

I dossier de [lavoce.info](http://lavoce.info)

25 marzo 2017



[lavoce.info](http://lavoce.info)

## L'EUROPA CHE VOGLIAMO

Quanta Europa può tollerare l'Europa? – Dani Rodrik .....	3
L'Unione che verrà – Massimo Bordignon .....	5
Le cinque ipotesi di Juncker sul futuro d'Europa – Lucia Serena Rossi .....	7
L'Europa federale può non essere un superstato – Francesco Daveri e Mariasole Lisciandro .....	9
Perché va difesa l'Europa della concorrenza – Michele Polo .....	11

## L'EUROPA DEI POPOLI

I diritti umani possono attendere. Anche nella Ue – Maurizio Ambrosini .....	14
Sempre più Erasmus – Maria De Paola e Davide Infante .....	16

## L'EUROPA DELLA MONETA UNICA

Unione bancaria: un'altra delusione europea – Angelo Baglioni.....	20
Tutto quello che c'è da sapere su Target2 – Andrea Terzi.....	22
Chi vuole uscire dall'euro passi prima alla cassa – Andrea Terzi .....	24
Torna in scena lo scontro sul debito greco – Nicola Borri.....	27

## I FONDI PER L'INTEGRAZIONE EUROPEA

Così i fondi Ue hanno mitigato la crisi – Silvia Merler.....	30
Poca redistribuzione nel bilancio comunitario – Paolo Pasimeni e Stéphanie Riso	33

# L'EUROPA CHE VOGLIAMO



# Quanta Europa può tollerare l'Europa? \*

Dani Rodrik

*La costruzione dell'Europa si è basata fin dall'inizio su una teoria "funzionalista" secondo cui all'integrazione economica sarebbe seguita quella politica. Ha funzionato fino alla scelta di creare il mercato unico. Ora rappresenta una sfasatura insostenibile.*

## Sessanta anni di Comunità europea

L'Unione Europea celebra in questo mese il sessantesimo anniversario del Trattato di Roma, con il quale venne istituita la Comunità economica europea. I motivi per festeggiare sono indubbiamente tanti. Dopo secoli di guerre, sconvolgimenti politici e uccisioni di massa, per l'Europa si è aperto un periodo di pace e di democrazia. L'Ue ha accolto al suo interno undici paesi dell'ex blocco sovietico, guidando con successo la loro transizione verso l'era post comunista. E, in un'epoca di disuguaglianze, gli stati membri vantano il più basso divario reddituale rispetto a qualunque altro paese del mondo.

Oggi, però, l'Unione è intrappolata in una profonda crisi esistenziale e il suo futuro appare alquanto incerto. I sintomi sono visibili ovunque: dalla Brexit agli intollerabili livelli di disoccupazione giovanile in Grecia e Spagna, dall'indebitamento e dalla stagnazione che affliggono l'Italia all'ascesa dei movimenti populistici, fino a una reazione di rifiuto nei confronti degli immigrati e dell'euro.

Per tutte queste ragioni, il **libro bianco** sul futuro dell'Europa del presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker non poteva arrivare in un momento migliore. Juncker delinea cinque possibili percorsi: proseguire con l'agenda attuale, concentrarsi solo sul mercato unico, consentire un'Europa a più velocità, ridimensionare l'agenda, o puntare all'ambizioso obiettivo di un'integrazione omogenea e più completa.

Nella situazione attuale, Juncker non poteva esporsi più di così. Ciò non toglie, però, che il suo rapporto lasci delusi, poiché trascurava la sfida più importante che l'Ue dovrebbe affrontare e vincere.

Se si vuole che le democrazie europee tornino in salute, non può continuare a esserci una sfasatura tra l'integrazione economica e quella politica: o l'integrazione politica allunga il passo e raggiunge quella economica, oppure quest'ultima deve rallentare. Altrimenti, l'Ue resterà un organismo disfunzionale.

Di fronte a questa difficile scelta, c'è un'alta probabilità che gli stati membri assumano posizioni diverse lungo il continuum dell'integrazione politico-economica. Ciò significa che l'Europa deve sviluppare la flessibilità e i meccanismi istituzionali necessari per soddisfarle.

## Il grande limite della strategia funzionalista

Sin dagli albori, la costruzione dell'Europa si è basata su una teoria "funzionalista" secondo cui all'integrazione economica sarebbe seguita quella politica.

All'inizio la strategia ha funzionato: l'integrazione economica restava un passo avanti rispetto all'integrazione politica, ma non troppo avanti. Poi, dopo gli anni Ottanta, l'Ue ha fatto un salto nel buio, adottando un'ambiziosa agenda del mercato unico che puntava a unificare le economie europee, indebolendo le politiche nazionali che intralciavano la libera circolazione non solo di beni, ma anche di servizi, persone e capitali. L'euro fu la logica prosecuzione di questo programma. Fu una sorta di iper-globalizzazione su scala europea.

La nuova agenda era trainata da molteplici fattori. Molti economisti e tecnocrati pensavano che i governi europei fossero diventati troppo interventisti e che una profonda integrazione economica e una moneta unica avrebbero disciplinato gli stati. In quest'ottica, lo squilibrio tra la fase economica e quella politica del processo d'integrazione rappresentava una caratteristica, non un difetto.

Molti politici riconobbero che lo squilibrio poteva creare problemi, ma diedero per scontato che il funzionalismo alla fine avrebbe aiutato e che, nel tempo, si sarebbero sviluppate le istituzioni politiche quasi federali necessarie per sostenere il mercato unico.

Un'alternativa c'era. L'Europa avrebbe potuto incoraggiare lo sviluppo di un modello sociale comune parallelamente all'integrazione economica, che avrebbe reso necessaria l'integrazione non solo dei mercati, ma anche delle politiche sociali, delle istituzioni del mercato del lavoro e delle disposizioni fiscali.

La diversità tra i modelli sociali in Europa, unitamente alla difficoltà di raggiungere un accordo su regole comuni, avrebbe posto un freno naturale al passo e all'estensione dell'integrazione.

Lungi dall'essere uno svantaggio, ciò avrebbe offerto un'utile misura correttiva per una velocità e un'ampiezza dell'integrazione più auspicabili. Il risultato avrebbe potuto essere un'Ue più piccola e più profondamente integrata nel complesso; oppure un'Ue con lo stesso numero di membri di oggi, ma molto meno ambiziosa in termini di portata economica.

Ormai potrebbe essere troppo tardi per tentare un'integrazione fiscale e politica dell'Ue.

Meno di un europeo su cinque è favorevole alla cessione di poteri da parte degli stati-nazione che ne fanno parte.

Gli ottimisti diranno che ciò non dipende tanto da un'avversione in sé verso Bruxelles o Strasburgo, quanto dall'associazione del concetto di "più Europa" all'insistenza dei tecnocrati sul mercato unico e dall'assenza di un modello alternativo convincente. Forse i nuovi leader e le formazioni politiche emergenti riusciranno a elaborare un simile modello e a riaccendere l'entusiasmo per un progetto europeo riformato.

D'altro canto, i pessimisti sperano che, in qualche angolo nascosto dei corridoi del potere a Berlino e Parigi, economisti e avvocati stiano segretamente lavorando a un piano B da attuare il giorno in cui un allentamento dell'unione economica non potrà più essere rinviato.

\* La versione originale di questo articolo, in inglese, si trova su [Project Syndicate](#). Traduzione di Federica Frasca.

# L'Unione che verrà

Massimo Bordignon

*L'Europa torna a discutere di sé stessa. Se si ipotizzano forme diverse di integrazione, va evitato il rischio di ricadere nel modello intergovernativo. Mentre nell'Eurozona serve un equilibrio più ragionevole tra la necessità di ridurre i rischi e quella di consentire una crescita più omogenea.*

## Qualcosa si muove in Europa

A sessant'anni dalla nascita, l'Unione europea si trova di fronte a un passaggio fondamentale. Eventi come la Brexit, la crescita in molti paesi dei movimenti "sovranisti", anti Europa e anti euro, l'evidente incapacità di affrontare problemi collettivi (dalla crisi dei rifugiati al terrorismo), il nuovo orientamento dell'amministrazione americana stanno convincendo anche i più restii tra i leader europei che qualcosa vada fatto, e presto, per recuperare consensi al progetto. Anche perché i **sondaggi** mostrano che esiste ancora un notevole supporto al processo di integrazione europea tra le opinioni pubbliche nazionali, che però rischia di erodersi in fretta, senza risposte chiare da parte delle istituzioni europee.

La **lettera** del presidente del consiglio europeo Donald Tusk ai 27 leader politici nazionali, certamente concertata con le principali cancellerie europee, o il **discorso** di Mario Draghi in Slovenia sull'euro impressionano per il senso di urgenza e per l'ampia agenda politica che propongono. La stessa Commissione, pur nell'ambito degli stretti vincoli del trattato di Lisbona, ha recuperato capacità di iniziativa politica e presenterà a marzo un "Libro bianco" sul futuro dell'Unione e dell'area euro.

Naturalmente, nulla di quanto viene ora discusso verrà applicato prima della fine delle tornate elettorali del 2017 e i risultati del voto in Olanda, Francia, Germania e, forse, Italia condizioneranno l'evoluzione futura. Una vittoria di Marine Le Pen alle presidenziali francesi, per esempio, significherebbe probabilmente la fine dell'esperienza dell'Unione europea (e della moneta comune) come la conosciamo. Tolto questo caso, ancora ritenuto improbabile dai sondaggi, le cose si rimetteranno sicuramente in moto dalla fine dell'anno. Ma per andare dove, come e con chi?

## Verso una UE a cerchi concentrici

Un aspetto chiaro è che si va verso il superamento della visione della UE, iscritta nei trattati, "di un'unione sempre più stretta tra paesi". Naturalmente, la UE non è mai stata davvero tale; come nel caso di Schengen o dell'euro, diversi paesi in diversi momenti hanno deciso di non aderire a determinate politiche comuni. Ma l'ideologia e il disegno istituzionale sottostante sono sempre stati costruiti sull'assunto che, prima o poi, tutti i paesi membri avrebbero finito con il convergere su un modello uniforme di integrazione. L'eterogeneità nelle posizioni dei diversi paesi, a partire da quelli dell'Europa dell'Est, ha reso sempre più evidente che per salvare alcune delle conquiste fondamentali raggiunte sia necessario pensare a forme diverse

di integrazione.

