

ALCUNI TEMI RILEVANTI PER UNA RIFORMA DELL'UNIONE EUROPEA

di Daniele Capezzone¹

a cura dell'Ufficio Studi Confcommercio

giugno 2018

1. Premessa e obiettivi

Com'era prevedibile, il Consiglio europeo² di Bruxelles del 28-29 giugno 2018 non ha risolto - forse neppure affrontato - le diverse questioni che erano all'ordine (informale) del giorno.

Questa nota, scritta all'inizio di giugno 2018, fa il punto su tali questioni, rilevanti per intraprendere un indispensabile processo di riforma dell'Unione europea (Ue).

Solo il presidente francese Macron sembra ancora insistere per un programma di riforma particolarmente impegnativo (con la proposta di un ministro delle finanze unico), mentre, a dispetto delle professioni di europeismo contenute nel recente contratto di governo tra Cdu e Spd, non sembra che la cancelliera Merkel possa o voglia convincere parte rilevante del suo partito ad accettare forme dirette o indirette di mutualizzazione del debito. Soluzioni del genere verrebbero descritte in Germania come un cedimento agli "spendaccioni" del Sud Europa, e sarebbero oggetto di un attacco politico fortissimo da parte dell'opposizione di Alternative für Deutschland (AFD), che già beneficia elettoralmente della delicata questione della gestione dell'emergenza-immigrazione.

¹ Corsivi e riquadri di Mariano Bella e Luciano Mauro - Ufficio Studi Confcommercio.

² Com'è noto, il Consiglio europeo è formato dai capi di stato o di governo dei singoli paesi membri, dal suo presidente (il polacco Tusk) e dal presidente della Commissione europea (il lussemburghese Juncker). Il Consiglio europeo è l'istituzione che definisce le priorità e gli orientamenti politici dell'Ue.

In ogni caso, tenendo presente questa inevitabile alea di incertezza politica, vale la pena di:

(*) sintetizzare rapidamente i due documenti che negli ultimi anni sono stati predisposti dalle massime autorità europee: prima la cosiddetta Relazione dei cinque presidenti, e poi il successivo Libro bianco sul futuro dell'Europa;

(*) quindi analizzare il modo in cui Parigi e Berlino si sono preparati all'appuntamento di fine giugno; strategia e contenuti ne rispecchiano tuttora i rispettivi obiettivi (di lungo termine);

(*) e, infine, aggiungere alcune opinioni e valutazioni personali.

2. La Relazione dei cinque presidenti (giugno 2015)

Circa tre anni fa, nel giugno del 2015, viene pubblicata la cosiddetta Relazione dei cinque presidenti: Juncker (Commissione), Tusk (Consiglio), Dijsselbloem (Eurogruppo), Draghi (Bce) e Schulz (allora, Parlamento europeo). [Link al documento integrale: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf).

E' un documento datato, ma è molto opportuno sintetizzarlo perché esprime un'ambizione che si evince già dal titolo: "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa".

L'idea di fondo è che l'euro non sia solo "una moneta stabile e di successo", ma sia "più di una semplice valuta": "un progetto politico ed economico", spiegano i paragrafi iniziali della Relazione. Su questa premessa, è fondata la tesi del rapporto: occorrono una convergenza sempre maggiore tra gli stati membri e un percorso accelerato di cessione di sovranità. E la Relazione non ha timore di definire "vincolante" questo processo di convergenza.

Il documento, in particolare, individua tre fasi temporali e quattro macro-aree di intervento.

Cominciamo dalle scadenze cronologiche:

(*) Luglio 2015/Giugno 2017. Prima fase (“approfondire facendo”), nella quale, mentre si prepara la maggiore integrazione futura, gli stati sono chiamati al miglior uso possibile dei trattati vigenti.

(*) A seguire, seconda fase (“completare l’Unione economica e monetaria”), nella quale il processo di convergenza verrebbe reso vincolante attraverso una serie di parametri e standard dotati di valenza giuridica.

(*) Entro il 2025, fase finale, con tutte le misure ormai entrate pienamente in vigore, e - scrive il rapporto - con l’Unione economica e monetaria che costituirebbe il “contesto stabile e prospero per tutti i cittadini degli stati membri dell’Ue che condividono la moneta unica”, aperto “all’adesione degli altri stati membri dell’Ue se lo desiderano”.

Nell’arco di questi tre passaggi temporali, dovrebbero realizzarsi quattro unioni:

(*) Unione economica, non solo attraverso il completamento del mercato unico, ma anche attraverso il coordinamento delle politiche economiche, e una regia comune sulle riforme strutturali (lavoro, welfare e protezione sociale) e sulla correzione degli squilibri macroeconomici. Nel corso della fase 2 tutto sarebbe formalizzato attraverso parametri e standard via via più vincolanti.

(*) Unione finanziaria, attraverso il completamento dell’unione bancaria e l’avvio di un sistema europeo di garanzia dei depositi, ma anche attraverso quella che viene chiamata “unione dei mercati dei capitali”, con l’obiettivo - recita il rapporto - “di disporre di fonti di finanziamento più diversificate”, in modo che “le imprese, comprese le PMI, possano sfruttare i mercati dei capitali e l’accesso ad altre forme di finanziamento oltre al credito bancario”.

(*) Unione di bilancio, non solo per incoraggiare politiche nazionali di bilancio definite “responsabili”, ma per decidere “l’attivazione automatica di stabilizzatori di bilancio”.

(*) Unione politica, con una rinnovata ripartizione di competenze tra le istituzioni Ue. Il documento, con cautela, sottolinea il “ruolo fondamentale” del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, ma conclude accennando a una Tesoreria

della zona euro “per adottare alcune decisioni collettivamente, assicurando nel contempo il controllo democratico e la legittimità del processo”.

Com'è naturale per un documento di intenti, non si entra molto nel merito dei quattro ambiti e nello specifico degli interventi auspicati. Più che altro è un'elencazione di titoli e di obiettivi politici di fondo.

Ma ciò che colpisce (è un documento di tre anni fa, anche se politicamente sembra passato un secolo: Brexit, posizioni sempre più nette dei paesi dell'Est, elezioni politiche in Francia-Germania-Italia) è l'ambizione degli obiettivi, la vastità sostanzialmente omnicomprensiva delle materie coinvolte, l'ineluttabilità del percorso di unione, e la ripetuta sottolineatura sul carattere giuridicamente vincolante degli standard e dei parametri che verranno via via adottati.

