

Le politiche economiche europee possibili

Andrea Montanino* e Ferdinando Pagnoncelli **

- ◆ *Alla vigilia delle elezioni per il Parlamento europeo e il successivo rinnovo della Commissione, qual è il sentimento degli italiani verso le istituzioni europee? Cosa chiedono veramente? È possibile costruire un'agenda di politica economica intorno alla quale costruire un consenso presso l'opinione pubblica e non solo le élite, una volta che il Parlamento e la Commissione saranno formati?*
- ◆ *Il Parlamento europeo ha gradualmente allargato il suo ruolo e poteri. All'inizio si trattava di un'Assemblea parlamentare, composta da 142 membri scelti dagli stati all'interno dei parlamenti nazionali, con un potere esclusivamente consultivo sugli atti della Commissione. Poi c'è stata l'elezione diretta dei rappresentanti (1979) e via via un allargamento dei poteri, con il passaggio più significativo con il Trattato di Maastricht del 1992 che introduce la procedura di co-decisione. Con questa procedura, il Parlamento diventa co-legislatore in alcune materie, prettamente riguardanti il mercato unico.*
- ◆ *Oggi, il Parlamento nomina ed elegge il presidente della Commissione, su proposta del Consiglio e la procedura di co-decisione diventa procedura legislativa ordinaria dell'UE. Il Parlamento approva ed emenda l'intero bilancio UE al pari del Consiglio europeo e ha diritto di approvazione sugli accordi internazionali. Ecco perché le scelte che i cittadini europei faranno a fine maggio sono rilevanti per definire le politiche economiche possibili per il prossimo quinquennio.*

* Per commenti scrivere a Andrea Montanino (Centro Studi Confindustria): a.montanino@confindustria.it.

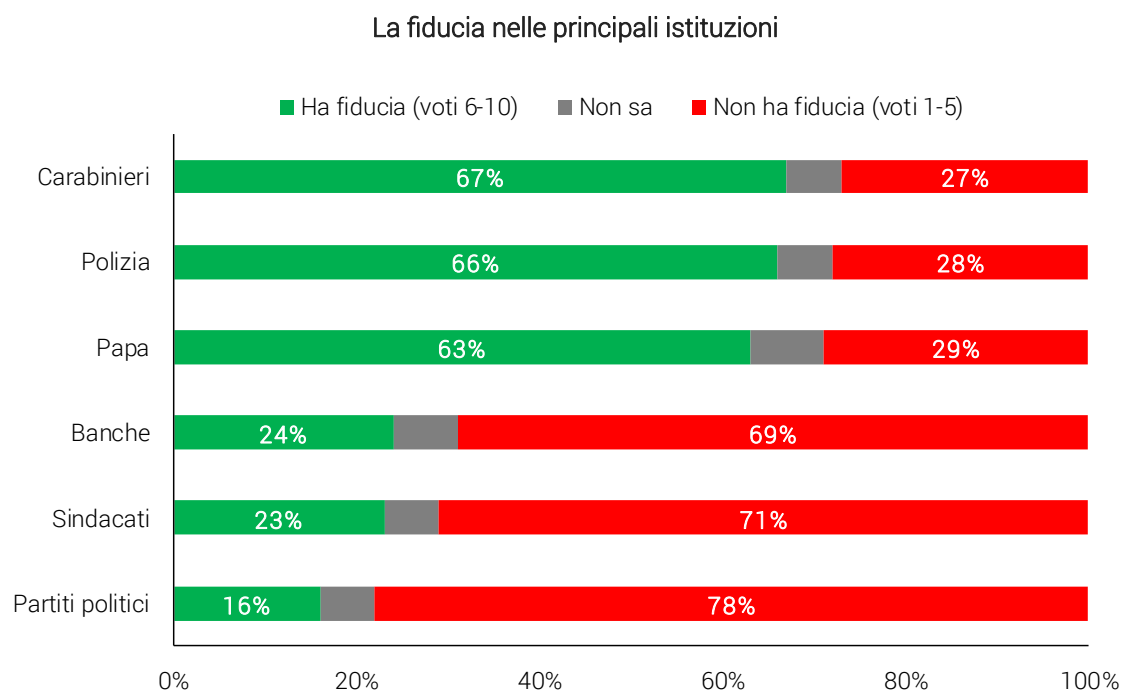
** Ipsos Italia.

