

Le riflessioni collegiali della Commissione europea e quelle del suo Presidente Juncker

di Enzo Russo

Dopo gli impegni assunti dai Capi di Stato e di governo a Roma in occasione del sessantesimo dei Trattati di Roma, la Commissione ha prodotto alcuni Documenti c.d. di riflessione. Quello che qui esaminiamo riguarda il futuro delle finanze pubbliche dell'UE e, quindi, il bilancio. La questione è di grande attualità atteso che da più parti viene avanzata la proposta di istituire un ministro europeo delle finanze e dell'economia.

Intanto conviene ricordare la situazione attuale. L'incidenza media del bilancio UE nel periodo 2000-06: 1,06% del PIL; 2007-13: 1,07%; 2014-2020: 0,98. Bastano questi dati per capire che quello della UE non è un vero bilancio né di uno stato federale né di una confederazione non solo per l'entità delle risorse disponibili ma anche perché, ancora nel bel mezzo della seconda recessione (2012-2013), in base ad un accordo scellerato tra la Merkel e Cameron, si arriva addirittura alla sua riduzione sotto l'1% del PIL. È vero che per rimediare alla crisi sono stati istituiti dei fondi speciali, condizionali ma come sappiamo, essi sono comunque non utilizzabili ai fini di manovre anticongiunturali mirate alla stabilizzazione del ciclo economico (correttamente intesa) e, meno che mai, a finanziare un processo di accumulazione in grado di sostenere la crescita economica e dell'occupazione. Se poi consideriamo le metodologie dei saldi netti con le quali si negoziano i contributi al bilancio comunitario rapportati al PIL, ci sembra di essere di fronte a bottegai che ricalcolano continuamente costi e ricavi di ogni singola operazione di compravendita¹. Non ultimo, non va dimenticato che il bilancio europeo non ha produzione diretta di beni pubblici europei e non basta dire che sono tali le politiche condotte dall'Unione. Scrive la stessa Commissione (p.9) che "il sistema dei contributi nazionali ha rinforzato la falsa percezione che il valore del bilancio europeo per un paese membro può essere misurato dal saldo netto tra contributi pagati e fondi ricevuti. Questo ignora lo scopo fondamentale di un moderno bilancio europeo: liberare il valore aggiunto che risulterebbe dalla messa in comune delle risorse e dal conseguimento di risultati che non vengono conseguiti dalle spese nazionali non coordinate. Questi più ampi vantaggi economici troppo spesso sono ignorati, e così anche il maggior valore dell'appartenenza alla più ampia area economica e più grande potenza commerciale del mondo". I più ampi vantaggi economici, ovviamente, sono tipici e connaturali ai beni pubblici europei che, in fatto, sono prodotti in quantità largamente insufficiente.

Se si considerano le attuali striminzite dimensioni dello stesso si capisce bene come lo stesso bilancio UE non sia in grado di svolgere nessun ruolo significativo per le funzioni-obiettivo che la teoria della finanza pubblica assegna al bilancio. Non solo per le sue dimensioni ma anche per via del divieto di emettere debito pubblico da parte dell'UE.

¹ Sul punto vedi tutta la parte I del volume Astrid Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei, a cura di Maria Teresa Salvemini e Franco Bassanini, Passigli Editori, 2010 e in particolare il contributo di Maurizio Greganti, ibidem: pp. 43-66. Rinvio alle parti seconda e terza per l'analisi approfondita e sempre attuale delle tematiche dei beni pubblici europei comprese quelle del loro finanziamento.

Anche questo è un punto molto importante sollevato dal Documento di riflessione della CE (p.8).