Il modello istituzionale che si prefigura, dunque, più che a più velocità, è a più cerchi concentrici, dove tutti i paesi membri partecipano strutturalmente ad alcune politiche e solo alcuni ad altre. Come costruirlo sul piano istituzionale e come evitare il rischio di un'unione arlecchino, o un "club di club", che finisca con il rimettere in discussione anche quanto finora raggiunto, è parte del problema che dovrà essere affrontato. Il rischio più serio è che prevalga l'ipotesi di un modello più intergovernativo che comunitario, nonostante il primo abbia mostrato già tutti i suoi limiti.

Un secondo elemento è che si andrà verso un ripensamento dell'allocazione delle funzioni tra livello europeo e nazionale. L'attuale sistema sembra aver portato a un eccesso di regolamentazione europea su alcune politiche e viceversa a un'assenza di Europa su altri temi che i cittadini percepiscono come fondamentali, dalla sicurezza interna, alla difesa, all'immigrazione. In discussione è soprattutto la struttura del bilancio europeo (si veda il recente **rapporto** di Mario Monti) per la sua eccessiva rigidità, la mancanza di trasparenza nelle forme di finanziamento, l'incentivo perverso al "giusto ritorno" e per la prevalenza di spese, come nella politica agricola comune, che appaiono datate rispetto alla situazione attuale. Anche in questo caso, bisognerà vedere se l'ondata riformista e il ripensamento che comunque l'uscita del Regno Unito imporrà, riuscirà a superare le resistenze non solo dei singoli paesi, ma anche dei corposi interessi che sul bilancio europeo trovano una loro cospicua fonte di finanziamento. Bisognerà anche vedere se – e in che misura – il processo di revisione si estenderà al lato sociale, offrendo forme di sostegno europeo, in aggiunta a quelli nazionali, ai cittadini spaventati dalla globalizzazione.

C'è poi la questione di quali paesi dovranno integrarsi di più. L'area dei paesi dell'euro sembrerebbe l'ovvia candidata per formare una sub-unione maggiormente integrata; e non c'è dubbio che per mettere in sicurezza la moneta comune siano necessari passi ulteriori oltre a quelli già fatti, dal completamento dell'unione bancaria, all'introduzione di strumenti di stabilizzazione macroeconomica a livello europeo, a una maggiore capacità di spesa a livello centrale. Ma qui il conflitto tra i paesi e la divergenza tra le economie hanno condotto a una pericolosa impasse che impedisce di trovare un equilibrio più ragionevole tra la necessità di ridurre i rischi, a partire dal controllo delle finanze pubbliche, e quella di dividerli e consentire una crescita più omogenea all'area. Se non si riuscirà a risolvere questo problema, l'area dell'euro resterà a rischio e con essa l'intera costruzione europea.

*\*Massimo Bordignon è membro dell'European Fiscal Board*

# Le cinque ipotesi di Juncker sul futuro d'Europa

Lucia Serena Rossi

*Il 25 marzo si celebrano a Roma i 60 anni della firma del Trattato Cee. Il presidente della Commissione ha preparato un Libro bianco sul futuro della Ue. Cinque scenari su quello che può succedere. E anche sul fatto che non sarà la ri-nazionalizzazione a risolvere i problemi.*

## Cinque scenari per l'Europa

Il 1° marzo Jean-Claude Juncker ha presentato il **Libro Bianco sul futuro dell'Europa**. Juncker consegnerà ufficialmente il documento ai capi di stato e di governo che si riuniscono il 25 marzo a Roma per celebrare i sessanta anni dalla firma del Trattato Cee. Il documento individua le principali criticità dell'Unione: mercato unico e commercio, Unione monetaria, Schengen e migrazioni, politica estera e di sicurezza, bilancio dell'Unione e, più in generale, la capacità di ottenere risultati. Vengono poi illustrati, tenendo conto di queste, cinque possibili scenari per l'Unione europea, i quali sono per certi versi estremi, anche se si chiarisce che ulteriori percorsi potrebbero derivare dalla loro combinazione.

Il primo scenario (*"Avanti così"*) prevede un modesto approfondimento dell'integrazione attuale in tutti i settori considerati: l'UE avanzerebbe a piccoli passi, in un clima di "ordinaria amministrazione", sempre che gli stati trovino, di volta in volta, il consenso. Il secondo scenario (*"Solo il mercato unico"*) combina l'approfondimento di alcuni aspetti del mercato interno con la parziale ri-nazionalizzazione di alcune politiche, in particolare circolazione di persone e servizi, immigrazione, politica estera. Questo scenario assomiglia per certi versi all'Europa "all'inglese". In alcuni settori implicherebbe un salto indietro di trent'anni, che però non porterebbe a un ritorno ai "tempi aurei" del mercato unico di Jacques Delors, ma a un'integrazione estremamente squilibrata, certo non in grado di assicurare una crescita economica all'Unione nel suo insieme. Il terzo scenario (*"Chi vuole di più fa di più"*) è quello dell'integrazione differenziata, in cui chi vuole prosegue a passo deciso verso l'integrazione in tutti i settori, lasciando gli altri nella palude dell'"avanti così". Il quarto scenario, nonostante il nome attraente (*"Fare meno in modo più efficiente"*) prevede un'integrazione molto avanzata in certi settori (commercio internazionale, stabilità dell'euro, difesa, asilo e gestione frontiere), ma un alleggerimento dell'intervento europeo in aree come gli aiuti di stato e le politiche sociali e di occupazione. La ratio è quella che l'Unione rinunci alle competenze attualmente più "deboli", che non riesce a fare rispettare. Questo scenario, però, considerati i vincoli del patto di stabilità (che sarebbero probabilmente rafforzati), potrebbe creare una situazione molto difficile per i paesi più indebitati. Il quinto scenario (*"Fare molto di più tutti insieme"*) è un'idea di Unione federale, più coesa, che parla con una voce sola, in cui si attiva anche una funzione di redistribuzione. È l'ipotesi più efficace per risolvere i problemi sopra elencati, ma oggi anche la più irrealistica perché richiede una forte determinazione politica e la disponibilità a un sacrificio di sovranità che nessun governo sembra mostrare.

## Un invito a riflettere

Il Libro bianco è stato molto criticato: chi si aspettava proposte diverse per uscire dalla crisi è rimasto deluso, perché alcuni degli scenari prospettati finirebbero invece per acuirlo.

Nonostante il tono apparentemente neutrale con cui sono descritti, emerge chiaramente che non tutte queste strade portano a risultati soddisfacenti. Il primo scenario è evidentemente inadeguato, il secondo e il quarto rischiano di accentuare conflitti e disparità e il quinto può apparire un'utopia. Rimane il terzo, quello dell'integrazione differenziata. È ragionevole, perché chi non vuole avanzare non può bloccare gli altri, ma ha senso solo se riesce a innescare un più profondo processo di integrazione: se diventa, insomma, una preparazione allo scenario numero cinque.

Ci si può chiedere dunque che senso abbia avuto, per un politico di grande esperienza e sicuro europeismo come Jean Claude Juncker, presentare un ampio numero di scenari, la maggior parte dei quali non offre soluzioni vere alla crisi in atto. Credo che il vero scopo del Libro bianco non fosse quello di offrire formule risolutive, quanto piuttosto di costringere i capi di stato e di governo – ma anche l'opinione pubblica – a riflettere non solo sulle inadeguatezze dell'Europa attuale, che quindi non può limitarsi ad “andare avanti così”, ma anche sull'inadeguatezza di tante soluzioni di ri-nazionalizzazione che vengono sbandierate da molti politici. Se alcune delle soluzioni indicate sembrano assurde o inefficaci, forse è perché lo sono davvero. Il Libro bianco fa dunque emergere l'inadeguatezza di certe tesi politiche e accademiche e costringe a una riflessione che vada al di là degli slogan. Il suo valore, più che propositivo, è provocatorio. E se riuscirà a smuovere l'inerzia sorda e ipocrita di chi continua a fingere che vada tutto bene così, o la malafede di chi scarica tutte le colpe dei governi sull'Unione, sarà questo il vero lascito politico di Jean-Claude Juncker.

# L'Europa federale può non essere un superstato

Francesco Daveri e Mariasole Lisciandro

*Una federazione centralizzata e dirigista è davvero l'unica alternativa alla fine del sogno europeo? In realtà, si potrebbe riprendere l'idea di Europa federata, ma decentrata e minimalista, come proponeva Friedrich von Hayek negli anni Trenta.*

## Europa al bivio tra dissoluzione e centralizzazione

Il 25 marzo l'Unione europea compie sessanta anni. E non è mai stata così sotto torchio. Da anni i suoi critici ne richiedono la riforma o la dissoluzione. Le destre nazionaliste e le sinistre radicali chiedono di sottrarre potere a Bruxelles, capitale del potere tecnocratico e guardiana del grande capitale finanziario che vuole imporre riforme al welfare, rigore di bilancio e liberalizzazioni per ridarlo agli stati nazionali. Al ritorno degli stati nazionali sembra essersi rassegnato **anche il ministro delle Finanze tedesco Wolfgang Schauble** fino a ieri convinto sostenitore dell'Europa federale. I pochi sostenitori rimasti dell'utilità di un trasferimento di prerogative all'Unione per affrontare i problemi della sicurezza interna ed esterna e dell'immigrazione oltre che del rilancio economico e culturale della Ue battono mestamente in ritirata. Quello degli Stati Uniti d'Europa, il sogno di padri fondatori come Jean Monnet, Altiero Spinelli e Jacques Delors, sembra essere finito irrimediabilmente in un cassetto.

