

## ASTRID PAPER

92

(aggiornato)

# La governance economica e la politica industriale 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 Messori, 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.*

*Al testo pubblicato il 23 marzo 2023, abbiamo apportato pochi ma essenziali aggiornamenti alla luce degli avvenimenti degli scorsi giorni.*

ROMA

12 OTTOBRE 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



(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 periodo<sup>1</sup>. 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 connessi al cambiamento del modello di produzione e, come tali, 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)<sup>2</sup>.

(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 anni<sup>3</sup>.

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

---

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

<sup>2</sup> 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

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







nazionali che hanno posizioni preminenti nel mercato unico; imprese che, pur agendo su una scala piccolo-media e in specifiche nicchie del mercato internazionale, detengono rilevanti potenziali di tecnologie innovative; imprese che, pur utilizzando tecnologie mature, occupano posizioni strategiche nelle catene internazionali del valore.

Ne deriva che 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’ da scorie nazionalistiche, e faciliterebbe l’interazione e l’equilibrio fra tali segnali e le opzioni accentrate. Il risultato sarebbe un ampliamento degli stessi spazi di politica industriale europea.

Le considerazioni fatte non bastano, però, ad attuare una nuova politica industriale della UE che sia in grado di ridurre i ritardi tecnologici dell’area e di valorizzare le complementarità rispetto ad altre aree internazionali. Ulteriori ingredienti, finora trascurati, sono chiamati a svolgere ruoli essenziali. Qui ci limitiamo a richiamare due fattori cruciali.

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 consistente 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 distorsivi ostacoli alle innovazioni e in inappropriati premi a comportamenti troppo precauzionali. La crisi finanziaria internazionale del 2007-’09 ha mostrato che molte innovazioni finanziarie e ‘reali’ non giovano alla crescita













Nonostante l'ulteriore aumento dell'incertezza e dell'instabilità innescato dalla tragedia israeliana, l'Unione Europea può essere in condizione di operare in tale direzione con qualche speranza di successo. E' però necessario che anche la sua agenda interna progredisca. Si tratta di inserire in un quadro strategico unitario: una nuova *governance* fiscale lungo le linee proposte dalla Commissione; una realizzazione efficace 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 attuazione di una politica industriale centralizzata 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 dall'Unione Europea, una o più delle funzioni dette tenderanno ad assumere un ruolo preminente rispetto alle altre.

L'attuale congiuntura della Unione Europea è caratterizzata da tassi di inflazione decrescenti ma ancora eccessivi, che sono stati innescati da strozzature dal lato dell'offerta e che si sono poi estesi all'intera economia, e da elevati rischi di stagnazione. La politica monetaria è stata lasciata troppo sola; pertanto, la Banca Centrale Europea è stata costretta a porre sotto controllo il tasso di inflazione mediante riduzioni della domanda aggregata e un conseguente aumento dei rischi di recessione. Viceversa, compensando le strozzature dal lato dell'offerta, la produzione di appropriati beni pubblici europei avrebbe potuto sostenere l'offerta aggregata senza accrescere (di altrettanto) la domanda aggregata. Si sarebbero, così, contrastati alla radice gli eccessi di inflazione senza aumentare (ma anzi diminuendo) i rischi di recessione. Anche in previsione del drammatico impatto che la tragedia israeliana avrà sui prezzi energetici, è ormai troppo tardi per evitare una



- Una condizione essenziale per l'innescare 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, del Parlamento 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 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





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”, salvaguardia e riforma delle istituzioni e delle regole proprie al 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 di 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, si potranno definire politiche comuni per la gestione, oltre che della crisi climatica, di altri problemi quali: competizione tecnologica, dipendenza energetica e sicurezza nell'approvvigionamento di materie prime e componenti rare. 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). Occorre inoltre una visione strategica e una regia politica. Una possibile ipotesi è di affidare tali compiti al G7, che ha recuperato un ruolo rilevante dopo che la crisi ucraina e il



manca, tanto in chiave di competitività, quanto in chiave di autonomia strategica. Ed emerge che questa 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 CFC 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 a imprese nazionali. Inoltre, realizzato solo a metà, mancherebbe quel fluido mercato europeo dei capitali, 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 CFC, 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 tutte le iniziative dette, 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 libro<sup>6</sup> per ricordarci le 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 a essere altrettanto persuasivo in tale 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 della UE deve essere rivolta a preservare i principi essenziali di quell'ordine multilaterale che negli ultimi decenni l'Unione 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-pacífico. 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.

<sup>6</sup> Marco Buti, *Jean Monnet aveva ragione? Costruire l'Europa in tempi di crisi*, EGEA, aprile 2023 (in corso di stampa).