

Marco Buti e Marcello Messori¹

L'integrazione economica europea dopo la guerra: come riprendere il cammino²

1. Dalla pandemia alla guerra: risposte economiche diverse a due crisi esistenziali

Next Generation – EU (NGEU) ha creato l'aspettativa che l'Unione europea (UE) sia in grado di produrre un cambiamento di paradigma nel processo di integrazione dell'area, ossia una risposta coesa e solidale ben diversa da quella fornita rispetto alla crisi finanziaria globale e alla crisi dei debiti sovrani. Nella definizione dell'allora ministro delle finanze tedesco, Olaf Scholz, NGEU è stato visto come un potenziale momento hamiltoniano. Questa visione ha alimentato la speranza di un irreversibile cambiamento nella *governance* economica europea.

¹ Rispettivamente, Capo di Gabinetto del Commissario per l'Economia, e Professore (Poste Italiane Chair) di European Economic Governance presso la Luiss. Le tesi qui esposte non coinvolgono le istituzioni di appartenenza.

Il lavoro è frutto delle discussioni che si sono svolte nell'ambito del Gruppo Europa di Astrid. Questo Gruppo è articolato in nove sottogruppi e si avvale del contributo di numerosi esperti di varie discipline rilevanti per lo studio dei problemi europei. L'impostazione del lavoro è stata specificamente discussa con Giuliano Amato, Franco Bassanini, Pier Paolo Benigno, Massimo Bordignon, Vieri Ceriani, Paolo Costa, Claudio De Vincenti, Paolo Guerrieri, Pippo Ranci e Gian Luigi Tosato. Un ringraziamento particolare va, poi, a Franco Bassanini e Gian Luigi Tosato che hanno letto e commentato una precedente versione dello scritto.

² Il lavoro è parte di un progetto di ricerca sul *policy mix* e i beni pubblici europei, che i due scriventi stanno svolgendo nell'ambito del Gruppo Europa di Astrid in cooperazione con altri studiosi. I primi risultati, oltre a essere sintetizzati in articoli de *il Sole – 24 Ore*, sono stati sviluppati in vari lavori. Basti qui il riferimento a: M. Buti e M. Messori, "The role of central fiscal capacity in connecting the EU's domestic and global agendas", *STG Policy Papers*, School of Transnational Governance, June, Issue 2022/13, pp. 1-11; trad. it. in *Astrid Rassegna*, n. 7, 2022, pp. 1-12; M. Buti e M. Messori, "A central fiscal capacity to tackle stagflation", *VoxEu*, 3 October, pp. 1-5; trad.it. in *Astrid Rassegna*, n. 15, 2022, pp. 1-9; M. Buti e M. Messori, "A central fiscal capacity in the EU Policy Mix", *CEPR, Discussion Paper Series*, n. 17577, October, 2022, pp. 1-30.

NGEU offre effettivamente l'opportunità per ricreare la fiducia tra paesi come preconditione del superamento di quel prioritario vincolo imposto dalla responsabilità/riduzione del rischio, che aveva portato alla paralisi decisionale nell'euro area (EA) e nella UE durante il periodo successivo alla crisi finanziaria globale. Posto che i maggiori beneficiari – Italia in testa – sappiano rispettare gli impegni specificati nei loro Piani di ripresa e resilienza (PNRR), si creeranno le condizioni per approdare ad una maggiore solidarietà/condivisione del rischio fra gli stati membri dell'area. NGEU può, così, rappresentare il primo passo per la creazione di una capacità fiscale centrale (CFC) permanente che meglio articoli il coordinamento verticale fra politiche fiscali nazionali e politica fiscale accentrata.

Per giunta, seguendo sempre tale ottica positiva, NGEU può conciliare una più equilibrata agenda domestica con l'agenda internazionale della UE. La realizzazione di un *policy mix* più equilibrato fra politiche fiscali (nazionali e accentrata) e politica monetaria apre l'opportunità per ridurre la dipendenza della UE e, in particolare, dell'EA dalla domanda non europea, ossia è in grado di superare la dipendenza della crescita europea dal traino delle esportazioni nette. Infatti, la parziale centralizzazione della politica fiscale tende a: comportare l'emissione di un'attività finanziaria europea a bassa rischiosità ("*safe asset*"), che può rafforzare il ruolo internazionale dell'euro e sviluppare i mercati finanziari dell'area; convogliare risorse ingenti (pubbliche e private) sulla transizione 'verde' e su quella digitale, fermo restando l'obiettivo di una migliore inclusione sociale; valorizzare i punti di forza europei (regolamentazione, *welfare*), allargando gli spazi della UE nella *governance* economica globale.