Quali sono queste funzioni? Secondo la classica tripartizione di Richard Musgrave² : allocazione, redistribuzione e stabilizzazione. La funzione allocativa è quella che distribuisce le risorse innanzitutto tra settore privato e pubblico non solo per rimediare ai fallimenti del mercato ma anche per perseguire l'uso più efficiente delle medesime. La funzione redistributiva è quella che guarda, da un lato, alla distribuzione degli oneri di finanziamento delle spese pubbliche e, dall'altro, alla distribuzione dei benefici della spesa pubblica medesima mirata a soddisfare i bisogni collettivi al di là della distribuzione formale dei carichi di imposta e delle spese pubbliche – tenendo conto dei fenomeni di traslazione ed incidenza dei primi e delle spese che, al di là delle decisioni legislative, sono determinati dalle forze di mercato. Per fare un esempio, possiamo prevedere dei sussidi per l'acquisto della prima casa ma se l'offerta di abitazioni è rigida almeno in parte i sussidi potranno beneficiare anche i costruttori delle medesime. La funzione di stabilizzazione classica è quella mirata ad assicurare una crescita sostenuta e sostenibile lungo un sentiero che minimizza gli alti e bassi dei diversi cicli economici e gli effetti di shock asimmetrici interni ed esterni – questi ultimi sempre più difficili da gestire per effetto della globalizzazione e dell'altro grado di interdipendenza delle economie. Si tenga conto che le tre funzioni non sono nettamente distinte e separate come vengono presentate ai fini didattici nei manuali di economia pubblica. Si intrecciano l'una con le altre e la valutazione di tali intrecci richiede analisi approfondite e sofisticate. PQM John Rawls³ ha proposto di isolare una distinta funzione dei trasferimenti perequativi per valutare gli effetti dei medesimi in termini di miglioramento della distribuzione personale e familiare dei redditi soprattutto con riguardo ai soggetti più deboli della società.

Non ultimo, il bilancio UE che viene varato per un periodo settennale, soffre di grande rigidità per il fatto che non sono esattamente prevedibili le dinamiche delle principali variabili economiche e non c'è una legge finanziaria annuale che, in termini previsionali, cerchi ex ante un loro appropriato equilibrio. PQM lascia interdetti l'affermazione di pag. 15 del Documento di riflessione dove si afferma che il bilancio UE non è stato concepito come strumento di stabilizzazione. Ad essere cattivi, potrei dire che esso non è stato concepito neanche per le altre due funzioni (allocativa, e redistributiva). Tanto è vero che è la stessa Commissione a proporre (pp. 6-7) una valutazione complessiva di tutti i fondi e strumenti con particolare riguardo alla riforma di quelli che impegnano maggiori risorse: coesione sociale e agricoltura. La valutazione sarebbe finalizzata ad accertare il valore aggiunto europeo di tutte le risorse impegnate dai vari fondi e/o capitoli di bilancio anche per evitare sovrapposizioni, effetti di concorrenza e di sfollamento (*crowding out*) tra di essi. In buona sostanza, la Commissione propone una *spending review* sull'attuale bilancio europeo. Questo - va ripetuto - non è stato concepito neanche in una logica schiettamente confederale ma in quella di protezione di certi interessi settoriali (la PAC), dagli effetti della creazione di un mercato comune prima e di un mercato unico dopo e, per salvarsi l'anima, prevedendo i fondi strutturali del tutto inadeguati ad affrontare i gravi squilibri

² Vedi *The theory of public finance, A study in public economy*, McGraw-Hill 1959 e *International student edition*, 1976.

³ Vedi *A theory of justice*, Oxford University Press, 1985, versione italiana per i tipi della Universale economica Feltrinelli, 2008.

territoriali e sociali⁴. Ma se questo era vero sino all'Atto unico del 1986 e al Trattato di Maastricht del 1992, non è più così dopo il Patto di stabilità e crescita del 1997, la sua riforma del 2011, la creazione dell'euro e dopo il Fiscal Compact del 2012 e la centralizzazione, in diritto e in fatto, non solo della politica monetaria (e del cambio) ma anche della politica economica e finanziaria dei PM.