## Hayek: più Europa, meno Stato

Proprio ora invece potrebbe valere la pena di riconsiderare le idee europeiste alla luce di ciò che scrisse Friedrich von Hayek. Economista liberista ed esponente della scuola austriaca. Hayek coltivava un'idea di Europa federata ma anche decentrata e minimalista. Nel suo saggio "**Le condizioni economiche del federalismo tra stati**" (correvano l'anno 1939) descriveva i vantaggi di una Europa federale e democratica (quindi politicamente unita). Innanzitutto, la libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali avrebbe creato una dinamica competitiva forte e in grado di rendere inutili gli sforzi di regolamentazione e tassazione degli stati. E qui le idee di Hayek sono state realizzate – e con successo – con **l'affermazione e lo sviluppo del Mercato unico**. Secondo Hayek, poi, l'interventismo economico dei singoli stati (da lui temuto) sarebbe stato limitato da un'eventuale moneta unica. Non potendo perseguire politiche monetarie indipendenti, i governi non avrebbero più potuto manipolare la moneta per scopi protezionistici, con vantaggi per la collettività. E anche qui è arrivato l'euro, con esiti per ora controversi.

Ma per Hayek (e qui la realtà si è molto allontanata dai suoi auspici) l'integrazione economica avrebbe dovuto essere preceduta da un'unione politica federale fin da subito. L'emergere di un'Europa federale e democratica avrebbe, infatti, reso impraticabili molte delle forme di intervento pubblico nell'economia che, invece, per le dinamiche della politica nazionale portavano a troppa protezione, troppi ostacoli all'iniziativa privata e troppo stato. Lo stato federale sarebbe stato rappresentante di interessi ed elettori così variegati ed eterogenei da non riuscire a coordinare un intervento pubblico troppo intrusivo per i membri della federazione. Il che avrebbe naturalmente ridotto il perimetro dello stato. Da liberista, Hayek sosteneva che diminuire il più possibile lo spazio economico di manovra dei singoli governi avrebbe creato le condizioni per lo sviluppo economico. E benché la federazione che aveva in mente fosse non interventista e

minimalista, vedeva l'unione politica come presupposto indispensabile per lo sviluppo del progetto liberale.

### **L'Europa di Hayek, per andare oltre Monnet**

È evidente che la visione di Hayek ha poco in comune con il federalismo di Jean Monnet. Il quale pensava l'Europa come il risultato di un processo di integrazione per stadi che partisse dall'unione degli interessi economici ma nel rispetto (iniziale) della sovranità dei singoli stati membri. Per poi arrivare gradualmente a una federazione anche politica che avrebbe piano piano sottratto prerogative agli stati nazionali sotto la maschera dell'interesse economico. Le idee di Hayek non potevano trovare applicazione pratica negli anni Cinquanta. Dopo il fallimento del progetto della Comunità politica europea e della Comunità europea di difesa, la realizzazione di un'unione politica era impensabile. E così è stato. La Ue di oggi è il risultato dell'approccio pragmatico e funzionalista di Monnet. Siamo però arrivati a un punto in cui il funzionalismo economico **non funziona più**. In un clima di crescente scetticismo verso l'Europa, è improbabile che 27 stati europei si impegnino in un progetto politico. Ma se si volesse dare un contenuto pratico all'idea di Europa a più velocità che offra sicurezza e benessere economico ai suoi cittadini, è dalla riformulazione delle vecchie idee di Hayek su una federazione democratica, minimalista e decentrata tra i soli paesi che ci stanno che può nascere una possibilità per il futuro dell'Unione.

# Perché va difesa l'Europa della concorrenza

Michele Polo

*L'Europa ha svolto un ruolo importante per la modernizzazione del nostro paese, spingendoci verso una politica della concorrenza. Oggi queste politiche sono sul banco degli imputati, ma vanno difese. Mercati più concorrenziali sono un alleato dei consumatori, soprattutto di quelli a basso reddito.*

## La svolta degli anni Novanta

Nel valutare l'importanza della adesione italiana al progetto europeo, i temi dello sviluppo dei mercati e della concorrenza occupano un posto centrale. Sin dal Trattato di Roma, negli articoli 85 e 86, infatti, lo sviluppo di una politica della concorrenza veniva individuato tra i compiti cruciali per la creazione di un mercato unico all'interno dell'Europa e per la promozione del benessere dei consumatori.

Per molti anni, tuttavia, il nostro paese ha tardato a dotarsi di una legislazione di tutela della concorrenza, approvata solamente nel 1990, con la legge 287, a un testo definitivo coerente con le norme dei Trattati. La contemporanea creazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm) ha definito poi l'attore istituzionale cui l'applicazione pubblica delle norme è demandata.

Da allora l'attività dell'autorità antitrust italiana si è sviluppata con accelerazioni e momenti di difficoltà, in un sistema economico che tuttavia, soprattutto nei grandi comparti dei servizi, dimostrava tutta la sua estraneità alla logica della concorrenza, facendo dire a uno dei primi presidenti dell'Agcm di una faticosa azione "di profeti in terra di infedeli".

Assieme a questo passaggio importante, durante l'ultimo decennio dello scorso secolo, l'Unione europea ha promosso la liberalizzazione di alcuni grandi settori di pubblica utilità. La logica sottostante era basata sulla scomposizione verticale dei diversi segmenti, tra quelli che per loro natura erano monopoli naturali, tipicamente le grandi infrastrutture di trasporto dei servizi, e questi ultimi, che invece potevano essere aperti alla concorrenza. Separazione verticale, accesso non discriminatorio alle infrastrutture di rete, apertura della domanda hanno rappresentato i capisaldi su cui la Commissione europea ha emanato direttive quadro per i settori elettrico e del gas naturale e le telecomunicazioni, chiamando gli Stati membri a redigere un programma nazionale di liberalizzazione secondo una comune tabella di marcia. Il processo ha determinato l'apertura, alla fine degli anni Novanta, di questi settori, con una serie di riforme e di atti politici e amministrativi che hanno portato alla scomposizione dei precedenti monopoli pubblici verticalmente integrati e alla privatizzazione di una serie di attività. Autorità di regolazione settoriali sono state introdotte per la sorveglianza dei segmenti di mercato che rimanevano in regime di monopolio. L'Italia è stata molto spesso una apripista rispetto ad altri paesi europei nell'attuazione delle politiche di liberalizzazione. Da allora molte cose sono cambiate, il processo ha portato a modificare fortemente le strutture industriali dei settori di pubblica utilità, promuovendo efficienza e innovazione.

## Vantaggi per i consumatori

Se in alcuni mercati, in primo luogo le telecomunicazioni, i vantaggi delle liberalizzazioni in termini di prezzi, innovazione e sviluppo dei servizi sono sotto gli occhi di tutti, nell'ambito

dei settori energetici i benefici per il consumatore finale non sono sempre stati evidenti. Per l'importanza cruciale dei prezzi delle materie prime, che in fase di apprezzamento possono rendere impossibile cogliere il contemporaneo processo che fa diventare più efficienti i mercati sottostanti. E per il sovrapporsi alle politiche di liberalizzazione di quelle sui cambiamenti climatici, che hanno spinto a uno sviluppo accelerato degli investimenti in fonti energetiche rinnovabili attraverso il disegno di incentivi non sempre ben programmati e studiati. Pur con il conseguimento degli obiettivi europei in materia di clima, l'effetto di queste politiche di incentivazione ha messo i mercati elettrici di fronte a problematiche che non erano state pensate nella fase iniziale del loro disegno. Il grande sviluppo delle fonti rinnovabili pone infatti un problema di sostenibilità degli impianti tradizionali – che tuttavia restano necessari per garantire la sicurezza del sistema –, richiede nuove funzioni e investimenti nelle reti di distribuzione, impone un ridisegno delle regole di mercato per assicurare il bilanciamento in presenza di fonti intermittenti e non programmabili. In altri segmenti dei servizi, dagli ordini professionali al commercio a farmacie e taxi, la strada indicata dall'Europa, e riassunta nel quadro della direttiva Bolkenstein, ha trovato invece un terreno più accidentato, laddove gli interessi colpiti includevano una base di consenso e una capacità di lobby cui la politica non ha saputo opporre la difesa dei ben più estesi interessi dei consumatori.

Oggi, nel clima mutato che vede le politiche di liberalizzazione e concorrenza sul banco degli imputati, il ruolo importante che l'Europa ha svolto per la modernizzazione del nostro paese va difeso con forza. Le critiche alla globalizzazione, la mancata difesa delle fasce sociali che hanno sofferto nei grandi processi di redistribuzione delle produzioni e della ricchezza, non può far dimenticare come queste stesse categorie sociali sono state tra quelle che maggiormente hanno beneficiato, come consumatori a basso reddito, dei progressi del commercio internazionale e della concorrenza. L'attenzione a meccanismi di assicurazione sociale che garantiscano il reddito delle fasce sociali più deboli non deve oscurare il fatto che mercati più concorrenziali e moderni sono un alleato quando il reddito viene speso.

# L'EUROPA DEI POPOLI



# I diritti umani possono attendere. Anche nella Ue

Maurizio Ambrosini

*La libera circolazione delle persone è uno dei pilastri dell'Unione Europea. E l'affermazione dei diritti umani uno dei suoi valori fondativi. Eppure dal 2001 la politica verso l'immigrazione è gradualmente cambiata. E oggi un malinteso realismo politico la porta a negare i suoi stessi principi.*

## **Libera circolazione: un pilastro della Ue**

La costruzione europea ha sempre avuto nella libera circolazione delle persone uno dei suoi pilastri. Dapprima nei sei paesi fondatori, poi via via negli allargamenti successivi. La mobilità interna è stata però sempre accompagnata dalla chiusura verso l'esterno. Più blanda verso i paesi candidati all'ingresso, più rigida verso i cittadini dei paesi considerati estranei al progetto europeo.

Negli anni Duemila il nesso tra inclusione nell'Ue e ammissione nel sistema della libera circolazione ha rappresentato una forma di politica dell'immigrazione non dichiarata: l'Unione ha silenziosamente schiuso le frontiere ai paesi limitrofi, combinando l'apertura di quei mercati con la risposta ai propri fabbisogni occupazionali. Verso l'esterno si è invece rafforzata la logica della chiusura. Se si confrontano i dati sull'immigrazione di oggi con quelli di vent'anni fa, si nota come l'immigrazione extraeuropea sia relativamente calata a vantaggio di quella europea. In diversi paesi, tra cui l'Italia e la Spagna, la maggior parte degli immigrati sono europei. Gli Stati e le stesse organizzazioni sovranazionali incontrano però limitazioni nella capacità di governare le migrazioni internazionali: non possono bloccare, se non parzialmente, ricongiungimenti familiari, matrimoni, richieste di asilo.