3. Il Libro bianco sul futuro dell'Europa (marzo 2017)

Sono sufficienti meno di due anni per rendere il quadro meno certo, più problematico, più ricco di punti interrogativi che non di punti fermi. Infatti, il 1° marzo del 2017, il presidente della Commissione Juncker rende noto un altro documento (testo integrale: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_bianco_sul_futuro_dell_europa_it.pdf).

L'occasione è offerta (il successivo 25 marzo) dalla riunione a Roma per commemorare i sessant'anni dei trattati del 1957: incontro che si rivelerà, come sappiamo, meramente formale e celebrativo, senza alcuna decisione sostanziale. In ogni caso, sul tavolo di leader, media e osservatori, Juncker fa arrivare con tre settimane di anticipo un rapporto assai diverso da quello di due anni prima.

Già nelle pagine di apertura, dopo la rituale celebrazione dello spirito di Ventotene e dopo una rapida rassegna delle attività e dei meriti dell'Ue, il documento riconosce che la “fiducia e la legittimità” del progetto europeo sono “messe in discussione”, che “il sostegno al progetto europeo è ancora solido, ma non è più incondizionato”, e che “la fiducia nell'Ue è andata diminuendo:

attualmente circa un terzo dei cittadini ha fiducia nell'Ue, contro circa la metà degli europei dieci anni fa".

Da queste premesse più realistiche e caute, prende le mosse non più (come due anni prima) l'indicazione di un cammino di univoca e certa accelerazione, ma la mera prospettazione di cinque scenari molto differenziati e articolati, che hanno in comune solo un dato di partenza: il fatto che i 27 paesi membri continuino il loro cammino comune (invece il Regno Unito, un anno prima, il 23 giugno 2016, ha già scelto Brexit, come sappiamo). Ecco le cinque ipotesi:

Scenario 1 (Avanti così) - L'Ue si limita a concentrarsi sull'attuazione del suo "programma positivo di riforme" - scrive il rapporto - di fatto proseguendo sul cammino già tracciato, e restando nel quadro dei trattati vigenti.

Scenario 2 (Solo il mercato unico) - L'Ue prende atto che non riesce a fare di più in un numero significativo di settori (ad esempio, sicurezza, difesa, immigrazione), e si concentra solo sul funzionamento del mercato unico, che diventa la principale ragion d'essere dell'Unione.

Scenario 3 (Chi vuole di più fa di più) - L'Ue consente, e magari incoraggia, una sorta di "coalizione di volenterosi" che, in settori specifici, decidano di operare in comune (ad esempio nell'ambito della sicurezza e della difesa, o in ambito fiscale). La condizione degli altri stati è preservata, ma a loro è consentito di associarsi in un secondo momento ai paesi che abbiano deciso di fare un passo in avanti insieme.

Scenario 4 (Fare meno in modo più efficiente) - L'Ue decide di concentrare attenzione e risorse solo su un numero ristretto di settori, rispetto ai quali si dota di più incisivi strumenti per far rispettare le decisioni comuni. In altri settori, cessa di intervenire o decide di farlo in misura minore.

Scenario 5 (Fare molto di più insieme) - L'Ue e gli stati membri decidono di condividere in misura maggiore poteri, risorse e processi decisionali in tutti gli ambiti. In tutti i settori (dalla sicurezza alla difesa, dal fisco ad ogni altro ambito) la cooperazione e la condivisione si spingono fino a livelli mai raggiunti prima.

E' facile osservare che l'impostazione ambiziosa del documento di due anni prima ora è trasformata solo in una delle cinque ipotesi in campo, cioè l'ultima. Il Presidente della Commissione tiene dunque a mettere sul tavolo un ventaglio amplissimo di opzioni, da quelle più minimaliste a quella finale più impegnativa nel senso dell'unità. E, anche nel paragrafo conclusivo del documento, Juncker mette nero su bianco un motto assai diverso dallo spirito e dalla lettera della relazione dei cinque presidenti del 2015, ovvero "unità nella diversità".

4. Le mosse di Parigi e Berlino: il rinnovo del Trattato dell'Eliseo, e le altre proposte su fondo monetario europeo, ministro delle finanze unico, unione bancaria (ma l'asse franco-tedesco, forse, non è più così granitico)

Nel bene o nel male, per adesione o per contrasto, da anni analisti e osservatori hanno dato per acquisito un punto fermo: un forte asse franco-tedesco (o germano-francese) per un verso determinato a fare blocco rispetto ad altri paesi o nuclei di paesi (Regno Unito, Gruppo di Visegrad), e per altro verso interessato a spingere per una sempre maggiore euro-integrazione.

Per molti versi, è ancora una fotografia nitida. Ne è prova il rinnovato Trattato dell'Eliseo, votato in simultanea da Assemblea nazionale francese e Bundestag il 22 gennaio scorso. Com'è noto, il primo Trattato dell'Eliseo risale al 1963: un evento storico di altissimo valore simbolico, un primo trattato di amicizia diciotto anni dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale e dopo (almeno) un secolo di conflitti. 55 anni dopo, Francia e Germania non si limitano a rinnovare le mutue espressioni di amicizia, ma disegnano, più ancora che una spinta per la riforma dell'Ue, la creazione di uno "spazio economico franco-tedesco" con norme armonizzate in molte materie (dal diritto societario alla gestione dei fallimenti aziendali, per limitarci a due esempi) e una lunga serie di cooperazioni bilaterali. L'intesa ha insomma una doppia valenza: da un lato mostrare plasticamente che su molti temi Germania e Francia camminano

insieme, dall'altro porre le condizioni affinché questo nocciolo duro prefiguri scelte e orientamenti a cui gli altri partner europei potranno o dovranno inevitabilmente conformarsi.

