze e di cooperazione che va costruito (a partire dall'alleanza atlantica) senza arroganza ma anche senza subalternità. Nella consapevolezza che il quadro di governance globale si trova di fronte a un rischio crescente di frammentazione che deve essere frenato e controllato, ma anche ridisegnato. Una forte *leadership* europea serve pure a tale scopo. E anche a questo fine merita interrogarsi sulla opportunità di ritocchi del sistema istituzionale: l'Alto Rappresentante ha oggi difficoltà a individuare un proprio ruolo, stante l'inevitabile protagonismo internazionale del Presidente della Commissione e del Presidente del Consiglio europeo nei ristretti spazi lasciati dai capi dei governi dei principali stati membri.
- L'invasione russa dell'Ucraina ha rappresentato un formidabile *game changer*: da una parte, mettendo in evidenza la necessità tanto di una politica comune europea quanto di investimenti rilevanti nella difesa e nella sicurezza della UE; dall'altra parte, smascherando e disinnescando le velleità di ipotesi strategiche paneuropee in qualche modo contrapposte alla alleanza euroatlantica. Si è così ridimensionata la frattura che ha rischiato di dividere, sulla base di visioni e interessi strategici contrapposti, gli stati fondatori della UE dagli stati membri dell'Europa orientale. Ora sembra essenziale ridefinire la visione, le regole e gli strumenti della cooperazione transatlantica, facendo leva sul reciproco interesse della UE e degli USA a fronteggiare insieme le sfide di questo e dei prossimi decenni (*climate change*, sicurezza militare, competizione tecnologica, sicurezza delle *supply chain* di materie prime e componenti strategiche, relazioni con i paesi "non allineati", difesa e riforma delle istituzioni e delle regole del multilateralismo).

- In tale prospettiva si può ipotizzare la costruzione di uno spazio comune commerciale e produttivo transatlantico finalizzato alla transizione ambientale e digitale. A differenza dell'accordo commerciale TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), tentato senza successo anni fa, il nuovo progetto dovrebbe essere mirato al coordinamento delle politiche d'intervento in tema di risanamento climatico e di trasformazione digitale. Nel caso delle produzioni 'verdi' che includono tecnologie pulite e digitali, la presenza diffusa di esternalità positive offre significativi spazi di coordinamento degli interventi pubblici con reciproci vantaggi; essa offre, inoltre, la possibilità di configurare un mercato che è assai più ampio e che va gestito in comune per i prodotti ritenuti strategici. In tale ambito, merita di essere consolidato e potenziato il ruolo del *Trade and Technology Council* come strumento per risolvere le controversie e istruire proposte e strumenti di cooperazione transatlantica.
- Le politiche di risanamento ambientale rappresentano un classico problema di azione 'collettiva' e richiederanno un accordo tra paesi ben al di là dello spazio transatlantico. A questo fine il rilancio dell'intesa tra Stati Uniti e Unione Europea potrebbe servire come leva per la formazione di uno spazio comune euroatlantico aperto e allargato ad altri partner, come il Giappone, la Corea del Sud, l'Australia e la Nuova Zelanda che condividono a pieno titolo i valori e i principi di democrazia e di libertà propri dell'Occidente. Nell'ambito di tale ristrutturata cooperazione transatlantica, potranno essere coordinate le politiche comuni per affrontare – oltre alla crisi climatica – la competizione tecnologica, la dipendenza energetica e la sicurezza nell'approvvigionamento di materie prime e componenti rare; e ai medesimi fini, ma anche per contrastare i rischi geopolitici riemersi in questi ultimi anni, potranno essere coordinate le politiche di alleanza strategica, partnership, cooperazione o dialogo tra i paesi dell'Occidente e i paesi delle aree cruciali del mondo (l'Indo-Pacifico, l'Africa, il Medio Oriente). Ma occorre anche una visione strategica ed una regia politica: una ipotesi è di affidare questo compito al G7, che ha recuperato un ruolo, dopo che la crisi ucraina e il riemergere di una divisione del mondo in blocchi hanno di fatto ridimensionato il ruolo del G20.
- Nella costruzione dello spazio comune commerciale e produttivo transatlantico finalizzato alla transizione ambientale e digitale, così come nella formazione di un più ampio spazio comune aperto anche ad altri partner, l'obiettivo non dovrà essere di limitare la competizione virtuosa tra

