

L'Europa al bivio dopo lo choc. Road to Recovery: Ever Closer Union o convivenza forzata?

A cura di Alessia Passero, borsista PoliS-Lombardia



Luogo e data	Milano, 27 ottobre 2020
Promotori	Fondazione Corriere della Sera
Relatori	<p><i>Sergio Fabbrini</i>, Professore di Scienza politica e Relazioni internazionali, LUISS</p> <p><i>Paolo Gentiloni</i>, Commissario europeo per gli affari economici e monetari</p> <p><i>André Sapir</i>, Senior fellow Bruegel Institute e Professore Université libre de Bruxelles</p> <p><i>Alberto Saravalle</i>, Professore di Diritto dell'UE, Università di Padova</p> <p><i>Vivien Schmidt</i>, Professore di Scienza politica e Relazioni internazionali, Boston University</p>

Sintesi

Lo scopo dell'incontro è dialogare sull'impatto della crisi che ha colpito l'Europa a seguito della diffusione del Covid-19 in termini di integrazione europea e collaborazione fra stati. Diverse sono state infatti le reazioni davanti agli strumenti proposti per la ripresa e il dibattito mira a individuare le diverse motivazioni e contestualizzarle. È tempo di comprendere se questo momento storico e le prove che sta comportando per l'Unione possano portare a delle riforme permanenti e ad un avanzamento del processo di integrazione.

Ad aprire il dibattito è Alberto Saravalle con alcune riflessioni sulle criticità che l'Unione sta affrontando.

Si parla spesso dal Consiglio europeo del 17-21 luglio che ha lanciato Next generation EU, ma ci sono stati anche altri importanti interventi e tutti hanno contribuito a dare una narrazione diversa dell'Europa. La partita non è conclusa, le norme di attuazione sono ancora da adottare e il dibattito è acceso. La presidenza tedesca ha rilanciato di recente la proposta sulla *rule of law*¹, un tema molto importante che incontra grande opposizione da parte di paesi dell'est come Polonia e Ungheria. Tre sono le principali sfide che attendono l'Unione:

¹ In questo contesto ci si riferisce al tentativo di inserire delle condizionalità nei fondi di recovery relative al rispetto dello stato di diritto, penalizzando così paesi che presentano violazioni dei principi democratici.

- 1) Completamento o approfondimento dell'UEM
- 2) Ridefinizione della missione dell'UE e possibile revisione dei trattati
- 3) Riposizionamento geopolitico

Nel Libro bianco sul futuro dell'Europa del 2017 sono stati identificati 5 possibili scenari:

Scenario 1 – *Avanti così*

(attuazione e potenziamento del programma di riforme in corso)

Scenario 2 – *Solo il mercato unico*

(concentrazione sul mercato e mancata integrazione in altri ambiti come migrazione, sicurezza o difesa)

Scenario 3 – *Chi vuole di più fa di più*

(collaborazione in determinati settori solo per gli stati interessati)

Scenario 4 – *Fare meno in modo più efficiente*

(concentrare l'attenzione e le risorse solo su un numero ristretto di settori)

Scenario 5 – *Fare molto di più insieme*

(maggiore condivisione di poteri, risorse e processi decisionali)

Non c'è mai stata risposta, è il momento giusto per darne una? Magari in sede di una conferenza su futuro dell'UE che dovrebbe riportare al centro il dibattito con gli stakeholders creando una diversa e migliore narrazione. Si avrà la forza di rivedere i trattati? Finora si è discusso di questioni lontane dagli interessi dei cittadini: maggioranza qualificata, armonizzazione fiscale, ampliamento delle competenze in materia sanitaria, MES e fiscal compact, rapporti tra parlamenti nazionali e parlamento UE.

Nel discorso sullo stato dell'Unione Ursula von der Leyen ha parlato di sovranità tecnologica. È un momento propizio per le riforme ed è necessario cogliere l'opportunità di uscire dalla crisi con un'UE più efficace, democratica e influente.