Le opinioni espresse nella Nota sono quelle degli autori e non necessariamente coincidono con quelle di Confindustria. Tutti i diritti sono riservati. È consentita la riproduzione, secondo le norme di legge, nel modo seguente: "Montanino A. (Centro Studi Confindustria), Pagnoncelli F. (Ipsos Italia), Le politiche economiche europee possibili; *Nota dal CSC n. 5-2019*".

Gli italiani e l'Europa L'Italia è storicamente un paese molto critico nei confronti delle sue istituzioni, dove gli atteggiamenti *anti-establishment* hanno riscosso grande successo elettorale. Negli ultimi anni, inoltre, la disintermediazione crescente è uno dei fenomeni che più caratterizza le dinamiche sociali del nostro Paese. Non sorprende, pertanto, che in fondo alla classifica si trovino le istituzioni di intermediazione per eccellenza: sindacati e partiti. Le istituzioni di garanzia (forze dell'ordine, forze armate, Presidenza della Repubblica), invece, sono tra quelle che godono di maggiore fiducia nell'opinione pubblica italiana, insieme al sistema scolastico e al Papa.

Particolarmente bassa è la fiducia nelle istituzioni politiche, quali Camera e Senato, sebbene queste abbiano visto crescere il loro apprezzamento a seguito del cambiamento della stagione politica e dell'insediamento del Governo Conte: una forte discontinuità al potere che ha giovato (seppur in misura ridotta) all'immagine del Parlamento.

Figura A



Fonte: sondaggi Ipsos, gen-19.

Ma è la fiducia nell'Unione europea che è invece ai minimi storici nell'opinione pubblica italiana.

Secondo i dati del sondaggio semestrale della Commissione europea, l'Eurobarometro, complessivamente nei 28 paesi membri il giudizio sull'Unione e sulle sue istituzioni sta invece migliorando e confrontando l'Italia con il resto d'Europa, abbiamo un'immagine nitida dell'euroscetticismo diffuso nel nostro Paese.

Certo, siamo in buona compagnia: i francesi sono ancora più scettici degli italiani, mentre in Spagna la situazione è di poco migliore. Tra i grandi paesi europei, solo in Germania la maggioranza tende a fidarsi dell'UE.

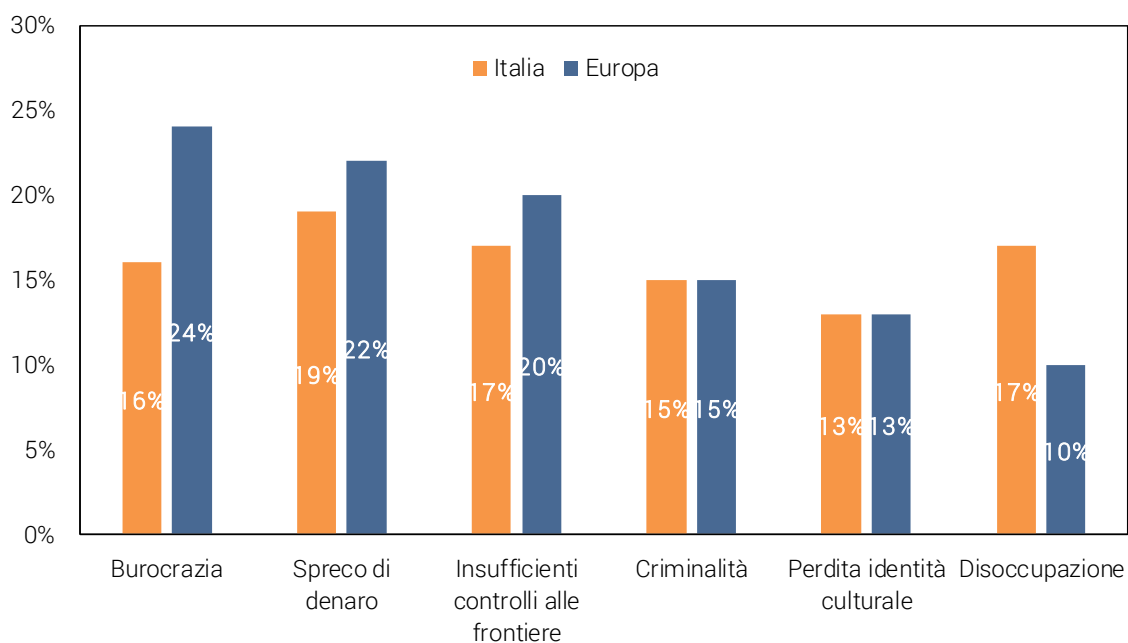
In particolare, gli italiani tendono ad attribuire significati positivi all'UE in misura inferiore rispetto agli altri Paesi europei. Il 40% degli italiani associa l'UE a una pietra miliare dell'integrazione, vale a dire la libertà di circolazione all'interno dell'Unione. Una percentuale comunque molto più bassa rispetto agli altri stati membri.