E tuttavia, trasformandosi da semplice Comunità economica a progetto politico, l'Unione ha inalberato la bandiera dei diritti umani tra i suoi valori fondamentali. Il diritto di asilo, poi, ha sempre avuto uno statuto riconosciuto, che all'epoca della guerra fredda comportava ritorni politici e morali. Seppure tra resistenze e difficoltà, dapprima piccoli numeri di oppositori politici, poi negli anni Novanta i profughi delle guerre balcaniche hanno trovato accoglienza nell'Ue a varie riprese. Con gli accordi di Dublino i paesi che sopportavano il maggior carico hanno posto le basi per scaricare l'onere sui paesi periferici. Gli stati affacciati sul Mediterraneo, Italia in testa, sono sempre stati corridoi di transito e hanno probabilmente sperato di continuare a esserlo, eludendo gli accordi. Non avevano previsto che la cambiale presto o tardi sarebbe arrivata a scadenza.

## **Cosa cambia dopo il 2001**

Il cambiamento del quadro politico ha avuto un'accelerazione progressiva dopo il 2001. Gli attentati terroristici e i successi delle forze politiche anti-establishment hanno determinato un mutamento di approccio e di linguaggio. Un maggiore pessimismo sulla capacità di integrare i migranti ha portato sul piano interno a un diffuso rigetto del multiculturalismo e

all'enfasi sulla cosiddetta "integrazione civica": sostanzialmente, la richiesta ai migranti di dimostrare la volontà di integrarsi, soprattutto imparando la lingua del paese ricevente, i principi costituzionali e i passaggi storici salienti.

La Brexit ha vinto sostanzialmente sul tema dell'immigrazione, ma per gli elettori britannici anche gli europei del Sud e dell'Est in cerca di lavoro sono da respingere alle frontiere o far entrare con circospezione. Anziché essere considerati cittadini europei mobili, sono stati ricondotti allo status di immigrati indesiderati.

Negli ultimi anni guerre e repressioni alle porte dell'Europa hanno messo in marcia colonne di profughi: benché siano relativamente pochi quelli che riescono ad arrivare nella Ue (meno del 10 per cento dei migranti forzati del mondo), sono più che sufficienti a generare la paura dell'invasione. L'Ue e i governi nazionali hanno oscillato tra diversi approcci: la riaffermazione dell'ortodossia di Dublino; la relativa apertura nei confronti dei rifugiati siriani ed eritrei, soprattutto da parte della Germania; la costruzione dei muri e il blocco dei transiti da parte dell'Ungheria e di altri paesi; l'imposizione degli *hotspot* ai paesi di primo approdo, soprattutto Italia e Grecia, accompagnata dagli accordi per la ricollocazione di 160mila rifugiati tra i partner; l'esplicito rifiuto alla ricollocazione dei paesi del gruppo di Vysegrad, ma nei fatti anche di tutti gli altri; il ritorno delle regole di Dublino, a danno soprattutto dell'Italia. Così un'architettura istituzionale rigidissima sulle quote latte o sull'etichettatura dei prodotti, si è di fatto detta flessibile in materia di diritti umani fondamentali.

Una svolta per ora decisiva è avvenuta con il controverso accordo con la Turchia, che ha chiuso la rotta balcanica in cambio di consistenti aiuti economici e concessioni politiche, come la tolleranza nei confronti della sterzata autoritaria di Erdogan. Altre intese sono seguite, con il Niger e ora con la Libia, per bloccare la rotta del Mediterraneo centrale che arriva in Italia. Migranti e richiedenti asilo sono stati ri-etichettati in blocco come clandestini e la repressione dei transiti è diventata la soluzione agli arrivi dal mare. Senza ammetterlo ufficialmente, e anzi condannando le politiche varate da Donald Trump, l'Ue ha deciso di mettere in soffitta i propri principi umanitari. Ha organizzato una cintura di sicurezza ai suoi confini, scaricando su altri governi l'onere della repressione dei passaggi. Troppe elezioni sono alle porte, gli avversari del sistema hanno già vinto nel Regno Unito e un malinteso realismo politico spinge i governi ad adottarne la visione e le ricette. I diritti umani possono attendere, forse molto a lungo.

# Sempre più Erasmus

Maria De Paola e Davide Infante

*Il programma Erasmus è nato nel 1987. E mai come adesso c'è bisogno di ricordare le idee che lo hanno ispirato. Educare alla diversità sociale e culturale e creare una identità europea sono i suoi obiettivi principali. Per questo è utile allargarlo alle attività pre e post-istruzione universitaria.*

## Trent'anni di Erasmus

Il 26 gennaio 2017, in occasione del festeggiamento dei trenta anni di attività del programma Erasmus, la Commissione europea ha reso noti i **dati** relativi alla mobilità originata per il 2015. La cifra record di 678.047 partecipanti alle azioni del 2015 (+6 per cento rispetto al 2014) dimostra che Erasmus+ è uno dei programmi più popolari dell'Unione europea.

Il programma è nato per rispondere ai bisogni di mobilità e di un mercato del lavoro integrato dell'Unione europea e ha contribuito a realizzare un sistema di istruzione universitaria comune, introducendo per la prima volta quell'apparato sperimentale che ha poi costituito una delle basi della Dichiarazione di Bologna del 1989. Tra i principi fondativi della Dichiarazione ritroviamo infatti l'adozione di un sistema di lauree comparabili (in molti paesi europei diventato il 3+2), e di un sistema di crediti comune (il cosiddetto Ects), la promozione della cooperazione tra le università e di una dimensione europea nell'istruzione superiore (come doppie lauree, lauree congiunte, accordi inter-istituzionali).

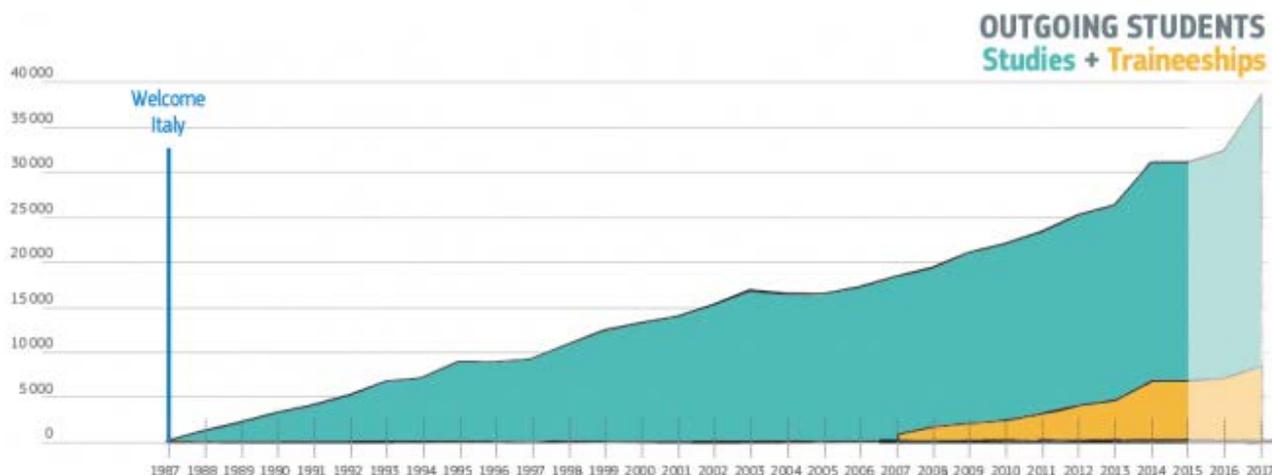
Lo sforzo della Commissione europea non si è limitato al sostegno della mobilità universitaria (alla quale è andato circa il 50 per cento del budget del 2015 destinato all'istruzione e alla formazione), ma ha allargato l'azione alle attività pre e post-istruzione universitaria, investendo risorse negli interventi finalizzati alla mobilità internazionale di studenti e docenti delle scuole superiori (13,5 per cento del budget 2015), nella formazione professionale (26,4 per cento), nell'educazione degli adulti (4 per cento) e nelle attività tran-settoriali (3,3 per cento).

Gli studenti italiani che nel periodo 1997-2017 hanno beneficiato del programma Erasmus sono circa 850mila, dei quali 478.900 sono universitari, 98.800 partecipanti allo scambio di giovani, 119.900 partecipanti a tirocini formativi, 126mila docenti, staff e giovani lavoratori, 9.600 volontari europei, 10.700 Erasmus Mundus studenti e staff.

## Come si forma l'identità europea

Un aspetto di particolare rilievo è che cresce la quota di studenti che si reca all'estero per effettuare un tirocinio (*traineeship*) presso un'impresa o istituzione internazionale (grafico 1). In forte aumento sono anche gli studenti delle scuole superiori e i giovani che partecipano a titolo individuale a prescindere dal loro livello di scolarizzazione (capitolo Youth).

Grafico 1



Fonte: The Erasmus+ Annual Report 2015. European Commission, 2017

Tra gli obiettivi del programma, infatti, non vi è solo quello di favorire la mobilità nell'ambito della formazione, ma anche quello di sviluppare una identità europea. L'idea di base è che grazie allo scambio si possa creare il senso di appartenenza a una comunità che vada oltre i confini nazionali. La comunicazione e la conoscenza sono visti come i veicoli essenziali per facilitare la fiducia e la lealtà nei confronti di altri gruppi sociali, diversi per tradizioni, cultura e lingua.

È difficile dire se il programma abbia avuto successo sotto questo aspetto, sia perché è complesso misurare "l'identità europea", sia a causa di problemi metodologici. Gli studi effettuati sono unanimi nel mostrare che i partecipanti hanno un maggior senso di appartenenza all'Europa rispetto ad altri gruppi della popolazione. I risultati sono invece più ambigui se si vuole indagare l'effetto prodotto dalla partecipazione al programma su questo sentimento. Mentre alcuni **studi** mostrano un effetto positivo, **altri** non riscontrano alcun cambiamento. D'altronde, anche l'assenza di impatto non costituisce un risultato particolarmente sorprendente: gli studenti universitari che vi partecipano provengono in genere da un background socio-economico relativamente avvantaggiato e con un senso di appartenenza all'Europa già piuttosto elevato.