Intervista a Paolo Gentiloni di Federico Fubini

Quanto è preoccupato? Siete stati sorpresi dalla seconda ondata?

Una seconda ondata era nelle previsioni della comunità scientifica e anche nei *downside risk* delle previsioni di FMI, OCSE, Commissione. C'è stata una ripresa molto consistente nel secondo trimestre, in particolare per manifattura, industria ed esportazioni (dopo la ripresa della Cina) che ha dato la sensazione, dopo un II trimestre terribile (con crescita negativa doppia rispetto alla crisi del 2009), di un recupero. Qualcuno ha parlato di andamento a V della crisi. Da fine agosto sono stati osservati indicatori di mobilità che hanno dimostrato che la ripresa stava perdendo velocità. Si è infatti chiesto di evitare

di togliere troppo presto le misure di sostegno: è stata prorogata la sospensione del patto di stabilità per tutto il 2021.

Non c'è una cesura, non siamo davanti a una guerra che finisce e poi si ricostruisce. La pandemia costringe ad avere misure mirate a gestire l'emergenza e contenere le perdite e contemporaneamente misure che inizino a guardare alla ripresa. Non possiamo non tenere i due piani insieme. Non c'è un momento netto di fine. Mantenere una speranza nonostante la seconda ondata, come conciliare emergenza e ripresa, è la sfida della Commissione.

Lo strumento per la ripresa è Next generation EU, in attesa di un negoziato difficile sullo stato di diritto e delle varie verifiche nazionali.

Quanto la preoccupa quello che accade sul piano politico in vista dell'approvazione legale? Termini, tempi, messa a terra dello strumento.

Ha una valutazione in questo negoziato su chi sta forzando troppo la mano? È questa la sede per i paesi frugali di andare incontro a paesi problematici dal punto di vista dello stato di diritto come l'Ungheria?

Vedo i rischi di ritardi dati dalle divisioni. Sono convinto che riusciremo ad avviare il programma. A tutte queste decisioni siamo arrivati in modo controverso e complicato. La disposizione di emettere debito comune per fare programmi comuni è molto rilevante, ma non sono scomparse differenze e divisioni. Abbiamo convissuto con livelli di tensione e differenze molto esplicite tra i paesi. La pandemia non ha appianato tutte le divergenze, anzi. I toni nel Consiglio europeo sono stati duri.

Si sta discutendo anche del bilancio pluriennale. Il Parlamento ad esempio ritiene che programmi come Erasmus debbano essere finanziate meglio e di più. Ma si arriverà a dei compromessi.

Ungheria e Polonia hanno spinto ai limiti. Ritiene questa la sede per discutere, proprio durante l'emergenza, o i temi sullo stato di diritto potrebbero essere trattati in parallelo?

Sarebbe un errore la cancellazione di questo tema dai programmi di Next generation EU. Ma lo strumento per affrontare la questione non è Next generation EU, i trattati hanno strumenti per far fronte alla questione, si può ricorrere alla Corte di giustizia dell'UE (come per il caso della denuncia alle università ungheresi). 15 giorni fa è stato introdotto il monitoraggio annuale sullo stato di attuazione della *rule of law*: occorre fare in modo che il tema non venga cancellato dai piani di recovery ma non sia neanche un ostacolo a questi.

Lagarde sta iniziando a pensare a qualcosa di simile a Next generation EU come strumento permanente per gestire i divari economici. È di oggi l'annuncio del governo tedesco di una aspettativa del -5,5% (che rappresenta la metà della caduta del PIL di paesi come Italia, Spagna, Francia). Esistono importanti divergenze: cerchiamo di rendere questi strumenti permanenti?

Le decisioni formali giuridiche dicono che Next generation EU è uno strumento momentaneo. Conoscendo la storia dell'Unione so che una innovazione di questo genere, se funzionerà, verrà ripetuta. Inutile dare adesso la definizione di uno strumento permanente del genere. È giunto il momento hamiltoniano² per questa decisione? L'importante è che questa non sia un unicum. Possibile che si arrivi a una politica di bilancio ed economica non solo affidata a regole e soglie, ma con una sua potenza di fuoco (come ha chiesto per anni Draghi e come chiede Lagarde). Ci si può arrivare solo nel momento in cui questi strumenti proveranno di poter essere spesi bene.