La libera circolazione è un beneficio che, infatti, riguarda in misura minore gli italiani, che sono tra gli europei che si spostano meno negli altri Paesi: la Commissione europea stima infatti che meno di un terzo abbia viaggiato in un altro paese UE nel periodo 2017-2018, una delle percentuali più basse che ci accomuna agli altri paesi mediterranei e a quelli dell'Europa orientale. Tra gli aspetti positivi associati all'UE, resta comunque un riconoscimento importante per il mantenimento della pace e la diversità culturale

Allo stesso tempo, però, l'UE rappresenta uno spreco di denaro per quasi un quinto, oltre ad essere associata ai problemi occupazionali che affliggono il nostro Paese.

Figura B

I significati negativi dell'Unione europea

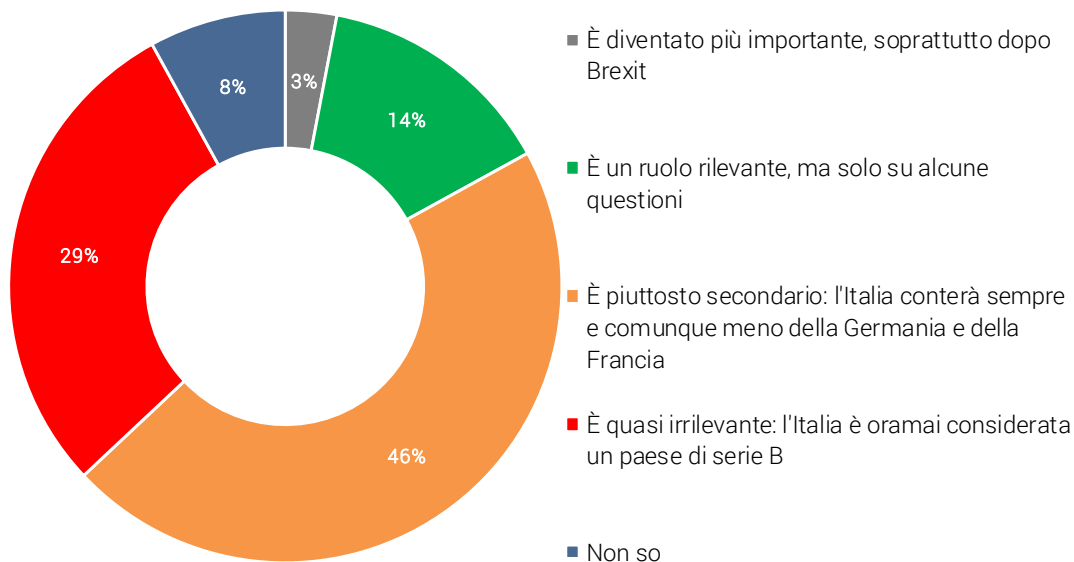


Fonte: Eurobarometro, nov-18.

In questo contesto, poco più della metà degli italiani si sente un cittadino europeo e i motivi sono da ricercare anche nella lontananza percepita delle istituzioni comunitarie: solo un terzo degli italiani reputa che la sua voce conti in Europa. Per il 29%, inoltre, l'Italia è da considerarsi un Paese di "serie B" all'interno dell'UE, ormai relegato a un ruolo secondario, quasi irrilevante.

