

Introduzione. Tempo di rilanciare il dibattito sull'Unione Europea

CARLO D'IPPOLITI*

Molti vedono il 2016 come il momento conclusivo di sviluppi iniziati da tempo; a volte, le conclusioni non sono state tra le più fortunate. Così, il risultato del referendum sull'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea (UE), la "Brexit", è stato per molti una sorpresa. Eppure non dovrebbe essere uno shock, in un paese con una lunga storia di euro-scetticismo. Allo stesso modo, la diffusione di movimenti cosiddetti populistici, e l'elezione di Donald Trump negli Stati Uniti d'America, potrebbero essere la conseguenza prevedibile di trend sociali ed economici in corso da molti anni (Inglehart, Norris, 2016).

Invece, sarebbe sbagliato pensare che gli eventi del 2016 marchino l'ultima parola su questi sviluppi. Sia perché gli stessi trend socio-economici sono ancora largamente in corso in molti paesi, e potrebbero dunque produrre effetti comparabili (ad esempio nelle prossime elezioni presidenziali in Francia). Sia perché il nuovo contesto generatosi richiede un adattamento e quindi, anche, implica un'opportunità di cambiamento: in termini economici e politici, se non anche legali e istituzionali.

Con un'attenzione specifica all'Europa, l'articolo di Mario Tonveronachi in questo numero (e nella rivista consorella: Tonveronachi, 2016) esprime la questione in termini molto chiari: lo spirito dei tempi, per così dire, è chiaramente ostile a ipotesi, per ora utopistiche, di ulteriore centralizzazione dei poteri nazionali in capo alla UE. Soprattutto riguardo la politica fiscale, vari Stati Membri hanno assolutamente bisogno di deficit pubblici maggiori che, seppur nell'ambito dei trattati vigenti (quindi in particolare il Trattato di

* Sapienza Università di Roma, email: carlo.dippoliti@uniroma1.it.



Maastricht e quello di Amsterdam), sostengono la domanda aggregata. (Anche se si potrebbe sostenere che maggiori deficit nei paesi che non ne hanno immediatamente bisogno sarebbero possibili solo con una maggiore centralizzazione dei poteri nazionali in capo all'UE).

Più in generale, la crescita di ostilità diffusa contro la UE cristallizza l'attuale architettura istituzionale per il futuro prossimo, prima che significative revisione dei trattati europei divengano di nuovo possibili. Come sostenuto da Tonveronachi, l'attuale architettura dell'UE è un'Unione composta da stati sovrani *in competizione* tra loro, sotto regole comuni. Anche se vari tra i padri fondatori dell'UE e dell'euro vedevano ogni nuova istituzione europea come un passo verso l'integrazione politica (forse federale), oggi vi sono incertezza e confusione riguardo ai fini ultimi del processo di costruzione europea.

Secondo il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFEU), l'euro è la moneta dell'UE. Eppure, molti stati non segnalano alcuna intenzione di adottare l'euro (Montanaro, 2016), e la Danimarca ha l'espresso diritto di non farlo (il cosiddetto "opt-out"). E anche all'interno dell'area dell'euro (EA), le regole comuni hanno impatto e applicazione differenti nei vari paesi. Di conseguenza, l'UE è semi-permanentemente un sistema *a più strati*, fondato sulla competizione anziché la cooperazione tra paesi, e dove la concorrenza stessa non avviene su basi di pari opportunità.

Oltre all'ostilità verso la costruzione europea, un problema specifico è l'opposizione a ogni potenziale trasferimento di risorse tra stati membri. Questa opposizione non deriva solo dalla limitazione dei pochi residui sentimenti di nazionalità entro ambiti (al più) nazionali, ma anche dal fatto che a tutt'ora le analisi dell'origine della crisi e delle sue possibili soluzioni sono molto diverse da paese a paese. Dunque, quella che in ambito economico-finanziario sarebbe la soluzione più progressista, la mutualizzazione di almeno parte del "rischio sovrano", dovrà attendere ancora.