Abbiamo visto la sospensione delle regole che hanno gestito l'UEM come aiuti di stato e patto di stabilità e crescita. In alcuni paesi sembra arrivato il messaggio che non ci sono più regole. Next generation EU ha nella sua struttura le raccomandazioni del semestre europeo: c'è la sensazione che progressivamente il focus si sposterà sulla formulazione di queste raccomandazioni (una volta chiamate "vincolo esterno"). La spinta economica dipenderà da questo?

La cornice di priorità che la Commissione offre e chiede di rispettare ha diversi aspetti difficili. Abbiamo preso come Commissione e come BCE alcune decisioni che hanno consentito flessibilità e liberato i diversi paesi consentendo loro di spendere: misure *enabling* senza le quali sarebbe stata impossibile una politica espansiva sul piano del bilancio. Se guardiamo i tassi di interesse ci rendiamo conto che hanno funzionato perché la situazione finanziaria è stabile. Quando però decidiamo di fare debito comune per oltre 1000 miliardi di euro è necessario garantire una qualità della ripresa (transizione verde e digitale) insieme a delle raccomandazioni; non solo tornare all'economia di fine 2019 ma trasformare le nostre economie per renderle più sostenibili e resilienti. Facciamo della Commissione uno degli attori principali sui mercati finanziari e il suo ruolo globale rafforzerà l'UE. Il primo pacchetto di SURE ha

² Il termine si riferisce ad Alexander Hamilton (1755-1804), uno dei padri fondatori degli Stati Uniti, per definire il processo di trasformazione del debito accumulato dalle tredici colonie durante la Guerra di indipendenza americana in debito pubblico comune del nuovo stato federale. L'evento rappresenta uno dei momenti chiave per la nascita degli Stati Uniti d'America.

avuto una domanda enorme, con queste emissioni l'euro diventerà una specie di *safe asset*. I fondi euro della Commissione europea saranno una grande novità per i mercati finanziari.

Due principi: salvaguardare gli investimenti e prestare attenzione al debito. Si va nella direzione di guardare al debito dei singoli paesi tutelando gli investimenti all'interno del bilancio?

La Commissione a gennaio aveva iniziato una revisione delle regole del patto di stabilità e aperto una consultazione pubblica, poi la discussione si è fermata. Abbiamo bisogno di regole comuni. Regole che vanno modificate ma non eliminate. Come rivederle? Ad esempio, con il rapporto recente dello European fiscal board che pone tre questioni:

- 1) Rendere più realistica la regola del debito cambiando i percorsi, ma non le soglie
- 2) Rafforzare la capacità degli investimenti pubblici
- 3) Istituire una *central fiscal capacity*, strumento comune per ridurre o gestire il rischio di divergenza tra i paesi.

Si tratta di questioni controverse sulle quali ci sono opinioni distanti. Vanno ridotte le distanze per arrivare a compromessi accettabili.

Tavola rotonda con Sergio Fabbrini, André Sapir e Vivien Schmidt moderata da Federica Zoja

D: Quanta consapevolezza c'è della crisi come opportunità di rilancio?

Fabbrini: la crisi pandemica ha creato un'opportunità inedita per discutere del futuro UE. Sono emerse divisioni già presenti e radicate che in un'unione di stati così complessa ed eterogenea sono inevitabili. Dovrebbe preoccuparci il fatto che non abbiamo un meccanismo per ricomporle. Due linee di divisione radicate che richiederanno due strategie di soluzione diverse:

- 1) Divisione nei paesi occidentali tra nord/sud (con Francia e Germania stavolta collocate con il sud). Divisione classica tra paesi più piccoli che temono per ragioni sistemiche i processi di eccessiva sovranazionalizzazione e federalizzazione dell'UE e hanno opposto resistenza proponendo una interpretazione della crisi secondo criteri dell'azzardo morale. Questi non rifiutano un grado istituzionalizzato di sovranazionalizzazione, in particolare quando tocca settore economico, ma sono diffidenti verso la Commissione. Rutte in realtà non

era critico verso l'Italia ma nei confronti Commissione, considerata pericolosa perché potrebbe rappresentare il nucleo di un governo federale. Questi paesi sono insomma disposti a riconoscere delle logiche sovranazionali solo per il mercato.