Pochi giorni fa, il presidente francese Macron è stato anche insignito del premio Charlemagne nella città-simbolo di Aquisgrana. Ma, proprio in un evento forse pensato - mesi addietro - per sottolineare la sintonia tra Berlino e Parigi, sono emerse parecchie sfumature differenti tra le tesi di Macron e quelle della Merkel. In comune, molta retorica europeista, un accorato appello contro nazionalismi e populismi, una costante (più o meno esplicita) critica a molti governi di paesi dell'Est Europa, ma ha colpito il fatto che Emmanuel Macron abbia per un verso criticato esplicitamente "il feticcio perpetuo del surplus di bilancio e commerciale" della Germania, e per altro verso ribadito soluzioni molto spinte (il ministro delle finanze unico e l'idea di più un'Ue a più velocità perché - ha detto - "non possiamo sempre aspettare tutti") su cui la frenata della Merkel è stata piuttosto evidente ("abbiamo delle discussioni difficili, abbiamo culture politiche e approcci diversi sui temi europei").

Le proposte in campo sono essenzialmente tre.

La prima (caldeggiata dai francesi, ma a oggi di difficile realizzazione) è quella di un ministro delle finanze unico europeo.

La seconda (che ha chances di successo, e l'Italia farebbe bene a vigilare) è il proseguimento dell'unione bancaria, in termini da stabilire. Certo, se emergesse una forte rigidità sulla capitalizzazione delle banche, potrebbe trattarsi di un problema non piccolo per molti istituti italiani alle prese con la questione degli Npl.

La terza (che sembra ricevere sostegno sia da Parigi che da Berlino, anche se la proposta tedesca va più nel senso di una sottrazione di poteri della Commissione, per devolverli ad un organismo tecnico: e anche in questo caso servirebbe molta attenzione italiana) è una modifica del Fondo salva-stati (*European Stability Mechanism*) per farne una sorta di Fondo Monetario Europeo. In realtà, a fine 2017, le proposte di modifica all'ESM (cfr. Riquadro

1), sono state formalizzate dalla Commissione Europea in uno dei quattro punti della *road map* verso l'approfondimento della UEM.

Riquadro 1 - Dall'ESM (European Stability Mechanism) al FME (Fondo Monetario Europeo)?³

Cos'è e come funziona l'ESM

Si tratta di un'istituzione finanziaria internazionale di natura intergovernativa, basata in Lussemburgo e regolata dal diritto internazionale attraverso un'apposita modifica all'art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'UE⁴.

Tab. 1 - Contribuzione dei Paesi eurozona membri dell'ESM - al 31 dicembre 2016

milioni di euro

	% di contribuzione (a)	Numero di quote	Capitale sottoscritto teorico (Numero di quote x 100mila euro)	Capitale sottoscritto versato
Belgio	3,45	243.397	24.339,7	2.781,7
Germania	26,96	1.900.248	190.024,8	21.717,1
Estonia	0,18	13.020	1.302,0	148,8
Irlanda	1,58	111.454	11.145,4	1.273,8
Grecia	2,80	197.169	19.716,9	2.253,4
Spagna	11,82	833.259	83.325,9	9.523,0
Francia	20,25	1.427.013	142.701,3	16.308,7
Italia	17,79	1.253.959	125.395,9	14.331,0
Cipro	0,19	13.734	1.373,4	157,0
Lettonia	0,27	19.353	1.935,3	132,7
Lituania	0,41	28.634	2.863,4	130,9
Lussemburgo	0,25	17.528	1.752,8	200,3
Malta	0,07	5.117	511,7	58,5
Olanda	5,68	400.190	40.019,0	4.573,6
Austria	2,76	194.838	19.483,8	2.226,7
Portogallo	2,49	175.644	17.564,4	2.007,4
Slovenia	0,42	29.932	2.993,2	342,1
Slovacchia	0,82	57.680	5.768,0	659,2
Finlandia	1,79	125.818	12.581,8	1.437,9
Totale	100,0	7.047.987	704.798,7	80.263,6

³ Il presente Riquadro è una rielaborazione/integrazione del contributo di A. Pisaneschi, in <http://www.lacostituzione.info/index.php/2017/12/08/fondo-monetario-europeo-avanti-adagio/>, pubblicato l'8 dicembre 2017.

⁴ L'ESM nasce dall'esperienza maturata con il primo fondo salva-Stati, l'EFSF (*European Financial Stability Facility*, cioè Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria) creato nel maggio 2010 e la cui vita operativa è cessata il 30 giugno 2013. Disponeva di una capacità di prestito di 440 miliardi di euro, di cui 292 impegnati a favore di Portogallo, Irlanda, Grecia e Spagna (in questo ultimo caso solo a favore del settore bancario).

(a) La % di contribuzione relativa alla sottoscrizione del capitale autorizzato dell'ESM, è basata sulla quota di partecipazione al capitale della BCE delle banche centrali nazionali dei paesi membri dell'ESM.

European Stability Mechanism, 2016 Annual Report.

Lo scopo è di poter utilizzare risorse finanziarie ai fini del mantenimento della stabilità finanziaria dell'eurozona. È dotata di un capitale di circa 700 miliardi di euro (di cui 80 da versare entro il 2014): per l'Italia la quota sottoscritta è di 125,4 miliardi mentre quella da versare (e versata) è pari a 14,3 miliardi (tab. 1).

Alla data del 31 dicembre 2016, secondo l'ultimo Rapporto Annuale dell'istituzione, risultano erogazioni per programmi di assistenza finanziaria dell'ESM sotto forma di linee di credito già utilizzate da parte di tre Paesi membri dell'eurozona, per un ammontare complessivo poco al di sotto dei 73 miliardi di euro.

L'ESM può prestare denaro a Stati che si trovino in difficoltà finanziarie, ma può anche provvedere alla ricapitalizzazione di istituzioni o intermediari finanziari (banche). Le condizioni dell'aiuto sono negoziate tra lo Stato e la Commissione UE, il FMI e la BCE, sono sottoposte normalmente a strette regole di condizionalità (riforme strutturali) che vengono poi tradotte in un *Memorandum of Understanding* (MOU) o Memorandum d'Intesa nel quale il Paese membro si impegna a ricevere l'aiuto in cambio di interventi riformatori scadenziati anche temporalmente.

Le quote di capitale erogato dai Paesi Membri per finanziarie i programmi di assistenza dell'ESM sono contabilizzate nelle consistenze del debito pubblico sovrano, unitamente agli altri importi di pertinenza per prestiti a Paesi membri dell'UEM.