In questa visione positiva dell'evoluzione della UE, la palla è posta nel campo dei paesi più vulnerabili, anche perché beneficiari di una quota preminente dei finanziamenti europei nella forma sia di prestiti che di trasferimenti. Il buon utilizzo delle risorse comunitarie mostrerebbe alla Germania e ai paesi 'frugali' che il varo di NGEU è stato un buon investimento. L'efficace esecuzione dei PNRR, necessaria per l'accesso alle risorse del più importante programma di NGEU (ossia *Recovery and Resilience Facility*), diventerebbe una condizione essenziale per tradurre la 'grossa una tantum' di NGEU in un cambiamento di paradigma nella UE.

Il rimbalzo economico più rapido del previsto, realizzato da molti paesi della UE nel corso del 2021, e la tenuta delle produzioni europee per buona parte del 2022, sono parse avvalorare tale ottimistica visione. Per giunta, lo *shock* esistenziale dovuto alla guerra russa ai confini orientali della UE avrebbe potuto rappresentare un ulteriore stimolo per l'effettuazione di quel salto di qualità nell'integrazione dell'area europea da sostanziare mediante la creazione di una comunità della sicurezza e della difesa e

mediante una politica energetica comune. Purtroppo, questa auspicabile evoluzione sta incontrando rilevanti ostacoli. In quanto segue, si mirano a esaminare tali ostacoli in un'ottica prevalentemente economica e a giustificare perché una realizzazione di successo di NGEU nei vari paesi europei – a cominciare dai più vulnerabili – continui a rappresentare una condizione necessaria ma non sufficiente per un radicale progresso nella *governance* economica della UE.

2. Perché la guerra non ha condotto ad un salto in avanti nell'integrazione?

L'inattesa persistenza delle rotture indotte dalla pandemia nelle catene internazionali del valore e, soprattutto, l'ulteriore *shock* sistemico legato alla guerra appena ricordata hanno causato cambiamenti così radicali nello scenario internazionale e nelle stesse dinamiche interne della UE da rendere più difficile il processo di attuazione di NGEU e, al contempo, da far emergere ulteriori problemi macroeconomici e microeconomici che richiedono risposte *ad hoc*. Le novità hanno riguardato variabili strettamente economiche, ma anche – se non soprattutto – variabili geo-strategiche e politico-istituzionali.

Il tentativo è di toccare tutti e tre questi ambiti perché siamo consapevoli che, oggi, i problemi economici sono spesso sovradeterminati da variabili meta-economiche. L'obiettivo resta, però, quello di usare un più ampio spettro di strumenti per meglio affrontare i temi economici di fondo. E' quindi scontato iniziare dalle *ragioni economiche* dei cambiamenti esterni e interni alla UE. Tali ragioni possono essere sintetizzate in quattro punti.

Innanzitutto, come lo *shock* pandemico, anche quello energetico ha avuto carattere esogeno (e, dunque, è simmetrico), ma ha prodotto impatti asimmetrici nei singoli stati membri della UE. In particolare, lo *shock* energetico sta avendo effetti asimmetrici a causa del diverso grado di dipendenza energetica nazionale e, soprattutto, a causa della specifica dipendenza dei vari paesi europei dalle importazioni di energia dalla Russia. Tuttavia, a differenza dello *shock* pandemico, i diversi *mix* energetici nazionali e la maggiore vulnerabilità energetica della UE rispetto ad altre aree internazionali (USA) hanno finora ostacolato risposte centralizzate e univoche di *policy* e hanno indotto iniziative molto differenziate fra i diversi sistemi economici dell'area.

In secondo luogo, la stagflazione incombente nella UE e nell'EA sta determinando una politica monetaria sempre più restrittiva da parte della Banca Centrale Europea (BCE) e delle banche centrali di paesi UE non-euro al fine di contrastare, almeno in modo indiretto, la dinamica inflazionistica innescata dal lato dell'offerta. Questo processo sta

creando vincoli più stringenti alla gestione delle politiche fiscali nazionali. Per giunta, l'ipotesi di accrescere la spesa a livello comunitario (sulla scia di NGEU) è difficilmente giustificabile sotto il profilo macroeconomico. Tale eventuale incremento di spesa si porrebbe come uno stimolo alla domanda aggregata in una fase, in cui il problema è rappresentato da una contrazione dell'offerta aggregata.