Figura C

Il ruolo dell'Italia nell'UE

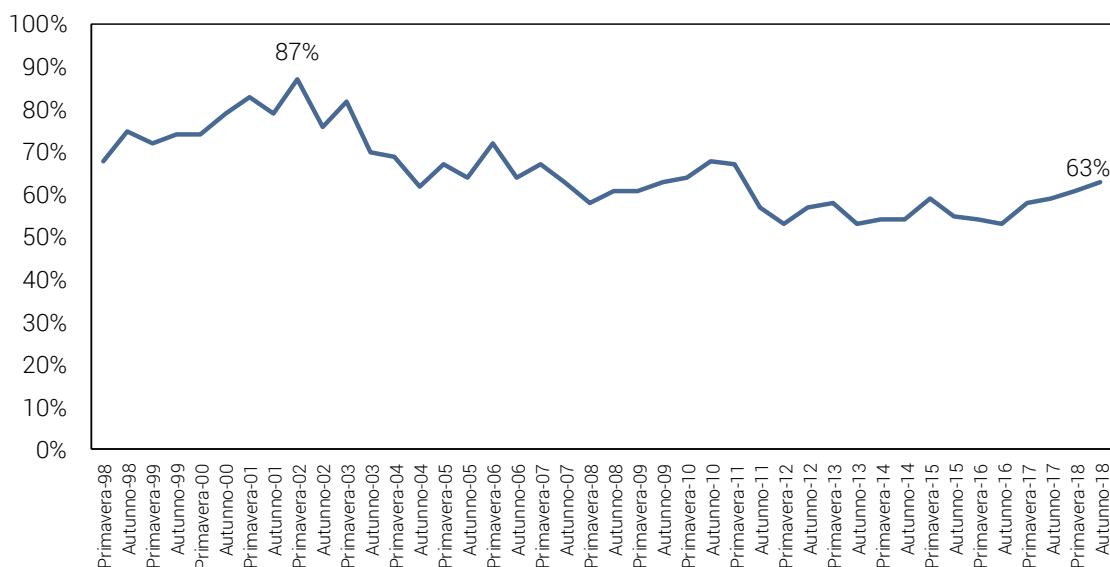


Fonte: sondaggi Ipsos, mag-17.

L'euroscetticismo diffuso nell'opinione pubblica non si traduce però nel rigetto completo dell'integrazione. Ad esempio, la percentuale di coloro che si dichiarano favorevoli alla moneta unica, l'euro, è in netto aumento e ha superato il 60%. In un eventuale referendum sul mantenimento della moneta unica, soltanto un quarto si esprimerebbe a favore di un'uscita dall'euro.

Figura D

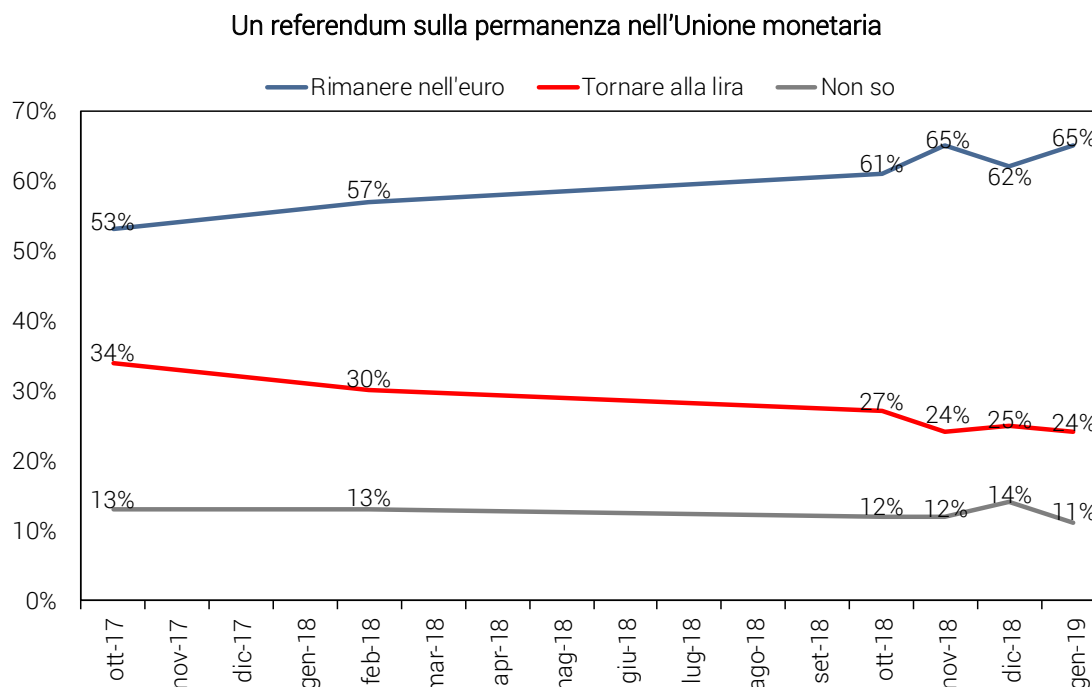
I favorevoli all'euro



Fonte: Eurobarometro, nov-18.