Nello schieramento opposto ci sono paesi come la Germania, che si sono avviati verso un paradigma sovranazionale. Per loro nessun azzardo morale, ma crisi simmetrica³. La Germania ha cambiato visione soprattutto dopo la sentenza della corte costituzione tedesca del 5 maggio, andando verso l'abbandono di un approccio federale per abbracciare quello sovranazionale. Persino Schäuble ha parlato di momento hamiltoniano.

Questa prima situazione rappresenta un *cleavage* governabile perché entrambe le parti riconoscono il fondamento dell'unità europea.

- 2) La seconda questione riguarda i paesi dell'Europa centro-orientale e rappresenta un problema più complesso. Alcuni paesi dell'est vedono l'UE come una forma di *regional economic organization*, come APEC o ASEAN, dove è possibile condividere anche regimi diversi di democrazia, basta far funzionare gli scambi commerciali. In questo caso non viene riconosciuto non solo il ruolo della Commissione, ma il progetto sovranazionale in generale. Dopo brexit questo gruppo non può più pensare di uscire, i costi di brexit non potrebbero essere sostenuti da nessun altro paese e ci sarebbe una frattura istituzionale che obbligherebbe l'UE a ripensare le sue forme. Questa disputa è destinata a corrodere dall'interno l'Unione, anche per questo è pericoloso insistere sulla *rule of law*. Risolvere questo problema è fondamentale per andare poi a risolvere l'altro, sebbene più complesso.

Come risolveremo questo doppio dilemma determinerà futuro dell'Unione.

Sapir: una contrapposizione ideologica nord/sud esiste, ma ha grande importanza il ruolo tedesco. La decisione di luglio è stato un momento hamiltoniano? Nel settembre del 2010 ho partecipato a una piccola riunione convocata da Padoa Schioppa, era l'inizio della crisi debiti sovrani. La sua idea era immaginare già allora quello che poi è stato deciso a luglio 2020: l'iniziativa di emettere obbligazioni da utilizzare dagli stati ai fini della stabilizzazione delle rispettive economie. Il bilancio UE corrisponde a circa l'1% del PIL, ma anche quella piccola percentuale poteva essere utile per stabilizzare l'economia. Nel 2010 sarebbe stato molto difficile attuare un

³ Nel caso di crisi simmetrica tutti i paesi vengono colpiti allo stesso modo e non c'è chi risulta totalmente indenne. La questione dell'azzardo morale consiste in questo caso nel pensare, in particolare in caso di crisi asimmetrica, che alcuni paesi possano approfittare della loro posizione di svantaggio per recuperare attraverso sussidi esterni erogati dalle nazioni meno colpite piuttosto che con fondi e politiche interne.

progetto simile. Oggi mi chiedo: come mai nonostante le due linee di frattura nord/sud est/ovest è stato possibile prendere le decisioni audaci di luglio? C'è un ruolo chiave della Germania, che ha cambiato posizione rispetto a 10 anni prima. Cosa è cambiato nella Germania? 3 fattori:

- La natura di questa crisi è tale per cui anche la Germania è stata fortemente colpita
- Durante la crisi finanziaria anche se la Germania ha assunto una posizione dura, Merkel ha dato la sua benedizione all'intervento della BCE. È stato un modo veloce di agire, adottando una politica monetaria che non richiedeva decisioni politiche. Oggi la differenza tra politica fiscale e monetaria si è ristretta molto e le due parti devono collaborare, anche la Germania lo sa
- Aspetto geopolitico: siamo in un mondo fragile. La Germania ha sempre contato molto sulle esportazioni, ma stanno venendo meno i mercati di sbocco. Il mercato europeo è divenuto quindi essenziale.