Nel caso dell'Italia, ad esempio, la quota complessiva di pertinenza per queste forme di sostegno finanziario, ammontano a tutto il 2017 a circa 58,2 miliardi di euro, dei quali 45,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi (tab. 1) per il programma ESM.

Obiettivi realizzati

Fino ad oggi, il principale risultato del funzionamento di questo programma di assistenza finanziaria è stato il blocco della speculazione nei confronti dei titoli di Stato dei paesi più deboli dell'eurozona, consentendo di riportare il differenziale tra i titoli di stato dei differenti paesi dell'Unione ad un livello fisiologico, salvando così indirettamente anche il sistema bancario.

Proposte di riforma dell'ESM: verso un FME?

Una delle quattro iniziative principali nell'ambito di una *road map* per l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa⁵, presentata dalla Commissione Europea il 6 dicembre 2017, riguarda l'istituzione di un FME o Fondo Monetario Europeo in sostituzione dell'ESM. Si tratta di una proposta che mira a incorporare il Trattato intergovernativo sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, firmato

⁵ Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5005_it.htm.

nel 2012 (meglio noto come *Fiscal Compact*), nell'ordinamento giuridico europeo.

La proposta della Commissione di trasformazione dell'ESM in un FME differisce dalla precedente iniziativa tedesca tesa ad attribuire all'ESM, sottraendoli alla Commissione, i compiti di verifica sul Patto di stabilità e Crescita (SGP) e sul *Fiscal Compact*, cioè sui bilanci nazionali, risultando assai meno ambiziosa.

Infatti, l'eventuale costituendo FME poco ha a che vedere con l'FMI, che è principalmente uno *standard enforcer*⁶ al quale sono attribuite anche funzioni di prestito agli Stati. In realtà, una sostanziale differenza, dipenderebbe dal fatto che il FMI ha come missione primaria e storica quella di intervenire in caso di temporanei squilibri della bilancia dei pagamenti, con strumenti di breve periodo tipo lo *Stand-by Arrangement*, (SBA) - a cui ricorse, ad esempio, l'Italia tra il 1974 e il 1976, dopo il primo shock petrolifero - o di medio periodo come l'*Extended Fund Facility* (EFF), oltre a predisporre strumenti di sostegno per paesi a basso reddito o in via di sviluppo afflitti da crisi di liquidità. Inoltre, il FME non sarebbe certamente uno *standard enforcer*, compito che spetta ad altre istituzioni europee.

L'iniziativa della Commissione Europea prevederebbe:

- a) il miglioramento dei meccanismi di voto, nel senso che permane il voto collegato alle quote sottoscritte, temperato tuttavia per alcune decisioni da maggioranze qualificate, rinforzate - che vanno dall'80% all'85% - e all'unanimità. Ad esempio per la concessione degli aiuti ai Paesi membri e l'approvazione dei MOU è prevista una maggioranza dell'85%. Lo scopo è di evitare che il fondo sia totalmente dominato dai creditori diretti, di modo che l'interesse europeo non divenga automaticamente interesse del paese economicamente più esposto;
- b) la scomparsa del FMI come soggetto tecnico sia nella redazione dei MOU, sia nel loro monitoraggio. I MOU verrebbero redatti da Commissione, BCE e FME e dovrebbero essere conformi al diritto europeo e preceduti da una valutazione di impatto sociale. Cioè i MOU dovranno sottostare alla normativa sulla *better regulation* europea, che prevede una valutazione di impatto economico ex ante, così come la valutazione di impatto sociale dovrebbe prevenire eventuali dichiarazioni di incostituzionalità di tali strumenti da parte delle Corti costituzionali (come ad esempio si è verificato per il Portogallo);
- c) una compartecipazione del FME nella stipulazione dei MOU, con l'obiettivo di alleggerire la responsabilità della BCE che, in queste situazioni, ricopre due ruoli non sempre compatibili (di banca centrale, con i connessi poteri di politica monetaria, e di verificatore dell'adempimento del paese);

⁶ Cioè un organo con il fine, attraverso la utilizzazione di *soft law* o forme di *moral suasion*, di verificare la *compliance* da parte di Stati ed istituzioni finanziarie alle principali regole poste da *standard setters* internazionali come il Comitato di Basilea o il *Financial Stability Board*, un organismo internazionale con il compito di monitorare il sistema finanziario mondiale. In quest'ultimo organismo sono rappresentati tutti i paesi del G20 (governi e rispettive banche centrali), Spagna e Commissione Europea, oltre che Arabia Saudita, Argentina, Brasile, Cina, Corea, India, Indonesia, Messico, Russia, Sudafrica e Turchia (cfr. A. Pisaneschi, op. cit. e <http://www.fsb.org/>).

d) la redazione, ai fini dell'*accountability* del FME, di report annuali al Parlamento Europeo con possibilità, per quest'ultimo, di richiedere discussioni, anche a porte chiuse, relativamente all'impatto sociale dei MOU. Tali relazioni verrebbero disciplinate da un protocollo tra Parlamento e FME secondo il modello che ha già regolato la c.d. "responsabilità democratica" della BCE.

Anche i Parlamenti nazionali riceverebbero i report e potrebbero inviare al FME le loro *reasoned observations*.

In ultima analisi, stante l'attuale quadro delle relazioni europee, si tratta di un passo in avanti che mira a risolvere le critiche che questo strumento ha subito da quando è stato istituito ad oggi. La possibilità di finanziare il fondo con una tassa federale, ipotesi suggestiva per staccare definitivamente il fondo dai creditori, e di trasformarlo anche in un fondo per la crescita, prevede una condivisione di rischi e di politiche economiche che attualmente non si ravvisa, ma può certamente rappresentare in futuro, qualora il processo di costruzione europea dovesse riprendere nel senso di un rafforzamento dei principi solidaristici che ne sono alla base, l'evoluzione coerente con un'Europa più coesa e più prossima ad una visione di tipo federalistico.

5. Macron e il suo posizionamento dinamico e duplice

Lasciando da parte ogni giudizio politico e ogni valutazione di merito, va oggettivamente considerato il ruolo - dinamico e duplice, e in ogni caso centrale rispetto a tutti gli altri attori - che ha saputo ritagliarsi il presidente francese Macron, scegliendo come bussola l'interesse nazionale francese, dietro il paravento delle nobili dichiarazioni di principio.