Su questo tema, gli italiani sono guidati da un principio conservatore, di “precauzione”: sebbene l'Europa abbia tanti problemi, l'abbandono del progetto comunitario non è contemplato, soprattutto per timore delle sue conseguenze.

Figura E



Fonte: sondaggi Ipsos, gen-19.

Alla base di questa “cautela”, sta anche un giudizio storico, di lungo periodo complessivamente positivo. Gli italiani reputano, infatti, che senza il processo di integrazione europea l'Italia sarebbe probabilmente un paese peggiore: più arretrato, meno influente, meno sicuro, più povero. Quindi, da una parte si valuta positivamente il processo di integrazione nel lungo periodo (l'Italia è migliore oggi), dall'altra si ha sfiducia nelle istituzioni europee per come sono adesso e non si valuta troppo positivamente il ruolo dell'Italia in Europa. È questo scollamento, tra cosa è stata l'integrazione europea e cosa è l'Europa oggi che deve far riflettere e pensare quale strategia possa far innamorare i cittadini italiani all'Europa.

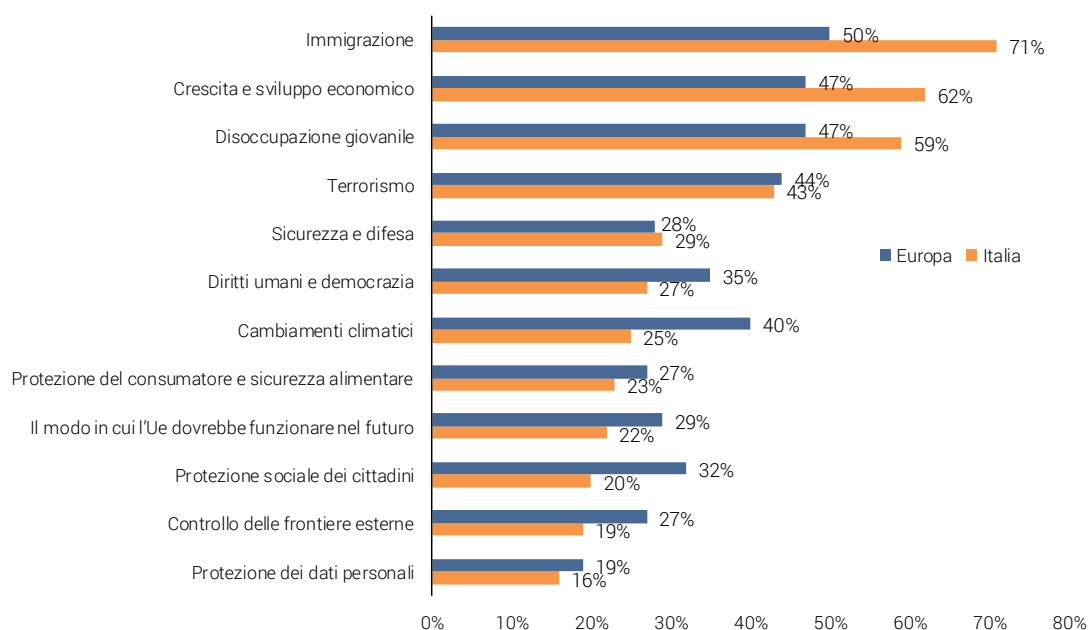
Tra i tanti dati e informazioni che i sondaggi ci restituiscono, si possono isolare due principali messaggi in campo economico. Primo, la crescita e l'occupazione devono diventare a pieno titolo la priorità delle istituzioni europee; secondo, la costruzione europea, per quanto imperfetta e criticabile, non è sostituibile in questo momento, perlomeno a causa di alternative credibili. Lo stesso euro – pilastro della costruzione economica – non è messo in discussione dalla maggior parte degli italiani, pur se probabilmente permane la consapevolezza che il passaggio dalla lira all'euro abbia danneggiato.