D: Quanto questa svolta tedesca porta acqua al mulino tedesco e quanto invece contribuisce ad accrescere alla credibilità delle istituzioni europee?

Schmidt: questa è una crisi simmetrica, non una crisi del debito, è importante vederla come una grande opportunità. Maggiore autorità di governo, aumento della fiducia nell'UE. Ci possiamo attendere risultati macroeconomici e socioeconomici migliori. I cittadini del sud continuano a sentirsi oppressi. Con il Covid e le prospettive di cambiamento della politica economica si è manifestata una maggiore reattività verso le esigenze dei cittadini. Si è infranto il *taboo* sul debito.

È necessario un ripensamento delle politiche: tutte queste novità possono durare? Bisogna fare in modo che la BCE diventi il vero prestatore di ultima istanza. Rimane la questione della sentenza tedesca.

Occorre anche ripensare il concetto di semestre europeo. È una questione a livello nazionale e di bilancio: necessario creare enti che si occupino di competitività a livello nazionale e regionale. Assicurarsi che tutti abbiano voce in capitolo, evitare clientelismi e corruzione.

Saravalle: in tutti gli interventi si è parlato di dotare l'UE di capacità fiscale, questione sempre rimandata. Questa potrebbe essere l'occasione e la modalità per ridurre le differenze nord/sud e est/ovest.

Fabbrini: c'è un incremento nella disomogeneità politica e strategica dei paesi. Il pragmatismo è un metodo per risolvere dispute che consente di trovare soluzioni a somma quasi positiva in cui tutti gli attori hanno possibilità di

riconoscersi. Bisogna entrare nel dialogo con delle prospettive. Alcuni paesi, come l'Italia, hanno smesso di chiedersi che Europa vogliono. Il funzionalismo è diventato filosofia pubblica, risolvere un problema per volta e andare avanti, ma così non si va avanti davvero. Durante la crisi dell'euro è stato rafforzato l'aspetto intergovernativo dell'Unione, c'è stata una crescita del Consiglio e un ridimensionamento del ruolo della Commissione di Delors. Per molti aspetti negli ultimi anni il ruolo guida è venuto dalla BCE, in particolare con Draghi. Bisogna chiedersi se le soluzioni proposte sono coerenti con una prospettiva che però bisogna avere ed immaginare.

Percepisco un offuscamento dell'interesse nazionale verso l'Unione Europea. È necessario capire qual è l'interesse nazionale, necessaria una UE che sia in grado di produrre coordinamento e processo di convergenza. Abbiamo un'unica politica monetaria e 19 politiche fiscali nazionali, il rapporto va bilanciato per ridurre il grado di condizionamento regolativo finora introdotto nella politica di bilancio. I governi vogliono mantenere controllo sulla fiscalità e non si fidano reciprocamente. Vanno introdotte regole per ridurre il rischio di azzardo morale soffocando capacità di investimento di paesi come il nostro. Maggiore autonomia di bilancio significa anche maggiore responsabilità. Solo se l'Italia recupera la sua visione strategica (anche vedendo cosa può fare lei per l'Europa) si può trovare un accordo pragmatico.

Sapir: è interessante la questione della prospettiva UE nel complesso contrapposta a quella dei soli paesi dell'area euro. Quando è stato discusso il programma per la ripresa non è stato subito chiaro se sarebbe stato per l'area euro o per tutti. Durante la crisi finanziaria sono emersi nuovi accordi intergovernativi, come il MES, che non hanno avuto un ruolo. I paesi non vi ricorrono. I piani forti di iniziativa UE hanno invece molto successo e c'è grande domanda. Non è l'approccio intergovernativo ma sono le iniziative sovranazionali ad avere maggiore successo.