In politica interna, cerca il suo "momento thatcheriano", confrontandosi con i temibili sindacati francesi dei trasporti, che hanno indetto una raffica di scioperi. In particolare il settore ferroviario, ipersindacalizzato e fortemente sussidiato dallo stato, è un bastione dello status quo sindacale in Francia. La riforma macroniana contro cui i sindacati scioperano è - a ben vedere - limitata nella sostanza: alza un poco l'età pensionabile, e toglie e ai neoassunti qualche trattamento di vantaggio. Ma opporsi in modo vibrante - per i sindacati - è qualcosa di altamente simbolico. Se Macron terrà duro, sarà per lui un innegabile successo.

Ma un dinamismo ancora maggiore è quello che il Presidente francese ha scelto in politica internazionale. In Europa, da un lato è un neo-centralizzatore europeo, vorrebbe un ministro delle finanze unico Ue, insiste (come abbiamo visto) per un'agenda ambiziosa in vista del Consiglio europeo di

giugno, ma dall'altro non esita a difendere il diritto francese - sul piano del commercio - a stipulare più convenienti accordi bilaterali. Sa bene che la sua rielezione dipenderà molto da una quota di elettori fortemente sensibili al nazionalismo e all'interesse nazionale francese.

A differenza di altri leader europei che non hanno cessato di essere ostili, Macron è volato a Londra a incontrare Theresa May e Boris Johnson, facendo intuire aperture negoziali su Brexit. E il 14 luglio⁷, data sacra per la Francia, ha voluto a Parigi Donald Trump. Nelle scorse settimane, il suo viaggio di stato a Washington è stato un successo, tra momenti altamente mediatici, il discorso al Congresso in sessione comune, e un'alternanza di dichiarazioni anche in dissenso da Trump (sull'Iran, sull'ambiente, sul multilateralismo), ma nel quadro di un'intesa personale e politica fortissima, quasi ostentata.

Proprio Trump è l'interlocutore a cui Macron vuole chiaramente allinearsi: vale per l'attacco in Siria di qualche settimana fa, e vale complessivamente per il tentativo di accreditarsi come interlocutore europeo di riferimento per Washington. Rispetto alla tradizionale domanda kissingeriana ("a chi devo telefonare se voglio parlare con l'Europa?"), Macron cerca di offrire una risposta univoca, offrendo il numero dell'Eliseo.

A completare il quadro internazionale, il recentissimo incontro di Macron con il principe saudita Salman, che lascia per la prima volta intendere - da parte francese - un possibile riequilibrio dell'asse privilegiato con Teheran, pur essendo Macron un sostenitore dell'Iran Deal obamiano.

Come si vede, Macron si muove a tutto campo, non di rado dando segnali anche contraddittori, ma presidiando il centro della scena e candidando la Francia - nello stesso tempo - a perno della costruzione europea e a partner privilegiato della Casa Bianca. Un duro colpo, politico e di immagine, rispetto alla visione germano-centrica di Berlino.

⁷ Del 2017, ovviamente.

6. La nuova proposta di bilancio Ue

Sullo sfondo va anche considerata la questione della nuova proposta di bilancio Ue avanzata dalla Commissione per il periodo 2021-2028, il primo senza il contributo del Regno Unito.

Va ricordato che su questa materia esiste un potere di veto degli stati (il bilancio pluriennale, diversamente da quello annuale, richiede l'unanimità), e che si tratta di una battaglia di alto valore simbolico per ogni governo rispetto alla propria opinione pubblica (un po' tutti raccontano di voler andare o di essere andati a Bruxelles "a battere i pugni sul tavolo").

Nella proposta avanzata da Jean-Claude Juncker, si prevedono:

- (*) tagli a chi non rispetta le quote sull'immigrazione e a chi non dà garanzie sul sistema giudiziario e sul rispetto dello stato di diritto (con relative proteste di Polonia, Ungheria, e in generale dei paesi dell'Est, che vedono la misura come un attacco politico nei loro confronti);
- (*) tagli del 5% ai fondi per l'agricoltura;
- (*) tagli del 7% ai fondi per le aree povere (compreso il Sud Italia);
- (*) aumento del 9% nei prossimi dieci anni delle somme richieste ai singoli stati.

In particolare, il tema più caldo è la sottolineatura del rapporto tra i finanziamenti Ue e lo stato di diritto. Al momento non ci sono atti normativi inequivoci e compiuti che possano fungere da parametro di riferimento.

Si tratta, secondo le parole della Commissione, di "un nuovo meccanismo volto a proteggere il bilancio dell'Ue dai rischi finanziari connessi a carenze generalizzate per quanto riguarda lo stato di diritto negli stati membri. I nuovi strumenti proposti consentirebbero all'Unione di sospendere, ridurre o restringere l'accesso ai finanziamenti dell'Ue in modo proporzionale alla natura, alla gravità e alla portata delle carenze relative allo stato di diritto. Una decisione di questo genere sarebbe proposta dalla Commissione e adottata dal Consiglio con votazione a maggioranza qualificata".

Si possono fare tre osservazioni in primissima battuta. La prima è il rischio di valutazioni molto politiche e discrezionali: di recente, ad esempio, la

Polonia è stata sottoposta a misure punitive (addirittura fino alla minaccia di privarla del diritto di voto) per una riforma giudiziaria nazionale che subordina la magistratura all'esecutivo. E' evidente che su un tema del genere - comunque la si pensi - le valutazioni tenderanno a essere sempre più opinabili e politiche che non freddamente giuridiche o ancorate a benchmark oggettivi.

La seconda è il richiamo generale - questo ineccepibile - al fatto che stato di diritto e certezza del diritto siano importanti garanzie affinché il denaro europeo sia "protetto", cioè speso e utilizzato nel modo più corretto possibile.

La terza è una previsione sui primi ambiti che saranno realisticamente oggetto di scrutinio europeo: rispetto di alcuni criteri negli appalti e nella gestione dei sussidi; collaborazione con le autorità Ue (procura e ufficio antifrode) in caso di indagini; recupero dei fondi impropriamente erogati; possibilità di inchieste giudiziarie davvero "terze".