In terzo luogo, fin dal 2014-15, la BCE aveva insistito con le altre istituzioni europee perché mettessero in campo strumenti centralizzati espansivi di politica fiscale e non lasciassero l'onere della stabilizzazione e dello stimolo alla sola politica monetaria. Nell'attuale situazione la stessa BCE ha, invece, fortemente ridimensionato il proprio messaggio: i suoi vertici fanno prevalere inviti alla prudenza nella gestione dei bilanci pubblici nazionali e raccomandano il graduale adeguamento alle regole fiscali.

Infine, va sottolineato che le istituzioni europee e i responsabili delle politiche nazionali hanno riconosciuto che la pandemia ha prodotto *shock* sia da domanda che da offerta; tuttavia, sotto il peso dell'emergenza, essi hanno essenzialmente agito come se la pandemia fosse uno *shock* da domanda. Il grosso delle risorse nazionali è stato utilizzato per trasferimenti alle imprese e alle famiglie, senza contrastare quell'incipiente crisi da offerta che è stata poi rafforzata dagli effetti della guerra russa in Ucraina. L'inattesa persistenza delle rotture nelle catene internazionali del valore è, con alta probabilità, anche l'effetto di questa parzialità nel pur positivo *policy mix* messo in atto durante la pandemia.

Un primo esito di tali fattori economici risulta evidente. L'invasione russa dell'Ucraina non ha solo segnato la fine delle politiche espansive nella UE, ma ha anche impedito il mantenimento del 'metodo' che era alla base del nuovo *policy mix* adottato come risposta alla pandemia: la ricerca di un equilibrato coordinamento orizzontale e verticale fra variabili monetarie e fiscali. Vi è tuttavia anche un esito economico più profondo e, forse, meno evidente. Almeno *prima facie*, la pandemia non ha messo in questione il modello produttivo dei paesi europei, ancora incentrato sull'attività industriale e manifatturiera e sui servizi a essa legati. Combinandosi con l'accorciamento strutturale nelle catene internazionali del valore e con l'acuirsi dei conflitti geopolitici (cfr. qui di seguito), la crisi energetica ha reso invece insostenibili sistemi produttivi energivori e trainati dall'esportazioni soprattutto verso la Cina. Ne deriva che, di per sé, le ragioni economiche impongono un ripensamento del modello di attività prevalente nei maggiori paesi della UE.

Passando ora alle *ragioni geo-strategiche*, va ricordato che la risposta alla pandemia aveva anche l'ambizione di riconciliare agenda domestica e agenda esterna della UE.

L'obiettivo era il ritorno a relazioni internazionali in grado di far ripartire quel 'giuoco a somma positiva' che aveva caratterizzato, nonostante un'inadeguata regolamentazione, sia il multilateralismo pre-trumpiano che la globalizzazione pre-pandemica. Anche se nella versione meno *naïf* o – se si preferisce – più aggiornata riassumibile nell'espressione "autonomia strategica aperta", queste due componenti della geo-strategia europea sembravano offrire un credibile quadro di riferimento per una stabile *governance* globale. Visto il grado di interpenetrazione dell'economia mondiale, l'ipotesi di disgregazione dei pur fragili equilibri multilaterali era vista come un evento estremo (una 'Brexit globale') piuttosto che come un possibile ritorno alla 'guerra fredda'. L'invasione russa dell'Ucraina e la risposta dell'amministrazione Biden in termini di sicurezza nazionale hanno, viceversa, fatto sì che tale visione diventasse irrealistica e hanno saldato la guerra ai confini orientali dell'Unione europea con il latente ma pericoloso confronto fra USA e Cina sul futuro di Taiwan.