Per metà delle pagine il Documento di riflessione in realtà descrive le “bellissime funzioni” che l'UE finanzia con i propri fondi (contributi commisurati al PIL e all'IVA, dazi e altre tariffe riscossi al confine esterno – tenuto conto di aggiustamenti e rimborsi): la politica agricola, di coesione, per i migranti e per la ricerca e lo sviluppo. Solo a pag. 21 il documento comincia a entrare nel merito e sembra invocare una più precisa ripartizione delle competenze affermando che, dopo la Brexit e la riduzione delle risorse che ne conseguirà, bisognerà ridefinire meglio le priorità. Non c'è salto di qualità nel discorso probabilmente spiegabile con l'esigenza di non disturbare la campagna elettorale della Cancelliera Merkel. Menziona anzi formalmente individua il problema della riduzione degli squilibri territoriali e sociali ma non dà alcuna indicazione precisa circa i fabbisogni necessari per affrontare detti problemi in tempi ragionevoli. E' noto che al momento della decisione circa la creazione dell'Euro molti economisti misero in evidenza che l'UE non aveva i requisiti necessari per il buon funzionamento di una moneta comune come prescrive la teoria dell'ottima area valutaria e che per far funzionare bene una moneta comune in presenza di forti squilibri territoriali era necessario un congruo sistema di trasferimenti – respinto dalla Germania e da altri PM che fanno maggioranza con essa⁵. Tuttavia, le previsioni pessimistiche di molti economisti sono state smentite dai fatti anche per il ruolo giocato dalla Banca centrale europea nella fase più acuta della crisi (luglio 2012). L'euro è sopravvissuto alla crisi economica e finanziaria più grave degli ultimi 80 anni, ma al costo di un forte sfruttamento delle regioni più forti su quelle più deboli come avviene negli Stati federali e in quelli unitari.

Alle pp.22-23 si elencano i 5 obiettivi che il bilancio UE dovrebbe perseguire.

1) ridurre gli squilibri economici e sociali per promuovere una economia sociale di mercato altamente competitiva e conseguire la più alta occupazione e il progresso sociale come prevede il Trattato dell'Unione;

2) fermo restando che il grosso della difesa continuerà a venire dai bilanci nazionali, la Commissione afferma che ci sarebbe il consenso necessario per finanziare con risorse comuni: a) la ricerca e lo sviluppo; b) la competitività del sistema industriale; c) e un fondo speciale per la difesa europea;

⁴ A questo riguardo a p. 16 il Documento della Commissione cita i 480 miliardi dei fondi assegnati per il settennio alla politica di coesione sociale e territoriale pari a 68,5 miliardi all'anno. Sembrano tanti ma in realtà sono pochi ed insufficienti se commisurati al fabbisogno stimati per un arco di tempo ragionevole. Va peraltro ricordato che i fondi strutturali nascono come soluzione di ripiego rispetto alla proposta di una politica industriale europea lanciata da Altiero Spinelli alla Conferenza di Venezia (aprile 1972) su Industria e Società.

⁵ Va precisato che non si tratta solo di trasferimenti perequativi ispirati al principio della solidarietà ma anche e, soprattutto, di trasferimenti compensativi delle diseconomie esterne presenti nelle aree periferiche sottosviluppate a partire dalla distanza dei mercati, dal deficit di infrastrutture, ecc.

3) prevedere incentivi per l'attuazione delle riforme strutturali concordate e compensare i costi sociali di alcune di esse. Tali incentivi potrebbero essere inseriti o nel capitolo della politica di coesione oppure in un fondo speciale; sul punto la CE cita anche le proposte di quanti vorrebbero legare l'esborso dei fondi europei al rispetto delle regole dello stato di diritto;

4) il bilancio europeo deve incorporare una funzione di stabilizzazione come si propone anche nel Documento di riflessione che contiene le proposte per l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria EMU? La CE sembra propendere per il sì ed ipotizza che il finanziamento della funzione potrebbe venire dai fondi esistenti e/o da nuovi strumenti; si ipotizza inoltre che le risorse possano essere utilizzate da tutti i PM UE e non solo da quelli dell'eurozona considerato che questi ultimi ormai rappresentano l'85% del PIL;

5) la Commissione auspica una conversione ecologica dell'economia che sia rispettosa dell'ambiente. Vede un grosso fabbisogno di investimenti pubblici e privati da raddoppiare entro il 2030 per la produzione, trasmissione e distribuzione di energia pulita e rinnovabile.