Ho cercato in uno studio di spiegare perché i risultati economici dei 27 stati sono così diversi nel 2020 ed è emerso che un fattore determinante è stato quello della governance. C'è troppa eterogeneità in termini di governance, dovremmo fare uno sforzo per arrivare a una convergenza in termini di qualità di governo. In questo senso il piano per la ripresa deve prevedere in cambio dei fondi anche un utilizzo di questi per migliorare la governance.

Schmidt: ci sono problemi di governance ma è anche una questione di stato di diritto. Bisogna incoraggiare a mettere in pratica anche gli aspetti legati a legittimità e inclusività. Nell'UE ci sono problemi dal punto di vista della democrazia liberale: minacce alla libertà di stampa e a quella della magistratura,

clientelismo nell'utilizzo dei fondi UE. È necessario affrontare la questione, oltre che rivoltare il semestre europeo trovando un modo per far crescere tutti i paesi alla stessa velocità.

Elementi di interesse

Durante l'incontro si è cercato di indagare le cause principali di dissidio emerse tra i paesi europei in questo momento di crisi globale. Una sottotraccia ricorrente nel dibattito è stato il tema delle prospettive sul futuro dell'Unione. Il Libro bianco sul futuro dell'Europa nel 2017 poneva già le basi per aprire un dialogo che non è mai stato davvero sviluppato, presentando 5 possibili scenari del processo di integrazione europea. Il problema non è mai stato affrontato energicamente poiché presuppone un dibattito fra paesi membri che hanno visioni anche diametralmente opposte, da quelle di natura sovranazionalista a quelle in cui prevale l'interesse per la componente meramente economica dell'Unione. Le contrapposizioni est/ovest e nord/sud sono state infatti menzionate da alcuni dei partecipanti alla riflessione.

La questione interessante e al contempo allarmante è il fatto che ci si ritrova oggi ad affrontare un momento di profonda crisi a livello europeo e quindi a dover adottare strumenti di contrasto e di ripresa che presupporrebbero delle basi solide e delle prospettive comuni chiare. La mancanza di queste ci riporta ad un'introduzione forzata di aspetti come la *rule of law* all'interno degli strumenti di recovery: una sede poco appropriata che però in mancanza di dialogo potrebbe diventare l'unica. Emergono in questo modo dei contrasti che rischiano di ritardare l'attuazione di Next Generation EU, ancora non definito in termini di norme di attuazione. L'alternativa è rimandare il dialogo o magari non affrontarlo mai.

Inoltre, non c'è una visione comune sull'opportunità dell'istituzionalizzazione di uno strumento di debito comune che non sarebbe più solo *una tantum* e implicherebbe quindi delle riforme a livello economico e finanziario rilevanti sulle quali sarebbe difficile trovare condivisione. Va aggiunto poi che un'altra forte implicazione dell'introduzione di un tale meccanismo sarebbe inevitabilmente la necessità di apportare dei miglioramenti rilevanti in termini di governance dei singoli paesi che non potranno essere demandati per sempre alle sole raccomandazioni del semestre europeo, ma richiederanno riforme strutturali rilevanti e interventi sulla qualità di governo e di amministrazione.

La crisi ha portato l'Europa a mettere in campo nuovi strumenti che richiedono però una forte integrazione ed evidenziano la necessità di confronto su questioni che ad oggi risultano divisive. Uno dei veri problemi, più volte evidenziato, è il fatto che non solo l'Italia, ma l'Unione nel complesso ha smesso da tempo di chiedersi quale direzione prendere e a cosa mirare. La mancanza di una visione comune porta a contrasti e al raggiungimento di obiettivi poco ambiziosi. La crisi potrebbe e dovrebbe rappresentare un punto di svolta e persino un momento hamiltoniano, ma riuscirà a farlo solo se i paesi membri si interrogheranno seriamente su una prospettiva comune per affrontarla.

Per approfondire

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/> - *European Council conclusions 17-21 July 2020*

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_bianco_sul_futuro_dell_europa_it.pdf - *Libro bianco sul futuro dell'Europa, 2017*

<https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/09/PC-18-2020-22092020-final.pdf> - *A. Sapir (2020) Why has Covid-19 hit different European Union economies so differently?, Bruegel*