Un effetto maggiore si potrebbe riscontrare includendo nel programma anche soggetti con background diverso. L'idea di portare l'Erasmus al di fuori dei confini dell'università, con l'allargamento del programma ad attività pre e post-istruzione universitaria, può essere utile perché se gli universitari sono un gruppo molto selezionato, gli studenti delle scuole superiori lo sono di meno. Allo stesso modo, mettere in contatto studenti stranieri con imprenditori e altri lavoratori non è importante solo in termini di prospettive occupazionali (tra gli studenti che svolgono un tirocinio all'estero uno su tre riceve un'offerta di lavoro dall'impresa ospitante), ma anche per estendere lo scambio e la comunicazione a diverse categorie della popolazione.

Erasmus si muove quindi nella giusta direzione. Serve però anche uno sforzo maggiore da

parte delle istituzioni nazionali. Ad esempio, le attività di tirocinio, pur se in crescita, in Italia restano limitate (nel 2014 erano circa il 15 per cento della mobilità complessiva) a causa dei vincoli imposti dalle offerte formative dei corsi di studio delle università italiane, che molto spesso non prevedono lo stage formativo all'interno dei curricula e la sua riconoscibilità in crediti formativi.

# L'EUROPA DELLA MONETA UNICA

# Unione bancaria: un'altra delusione europea

Angelo Baglioni

*L'unione bancaria rischia di diventare l'ennesima delusione europea: un progetto promettente, ma realizzato male e a metà, tra scarsa trasparenza e veti incrociati. È però uno dei fronti sui quali l'Europa deve progredire. Altrimenti, i movimenti anti-europei saranno più forti.*

## Perché l'unione bancaria

Nel mese di marzo si celebra il sessantesimo compleanno della Unione europea. Ma c'è poco da festeggiare: sappiamo che l'Unione non scoppia di salute, stretta tra la crescita dei movimenti politici ostili all'Europa e l'incombente trattativa che porterà all'uscita della Gran Bretagna. I motivi per i quali l'Europa è sempre meno popolare tra i suoi cittadini sono tanti. Tra di essi, vi è l'incapacità di portare a termine progetti di ampio respiro.

Uno di questi è l'unione bancaria. Quando nacque, a metà del 2012, la promessa dei governanti europei era ambiziosa: rendere il sistema bancario più solido, spezzare il circolo vizioso tra il rischio di insolvenza delle banche e quello del settore pubblico. A questo fine, bisognava realizzare tre cose: (i) una vigilanza uniforme sulle banche europee; (ii) un meccanismo nuovo e più efficiente per gestire i casi di crisi; (iii) un sistema europeo di assicurazione dei depositi. A cinque anni dall'avvio, il bilancio è deludente: la realizzazione del progetto è lacunosa e incompleta; gli obiettivi originali sono stati raggiunti solo in parte. Vediamo rapidamente perché (chi volesse saperne di più può leggere [qui](#)).

## Vigilanza unica

Il primo pilastro, il trasferimento della vigilanza bancaria dalle autorità nazionali alla Banca centrale europea, è quello più soddisfacente: è stato realizzato rapidamente, grazie a un notevole sforzo organizzativo delle istituzioni coinvolte. Tuttavia, anch'esso è fonte di contrasti e incomprensioni. La vigilanza europea è spesso **accusata** di non essere imparziale, di puntare il fucile sui rischi accumulati dalle banche italiane e di chiudere un occhio su quelli che si nascondono nei bilanci degli istituti tedeschi. Quale che sia la fondatezza delle accuse, la strategia di comunicazione della Bce, sul fronte della vigilanza, è talmente opaca e reticente da alimentarle, anziché fare chiarezza. Di recente, le lacune della vigilanza bancaria sono state stigmatizzate anche dal **Parlamento europeo**. Speriamo che la Bce non ignori il monito e si dia da fare per migliorare la sua trasparenza e la sua reputazione.

## Gestione delle crisi

Il secondo pilastro è quello che si è concretizzato nella tristemente nota direttiva sul bail-in (*Bank Recovery and Resolution Directive*). Anche qui, le intenzioni erano buone. Di fronte allo storico dilemma se lasciare fallire una banca, con tutte le conseguenze negative per il sistema, oppure salvarla facendo pagare il conto ai contribuenti, la direttiva ha introdotto una

terza via, che si chiama “risoluzione”: teniamo in vita una banca in crisi e rimettiamola in sesto, ma facciamo pagare qualche costo anche ai suoi azionisti e creditori, nonché ai suoi vertici. Peccato che il principio, di per sé giusto, sia stato applicato male: è entrato in vigore cogliendo tutti di sorpresa, perché nessuno si era curato di informare i risparmiatori; è stato applicato ai titoli bancari già emessi, quindi in modo retroattivo; ha coinvolto molti investitori al dettaglio. Le conseguenze sono quelle che sappiamo: confusione, proteste, ostilità verso l’ennesima regola europea incomprensibile alla maggioranza delle persone. Adesso si è trovato il modo di metterci una pezza: si chiama “ristoro”. Nelle pieghe della direttiva, si è trovata la regoletta che consente a un governo di intervenire a sostegno di una banca senza ricorrere al bail-in, ma applicando solo il suo fratello minore, che si chiama *burden-sharing*: in pratica un bail-in limitato alle azioni e obbligazioni subordinate. I risparmiatori al dettaglio, che si trovano in mano obbligazioni subordinate, possono essere parzialmente rimborsati, a patto che rinuncino a qualsiasi azione legale: così sta avvenendo per il Monte dei Paschi di Siena. Questa soluzione può andare bene per l’emergenza. Per il futuro, bisogna che le banche si dotino di un **cuscinetto** di passività, aggredibili dal bail-in prima delle altre, che siano vendute solo agli investitori professionali. Qualcosa si sta muovendo in questa direzione, ma nel solito stile europeo, cioè attraverso **nuove e complicate** regole, che entreranno in vigore tra qualche anno e saranno comprese in un periodo ancora successivo.

### **Assicurazione dei depositi**

Il terzo pilastro, la assicurazione europea dei depositi, è semplicemente inesistente, bloccato dai veti incrociati. Per realizzarlo, la Germania vuole che si metta un limite alla quantità di titoli di stato del proprio paese che una banca può detenere. Proposta fieramente avversata da altri paesi, con l’Italia in prima fila. Morale: non se ne farà nulla, almeno per ora.

# Tutto quello che c'è da sapere su Target2

Andrea Terzi

*Il fulcro di un'unione monetaria - e di ogni economia - è il sistema dei pagamenti. I saldi Target2 si limitano a registrare i movimenti della "moneta della banca centrale" nell'Eurosistema. Così non possono essere fonte di instabilità. Qualunque sia la loro dimensione.*

## **Pagamenti bancari e moneta della banca centrale**

Se per accertare il buon esito di un pagamento bancario è sufficiente dare un'occhiata ai movimenti sul conto corrente, la sua puntuale esecuzione è resa possibile da una più complessa operazione di regolamento tra la banca del pagante e quella del beneficiario. L'operazione richiede il buon funzionamento di quello che è il nocciolo duro di ogni economia e, in particolare, di un'unione monetaria: il sistema dei pagamenti.

In Europa, più di mille banche regolano i pagamenti di importo rilevante direttamente in "moneta della banca centrale" (Mbc) su una piattaforma chiamata Target2, gestita dall'Eurosistema, e più specificamente dal personale e dall'infrastruttura di Banca d'Italia, Deutsche Bundesbank e Banque de France, sulla quale transitano ogni giorno, in media, circa 2mila miliardi di euro, circa un quinto del Pil dell'area euro.

La Mbc che le banche si scambiano è un credito spendibile, in pratica una "banconota elettronica". La banca che deve regolare un pagamento la può ottenere in prestito da un'altra banca, se questa trova conveniente prestare ad altri la liquidità già ottenuta e non impiegata. Ma le banche nel loro insieme possono ottenere Mbc soltanto attraverso due canali: il rifinanziamento della banca centrale alle condizioni fissate dalla politica monetaria (a fronte di garanzie idonee); e gli acquisti di titoli di debito privato e pubblico da parte della banca centrale che, con il Quantitative easing, sono diventati sistematici da ottobre 2014. Si noti, infine, che anche il disavanzo pubblico crea Mbc, ma questa viene assorbita interamente dall'emissione di titoli di debito pubblico.

Il regolamento di un pagamento tra banche italiane in Mbc funziona pressappoco così. La banca A invia al sistema le istruzioni richieste per regolare un pagamento con la banca B. Se la banca A ha bisogno di fondi, la Banca d'Italia li mette a debito della banca A e li accredita alla banca B. Se poi B è disposta a concedere credito ad A a un tasso appetibile per la banca A, i fondi fanno il cammino inverso e tornano alla banca A che cancella il debito con la Banca d'Italia ed è ora indebitata con la banca B.

Se invece la banca B è in Germania, l'iter dell'operazione di pagamento è un po' più lungo. In questo caso, la Banca d'Italia presta fondi alla banca A, ma non può accreditarli direttamente alla banca tedesca. Ciò perché nell'Eurosistema ogni banca accede al sistema dei pagamenti attraverso la propria banca centrale nazionale, che per la banca tedesca è la Bundesbank. Dunque, non potendo accreditare gli euro alla banca B, la Banca d'Italia li accredita alla Bundesbank, che a sua volta li accredita alla banca B.

## I saldi Target

A fine giornata, il sistema calcola la posizione netta di ciascuna banca centrale nazionale con tutte le altre e il saldo viene assegnato al bilancio della Banca centrale europea. A ogni banca centrale nazionale viene dunque assegnata una posizione bilaterale netta (a credito o a debito) con la sola Bce. Questa posizione è il **saldo Target**.

Nel nostro esempio, il pagamento della banca italiana a quella tedesca dà luogo a una posizione debitoria della Banca d'Italia, e creditoria della Bundesbank, nei confronti della Bce. Se poi la banca tedesca presta i fondi alla banca italiana e gli euro tornano da dove erano venuti, i saldi Target della Bundesbank e della Banca d'Italia si azzerano.