le imprese delle varie aree ma di consentirne lo sviluppo sulla base di regole condivise ed eque. Si tratta, inoltre e soprattutto, di concertare le politiche pubbliche necessarie per garantire quelli che, in ottica di lungo termine, potrebbero definirsi non solo beni pubblici europei ma beni pubblici globali. A tale riguardo, se emergeranno settori nei quali la concorrenza rischia di risultare controproducente perché l'incolmabile vantaggio conseguito da uno dei partner rende efficiente la concentrazione dell'attività in una data area, potrà essere ragionevole prenderne atto e perseguire una divisione internazionale delle attività che porti a benefici da ripartire equamente a vantaggio di tutti.

- Su questioni cruciali come la difesa del multilateralismo, delle sue regole e dei suoi strumenti (organizzazioni internazionali), il ruolo della UE potrebbe essere rilevante se non decisivo. Una frammentazione dell'economia mondiale all'insegna di protezionismi diffusi o una sua polarizzazione incentrata su un conflitto bilaterale fra USA e Cina penalizzerebbero severamente le economie dei paesi europei. Per continuare a crescere, la UE ha bisogno di un'economia mondiale che si mantenga aperta, pur tenendo conto dei fattori geopolitici e di sicurezza. L'Unione Europea deve pertanto continuare a investire nel resto del mondo, rafforzando ed estendendo la già vasta rete dei suoi accordi commerciali e di investimento con un folto gruppo di paesi in tutte le più importanti aree mondiali. L'Unione Europea dovrà anche darsi una strategia per affrontare il problema, ormai ineludibile, della riforma delle regole e delle istituzioni del governo multilaterale globale; al riguardo, la cooperazione transatlantica è condizione necessaria ma non sufficiente per avere qualche speranza di successo, così come i rapporti di partnership, cooperazione o dialogo che la UE e gli Stati Uniti sapranno costruire o consolidare con i paesi "non allineati".

8. Conclusioni

Emerge al di sopra di ogni ragionevole dubbio che serve a tutti gli stati membri una politica industriale europea, volta alla produzione di ciò che all'intera Unione manca, tanto in chiave di competitività, quanto in chiave di autonomia strategica. Ed emerge che una tale politica sarà tanto più efficace, quanto più distaccherà le nostre industrie nazionali da un modello produttivo oggi prevalente troppo orientato all'esportazione e fondato su tecnologie troppo spesso mature .

Serve dunque discontinuità; e discontinuità è non meno essenziale riguardo agli strumenti con i quali abbiamo sin qui lavorato, frutto di scelte non fatte o fatte solo a metà. Manca quella capacità fiscale centrale che è la piattaforma naturale su cui si devono collocare politiche comuni, quale dovrà essere una politica industriale volta a far nascere o rafforzare imprese europee e a promuovere e sostenere la ricerca, la transizione energetica e digitale, gli investimenti nei settori nei quali è essenziale recuperare competitività e autonomia strategica. In sua assenza, lavoreremo con gli aiuti di stato, cercando di farne uscire un risultato il meno frammentario possibile. La Commissione potrà usare al suo meglio le briglie del comune progetto europeo, ma di fronte avrà solo e soltanto aiuti ad imprese nazionali. Inoltre, realizzato solo a metà, mancherebbe quel fluido mercato europeo dei capi tali, che potrebbe portare al co-finanziamento pubblico/privato delle imprese da sostenere. Le risorse apportate alle iniziative meritevoli sarebbero così assai meno di quanto potrebbero essere. Come è stato ricordato a proposito del *Net Zero Industry Act*, “gli Stati Uniti hanno un progetto di business e l’Unione europea risponde con una legge”. È necessario associare finanziamenti europei a regole europee.