Ovviamente, l'esempio più rilevante da questo punto di vista sono gli "eurobond". Com'è noto, il 23 ottobre 2011 la Commissione Europea (CE) pubblica un *Green Paper* sulla proposta di "Stability

Bonds” (CE, 2011). Il nome deriva dal desiderio del presidente Barroso di evidenziare gli aspetti macroeconomici e finanziari, rispetto a quelli fiscali e distributivi, dell'emissione comune di titoli pubblici. Il Consiglio reagisce alla proposta in maniera fredda se non ostile, e molta eco hanno avuto le parole della Cancelliera Merkel, che promette “niente eurobond finché vivrò” (*Der Spiegel Online*, 2012, nostra traduzione). Poco dopo la Commissione riduce l'arco temporale prospettato dalla Cancelliera, portandolo al “lungo periodo (oltre i 5 anni)” (CE, 2012, p. 12, nostra traduzione). Significativamente, prima di allora avrebbe dovuto rafforzarsi l'applicazione dei provvedimenti cosiddetti *two-pack* e *six-pack* (tra cui il Fiscal Compact) in una prima fase, e in una fase successiva ma comunque prima dell'emissione di titoli comuni si sarebbe dovuto procedere a un “ulteriore coordinamento dei bilanci (inclusa la possibilità di obbligare a una revisione del bilancio di uno stato per renderlo in linea con gli impegni presi in sede europea)” (*ibid.*, nostra traduzione).

Nel 2013 il Parlamento Europeo (PE) approva una risoluzione in cui “ritiene che [l']introduzione di ‘stability bond’ sia equiparabile, per importanza, a quella della moneta unica” (PE, 2013, punto 6). In risposta alla risoluzione, “la Commissione ritiene che è necessario molto più lavoro per affrontare in maniera credibile i dubbi di quei governi e segmenti della società civile che non sono ancora convinti dell'emissione comune di debito” (EC, 2013, nostra traduzione).

Infine, la strategia in tre fasi proposta in CE, 2012, è reiterata nella *Relazione dei cinque presidenti* (CE, 2015), con il rafforzamento del “coordinamento” nella seconda fase e la diluizione di strumenti comuni di debito in una generica e ambigua “funzione comune di stabilizzazione macroeconomica” da concordare nella terza fase.

Dunque, nel 2015 gli Stability Bonds, gli eurobond e qualsiasi altro titolo pubblico comune spariscono dal dizionario della UE. La narrazione ufficiale è che “l'euro è una moneta stabile e di successo. [...] Ha garantito ai suoi membri la stabilità dei prezzi e li ha protetti contro l'instabilità esterna” (*ibid.*, p. 4). È appena il caso di ricordare che nello stesso anno il tasso di occupazione nell'EA è stato il 69%, rispetto al target europeo del 75%, e i valori di Spagna, Italia e Grecia

sono stati rispettivamente 62%, 60% e 55% – ovvero poco più di metà della popolazione adulta è occupata.

A fronte di questa situazione, Tonveronachi, 2016, propone una ricetta di riforme basata su tre componenti: (i) l'emissione da parte della Banca Centrale Europea di "certificati di debito"; (ii) il superamento di fatto del *six-pack* e delle altre norme che impediscono agli stati membri la discrezionalità di bilancio, pur nei limiti dei trattati di Maastricht e Amsterdam; (iii) una riforma della regolazione finanziaria. L'integrazione dei tre aspetti, e il fatto che siano presentati come mutuamente necessari, caratterizza dunque la proposta.

Con la pubblicazione di questo articolo la rivista spera di rilanciare un dibattito sul futuro dell'Europa, con attenzione particolare a proposte di riforme realisticamente possibili dell'architettura di politica economica dell'UE. Da questo punto di vista il punto di partenza di Tonveronachi è che riforme dei trattati non sono plausibili allo stato attuale, eppure cambiamenti più radicali di quanto proposto nella *Relazione dei cinque presidenti* (CE, 2015) sono necessari. Su un piano più alto, il contributo di Tonveronachi vuole sottolineare che, data la confusione attuale, qualsiasi proposta per un percorso di riforme deve partire da una chiara indicazione di qual è l'obiettivo finale, l'idea di Europa che si tenta di raggiungere.

La rivista ha scelto di aprire un dibattito sul futuro dell'UE perché il nuovo contesto rende molte proposte esistenti, ad esempio sugli eurobond, superate.