Concludiamo l'analisi di questo documento con brevi considerazioni sugli obiettivi enunciati.

Quanto al primo che riassume articoli fondamentali del Trattati, è difficile non dirsi d'accordo. Il punto rimane l'adeguatezza della governance economica prevista dagli stessi Trattati su cui ci soffermeremo più avanti.

Circa il secondo obiettivo le riflessioni della Commissione mi sembrano eccessivamente realistiche nei limiti in cui prendono atto della scarsa volontà dei PM di far un salto di qualità e si limita a proporre l'ennesimo fondo speciale per la spesa militare⁶. Sorprende il collegamento esplicito tra spese militari e sviluppo del sistema industriale che fa pensare al complesso militare industriale per tanti anni inutilmente contestato negli USA con una differenza che mentre in questo paese non di rado le spese militari vengono utilizzate per fronteggiare gli squilibri economici e territoriali degli Stati federati, nella UE non mi pare che si faccia niente di simile.

Circa l'obiettivo 3 chiariamo subito che gli incentivi sono sgravi fiscali (*tax expenditures*) o trasferimenti netti a favore di questo o quel settore in crisi e/o non efficiente. Rispondono alla logica mercatistica secondo cui il mercato è in grado di regolare bene l'attività economica ma che, in alcuni casi, ha bisogno di una spinta gentile (*nudge*). Ma sappiamo che l'incentivo funziona in casi particolari di crisi congiunturale di un settore economico che per qualche motivo è rimasto temporaneamente indietro rispetto agli altri. Non funziona se si tratta di riforme strutturali che verosimilmente interessano settori molto ampi in crisi strutturale e/o soffrono di squilibri di lungo termine e interessano aree vaste di un PM. Non è un caso che la stessa Commissione propone di inserirli nella politica di coesione sociale in alternativa ad un fondo speciale – senza chiedersi però perché fin qui le

⁶ Su questo punto la Commissione sorvola sulla distribuzione di competenze di cui all'art. 4 par. 2 del Trattato sull'Unione: "l'Unione rispetta le funzioni essenziali dello Stato in particolare la funzione di salvaguardia dell'integrità territoriale, il mantenimento dell'ordine pubblico e la tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascun Stato membro". Cito questo paragrafo per ricordare che per andare avanti su questo terreno è comunque necessaria una riforma dei Trattati.

politiche di coesione sociale non hanno prodotto il grado di convergenza desiderato. PQM l'ipotesi del fondo speciale mi sembra discutibile come non mi sembra convincente l'idea che le riforme strutturali siano oggetto di una contrattazione tra Bruxelles e i governi dei PM nella logica perversa degli accordi intergovernativi che stanno creando una giungla inestricabile ai più. A mio giudizio, vanno usati gli strumenti ordinari della politica di coesione nella specie i trasferimenti condizionali, i progetti cofinanziati, ecc. Si usino questi sul serio e nelle misure adeguate sulla base di una programmazione di medio-lungo termine.

Circa l'obiettivo 4 la creazione di un bilancio europeo per il finanziamento della UE, come capita spesso anche in Italia il dibattito fin qui si è concentrato sulla proposta di un ministro europeo dell'economia e delle finanze, rilanciata dallo stesso Presidente Juncker nel suo discorso sullo Stato dell'Unione. Si tratta di una proposta di cui si discute ormai da anni ma che in Italia stranamente ha suscitato notevole interesse e, in alcuni casi, addirittura toni entusiastici da parte di alcuni commentatori italiani anche qualificati. Riprendo qui quanto ho scritto subito dopo il discorso del Presidente della CE.