C'è poi il tema dell'immigrazione, che è prevalentemente associato alla sicurezza piuttosto che a questioni economiche. Il tema dei migranti è decisivo nel rapporto con l'Europa (e con gli altri stati membri). Appena un italiano su dieci ritiene che l'UE abbia gestito bene la crisi dei rifugiati

e il 66% pensa che ci siano troppi immigrati nel proprio paese; è un'opinione spesso influenzata da una percezione sbagliata del fenomeno, soprattutto in Italia dove si ritiene che la presenza degli stranieri sia 4 volte superiore rispetto alla realtà e il 47% pensa che ci siano più irregolari che regolari mentre il 16% è convinto, correttamente, del contrario. In particolare, si percepisce che l'Europa non abbia fatto abbastanza e, pertanto, il 70% degli italiani reclama una politica comune per gestire l'immigrazione.

Figura F

I temi più rilevanti per la prossima campagna delle elezioni europee



Fonte: Eurobarometro, nov-18.

Sembrerebbe dunque che ci sia una richiesta esplicita di più Europa su una serie di questioni chiave e strutturali: sicurezza economica e sicurezza personale sopra tutti.

Lasciando da parte i temi della sicurezza personale, ci possiamo allora chiedere quali spazi per politiche economiche comuni, dove ci sia valore aggiunto nella condivisione e questo passaggio non venga invece vissuto dall'opinione pubblica come un'ulteriore aumento del potere delle burocrazie di Bruxelles.

Quali politiche economiche comuni Se la richiesta è quella di maggiore protezione dalla disoccupazione, maggiore crescita e prosperità, e più politiche comuni in alcuni ambiti, si possono individuare degli spazi per una proposta europea di politica economica su quattro linee di azione:

- ◆ Primo, strumenti per la stabilizzazione del ciclo economico, che protegga dalla disoccupazione e che migliorino l'assorbimento degli shock economici nell'Eurozona.
- ◆ Secondo, il completamento del mercato interno, in particolare su energia, mercato dei capitali, digitale.
- ◆ Terzo, strumenti diretti per sostenere la crescita economica, che abbiano un diretto riscontro per i cittadini (Eurobond per la crescita).
- ◆ Quarto, una politica industriale europea che sia al contempo protettiva e offensiva. Protettiva nei confronti di alcune grandi potenze economiche che con disinvoltura usano la mano pubblica per conquistare fette di mercato mondiale; offensiva per creare campioni europei che, trascinando la filiera delle piccole e medie imprese europee, possano riportare l'Europa al centro dell'innovazione e della competitività manifatturiera.

A) Strumenti per la stabilizzazione

L'Europa non dispone di strumenti di protezione da fasi del ciclo economico avverso. La gestione di shock è affidata ai singoli stati membri, la cui capacità di intervento dipende dalle condizioni della finanza pubblica in quel momento: paesi con margini ampi possono offrire più protezione, paesi – come l'Italia – sempre vincolati da alti debiti pubblici rischiano di dover fare politiche procicliche e peggiorare ulteriormente le condizioni dei propri cittadini.

Si tratta allora di creare uno strumento europeo, complementare a quelli nazionali, per rispondere agli shock nei singoli paesi membri e in grado di evitare il contagio, proteggere i cittadini europei, limitare le tensioni sui bilanci nazionali in fasi negative del ciclo, perseguire maggiore rigore su conti pubblici nazionali. Si dovrebbe attuare con un bilancio sovranazionale che sia in grado, nell'eventualità di una crisi, di compensare la caduta della domanda aggregata stabilizzandone gli effetti. Il nuovo bilancio dovrebbe essere alimentato da risorse proprie europee e contributi nazionali di ampiezza adeguata (ben superiori a quelli previsti nell'attuale Quadro finanziario pluriennale) e in grado di indebitarsi.

Il trasferimento di parte della funzione di stabilizzazione a un budget sovranazionale potrebbe inoltre giustificare un più stringente controllo sovranazionale (assistito eventualmente anche dalla condizionalità nell'utilizzo dei fondi UE¹) e il rispetto quasi automatico del pareggio di bilancio a livello nazionale; ciò consentirebbe di ridurre, nel medio-periodo, i debiti pubblici nazionali rendendo meno vulnerabili i paesi membri.

¹ In un contesto in cui l'economia di un paese membro può essere stabilizzata con risorse europee, è giustificato condizionare l'utilizzo di queste al rispetto delle regole.