L'esito del nuovo quadro geopolitico è che non vi sono più spazi per quel confronto multipolare che, pur scontando una forte competizione tecnologica e dinamiche strategiche conflittuali fra i principali attori, si basava su una cooperazione di fondo. In una prospettiva di insanabile conflitto bilaterale fra USA e Cina, che si estende dalla tecnologia alla geopolitica, la UE perde l'attrattività data dal suo modello di integrazione che sarebbe in grado di garantire fattori di cooperazione (regole, tutele sociali, protezione ambientale) in un quadro multilaterale. La nuova strategia internazionale implica l'affermarsi di "giuochi a somma zero", basati sulla sola logica di potenza, o su "giuochi a somma negativa", connotati da una spirale perversa in cui il risultato finale aggregato è negativo, o addirittura su "giuochi a somma ultra-negativa", in cui – alla fine – nessuno dei contendenti è in grado di trarre un guadagno netto neppure a livello individuale. La spinta economica verso un cambiamento del modello di attività della UE viene, perciò, rafforzata dalle variabili geo-strategiche

L'esame delle *ragioni politico-istituzionali* interne alla UE fa emergere almeno tre fattori che rafforzano ulteriormente la conclusione appena raggiunta.

Innanzitutto, l'incombere di vincoli economici e geopolitici più stringenti avrebbe dovuto sollecitare risposte innovative da parte delle istituzioni europee e ulteriori progressi nella cooperazione fra stati membri. Purtroppo, ciò non è avvenuto. In particolare, va sottolineata l'inefficacia di quell'asse Berlino-Parigi-Bruxelles che aveva, invece, funzionato in modo ottimale durante l'elaborazione di NGEU. Sul versante della collaborazione fra stati membri, va riconosciuto che l'asse franco-tedesco sta segnando il passo. Le debolezze interne ai due paesi hanno accentuato le difficoltà per l'assunzione di decisioni coraggiose (perché positive nel lungo periodo

ma non nel breve). In questo senso, pur nella consapevolezza che molte delle attuali distorsioni sono un lascito di scelte passate, va riconosciuto a Merkel di aver utilizzato l'approssimarsi della scadenza del proprio mandato per porre gli interessi europei comuni al di sopra di quelli nazionali di breve periodo. L'indebolimento delle *leadership* nei principali stati membri della UE rende difficile proseguire oggi in tale solco. Mario Draghi ha, sia pur faticosamente, fornito un rilevante contributo per una parziale convergenza politica nella gestione della crisi energetica; tuttavia, i frutti concreti devono ancora concretizzarsi in decisioni specifiche.

In secondo luogo, pur se pressoché inevitabile sotto la pressione della pandemia, la scelta di utilizzare quasi per intero le risorse proprie della UE (nel caso di NGEU) e le garanzie derivanti dai bilanci nazionali (nel caso di SURE) per legittimare la creazione di debiti centrali ha costretto le istituzioni europee a sacrificare il finanziamento di iniziative europee comuni a vantaggio della massimizzazione dei trasferimenti a favore degli stati membri.

Infine, oltre a sommarsi a scelte di politica fiscale nazionale orientate nella stessa direzione, la minore attenzione per iniziative comuni è stata rafforzata dal carattere temporaneo degli interventi di emergenza e, al contempo, ha rafforzato la natura *una tantum* di NGEU. Non va, al riguardo, dimenticato che i cosiddetti paesi 'frugali' della UE hanno subordinato la loro approvazione di questa prima forma di CFC alla condizione che si trattasse di un progetto circoscritto nel tempo (2021-2026) e irripetibile; un progetto del genere disincentiva però, quasi per definizione, la fattibilità e l'efficacia di interventi comuni. L'accento posto sulla temporaneità dell'emissione di debito comune ne ha anche ridotto l'attrattiva per i gestori dei portafogli finanziari, che continuano ad associare il debito europeo ai debiti sovrani nazionali con l'effetto di indebolirne la liquidità e di peggiorarne le condizioni di emissione.

3. Come costruire le risposte di policy

La considerazione, che si può trarre dall'analisi del precedente paragrafo, è che le difficoltà di elaborare una risposta europea comune all'attuale crisi economico-sociale vanno al di là delle dinamiche politiche interne europee. Il combinato disposto della crisi energetica nella UE e del dualismo conflittuale fra USA e Cina a livello internazionale ha messo in crisi quell' "Energy-Industrial Complex" con servizi ancillari e con il traino delle esportazioni nette, su cui si è basata la struttura economica nazionale e la prosperità di molti dei principali paesi della UE. Per di più, ciò è avvenuto senza che vi fossero le condizioni per costruire, nel breve termine e in forma cooperativa, un nuovo *business model* europeo.