Di per se, sulla carta, sarebbe un passo in avanti rispetto all'assetto istituzionale ibrido, insoddisfacente ed inefficace che attualmente caratterizza la c.d. governance economica europea. Per inciso, vale la pena ricordare che si ha governance quando non c'è un vero e proprio governo democratico direttamente responsabile nei confronti degli elettori e dei suoi rappresentanti in Parlamento. La proposta di Juncker non è innovativa ma prende atto della scarsa volontà dei Paesi membri dell'UE di proseguire nel processo di centralizzazione della politica economica e finanziaria con la formalizzazione di un Ministro responsabile di un settore così delicato ed importante. Rientra quindi nell'approccio settoriale, gradualista ma per certi versi inadeguato, squilibrato e dirompente se il MEEF non si inserisce all'interno di un vero e proprio governo centrale con competenze generali. Sarebbe squilibrante dei poteri all'interno della Commissione se gli altri commissari restano come sono ora incaricati di monitorare gli andamenti del loro settore, elaborare proposte e svolgere i compiti che vengono affidati loro dal Consiglio europeo dei Capi di Stato e di governo e/o dal Consiglio dei ministri di settore.

Ma prima ancora di guardare ai rapporti tra i diversi membri della Commissione, vediamo cosa dovrebbe fare il MEF europeo. In sintesi, dovrebbe cercare di assicurare un maggiore coordinamento delle politiche economiche e finanziarie dei governi dei PM – cosa che finora non è riuscita a fare la Commissione e il suoi Presidenti, l'Eurogruppo e il Consiglio europeo. Ma con quali strumenti? Nessuno o, più esattamente, con i soliti vecchi e del tutto inadeguati. Che senso ha creare formalmente un MEF europeo se prima non si costruisce un vero e proprio bilancio europeo nell'ordine minimo dei 4-5 punti del PIL europeo? Solo con un bilancio di tale entità si potrebbero fare manovre che abbiano qualche possibilità di influenzare la gestione della domanda aggregata non a livello europeo dei 27 PM ma almeno nei paesi periferici e non, con grossi squilibri e/o sottoposti a shock asimmetrici. È un problema anche questo di cui si discute da lungo tempo e non ci sono proposte ufficiali innovative né nel discorso di Juncker né nei Documenti di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria ed in quello più recente sulle finanze europee. In quest'ultimo, si propone un fondo di riserva più ampio di quello attuale per provvedere a bisogni e emergenze non previste. Il che richiama il connesso problema della struttura attuale del Quadro finanziario pluriennale attualmente settennale che, addirittura, si vorrebbe decennale secondo alcuni, quinquennale secondo altri, ma senza

prevedere un vera e propria legge finanziaria su base annuale come c'è in tutti i paesi avanzati non solo con l'obiettivo della stabilizzazione ma anche con quello dell'allocazione più efficiente delle risorse e, perché no, con quello dei trasferimenti sia pure limitati e selettivi e, in ogni caso, per agevolare il controllo democratico dell'attività del governo. Quindi delle due l'una: o si continua così con l'approccio misero del gradualismo oppure si fanno delle proposte che implicino un salto di qualità nella costruzione di un vero e proprio governo centrale, nella prospettiva dello stato federale, all'interno del quale sarebbe coerente avere un MEEF con tutti i poteri che esso ha vuoi negli assetti centralizzati vuoi in quelli decentralizzati – superando anche il divieto di indebitamento⁷. Solo in questo modo, ci può essere una gestione unitaria e coordinata delle varie politiche che l'Unione è chiamata a svolgere. Solo in questo modo, si può superare la conduzione della politica economica e finanziaria a mezzo di parametri automatici, in alcuni casi, obsoleti e di dubbio fondamento economico. Non ultimo, accantonando la paranoia della stabilità dei prezzi che ha precipitato alcuni PM nella deflazione.