B) Il completamento del mercato unico

Le ragioni per una maggiore integrazione dei mercati risiedono in primo luogo nel ritardo che gli stati nazionali, e l'UE nel suo complesso, stanno accumulando in tema di investimenti in innovazione rispetto a Cina e Stati Uniti. I paesi membri, complice la disciplina sugli aiuti di Stato, sono impegnati a evitare di farsi concorrenza tra di loro; ma il terreno cruciale della concorrenza non è più il confronto tra imprese italiane e francesi, spagnole e bulgare, ma quello tra grandi gruppi cinesi, americani e, si spera in futuro, europei. Nella classifica delle prime 30 aziende più innovative nel 2018, la rivista Forbes include una sola azienda europea (Hermes), e sono soltanto 16 le aziende europee comprese tra le prime 100. Di queste, solo una (Luxottica) è italiana². La classifica è dominata da aziende americane e asiatiche, non esclusivamente cinesi. Le aziende europee sono leader in molte industrie di nicchia, ma sono generalmente in ritardo nella capacità di innovazione, soprattutto perché le loro dimensioni rimangono ridotte, le loro possibilità di investimento limitate, le condizioni di contesto competitivo ancora penalizzanti.

Un mercato unico dei capitali – argomento meno esposto alle sensibilità politiche dell'Unione bancaria perché non c'è un rischio per uno Stato di accollarsi i rischi di un altro – permetterebbe di ampliare le fonti di finanziamento per le imprese e farebbe affluire più capitali dai grandi fondi. Questi infatti devono oggi dialogare con 27 regolatori diversi e non riescono a vedere l'Europa come un unico mercato dove investire e cercare le opportunità migliori. La realizzazione di un mercato unico dei capitali è un processo articolato: il piano prevede 33 misure di riforma, incentrate su 20 diversi obiettivi in 6 aree, finalizzate all'integrazione dei mercati dei capitali nazionali e allo sviluppo degli investimenti transfrontalieri: si va dagli strumenti per finanziare l'innovazione, alle proposte per facilitare l'accesso al mercato dei capitali delle PMI, alle regole per gli investimenti in infrastrutture. La richiesta che viene dai cittadini italiani può essere veicolata verso l'Unione dei capitali che ridurrebbe la dipendenza dal sistema bancario da parte delle imprese e creerebbe i presupposti per una crescita, anche dimensionale. Creando, di fatto, più occupazione.

Spazi per maggiore integrazione si trovano anche nell'ambito del digitale. A maggio del 2015, la Commissione europea ha presentato la Comunicazione *A Digital Single Market Strategy for Europe* con l'obiettivo di definire una *road map* di iniziative legislative e regolamentari per arrivare a un mercato unico digitale. Ciò trae origine dallo sviluppo esponenziale dei servizi digitali – e-commerce su tutti – e dalla consapevolezza che le regole esistenti hanno dato origine a 28 diversi mercati. La frammentazione del mercato non permette ad aziende europee di raggiungere dimensioni comparabili a quelle americane, che possono contare su mercati interni ben più vasti e integrati dove sfruttare le economie di scala che si aprono attraverso le reti di connessione. Secondo la rivista Forbes, tra le prime 15 aziende dell'economia digitale ben 14 sono americane; la quindicesima è un'azienda indiana.

² <https://www.forbes.com/innovative-companies/list/#tab:rank>

Ci sono aree dove soltanto l'integrazione può essere efficace e rispondere al bisogno di protezione che emerge dai sondaggi: si pensi, ad esempio, alla cybersecurity, con i rischi globali che vanno gestiti con un approccio coordinato e un flusso di informazioni agile. Con circa 20 miliardi di apparecchi connessi nel mondo, la velocità di propagazione di un attacco cibernetico è tale per cui soltanto sistemi di protezione efficaci e tempestivi possono avere qualche possibilità di resistenza: secondo un recente rapporto, il costo dei crimini digitali in Europa è superiore ai 150 miliardi di dollari all'anno ed è destinato ad aumentare³.