Di fronte a problemi di tale portata, una prospettiva economica di *status quo* o di *meddling through* non è proponibile per la UE. Un'opzione del genere accentuerebbe i conflitti latenti fra gli stati membri e condannerebbe l'economia e la società europea all'impotenza e a un connesso declino nel nuovo quadro geopolitico dominato dai pericolosi conflitti tecnologici e strategici fra USA e Cina. La UE ha spazi attivi di ripartenza, sebbene accidentati. Al fine di cogliere le opportunità economiche pur se sotto il vincolo delle sfide politico-istituzionali, è però necessario scrollarsi di dosso il mero rimpianto per il supposto e mancato 'Eden' del post-pandemia. Come si è sopra indicato, alcune delle attuali strozzature di offerta sono il frutto delle risposte fornite dal pur positivo *policy mix* di quella fase. Inoltre, e soprattutto, l'attuale scenario è notevolmente diverso da quello direttamente derivante dalla pandemia. Oggi, occorre definire un nuovo modello di attività per l'economia della UE. Si tratta, quindi, di cogliere le differenze rispetto al recente passato e di valutare quali siano gli strumenti di *policy* da porre in campo nell'attuale situazione.

Innanzitutto, è necessario ammettere che la prospettiva di una ricorrenza di NGEU (un NGEU 2.0) non si è materializzata. Oggi, gli obiettivi economici e sociali essenziali rimangono quelli di realizzare le trasformazioni poste al centro del programma della Commissione europea fin dal 2019: la transizione digitale, quella 'verde' e l'inclusione sociale. Tuttavia, questi obiettivi economici non si possono realizzare mediante stimoli, incentrati più sul lato della domanda che dell'offerta e finanziati dalle ingenti risorse europee disponibili specie negli stati membri più fragili. Si tratta, viceversa, di attuare tali transizioni e di assicurare una coesione sociale inclusiva grazie al superamento degli imponenti ostacoli creati dai colli di bottiglia dal lato dell'offerta aggregata e dovuti, più specificamente, alle drammatiche strozzature poste dai vincoli energetici e dal problematico e limitato accesso a un numero crescente di materie prime essenziali per le produzioni innovative. Va assicurato un sostegno quantitativo all'offerta aggregata che si basi su una sua radicale ricomposizione qualitativa e che renda possibili aggiustamenti alternativi rispetto alla compressione della domanda aggregata o all'accentuarsi dell'inflazione.

Al riguardo la strada, che la UE è sollecitata a percorrere, è particolarmente complessa a causa dell'addensarsi di vecchi e nuovi *trade off*. Le considerazioni appena fatte mostrano l'acuirsi sia dei contrasti macroeconomici fra controllo dell'inflazione e sostegno della crescita, sia dei contrasti microeconomici fra ricerca dell'efficienza e crescenti esigenze di sicurezza e di tutele sociali, sia di quelli – multilivello – fra sostenibilità ambientale e ricerca innovativa e fra equità sociale e incentivazioni fiscali. Per ognuno di questi *trade off* (e dei molti altri qui non menzionati) va trovata una

risposta appropriata che, come condizione necessaria minima, sia in grado di valorizzare al meglio l'interazione fra politiche nazionali e politiche comunitarie.

Come si è già detto ma come è bene ribadire, tale già difficile quadro della UE è appesantito dagli attuali elevati rischi di stagflazione indotti da carenze nell'offerta aggregata che rendono necessario attuare politiche per la riduzione delle pressioni inflazionistiche e – al contempo – per lo stimolo di una crescita basata su un'espansione dell'offerta in grado di dominare (per dimensione quantitativa e sequenza temporale) l'eventuale crescita della domanda. In un quadro del genere, lo strumento di *policy* più promettente non può essere ricondotto a un qualsiasi intervento fiscale centralizzato di dimensioni adeguate. E' invece necessario combinare NGEU e l'attuazione dei PNRR, che sono stati i capisaldi della CFC nella UE e che restano essenziali per il varo delle riforme e delle transizioni 'verde' e digitale e per l'inclusione sociale, con la produzione di nuovi beni pubblici europei (BPE), i cui effetti sull'offerta siano più forti degli effetti sulla domanda aggregata. Questo ampliamento della CFC aprirebbe spazi anche per progetti europei che fuoriescono dal campo strettamente economico e che investono sicurezza e difesa comuni.