Funzioni che attualmente la governance economica europea non riesce a svolgere in maniera soddisfacente con l'effetto di creare squilibri istituzionali e lasciando gravi problemi finanziari irrisolti. Quella strettamente collegata al bilancio e al proposto MEF europeo è la c.d. funzione di stabilizzazione discussa ampiamente nei documenti di riflessione sopra citati e per la cui gestione mancano strumenti adeguati. I due Documenti della Commissione, prendendo atto della scarsa volontà politica di andare avanti su questo terreno da parte della maggioranza dei PM, ritengono difficile la creazione di un bilancio europeo di adeguata dimensione finalizzato anche alla stabilizzazione. Al riguardo si contrappongono due tesi. Una prima nella logica intergovernativa che vedrebbe la funzione assegnata all'attuale MES (meccanismo europeo di stabilità) che la Germania vorrebbe trasformare in un Fondo monetario europeo in qualche modo, alla stregua del FMI. Giustamente la proposta non è ben vista dalla Commissione perché le toglierebbe i poteri di sorveglianza sui bilanci nazionali per passarli al FME. La seconda è quella qui in esame del MEF europeo. Non senza un certo coraggio, il Presidente Juncker, nel suo discorso sullo stato dell'Unione, ha confermato questa posizione della Commissione – come aveva già fatto Moscovici a Cernobio. La proposta è anche del Presidente francese Macron che la sta portando avanti nelle sue trattative informali e dirette con la Merkel. Se dovesse passare la proposta tedesca, la Commissione vedrebbe ampiamente ridimensionata la sua funzione – nonostante la moltiplicazione delle vice-presidenze. PQM timidamente Juncker fa propria la proposta del MEF europeo dentro la Commissione per rendere più spedito ed efficace il processo decisionale – cosa tutta da dimostrare. La proposta si muoverebbe nella logica comunitaria ma per fare questo e non incappare nel vincolo dell'unanimità bisognerebbe utilizzare le c.d. clausole passerelle che consentirebbero di votare a maggioranza qualificata come previsto dalle norme c.d. passerelle del TFUE. Come noto agli addetti, ci sono due tipi di passerelle (vedi art. 294 del Trattato di Lisbona): quella politica generale o procedura legislativa ordinaria che deve raccogliere l'unanimità preliminare (l'autorizzazione) del Consiglio europeo (dei capi di Stato e di governo) e quelle settoriali e/o speciali che richiedono l'accordo preliminare dei relativi Consigli (dei ministri competenti per settore), nella specie previste per le seguenti materie: bilancio

⁷ Su questa delicata questione dei c.d. eurobonds vorrei chiarire che l'attuale posizione dell'Unione è veramente insostenibile perché da un lato non prevede strumenti comuni che suddividerebbero il rischio per il semplice fatto di esistere, dall'altro, attraverso le rigide regole del Fiscal Compact ai Paesi membri di indebitarsi ulteriormente per finanziare investimenti di medio-lungo termine.

comunitario, alias, Quadro finanziario pluriennale (art. 312 del TFUE), politica estera e sicurezza, politica sociale, ambiente, cooperazione giudiziaria, e cooperazioni rafforzate.

Secondo me, neanche la strada delle passerelle del secondo tipo è priva di ostacoli perché i blocchi di voto presenti nel Consiglio europeo, non di rado, si formano anche nei diversi consigli dei ministri. PQM, a mio avviso, la proposta di Juncker non è gran che innovativa perché – lo ripeto - non ha molto senso un MEF europeo senza un adeguato bilancio comunitario di cui disporre, senza una legge finanziaria da proporre annualmente e senza possibilità di indebitarsi per finanziare non spese correnti ma investimenti di medio e lungo termine. Che senso ha avere il c.d. semestre europeo per la formazione dei bilanci dei PM se, allo stesso tempo, non si discute del bilancio europeo? Bilancio comunitario e bilanci dei paesi membri dovrebbero essere varati in una logica unitaria e fortemente coordinata per determinare la c.d. *fiscal stance* più appropriata alla situazione congiunturale.