Al di là dell'inevitabile dialettica e dell'altrettanto inevitabile successivo compromesso, restano due altre questioni:

(*) una particolare, e cioè la proposta di eliminazione dei rebates, cioè degli sconti e delle restituzioni agli stati sui contributi versati (anche questa idea ha generato proteste da parte di numerosi paesi);

(*) una più generale, e cioè il fatto che il bilancio Ue, in base a questa prima bozza-Juncker, crescerebbe ancora fino a 1.250 miliardi di euro nel complesso dei sette anni dal 2021 al 2027.

Riquadro 2 - Da un bilancio di meri sussidi a un bilancio da unione federale

Sebbene ancora vaga, la proposta sembra ispirata al principio di riduzione dei trasferimenti in cambio di una maggiore produzione di beni pubblici puri (come difesa, controllo delle frontiere, governo comune dell'immigrazione). Se fosse possibile collocare la proposta nei termini appena evidenziati, non si potrebbe non esprimere un provvisorio giudizio favorevole. Infatti, la produzione di beni pubblici puri - la cui domanda individuale non pregiudica la fruizione piena ad altri soggetti - è diffusamente soggetta a economie di scala. Cioè il costo medio variabile, almeno per lunghi tratti, appare decrescente.

Se si accetta, dunque, questa visione, il finanziamento della produzione di questi beni - *rectius*, servizi - richiederebbe ai singoli cittadini un minore

esborso complessivo, cioè un carico tributario inferiore a quello richiesto per il finanziamento nazionale della produzione degli stessi servizi. In ipotesi, si può immaginare un incremento delle risorse proprie dell'Ue, per esempio incrementando l'IVA che affluisce direttamente alla Ue. Contemporaneamente, si provvederebbe alla riduzione dell'IVA - o di altra imposta - per la parte che attualmente affluisce ai singoli stati nazionali. Questa modificazione dovrebbe implicare, per l'assunto di economie di scala, una riduzione netta delle imposte gravanti sui singoli cittadini.

Il tema appare rilevante, al di là della sua realizzabilità - dipendendo questa, naturalmente, molto più dalle preferenze politiche delle collettività europee e dalla capacità di coagularle da parte delle classi dirigenti, piuttosto che dalla valutazione economico-ingegneristica delle specifiche funzioni di produzione. Si deve osservare, in ogni caso, che la somma dei costi sostenuti dai 28 paesi (prima di Brexit) per tre beni pubblici (puri, o quasi) come la difesa, l'ambiente e l'ordine pubblico ammonta, nel 2016, secondo i dati di spesa pubblica della contabilità nazionale classificati per funzione di spesa, a 472 miliardi di euro (comprensivi dei costi del lavoro). Se solo la metà di questo importo fosse centralizzato e fosse soggetto a un risparmio del 20% - un'indicazione puramente esemplificativa - si otterrebbe un risparmio complessivo di circa 48 miliardi di euro, corrispondenti, per il nostro Paese, secondo la contribuzione lorda all'attuale bilancio, a circa 7 miliardi di euro (di minori contributi nazionali equivalenti a minori imposte per i cittadini).

Conviene, inoltre, ricordare che nel 2016 il bilancio complessivo dell'Ue vale poco più di 144 miliardi di euro, pari a poco meno dell'1% del reddito nazionale lordo dei 28 Paesi. Di queste risorse, 136 miliardi di euro ritornano agli stati nazionali sotto varie forme. Pertanto, il costo amministrativo e politico dell'Unione europea può essere cifrato in nove miliardi di euro, pari al 6,5% del bilancio complessivo e allo 0,06% del reddito dell'Ue (compresi gli emolumenti dei parlamentari europei come somma di retribuzioni, indennità e rimborsi).

La cifra stimata del nuovo valore di bilancio sul settennio 2021-2028 implicherebbe, comunque, un incremento del bilancio annuale a circa 179 miliardi di euro, in sensibile incremento rispetto ai 144 attuali.

La questione centrale è di verificare concretamente quale saranno gli indirizzi di spesa che dovrebbero essere sostenuti da tali incrementi di risorse.

7. Opinioni e valutazioni personali

Sintetizzo le mie opinioni e valutazioni in tre punti:

- (a) Come fare tesoro, in termini di metodo, dell'occasione Brexit per proporre un processo di rinegoziazione tra i 27 paesi che restano nell'Ue;
- (b) Quali punti e spunti di merito portare nella discussione sulla rinegoziazione, puntando a un meccanismo confederale (non federale), basato sul rispetto delle diversità più che sull'imposizione forzata di una omogeneità;

(c) Un'imprescindibile necessità interna per l'Italia, e cioè affrontare il nodo del debito pubblico.

(a) Come fare tesoro, in termini di metodo, dell'occasione Brexit per proporre un processo di rinegoziazione tra i 27 paesi che restano nell'Ue

Prima che il 23 giugno 2016 i cittadini britannici scegliessero l'opzione Leave nel referendum convocato dall'allora primo ministro Cameron, il Governo inglese aveva intrapreso, per tutto l'anno 2015 e fino all'inizio del 2016, la strada della rinegoziazione con le autorità europee.

Al di là del diverso giudizio che ciascuno può dare sul comportamento degli attori di quel negoziato (troppo chiuse e poco generose le autorità europee? troppo difficili da soddisfare le richieste inglesi? sottovalutazione delle conseguenze da ambo le parti?), è un dato di fatto ora riconosciuto da molti che, se quell'opportunità fosse stata colta, sarebbe stata l'occasione (non solo per il Regno Unito, ma per tutti i 28 paesi: 27 più l'UK) di riscrivere tempestivamente e insieme le regole europee.

A mio personale avviso, l'Ue scelse un approccio avaro in quel negoziato, dando via libera solo ad un'intesa limitata con il governo di Londra, poi fatalmente respinta dagli elettori britannici nel referendum. Sempre a mio modo di vedere, proprio l'Italia e una serie di altri paesi (in particolare mediterranei e dell'Est Europa) commisero in quel momento un errore, non offrendo a Londra una più amichevole sponda negoziale: se l'Ue avesse accettato di modificare le sue regole in modo visibile e convincente, i britannici non sarebbero stati gli unici a giovarsene, ma ne avrebbero tratto giovamento tutti i paesi a vario titolo interessati a riequilibrare e ribilanciare l'asse Berlino-Parigi.