Da un lato, come detto, la probabilità di modifiche ai trattati sono oggi molto minori che nel 2012, eppure modifiche sono rese ancor più necessarie dalla Brexit e dalla natura 'a più strati' dell'Unione. Dall'altro lato, la strategia di 'galleggiamento' contro la crisi, basata sull'illusione di una crescita sostenibile fondata sulle esportazioni, ha creato sviluppi diversi da quelli previsti o auspicati dalla Commissione Europea nel 2012 o da Claessens et al., 2012. L' "expanded asset purchase programme" della BCE ha verosimilmente sostituito la proposta di "Eurobills" per governare i tassi d'interesse a breve

termine,¹ e in effetti la prima proposta di Tonveronachi ha l'obiettivo di estendere la capacità della BCE di influenzare l'intera struttura per scadenza dei tassi d'interesse. È stata istituita un'"Unione bancaria" che però richiede ancora di essere completata in aspetti cruciali (Montanaro, 2016); e *project bonds* pilota, emessi dalla Banca Europea per gli Investimenti, hanno avuto un'accoglienza positiva dai mercati (Dhondt et al., 2015).²

Infine, la Brexit e l'elezione di Donald Trump, nonché gli sviluppi nel Medio e Lontano Oriente, modificano di nuovo le prospettive e le opportunità per l'Europa, nonostante il dibattito europeo rimanga per lo più miopicamente limitato alle questioni interne alla UE (D'Ippoliti, 2013). Per questo, la rivista continua a invitare, oltre a un dibattito sull'architettura europea, sia saggi sulla specifica situazione italiana, al suo interno, sia contributi sulla dimensione esterna delle politiche europee.

BIBLIOGRAFIA

- Askari H., Krichene N. (2014), "Islamic Finance: An Alternative Financial System for Stability, Equity and Growth", *PSL Quarterly Review*, vol. 67 n. 268, pp. 9-54.
- Claessens S., Mody A., Vallée S. (2012), "Paths to Eurobonds", *IMF Working Paper*, n. WP/12/172, International Monetary Fund, Washington (DC).
- Commissione Europea (2011), *Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds*, COM(2011) 818 final, Brussels, disponibile alla URL <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0818>.
- Commissione Europea (2012), *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union Launching a European Debate*, COM(2012) 777 final/2, 30 November, Brussels, disponibile alla URL http://ec.europa.eu/archives/comm_ission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf.

¹ Anche se lo European Systemic Risk Board (ESRB) ha recentemente rilanciato la proposta di cartolarizzazione dei titoli pubblici europei, con la creazione di una High-Level Task Force on Safe Assets (ESRB, 2016).

² In aprile, dopo il Consiglio Europeo di marzo 2016, il Governo Italiano ha diffuso un "non-paper" con la proposta di un "Migration Compact" che tra le varie proposte include un piano di estensione dei *project bonds* sotto il nome di "EU-Africa bonds" (Governo Italiano, 2016). La risposta degli altri stati membri è stata, però, al più tiepida.

- Commissione Europea (2013), *Follow up to the European Parliament resolution on the feasibility of introducing Stability Bonds, adopted by the Commission on 24 April 2013*, Brussels, disponibile alla URL <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=22297&j=0&l=en>.
- Commissione Europea (2015), *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa. Relazione di Jean-Claude Juncker, in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz*, Brussels: Commissione Europea.
- Der Spiegel Online* (2012), "Merkel Vows 'No Euro Bonds as Long as I Live'", June 27, disponibile alla URL <http://www.spiegel.de/international/europe/chancellor-merkel-vows-no-euro-bonds-as-long-as-she-lives-a-841163.html>.
- Dhondt T., Leirman L., Scholten E., van Doorn W., Dodo Nawezi M.-C. (2015), "Ad-hoc Audit of the pilot phase of the Europe 2020 Project Bond Initiative", *Final Report*, Brussels: EY, disponibile alla URL http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/pdf/eval_pbi_pilot_phase_en.pdf.
- D'Ippoliti C. (2013), "Introduzione: l'Unione Europea è 'mammona'", *Moneta e Credito*, vol. 66 n. 264, pp. 377-395.
- European Systemic Risk Board (2016), "ESRB General Board meeting in Frankfurt", *Press release*, 22 September, disponibile alla URL <https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2016/html/pr160929.en.html>.
- Governo Italiano (2016), "Migration Compact. Contribution to an EU strategy for external action on migration", *mimeo*, Roma, disponibile alla URL http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf.
- Montanaro E. (2016), "The process towards centralisation of the European financial supervisory architecture: The case of the Banking Union", *PSL Quarterly Review*, vol. 69 n. 277, pp. 135-172.
- Parlamento Europeo (2013), *Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2013 sulla fattibilità dell'introduzione di stability bond (2012/2028(INI))*, P7_TA(2013)0018, Brussels, disponibile alla URL <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=/EP//NONSGML+TA+P7-TA-2013-0018+0+DOC+PDF+V0//IT>.
- Tonveronachi M. (2016), "Three proposals for revitalising the European Union", *PSL Quarterly Review*, vol. 69 n. 279, pp. 307-351.