Se la Commissione vuole fare sul serio, allora dovrebbe avere il coraggio di proporre l'apertura del cantiere delle riforme istituzionali a partire dai due Trattati fondamentali e da quelli intergovernativi che in materia di politiche di bilancio e di coordinamento delle politiche economiche e finanziarie hanno creato un groviglio di sigle, acronimi e norme discutibili e dannose che fin qui hanno determinato un vuoto di governo centrale dell'economia europea - occupato non sempre opportunamente dalla BCE. Ci sono i commenti favorevoli alla proposta Juncker di alcuni commentatori e ci sono le trattative dirette tra Francia e Germania, ma qual è la posizione del governo italiano? Non si sa, fin qui, non mi sembra che abbia assunto circostanziate posizioni sulle diverse proposte.

Bilancio europeo e/o Fondo monetario europeo che nel Documento di riflessione viene citato due volte a p. 35 e 38 rientrano nello scenario n. 5 ottimistico: "fare molto di più insieme". Come detto sopra, la proposta del FME viene apertamente criticata da Moscovici a Cernobbio e dallo stesso Presidente Juncker nel discorso sullo Stato dell'Unione. Ma anche la loro proposta di un alto commissariato all'economia sul modello dell'alto rappresentante per la politica estera non mi sembra convincente. Infatti, proseguire sulla scia degli alti rappresentanti, secondo me, porterebbe ad una svalutazione del ruolo della Commissione. Se l'obiettivo fondamentale è e dovrebbe essere quello del governo federale, allora è riduttivo procedere alla valorizzazione formale del ruolo solo di alcuni componenti della Commissione senza precisare esattamente quali sono i poteri nel caso dell'alto rappresentante delle finanze e dell'economia. Così facendo si determinerebbero delle disparità nella posizione dei rimanenti commissari e dello stesso presidente della Commissione. Mentre il buon senso dice che, a livello centrale, la posizione del ministro delle finanze deve essere analoga a quella dei governi nazionali: il ministro e/o commissario è responsabile delle finanze ma è e resta componente di un organo collegiale che è il governo su cui ricade la responsabilità generale della politica economica e finanziaria portata avanti.

Con riguardo all'obiettivo 5) conversione ecologica dell'economia, come non essere d'accordo? Ma il Documento si limita a intravedere la necessità di grossi investimenti privati e pubblici senza alcuna analisi di quello che si è fatto fin qui – vedi Agenda 2030 - e senza indicazione degli ostacoli da superare per potere meglio avvicinare gli obiettivi. Si tratta quindi di fumo negli occhi o, come dicono gli inglesi, di "*lip service*", di ossequio formale a un obiettivo largamente condiviso su cui poi si fa poco.

Last but not least, vengo al discorso sulla democrazia nell'Unione: un altro esempio di *wishfull thinking*. Tutti invocano il superamento del deficit democratico di una Unione in preda ad una deriva autocratica e tecnocratica in parte necessitata ed in parte voluta. E così anche il Presidente Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione mostra consapevolezza del problema. In altri termini, per effetto della globalizzazione, c'è non solo nell'UE ma anche nel mondo e nei singoli Paesi una verticalizzazione del processo decisionale a cui, da un lato, non corrisponde un assetto istituzionale adeguato e, dall'altro, pone severi limiti alla sovranità dei governi degli Stati nazionali. La risposta corretta a questo problema, secondo me, non è il ritorno allo stato nazionale di stampo ottocentesco che è ormai superato dalla storia e, soprattutto, dalla forte interdipendenza economica e finanziaria che caratterizza i rapporti tra i vari protagonisti della Comunità internazionale, ma il rafforzamento e la massima democratizzazione delle istituzioni sovranazionali. Gli attuali squilibri istituzionali infatti causano frustrazione a livello dei singoli paesi favorendo la nascita di movimenti c.d. sovranisti e, comunque, trasferiscono le aspettative a livelli superiori di governo o, più precisamente, a livello della c.d. governance che anche quando riesce a risolvere in fatto qualche problema viene accusata di mancanza di legittimazione democratica. Emblematico quello che scrive al riguardo il Documento di riflessione in esame: "i cittadini europei si aspettano che l'Europa eserciti un ruolo di leadership nel mondo, per governare gli effetti della globalizzazione, per difendere un ordine fondato sulle regole, per avere una buona governance e anche democrazia, lo stato di diritto e i diritti umani, sviluppo sostenibile, stabilità e sicurezza nelle sue immediate vicinanze". *Vaste programme* – avrebbe detto De Gaulle - ma del tutto velleitario con un bilancio comune pari allo 0,98% del PIL dell'Unione.