Un altro tipo di pagamento che modifica i saldi Target è quello effettuato direttamente da una banca centrale nazionale che acquista (o vende) titoli operando con banche di un altro paese dell'euro. Se ad esempio la Banca d'Italia acquista titoli da una banca tedesca, regolerà il pagamento accreditando la Bundesbank, con le medesime conseguenze sul saldo Target dell'esempio precedente.

In altre parole, il saldo Target riflette il flusso netto cumulato dei pagamenti in Mbc che la banca centrale nazionale effettua e riceve, per proprio conto o per conto delle banche della propria giurisdizione. Un saldo negativo della Banca d'Italia indica creazione di Mbc che è finita alle banche degli altri paesi dell'euro. Un saldo positivo indica invece un afflusso di Mbc creata in una diversa giurisdizione. È dunque comprensibile il motivo per cui il saldo Target delle cinque banche centrali che hanno accesso alla piattaforma pur non facendo parte dell'Eurosistema (Bulgaria, Danimarca, Lituania, Polonia e Romania), non potendo creare Mbc in euro, non presenta mai un saldo negativo.

In ultima analisi, i saldi Target si limitano a registrare i movimenti di "moneta della banca centrale" nell'Eurosistema. Dunque, non possono essere fonte di instabilità, qualunque sia la loro dimensione. L'Eurosistema non pone limiti alla dimensione dei saldi delle singole BCN nel rispetto del principio, essenziale per la moneta unica, della perfetta fungibilità della MBC a prescindere dalla BCN che la ha creata. Un ampliamento dei saldi, tuttavia, può essere il sintomo di **altre problematiche**.

# Chi vuole uscire dall'euro passi prima alla cassa

Andrea Terzi

*Gran parte dell'allargamento del saldo Target2 della Banca d'Italia si spiega con gli effetti del Quantitative easing. Non nasconde dunque una fuga dal debito italiano. Se uscissimo dall'euro dovremmo ripagarlo? I problemi da affrontare sarebbero ben più complessi di quelli legati al suo rimborso.*

## Target2 di Banca d'Italia e Bundesbank

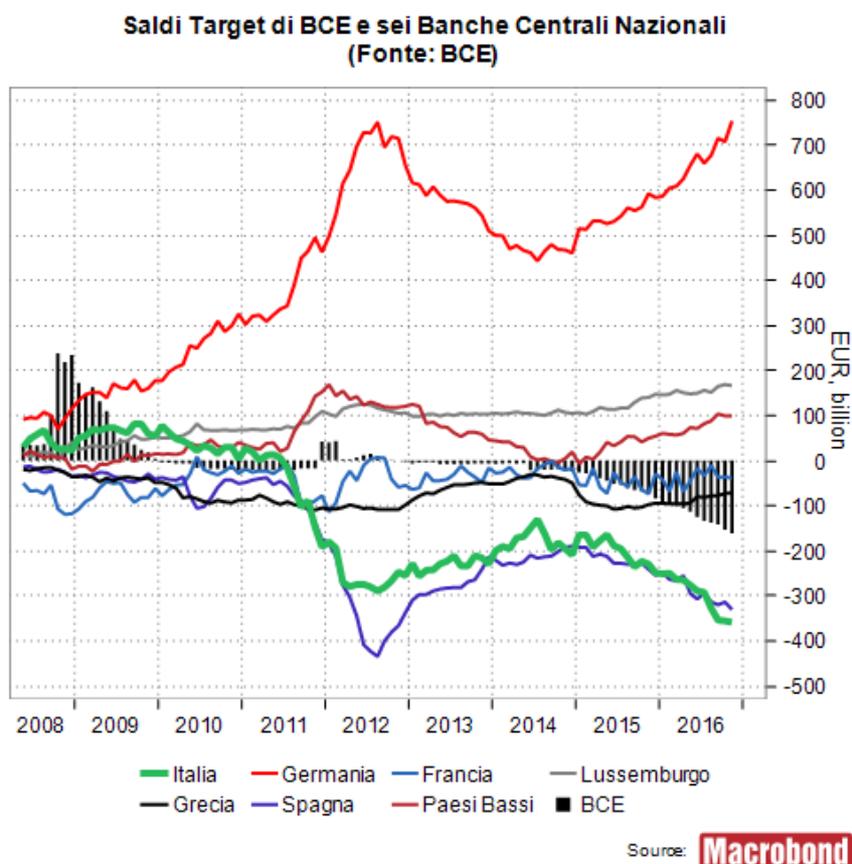
Si è acceso un vivace dibattito in seguito alla pubblicazione della **risposta** di Mario Draghi a due europarlamentari che, nell'ambito delle loro prerogative, avevano **domandato** alla Banca centrale europea una spiegazione dell'allargamento **dei saldi Target2**, una valutazione delle conseguenze e come sarebbero regolati i saldi nell'eventualità in cui un paese lasciasse l'unione monetaria.

Non è la prima volta che il tema, squisitamente tecnico, suscita preoccupazioni e affanni. La questione ricorrente è se l'ampliarsi delle differenze tra i saldi dei vari paesi nasconda un rischio crescente che qualcuno alla fine dovrà pagare. In quello negativo e in crescita della Banca d'Italia qualche osservatore ha ritenuto di vedere l'indizio di una massiccia fuga di depositi e di una imminente crisi bancaria nel nostro paese. Ma come stanno veramente le cose?

La figura 1 mostra l'andamento dei saldi Target di un numero selezionato di banche centrali nazionali. Il saldo della Banca d'Italia diventa negativo nella difficile estate del 2011 con l'esplosione del rischio di collasso della moneta unica e cresce fino a raggiungere, un anno dopo, i 289 miliardi di euro. In quei dodici mesi, le banche italiane avevano perso l'accesso al mercato monetario europeo e finanziavano lo spostamento di fondi verso gli istituti tedeschi rifinanziandosi con la Banca d'Italia. Il saldo Target della nostra banca centrale rifletteva dunque il flusso netto in uscita dalle banche italiane.

Poi arriva il cambio di regime del *"whatever it takes"* di Mario Draghi con l'introduzione delle *Outright Monetary Transactions*. Ritorna la calma sui mercati finanziari, si allontana il timore di un crollo dell'euro e il saldo Target gradualmente si riduce fino a raggiungere i 130 miliardi nella metà nel luglio 2014. A quel punto, cambia il mix di politica monetaria. Si riducono ancora i tassi ufficiali. Si assottiglia lo spread tra la remunerazione dei depositi (oggi uguale allo 0,40 per cento negativo) e il tasso sulle operazioni di rifinanziamento illimitato alle banche (oggi uguale a zero). Soprattutto, ha inizio il programma di acquisto di titoli privati e pubblici, altrimenti detto Quantitative easing, effettuati dalle banche centrali nazionali e in parte dalla Bce.

Figura 1



Il Qe fa crescere la liquidità delle banche per il valore dei titoli venduti (figura 2).

Contemporaneamente, i saldi Target si allargano di nuovo, ma le cause appaiono ben diverse da quelle del 2011–2012.

Le banche centrali nazionali (**More Target2 divergence: This time is different**) effettuano i propri acquisti prevalentemente sulle piazze finanziarie internazionali come Londra (che non ha accesso al Target), dove le controparti “accedono al sistema di pagamento Target2 soprattutto tramite la Deutsche Bundesbank”. Dunque, se Bce, Bundesbank e Banca d’Italia acquistano una quota importante di titoli da fondi e banche londinesi attraverso le banche tedesche (o lussemburghesi), cresce il credito sul saldo Target della Bundesbank e cresce il debito sul saldo della Bce e della Banca d’Italia. Questo contribuisce a spiegare gran parte del saldo Bundesbank (+754 miliardi a novembre 2016) e della Banca d’Italia (–355 miliardi), entrambi destinati a crescere ancora col Qe.

A ciò si aggiunga il fatto che l’eccesso di liquidità delle banche tedesche non viene prestato in Italia (o in Spagna) per due motivi. La liquidità, questa volta, è più ampia del fabbisogno perché cresce con gli acquisti delle banche centrali nazionali, non perché è sollecitata (come nel 2011–12) dal crescente fabbisogno delle banche nella cosiddetta “periferia”. E lo spread assottigliato tra rifinanziamento e mercato interbancario (unito agli effetti del requisito di copertura della liquidità) non dà alle banche con ampia liquidità incentivi sufficienti a offrirla sul mercato.

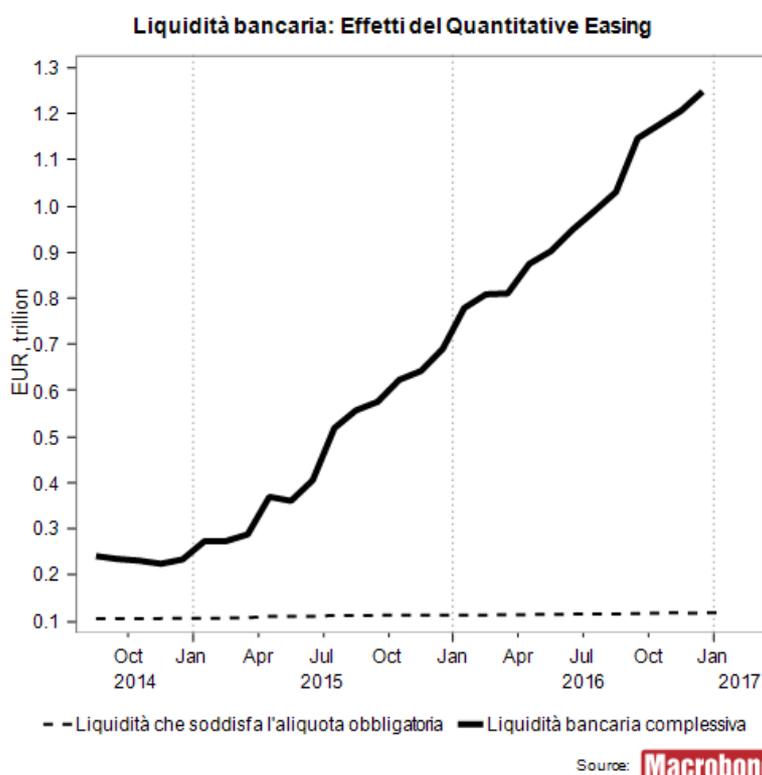
Ma gli acquisti della Banca d’Italia dall’estero nascondono una fuga dal debito italiano? Lo

spread Btp–Bund, che è rimasto sostanzialmente stabile nonostante le molte incertezze politiche, dice di no. E sulla base dei flussi cumulati della bilancia dei pagamenti **la Banca d'Italia rileva** che “non vi sono significativi disinvestimenti da titoli pubblici italiani da parte di non residenti” aggiungendo un altro tassello alla spiegazione del saldo Target: i crescenti acquisti di fondi comuni e titoli esteri da parte delle famiglie e delle banche italiane.