Le considerazioni fatte indicano che una delle maggiori difficoltà, relative alle politiche centralizzate per la produzione di BPE, risiede nell'individuazione degli specifici BPE sui quali puntare. Al riguardo, tre sono gli obiettivi da soddisfare:

- (i) l'individuazione di BPE, la cui produzione sia in grado di calmierare la dinamica dei prezzi europei già nel *breve-medio termine* grazie a incrementi dell'offerta aggregata relativamente alla domanda aggregata.
- (ii) la positiva verifica che i BPE, selezionati sub (i), aiutino a *contenere un deprezzamento dell'euro* che è stato così accentuato da diventare un ulteriore veicolo di inflazione e da prospettare per la UE, nel migliore dei casi, un illusorio ritorno a una crescita trainata dalle esportazioni nette. Il ruolo di esportatore netto, confinato a un ambito neo-mercantilista, è stata la principale caratteristica del passato modello di attività della UE che, già in quel contesto oggi superato, nascondeva debolezze strategiche dietro lo schermo di indicatori illusori di competitività. Nel nuovo quadro descritto, quel ruolo sancirebbe l'irreversibile emarginazione europea rispetto al conflitto bilaterale (tecnologico e geopolitico) fra USA e Cina. Esso allontanerebbe la costruzione di un nuovo modello di attività e cancellerebbe la possibilità per la UE di imporre una sua specifica "autonomia strategica" nei mercati internazionali.
- (iii) l'ulteriore e conseguente positiva verifica che i BPE, capaci di soddisfare i precedenti punti (i) e (ii), rappresentino anche un tassello fondamentale per una *politica industriale europea* in grado di superare le debolezze intrinseche di modelli energetici

e industriali nazionali non coerenti con una risposta efficace alla crisi energetica e alle dinamiche strategiche globali. Si tratta di favorire le prospettive di crescita sostenibile (sotto il profilo ambientale, innovativo e sociale) della UE nel medio-lungo periodo.

Qui non vi è la possibilità di entrare nel merito dei punti (i) – (iii), che pure sono cruciali nel nostro ragionamento. Basti qualche esemplificazione. Nel breve termine, si dovrebbe puntare su interventi che riducano i rischi di frammentazione del mercato unico indotti dalla nuova disciplina degli aiuti di stato che, inevitabilmente, favorisce i paesi con maggiori margini fiscali nazionali. Uno SURE per l'energia, come proposto dai Commissari Breton e Gentiloni e come adombrato nelle conclusioni del Consiglio europeo del 20-21 ottobre scorso, rappresenta una prospettiva promettente. Se appropriatamente disegnato, una nuova versione dello SURE potrebbe anche aiutare la UE a riconquistare spazi di autonomia nei mercati internazionali. Al riguardo, altre importanti proposte economiche sono state suggerite dalla Presidente della Commissione nel discorso sullo stato dell'Unione dello scorso settembre: la creazione di una banca europea dell'idrogeno, un fondo sovrano europeo per sostenere progetti europei di interesse comune nel campo dell'innovazione strategica, una normativa europea sulle materie prime critiche. Se realizzate, tali proposte potrebbero anche facilitare – nel medio-lungo termine – la costruzione di reti materiali e immateriali per gran parte dei servizi europei più innovativi che, oggi, sono troppo spesso costretti entro i confini nazionali con evidente sottoutilizzo delle economie di scala e con duplicazione di costi.

Anche se andrebbero articolati e specificati, gli esempi fatti sono sufficienti per sottolineare un'esigenza imprescindibile. Posto che la UE intenda reagire attivamente contro i pericoli di una sua emarginazione a livello internazionale e riesca a costruire un nuovo modello di attività, essa deve prevedere radicali riallocazioni delle proprie spese accentrate. Varrebbe perciò la pena di procedere a una revisione, a metà percorso, del bilancio pluriennale europeo così da allineare l'utilizzo programmato delle relative risorse con le nuove priorità. Anche la fondamentale esigenza di allargare la base delle 'risorse proprie' dovrebbe essere orientata in questa direzione.