Ora, mancata la prima opportunità, sarebbe forse il caso di non perdere la seconda. Poiché il Regno Unito, dando seguito all'esito referendario pro-Brexit, ha avviato le procedure di uscita ai sensi dell'articolo 50 del Trattato di Lisbona, occorrerebbe cogliere l'occasione del nuovo negoziato in corso tra Londra e Bruxelles come un appuntamento storico per i 27 paesi rimasti di ridefinire le regole dell'Ue, e per promuovere un grande e profondo

cambiamento - ormai indifferibile - dei trattati europei, nell'interesse degli stati rimasti nell'Ue. In sostanza, visto che si è tutti obbligati a negoziare con i britannici che escono, tanto vale rinegoziare - su un altro piano - anche fra i 27 che rimangono.

(b) Quali punti e spunti di merito portare nella discussione sulla rinegoziazione, puntando a un meccanismo confederale (non federale), basato sul rispetto delle diversità più che sull'imposizione forzata di una omogeneità

L'auspicabile processo di rinegoziazione tra i 27, che dovrebbe investire tutte le regole e i trattati europei esistenti, potrebbe avere - a mio modo di vedere - un'ispirazione di fondo, un filo conduttore: favorire una svolta in senso confederale (non federale: nel senso che si attribuisce tradizionalmente al federalismo europeo), cioè basata sul rispetto delle diversità, più che sulla imposizione forzata di una omogeneità.

L'esperienza degli ultimi decenni dovrebbe suggerire che la speranza europea e il nobile sogno dei fondatori dell'Europa unita non si salveranno pensando di fare troppe cose, di farle tutti insieme, e di farle tutti nello stesso modo. Il processo potrebbe essere aiutato da regole più flessibili e da geometrie istituzionali adeguate a riconoscere le differenze, anziché a imporre un'innaturale uniformità.

Alcuni punti-chiave:

(*) occorre lavorare per un'Europa nella quale ogni paese possa liberamente partecipare o astenersi, rispetto a singoli programmi e attività dell'Unione Europea, a seconda del proprio consenso su ciascuno di essi. I critici di questa impostazione parlano spregiativamente di un'Europa *à la carte*: ma poter scegliere liberamente da un menu a me sembra sempre un'opzione preferibile rispetto a un pranzo totalmente deciso da altri;

(*) occorre, come principio guida, una maggiore sussidiarietà: le decisioni politiche e normative dovrebbero essere adottate al livello più adatto per il raggiungimento degli obiettivi, e quindi il più possibile vicino ai cittadini. Anche

perché viviamo in un tempo in cui i popoli hanno fiducia solo nei livelli istituzionali sui quali possano esercitare un controllo più diretto;

(*) occorre promuovere un meccanismo per cui i parlamenti nazionali possano correggere quanto giunge dalle autorità europee, e abbiano un generale potere di opt-out. Servirebbe cioè - come l'hanno a volte definita in Inghilterra - una sorta di *sovereignty bill*, una norma che attribuisca ai parlamenti nazionali un potere di "cartellino rosso" rispetto a ciò che viene da Bruxelles. Come regola generale, resti pure una prevalenza di massima della normativa europea: a meno che non sia rovesciata o corretta o respinta dai parlamenti nazionali. Si tratta solo di replicare ciò che la Germania fa già, attraverso la sua Corte Costituzionale, e che a me parrebbe più opportuno affidare alle assemblee legislative;

(*) potrebbe essere ragionevole - come primo passo - chiedere alle autorità Ue di riconoscere agli stati membri ciò che era già stato riconosciuto al Regno Unito nella prima mediazione con il Governo Cameron;

(*) occorre (e questo è a mio parere il punto decisivo) opporsi alla prospettiva di un ministro delle finanze unico europeo, e al suo corollario logico, cioè l'armonizzazione fiscale tra i 27 paesi Ue: troppo grande è il rischio di un livellamento verso l'alto, anziché verso il basso. Oggi l'Europa non ha bisogno di una "gabbia" finale, ma - al contrario - di una competizione virtuosa tra modelli e sistemi diversi, in modo che i paesi e i territori capaci di tagliare tasse, spesa e debito pubblico, e quindi di favorire la crescita, siano da esempio e stimolo per gli altri. Piaccia o no, in tutto il mondo è partito il treno della competizione fiscale, e di una competizione volta in particolare ad abbassare le aliquote fiscali sulle imprese. Trump ha portato l'aliquota sulle imprese al 21%, in UK è al 20. Pensare di armonizzare 15 o 20 punti sopra quel livello significa uscire dalla competizione. E, più in generale, ritenere di poter di attrarre risorse e investimenti, in una competizione globale, con un blocco di 27 paesi a tasse alte, spesa pubblica alta, burocrazia pesante, welfare costoso, invecchiamento crescente, appare francamente utopistico.

Riquadro 3 - Riqualficare la spesa del bilancio europeo

Alcune osservazioni ulteriori su questo tema. Almeno in termini di elaborazione teorica, anziché concentrarsi sul prelievo fiscale, forse varrebbe la pena di focalizzare l'attenzione su come sono spesi i denari dei contribuenti europei, per ragionare su possibili strumenti più efficaci. In questo senso, si potrebbe ragionare su una struttura unica UE per la gestione e l'ottimizzazione della spesa europea per beni pubblici puri (per fare un solo esempio: frontiere e immigrazione).

E, sempre in termini teorici, se si riducesse il bilancio dei trasferimenti e crescesse quello dei beni pubblici puri, allora avrebbe più senso - per chi ne fosse convinto - parlare di imposte proprie europee (che affluirebbero direttamente al dipartimento del ministro dei beni pubblici puri), probabilmente con vantaggi rispetto alla situazione esistente anche in termini di trasparenza e *accountability*.

Resta sullo sfondo il tema dell'IVA e della sua eventuale armonizzazione. Probabilmente, anche nella visione più light dell'UE (intesa, a quel punto, quasi come mera zona di libero scambio), non ha molto senso che - su un medesimo bene alimentare, per esempio - ci siano imposte indirette ad aliquote differenziate: in questo caso, l'effetto immediato è quello di incrementare i costi accessori di burocrazia fiscale, per esempio per evitare arbitraggi, elusione ed evasione.