### **Che tipo di debito è un saldo Target negativo?**

Il saldo della Banca d'Italia indica la creazione di moneta della banca centrale finita in altri paesi dell'euro. Non è un debito del governo, né delle banche italiane, né, evidentemente, è un debito che la nostra banca centrale dovrà eventualmente saldare (così come non deve “rimborsare” le banconote emesse), almeno finché la Banca d'Italia è parte dell'Eurosistema. I saldi potrebbero diventare oggetto di disputa esclusivamente nel caso di una vera e propria secessione di un paese. Poiché non esiste (come è comprensibile in un'unione monetaria) una procedura di uscita dall'euro, è difficile fare previsioni su un evento che potrebbe sfociare in una aspro scontro internazionale. E comunque, dovesse l'Italia secedere dall'euro, i problemi sarebbero ben più complessi di quelli legati al rimborso dei saldi Target. Alla domanda di come i saldi sarebbero regolati, Draghi ha dato una risposta formalmente corretta: andrebbero regolati integralmente. Ma come? Nessuno lo sa.

**Figura 2**



# Torna in scena lo scontro sul debito greco

Nicola Borri

*Fondo monetario e paesi europei litigano di nuovo sul piano di finanziamenti alla Grecia. È molto probabile che anche questa volta si arriverà a un accordo. Ma l'esperienza del salvataggio greco dovrebbe convincere l'Europa a rafforzare le proprie istituzioni per affrontare un futuro non semplice.*

## **Dalla tragedia alla telenovela**

Più che di tragedia greca, sarebbe meglio parlare di telenovela. Mi riferisco all'ultima impasse nell'erogazione di finanziamenti alla Grecia da parte dei paesi europei nel contesto del terzo bail-out del 2015. Come **solo pochi mesi fa**, il motivo del contendere è sempre lo stesso. I paesi europei, in primo luogo la Germania, ritengono condizione necessaria la partecipazione del Fondo monetario internazionale, oltre all'approvazione di una serie di riforme strutturali. Solo la partecipazione del Fondo, secondo questi paesi, può garantire controlli adeguati. Per la Germania, il rischio è che le verifiche siano affidate invece alla Commissione europea, dove i falchi delle riforme sarebbero in minoranza. Per parte sua, il Fondo ritiene irrealistiche sia le condizioni poste dai paesi europei in termini di surplus di bilancio futuri, sia le stime di crescita e fabbisogno. In breve, vorrebbe un accordo che, in cambio di un sostanziale taglio del debito nei confronti dei paesi europei, vedrebbe la Grecia impegnarsi con ancora più decisione nelle riforme strutturali, con l'approvazione immediata di una serie di "clausole di salvaguardia" e provvedimenti che diventerebbero operativi nel momento stesso di chiusura del piano di bail-out.

L'esito più probabile è un accordo a metà strada tra le posizioni di Fondo e dei paesi europei. Dopo tutto, le distanze non sono molto grandi. Ad esempio, il Fondo ritiene credibili surplus di bilancio pari all'1,5 per cento del Pil, contro il 3,5 per cento dei paesi europei. E, se le distanze in tema di riduzione del debito sono maggiori, è pur vero che quest'ultimo deve essere ripagato solo tra molti anni. A spingere verso un accordo è anche il timore che la "questione greca" irrompa nel dibattito politico della lunga stagione elettorale che si sta per aprire in Europa.

## **Una riforma strutturale per l'Europa**

Se l'esito più probabile è quindi positivo, l'evoluzione della "telenovela" greca è l'occasione per alcune riflessioni.

In primo luogo, seppure spesso bistrattato, l'euro ha un valore anche per i partiti che lo criticano aspramente. Syriza è stata a un passo dal portare la Grecia fuori dell'area euro, godendo di un ampio appoggio popolare ottenuto con il voto del referendum del luglio 2015. Tuttavia, ha preferito la giravolta politica e la difficile strada delle riforme e della svalutazione interna perché i costi, soprattutto in termini di stabilità del sistema bancario e garanzia di accesso al mercato dei capitali, sono maggiori dei benefici. Chi in Italia favoleggia dei benefici

di un ritorno alla lira dovrebbe riflettere.

Secondo, le riforme strutturali sono l'unica via per una crescita sostenibile. Chi sostiene il contrario vende fumo. Tuttavia, le riforme dispiegano i propri effetti su un orizzonte di tempo medio-lungo, mentre nel breve hanno importanti effetti redistributivi che comportano costi per alcune categorie di cittadini. Perché le riforme abbiano un appoggio popolare, non devono lasciare troppi cittadini in difficoltà e devono essere introdotte in maniera graduale, ma con impegni credibili e difficilmente violabili. Ad esempio, oggi la Grecia utilizza circa l'11 per cento del Pil per coprire il disavanzo annuale del sistema pensionistico, contro il 2,5 per cento circa dei paesi dell'Eurozona. Se questi numeri spiegano perché i paesi europei chiedono maggiore incisività nella riforma delle pensioni, è anche comprensibile la difficoltà del governo greco che deve gestire un sistema ereditato da un passato scriteriato e con pensioni medie comunque molto basse.

Terzo, il Fondo monetario dei prossimi anni sarà sempre meno euro-centrico. Da un lato, è probabile che l'amministrazione Trump spinga per un disimpegno degli Stati Uniti. Dall'altro, cresce il peso dei paesi emergenti e della Cina.

L'Europa deve perciò imparare a risolvere al suo interno i problemi della Grecia, ma anche quelli delle sue banche, dei debiti pubblici nazionali o dei flussi migratori, con una profonda riforma delle sue istituzioni. Il passaggio sarà difficile e offrirà il fianco ai movimenti populistici che puntano ad aumentare il proprio consenso al costo di minare le fondamenta dell'Unione. Quanto all'attuale impasse sui finanziamenti alla Grecia, è giusto quindi concludere con "molto rumore per nulla"? Forse sì, ma come Europa dobbiamo sicuramente imparare da quanto accaduto in Grecia, per rafforzare le nostre istituzioni e intraprendere quelle riforme strutturali che devono garantire una maggiore, e più inclusiva, crescita non solo in Grecia, ma anche nel resto del continente.

# I FONDI PER L'INTEGRAZIONE EUROPEA

# Così i fondi Ue hanno mitigato la crisi

Silvia Merler

*Nata negli anni Ottanta, la politica europea di coesione aiuta lo sviluppo economico delle regioni più svantaggiate. Un obiettivo raggiunto anche durante crisi. Le province a cui sono stati assegnati i fondi hanno visto crescere il loro reddito pro-capite più velocemente.*

## A che servono le politiche di coesione

L'idea di convergenza economica è al cuore dell'integrazione europea. Nata negli anni Ottanta, la politica europea di coesione ha proprio lo scopo aiutare lo sviluppo economico delle regioni più svantaggiate, affinché il loro reddito pro-capite possa avvicinarsi al reddito medio UE. L'obiettivo è ancora più rilevante oggi, alla luce della crisi economica e dello scetticismo nei confronti delle politiche europee che ne sembra derivare. Ma quale è stato il ruolo dei fondi UE per la convergenza durante la crisi?

Per cominciare, vediamo se negli ultimi quindici anni c'è stata convergenza in termini di reddito pro-capite a livello regionale. Per capirlo, guardiamo alla correlazione tra la crescita del reddito pro-capite e il suo livello iniziale. L'idea è semplice: la teoria economica ci dice che affinché ci sia convergenza, le regioni inizialmente più povere dovrebbero crescere più in fretta di quelle ricche, quindi la correlazione tra le due variabili dovrebbe essere negativa.

**Tabella 1** – Stima della beta-convergenza a livello regionale

	EA11	EU14	EA	EU
2000-2014	.0003 [.0026]	.0006 [.0021]	-.012*** [.0027]	-.0220*** [.0015]
2000-2007	-.0154*** [.0031]	-.0136*** [.0025]	-.0282*** [.0032]	-.0275*** [.00183]
2007-2014	.0148*** [.0049]	.0137*** [.0039]	.0071 [.0046]	-.0177*** [.0026]

Standard error tra parentesi. Significatività dei coefficienti: 1 per cento (\*\*\*), 5 per cento (\*\*) e 10 per cento (\*)

Per la UE nel suo complesso, il risultato è confortante: tra il 2000 e il 2014, sembra esserci stata convergenza nel reddito pro-capite, a un tasso di circa il 2 per cento all'anno. Ma questo non vale per le regioni nell'area euro, dove la crisi pare aver arrestato la tendenza alla convergenza osservata nel periodo 2000-2007.

## Un ruolo positivo nella crisi

Questo però non ci dice che ruolo abbiano avuto durante la crisi i fondi per la convergenza economica (cosiddetti “Obiettivo 1”), che l’UE assegna alle regioni il cui reddito pro-capite sia inferiore al 75 per cento della media europea.

Le statistiche regionali UE sono organizzate secondo una classificazione gerarchica in tre livelli di aggregazione. Per esempio per l’Italia, il primo livello considera macro-aree (Nord-Ovest, Nord-Est e così via), il secondo livello comprende le nostre regioni e il terzo livello le province.

Per decidere quali regioni abbiano diritto ai fondi, l’UE guarda al reddito del livello regionale Nuts2, quindi quello intermedio: li ottengono perciò tutte le regioni Nuts2 il cui reddito sia inferiore al 75 per cento della media europea, le altre no. Ma all’interno delle regioni che ricevono fondi, potrebbero però esserci province (Nuts3) “ricche” che non li otterrebbero se il criterio di decisione fosse basato sul loro reddito. Viceversa, all’interno di regioni “ricche” potremmo individuare alcune province “povere” che avrebbero diritto ai fondi se fossero assegnati sulla base del loro reddito e non su quello della regione di appartenenza.