Tali iniziative non vanno intese come alternative bensì come complementari rispetto al canale dell'indebitamento della UE sul mercato che, basandosi sull'articolo 122 del Trattato europeo e sulla delibera a maggioranza da parte del Consiglio della UE, è stato utilizzato da tempo ma ha acquistato recente rilevanza quantitativa con SURE e ha aperto la strada al più complesso procedimento per NGEU e all'affermarsi di una – pur se temporanea – CFC. Inoltre, queste stesse iniziative possono essere proficuamente

combinare con cooperazioni rafforzate che permettano a una parte degli stati membri di produrre specifici BPE da sommare ai BPE approvati all'unanimità.

4. Qualche conclusione

Per pervenire a *Conclusioni* adeguate, sarebbe necessario approfondire gran parte dei precedenti passaggi. Qui ci limitiamo ad alcune osservazioni provvisorie.

In primo luogo, per puntare sulla produzione di BPE che siano in grado di sostenere l'offerta nel breve-medio termine e di favorire un ripensamento strutturale dei vantaggi competitivi del modello economico della UE nel lungo termine, è necessario elaborare e attuare una nuova politica industriale comunitaria.

In secondo luogo, una capacità progettuale in grado di prefigurare un nuovo modello di attività economica richiede che le istituzioni comunitarie mostrino una minore avversione al rischio e gli stati membri riacquistino fiducia reciproca e siano propensi alla cooperazione. Anche se non sufficiente, un'efficace esecuzione dei PNRR resta condizione *sine qua non* per ricostruire tale fiducia e per aprire spazi alla produzione dei BPE con le caratteristiche sopra indicate. Un altro momento di verità sarà la reazione, in particolare da parte della Germania, alle proposte della Commissione europea rispetto alla riforma delle regole economiche e fiscali.

In terzo luogo, nei paesi del sud dell'Europa, è necessario evitare di proporre una solidarietà unidirezionale che vada dai paesi 'centrali' ai paesi 'fragili'. Come è stato soprattutto palesato dalla crisi energetica, uno dei punti fermi dell'attuale situazione della UE è che i vincitori di ieri non sono quelli di oggi e non saranno necessariamente quelli di domani. Pertanto, in piena sintonia con Juergen Habermas, la solidarietà può essere declinata in chiave assicurativa e diventare, così, un elemento necessario per il buon funzionamento di mercati europei ben regolati.

Infine, la fiducia reciproca è un 'bene' complesso che si fonda su vari ingredienti. Uno degli ingredienti consiste nel riconoscimento di radici comuni. Essendo orfana dell'ordoliberalismo e non disponendo di una base analitica adatta ai tempi (come si è già detto, riproporre un mercantilismo opportunistico negli interstizi del conflitto fra USA e Cina sarebbe disastroso), la UE deve ricostruire una propria identità culturale anche nel campo dell'impostazione economica. Questa impostazione condivisa faciliterebbe l'indilazionabile esigenza di definire e costruire un nuovo e robusto *business model* europeo, in grado di riportare a coerenza gli aspetti microeconomici e macroeconomici.

Le precedenti considerazioni possono apparire velleitarie. Esse sono tuttavia dettate dalla percezione che, come nel 2011-2012 e nel 2020, la UE e l'EA debbano alzare la posta. Nessuna delle crisi esistenziali, che hanno colpito l'economia europea nel passato, è stata superata solo con misure a livello nazionale o di breve termine. La nostra tesi è che, così come il “*whatever it takes*” di Draghi e l'Outright Monetary Transactions (OMT) della BCE hanno salvato l'economia dell'EA dal “circolo vizioso” fra crisi dei debiti sovrani e crisi del settore bancario e così come il varo di NGEU ha salvato l'economia della UE dagli effetti della pandemia e rimane un processo cruciale nel post-pandemia, i BPE mirati siano lo strumento necessario per salvare l'economia della UE dall'impatto della guerra in Ucraina e dalla conseguente obsolescenza del suo modello di attività.

Un primo riscontro favorevole alla tesi, qui avanzata, deriva dall'applicazione del ‘test di compatibilità di Monnet’. I BPE sopra delineati appaiono essere il solo strumento economico, fra quelli resi finora disponibili dai *policy mix* attuati nelle varie fasi della UE e dell'EA, in grado di soddisfare oggi la triplice coerenza economica, istituzionale e politica.