Sarebbe irrealistico pensare a grandi riforme istituzionali nella stagione che stiamo attraversando. Il suggerimento qui è di non proporre nulla di più di ciò che è essenziale. Ma neppure nulla di meno. Di sicuro il rafforzamento della stessa proposta non legislativa della Commissione davanti al Consiglio, secondo una prassi già esistente. Di sicuro l’apertura del capitolo della Central Fiscal Capacity, o attraverso la collocazione nel prossimo quadro pluriennale delle nuove risorse proprie su cui si sta lavorando, o, meglio, aggiungendo a ciò una collocazione meno clandestina (di quella che gli è oggi riservata) per il debito comune contratto per spese comuni. Di sicuro, un allargamento dell’area delle decisioni a maggioranza qualificata e del sistema della *reverse majority*. Infine, recuperando la proposta della Commissione per l’istituzione di un ministero economico europeo, essenziale per riempire il vuoto (non colmabile in chiave intergovernativa) del coordinamento fra politica fiscale e politica monetaria europee.

Le risorse immateriali da cui dipende la realizzabilità di tutto questo sono qui indicate nella fiducia reciproca fra gli Stati membri e in una forte leadership europea. Vale solo la pena di aggiungere, in conclusione, che tanto il peso della fiducia fra gli Stati, quanto quello della leadership europea sono fortemente influenzati dalle circostanze. Marco Buti ha scritto un libro⁵ per ricordarci le

⁵ Marco Buti, *Jean Monnet aveva ragione? Costruire l’Europa in tempi di crisi*, EGEA, aprile 2023 (in corso di stampa).

circostanze su cui portava l'attenzione Jean Monnet, come occasioni per far progredire l'integrazione. Erano e sono le crisi, le difficoltà impellenti che ci convincono che da soli non riusciremmo a superarle. Questo è successo con la pandemia. Questo succede, e succederà sempre più, con l'immigrazione e con la guerra alle porte dell'Unione. Hai voglia di essere sovranista. Finirai, nel tuo stesso interesse, per chiedere più Europa.

Il cambiamento climatico sta riuscendo per ora meno della pandemia ad essere altrettanto persuasivo in questa chiave. Sarà perché per ora si presenta con evenienze e fenomeni patologici che ciascuno affronta da sé: la siccità, le inondazioni, le devastazioni di tetti e di raccolti. Ma lo stesso non potrà avvenire se le catastrofi ambientali diventeranno più frequenti e più tragiche, come purtroppo non si può escludere. E le politiche per il risanamento ambientale – dal bando dei combustibili fossili, alla ristrutturazione delle case, al codice delle condotte sostenibili - già stanno diventando materie imperiosamente comuni.

La leadership europea che ci serve dovrà rendere ineludibile per tutti noi la convinzione che così ha da essere; e che nessuno si salva da solo. Ciò vale per l'agenda interna della UE, ma anche per quella internazionale. In questa fase difficile, la politica dell'UE deve essere rivolta a preservare i principi essenziali di quell'ordine multilaterale che negli ultimi decenni l'Europa ha contribuito a costruire e che è essenziale per la sua prosperità. Inoltre, l'invasione russa dell'Ucraina, la crescente rivalità fra USA e Cina e le difficoltà della globalizzazione emerse durante la pandemia hanno sottolineato con ancora più forza la necessità della cooperazione transatlantica, in una convergenza strategica che conviene estendere anche ad altre democrazie dell'indo-pacifico. Tale cooperazione non può essere limitata alla sicurezza, ma va estesa all'economia e alle comuni sfide derivanti dalla transizione climatica e tecnologica superando ogni tentazione di chiusura e di protezionismo.

È un'azione che l'Unione Europea deve condurre nella consapevolezza dei propri valori di fondo, ma anche della difesa dei suoi specifici interessi. Il tutto in uno spirito di apertura anche verso quella parte del mondo che, per storia o per interessi specifici, stenta a identificarsi con i valori europei. La prevalenza dei parrocchialismi nazionali e locali è una minaccia non solo per la pace nel mondo, ma per la sopravvivenza in esso del genere umano.