Sul punto si è soffermato anche il Presidente della Commissione Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione ed ha avanzato due proposte specifiche, secondo me, del tutto inidonee a risolvere il problema. La creazione del ministro europeo dell'economia e delle finanze a cui vorrebbe assegnare anche la presidenza dell'Eurogruppo. Il MEEF formalmente sarebbe vice-presidente della CE e avrebbe uno status di alto rappresentante analogo a quello per la politica estera. Juncker ha proposto inoltre la eliminazione del Presidente del Consiglio europeo dei capi di Stato e di governo e l'assegnazione delle sue funzioni al Presidente della Commissione europea.

Entrambe le proposte mi vedono contrario *in primis* perché svalutano l'idea che la Commissione sia o debba essere il vero governo politico ed economico della UE. Infatti se da un lato far presiedere l'Eurogruppo al Presidente della commissione rafforza il ruolo di quest'ultima, dall'altro, assegnarle il ruolo di presidente, *rectius*, di "segretario" del Consiglio europeo I consoliderebbe in fatto la posizione di subordinazione della Commissione al Consiglio europeo e non viceversa.

Analogamente tirare fuori dalla Commissione in fatto il MEEF anche presidente dell'eurogruppo significa svuotare o ridurre ai minimi termini il ruolo della Commissione come organo collegiale. Da questo punto di vista, la proposta, in buona sostanza, non è molto diversa da quella di affidare il controllo dei bilanci nazionali all'attuale Meccanismo europeo di stabilità. Entrambe le misure non si avvicinano ma si allontanano dall'obiettivo di creare al centro dell'Unione un vero e proprio governo politico ed economico di stampo federale. E' questo il vero problema da risolvere oggi nell'assetto ibrido delle istituzioni europee e tale obiettivo non può essere conseguito senza abrogare il Consiglio europeo.

C'è, secondo me, un'altra proposta veramente innovativa che potrebbe maturare in seguito alla non auspicabile uscita del Regno Unito dall'UE. Se malauguratamente la Brexit dovesse avvenire sul serio, i 73 seggi di parlamentari inglesi non dovrebbero essere redistribuiti agli altri PM creando dei collegi elettorali genuinamente europei e con la stessa legge elettorale, con libertà di qualsiasi cittadino di candidarsi nel collegio di sua scelta – obiettivo valido e da perseguire per tutti i membri del PE per evitare una differenziazione anche per un periodo transitorio - ma potrebbero essere utilizzati per creare un vero e proprio Senato federale assegnando tre senatori a ciascuno dei 27 PM rimanenti oppure sulla base di una ragionevole ponderazione delle rispettive popolazioni. Naturalmente, come già detto, previa abrogazione del Consiglio europeo e conseguente potenziamento delle competenze legislative del Parlamento e del Senato dopo una più attenta suddivisione delle medesime tra PE e parlamenti dei PM. Certo questa proposta richiede necessariamente la riapertura del cantiere delle riforme istituzionali e la conseguente riforma dei Trattati. Ma anche le confuse e incerte riforme proposte dal Presidente Juncker lo richiedono ma se riforma dei Trattati deve esserci, ci sia per far fare, al più presto possibile, un salto di qualità alle istituzioni europee.