Il terzo tassello mancante del mercato unico è quello dell'energia. L'Europa dipende molto dalle importazioni di energia. Più del 60 per cento del fabbisogno energetico dei Paesi dell'Eurozona dipende dalle importazioni, con il petrolio in una posizione preponderante (dati 2016); l'energia rappresenta oggi quasi un quinto di tutto l'import del continente, con un costo di circa 400 miliardi di euro l'anno. Buona parte del surplus commerciale derivante dalle esportazioni nette del settore manifatturiero europeo copre il deficit derivante da questa costosa bolletta energetica. L'attuale Commissione ha fatto della creazione di un'unione energetica uno dei suoi obiettivi principali, fissando cinque obiettivi: i) garantire l'approvvigionamento di tutti i tipi di fonti energetiche (petrolio e gas in primo luogo); ii) sviluppare un mercato energetico integrato e competitivo; iii) promuovere l'efficienza energetica; iv) ridurre le emissioni di anidride carbonica; v) sostenere l'innovazione nel settore energetico europeo. Continuare nell'integrazione dei mercati ridurrebbe i costi di approvvigionamento e aumenterebbe la sicurezza del continente, e dell'Italia in particolare.

C) Strumenti diretti per sostenere la crescita economica

Durante l'ultimo quinquennio c'è stata una attenzione crescente al tema degli investimenti sostenuti attraverso programmi europei, in particolare con un aumento della capacità operativa della Banca Europea per gli Investimenti. Ma è evidente che la percezione dei cittadini, in particolare italiani, è stata quella di una Europa "cattiva", che chiede austerità ma non offre crescita.

In questa crescente domanda di un'Europa che fornisca maggiore crescita e sicurezza economica, è tempo di dotare le istituzioni sovranazionali di strumenti più potenti per favorire gli investimenti, visto il calo costante che si è registrato sugli investimenti pubblici nazionali in questi ultimi 10 anni. Si tratterebbe di autorizzare una emissione di debito pubblico sovranazionale (Eurobond), di ammontare limitato (diciamo fino al 3 per cento del PIL dell'Eurozona), con una scadenza medio-lunga (10-15 anni). In questo modo, l'Europa si doterebbe di circa 500 miliardi di euro di risorse per finanziare grandi reti infrastrutturali europee, università e centri di ricerca paneuropei.

³ <https://www.mcafee.com/enterprise/en-us/assets/reports/restricted/rp-economic-impact-cybercrime.pdf>

D) Una politica industriale paneuropea

Una quarta azione possibile, che risponderebbe alle richieste dei cittadini, è la realizzazione di una politica industriale paneuropea. Per troppo tempo le regole europee sono state disegnate per limitare la concorrenza tra aziende europee, all'interno dell'Europa, con la convinzione che il mercato di riferimento fosse quello continentale. Nel frattempo, i governi di paesi come la Cina sono intervenuti massicciamente per creare grandi operatori su scala mondiale; altri, come gli Stati Uniti, hanno iniettato risorse ingenti (circa 1000 miliardi di dollari) per salvare alcune industrie che non avrebbero retto l'urto della grande recessione.

Le modifiche delle regole sugli aiuti di Stato che permettano la creazione di campioni europei è la strada per una politica industriale che faccia dell'industria europea un concorrente per gli anni a venire. Avere dei campioni europei permetterebbe alle filiere sottostanti di svilupparsi, per cui anche in quei paesi che non fossero in grado di far nascere delle concentrazioni ci sarebbe uno sviluppo adeguato.

Peraltro, il consolidamento di campioni europei permetterebbe di sviluppare in casa tecnologie e continua innovazione, dando anche una risposta in termini di sicurezza e protezione dell'impronta digitale. Tra un modello americano, dove i dati sono in mano a poche grandi imprese private, e il modello cinese dove i dati sono in mano allo Stato, cioè al Partito al potere, si potrebbe sviluppare una via europea alla protezione digitale: una rete di aziende europee, tecnologiche, in parte partecipate dal settore pubblico ma che operano secondo le regole del mercato.

L'UE ha certamente un'immagine appannata. Gli italiani riconoscono che l'Europa rappresenta un valore positivo, soprattutto se si guarda alla storia, al passato del nostro Paese. La permanenza nell'Unione non pare in discussione ma ci si sente poco ascoltati, marginali. Solitamente quando si parla di Europa si fa riferimento alle 3 P: Pace, Prosperità, Protezione, ma nelle opinioni dei cittadini la pace è un fatto acquisito e dato per scontato; la prosperità è un sogno, perché ci consideriamo in declino rispetto alle altre potenze del mondo; la protezione non sempre viene garantita, e la delusione aumenta a fronte del significativo aumento delle aspettative. Insomma, in Italia l'Europa appare in mezzo al guado. È necessario un nuovo racconto e, perché no, un nuovo mito fondativo.