Questa regola ci dà l’opportunità di fare un esperimento, usando due gruppi di province con caratteristiche simili, ma dove solo alcune ricevono i fondi. Il primo comprenderà le province il cui reddito individuale è inferiore al 75 per cento della media europea, ma che appartengono a regioni “ricche” e quindi non ricevono fondi. Del secondo gruppo faranno parte le province il cui reddito individuale è inferiore al 75 per cento della media europea, ma rientrano in regioni “povere” e quindi ricevono fondi.

La cosa importante è che entrambi i gruppi sono formati da province relativamente “povere” – il cui reddito è al di sotto del 75 per cento della media europea – ma solo uno riceve i fondi. Confrontando i due gruppi, possiamo capire meglio quale sia stato l’effetto dei fondi europei per la convergenza. Durante la crisi, il reddito pro-capite delle province che hanno ricevuto i fondi è cresciuto più in fretta rispetto a quanto accaduto in quelle con un livello di reddito comparabile, ma senza accesso ai fondi. Al tempo stesso, nelle province con diritto ai fondi sembra esserci stata convergenza: il reddito di quelle relativamente più povere è cresciuto più rapidamente (o diminuito meno rapidamente) rispetto alle province relativamente più ricche. Il risultato ha implicazioni molto importanti. Suggestisce che i fondi UE abbiano giocato un ruolo importante durante la crisi: hanno aiutato la convergenza nelle aree che li hanno ottenuti, soprattutto se si confrontano con province dal livello di reddito comparabile, ma che non hanno ricevuto i fondi.

Il risultato è valido non solo a livello aggregato UE, ma anche per le province dei paesi dell’area euro che sono stati più colpiti dalla crisi economica. In un periodo in cui la validità e il merito delle politiche europee sono spesso criticati e in cui gli europei sembrano essere sempre più scettici sugli effetti economici dell’integrazione europea, è un messaggio molto significativo.

*Per una discussione più approfondita della metodologia e dei risultati, il paper originale può essere scaricato [qui](#).*

# Poca redistribuzione nel bilancio comunitario

Paolo Pasimeni e Stéphanie Riso

*Il futuro dell'Europa si gioca anche sulla riforma del bilancio comunitario. In quale direzione? Oggi, il suo impatto redistributivo e di stabilizzazione è minimo e dovuto in larga parte alla progressività delle entrate. Sul lato delle uscite vanno mantenuti i capitoli di spesa preassegnati.*

## Analisi del bilancio comunitario

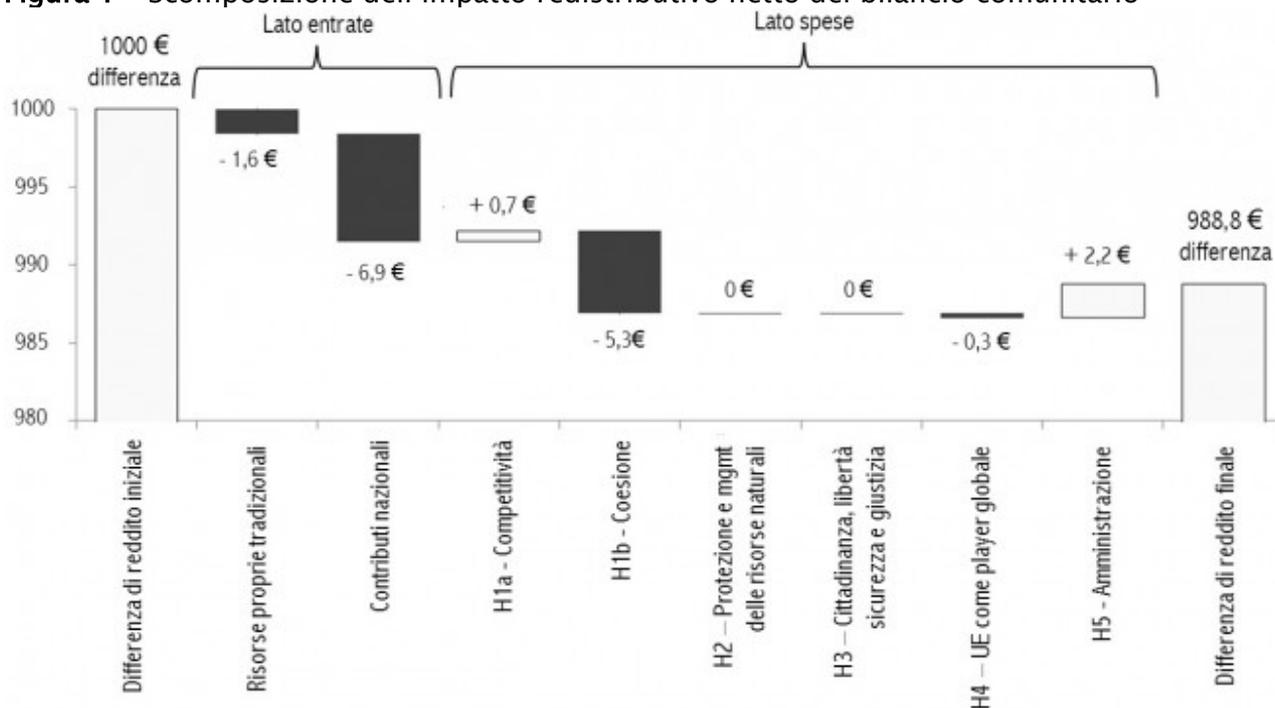
La riforma del bilancio comunitario e del prossimo quadro finanziario pluriennale sarà uno degli appuntamenti più importanti per definire il futuro dell'Unione Europea. Questo nostro **contributo analitico misura** fino a che punto il bilancio comunitario svolge una funzione redistributiva e di stabilizzazione macroeconomica. Per redistribuzione intendiamo la riduzione delle differenze fra diversi livelli di reddito pro-capite dei 500 milioni di cittadini dell'Unione, operata attraverso il bilancio comunitario; per stabilizzazione la riduzione delle variazioni nel reddito pro-capite da un anno all'altro.

Innanzitutto, il bilancio comunitario rappresenta circa l'1 per cento del Pil dell'UE, una proporzione molto piccola se confrontato con altri bilanci federali (negli Stati Uniti è all'incirca il 20 per cento). Di questo 1 per cento, circa l'80 per cento ritorna agli stessi stati da cui proviene attraverso i vari capitoli di spesa.

**Andando oltre** l'analisi contabile dei flussi, **si può verificare** che l'impatto redistributivo netto è piuttosto piccolo: per ogni mille euro di differenza in reddito pro-capite fra cittadini dell'Unione, il bilancio comunitario contribuisce a ridurne 11. Per avere un termine di paragone, negli Usa l'effetto è 40 volte superiore. Nel nostro caso, il lato delle entrate ha un impatto maggiore (8,5 euro) rispetto a quello della spesa (2,7 euro).

La figura 1 poi riporta la scomposizione dell'effetto complessivo in base ai vari capitoli di spesa e alle diverse fonti di entrate del bilancio comunitario.

**Figura 1** - Scomposizione dell'impatto redistributivo netto del bilancio comunitario



La principale fonte di redistribuzione è nel lato delle entrate ed è il contributo che gli stati pagano in base al proprio Pil. Segue la politica di coesione sul lato delle uscite. Infine, alcuni capitoli di spesa, come le spese amministrative e le spese in competitività (programma quadro per la ricerca, per esempio) hanno un effetto redistributivo negativo, anche se minimo.

L'effetto di stabilizzazione macroeconomica del bilancio comunitario è anch'esso molto scarso: una riduzione media del reddito pro-capite di 1.000 euro in un dato anno viene compensata solo per 8 euro. Per avere un termine di paragone, negli Stati Uniti il bilancio federale assorbe 253 dollari, cioè un effetto stabilizzatore trenta volte maggiore. La fonte principale di stabilizzazione nel bilancio comunitario è anche in questo caso dal lato delle entrate ed è il contributo che gli stati membri pagano in base al proprio Pil.

### Gli effetti dei correttivi

Il bilancio europeo ha una serie di meccanismi correttivi che permettono ad alcuni stati di ridurre il contributo che versano alle finanze comunitarie. Il più noto è il cosiddetto "sconto britannico": introdotto nel 1985, è una riduzione che il bilancio comunitario applica al contributo totale che il Regno Unito dovrebbe in teoria pagare in base ai parametri comuni. Anche altri paesi, come Germania, Olanda, Austria e Svezia, godono di una riduzione sul contributo dovuto per finanziare lo sconto britannico. Olanda e Svezia ricevono poi dei pagamenti forfettari che ne abbassano il contributo basato sul Pil. Germania, Olanda, Austria e Svezia, infine, pagano una quota ridotta, rispetto agli altri stati, del contributo nazionale basato sull'Iva.

La somma di tutti questi meccanismi correttivi, negoziati nel corso degli anni e dei vari cicli di

programmazione del quadro finanziario, riduce i contributi al bilancio. Ciò ha ovviamente un impatto sulla capacità redistributiva e di stabilizzazione del bilancio comunitario.

Poiché la capacità redistributiva e stabilizzatrice del bilancio è già molto limitata, l'impatto dei meccanismi di correzione, seppur piccolo, la riduce in modo comunque significativo: i flussi fra paesi sono ridotti del 5 per cento, l'effetto redistributivo del 10 per cento e l'effetto di stabilizzazione del 14 per cento.

L'importanza di questi risultati dipende dall'importanza che si vuole attribuire alla funzione del bilancio. Se è considerata rilevante, allora vanno fatte alcune considerazioni:

Innanzitutto, sul lato delle entrate, la riforma del sistema di risorse proprie dovrebbe guardare con una certa cautela la sostituzione del contributo pagato dagli stati in proporzione al proprio Pil con altre forme di tassazione, in quanto è la principale fonte di progressività, redistribuzione e stabilizzazione del bilancio.

Dal lato delle spese, poi, un aumento del peso relativo dei capitoli di spesa non-preassegnati a scapito di quelli preassegnati (in genere, i fondi della politica di coesione) ridurrebbe ulteriormente il già minimo effetto redistributivo del bilancio comunitario.

\* Le opinioni espresse in questo articolo sono esclusivamente degli autori e non possono essere attribuite alla Commissione europea.