Un'ultima annotazione di carattere più generale. E' vastissima, si potrebbe dire sterminata, la pubblicistica (a volte motivata, a volte non necessariamente focalizzata sul bersaglio giusto) sull'eccesso di dettaglio di certa normativa europea. Sappiamo bene che, accanto a un'eccessiva tendenza regolatoria, operano in modo spesso peggiorativo anche i rappresentanti di non pochi settori che, proprio per limitare la concorrenza, sollecitano regolamentazioni sempre più stringenti, dettagliate, a volte con effetti parossistici. La migliore risposta a questa tendenza, più che la contesa o la lite sull'una o sull'altra norma, sull'una o sull'altra direttiva, sarebbe proprio un'inversione di marcia complessiva: una maggiore deregolazione, una maggiore sussidiarietà, minori restrizioni a concorrenza e competizione, una minore pretesa di totale uniformità sull'immenso territorio formato da 27 paesi.

(c) Un'imprescindibile necessità interna, e cioè affrontare il nodo del debito pubblico; necessità di riaprire la discussione su un'operazione "patrimonio contro debito"

Inutile far finta che, in aggiunta, non esista uno specifico e gravissimo problema tutto italiano. A prescindere dalle inclinazioni e dalle preferenze di ciascuno, per contare in Europa (e a maggior ragione per far valere un'agenda di rinegoziazione) l'Italia avrebbe dovuto e dovrebbe:

- (*) definire degli obiettivi (e anche dei risultati accettabili, una specie di piano b, se gli obiettivi più ambiziosi non fossero raggiungibili);
- (*) costruire una rete di interlocutori e alleanze;
- (*) arrivare ai momenti decisivi in una condizione di minore affanno.

Per ora, il protrarsi del Quantitative Easing (che di fatto, sia pur in calando, durerà fino alla fine del 2018 o addirittura fino all'inizio del 2019), e quindi degli acquisti di titoli da parte della Bce, accompagnata da una situazione di tassi di interesse innaturalmente bassi, sterilizza la situazione, ci mantiene in una condizione di relativa "sospensione".

Ma lo stock di debito (2.250-2.300 miliardi di euro circa, pari al 130-131% del Pil), l'entità annuale dei titoli da collocare (400 miliardi di euro circa compresi i rinnovi dei titoli in scadenza), il conto annuale degli interessi, insieme al troppo ampio portafoglio di debito detenuto da molti istituti bancari, crea una situazione di oggettiva fragilità.

Riquadro 4 - Il rischio degli aumenti dei rendimenti sui rinnovi dei titoli

Secondo i conteggi desumibili dai dati del Dipartimento del Tesoro del MEF, l'ammontare dei titoli pubblici in scadenza nel 2019 e nel 2020 ammonterebbero complessivamente a circa 450 miliardi di euro, comprensivi dei titoli a breve. Rispetto alla recrudescenza del rendimento sui titoli decennali italiani - passato in pochi giorni nella metà del mese di maggio 2018 da 170 a 260 punti base - non è opportuno indulgere ad allarmismi. Tuttavia, non si può condividere l'approccio "riduzionista" di chi, a fronte di questi eventi, sottolinea esclusivamente che la buona gestione del debito pubblico cautele il bilancio pubblico da riflessi troppo repentini di variazioni del rendimento sul costo del debito e, quindi, sulla spesa per interessi che impatta l'indebitamento netto.

La persistenza dei rendimenti su livelli fuori linea - e superiori, ovviamente - rispetto a quelli assunti per la compilazione dei quadri di finanza pubblica contenuti nelle tavole della NADEF di settembre 2017 e del DEF di aprile 2018, avrà implicazioni per il rapporto indebitamento/PIL già nel 2019 (se non marginalmente, addirittura nel 2018). Per quanto modesti, questi possibili peggioramenti vanno apprezzati alla luce del quadro complessivo di risorse

aggiuntive necessarie tanto alla sterilizzazione delle clausole di salvaguardia IVA quanto al riequilibrio del rapporto indebitamento/PIL, verosimilmente più elevato delle previsioni a causa di valutazioni di crescita alquanto ottimistiche già per l'anno in corso.

Queste considerazioni scontano già un esito positivo del processo di reperimento di risorse per circa 2-3 decimi di punto di PIL nel 2018, al fine di correggere i conti pubblici secondo le indicazioni della Commissione Europea (maggio 2018), condizione che consideriamo necessaria, ancorché non sufficiente, per l'ottenimento di ulteriori margini di flessibilità per il 2019 al fine di evitare l'incremento delle aliquote IVA dal prossimo primo gennaio.

Anche senza immaginare eventi-shock, è sufficiente un imprevisto (un ulteriore rallentamento dell'economia, un rialzo dei tassi, il progressivo esaurimento del QE) per metterci in una condizione di emergenza, realisticamente già nel primo semestre del 2019.

E il nostro problema non sarà tanto l'interlocuzione con Bruxelles (che è pur sempre un dialogo politico: quindi un qualche negoziato, con un governo minimamente credibile, potrà essere immaginato con i vertici Ue), ma confrontarci con la durezza implacabile dei mercati, terrorizzati dal nostro debito.

Mi sembra dunque indifferibile rimettere sul tavolo un'operazione "patrimonio contro debito", da anni sparita dai radar della politica. Ovviamente senza svendite, è tuttavia necessaria la ripresa di un vero progetto di valorizzazione e privatizzazione di alcuni asset pubblici. Un'operazione da 4-500 miliardi, da impostare in un tempo ragionevole, potrebbe portare il rapporto debito-Pil sotto il 100%, ridurre il conto annuale degli interessi, alleggerire le tensioni sui mercati, e soprattutto offrire anche i margini per un'operazione costante (anno per anno) di riduzione della pressione fiscale, a sua volta unica leva per ravvivare la domanda interna e quindi una crescita sostenuta.

Occorre invece evitare sia la convinzione di poter vivacchiare dilatando il tempo dell'inazione, presumendo di rinviare indefinitamente i problemi, sia respingendo - all'opposto - scorciatoie e avventure. Non è vero che gli italiani non abbiano nulla da perdere. Un popolo di proprietari di case, di piccole imprese, di risparmiatori avrebbe tantissimo da perdere in caso di mosse avventate, che sarebbero punite molto duramente dai mercati. Serve a poco

indicare rinascite o palingenesi future, se nell'immediato dovessero comportare danni devastanti ai risparmiatori italiani.