

Sovrani in Europa

Carlo Altomonte

Professore di economia dell'integrazione europea all'Università Bocconi e membro del board dell'Istituto per la politica europea.

Stefano Riela

Academic fellow presso l'Università Bocconi e *senior associate research fellow* presso l'ISPI.

Nell'agenda dei lavori dei nuovi eurodeputati non ci saranno solo temi classici, come il completamento del mercato unico. Altre priorità, prime fra tutte la transizione verde e la sicurezza energetica, avranno un ruolo cruciale. Anche per questo l'appuntamento di giugno è decisivo per il futuro dell'Unione.

Le transizioni gemelle del nuovo Europarlamento

Tra il 6 e il 9 giugno quasi 366 milioni di europei saranno chiamati a eleggere i membri del nuovo Parlamento europeo, istituzione che contribuisce in maniera fondamentale alla democraticità dell'Unione europea. È infatti l'unica assemblea legislativa sovranazionale eletta a suffragio universale al mondo. Anche se di fatto non esercita il potere di iniziativa legislativa (nei Trattati europei è affidato di norma alla Commissione), il Parlamento europeo è una delle due camere legislative delle istituzioni comunitarie, quella che rappresenta i cittadini.

Tra il 6 e il 9 giugno quasi 366 milioni di europei saranno chiamati a eleggere i membri del nuovo Parlamento europeo

Quali sono i compiti del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo può approvare, modificare o rigettare le proposte della Commissione europea, congiuntamente al Consiglio dell'Ue – l'istituzione nella quale sono rappresentati, tramite i ministri, i governi dei 27 stati membri. Senza il voto favorevole del Parlamento europeo non è possibile procedere su alcune decisioni fondamentali dell'Ue, a partire dai regolamenti e direttive sulle cosiddette "quattro libertà fondamentali" del mercato interno, cioè l'insieme di leggi che garantiscono la libera circolazione dei beni, servizi, persone e capitali. Ma non solo: il Parlamento ha di fatto un potere di veto e di forte condizionamento, attraverso la possibilità di emendare le proposte della Commissione, su tutte le normative che riguardano le politiche comunitarie, sia quelle su cui l'Unione ha competenza esclusiva (concorrenza, politica commerciale, unione economica e monetaria, bilancio dell'Ue) sia quelle di cui condivide la responsabilità con gli stati membri. Politica sociale, coesione economica e territoriale, agricoltura, ambiente, protezione dei consumatori, reti transeuropee di trasporti ed energia, cooperazione nella lotta al crimine (sicurezza e giustizia) e problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica sono tutte aree che riguardano direttamente la vita dei cittadini e che vengono definite anche dall'orientamento politico che, di volta in volta, viene espresso dal Parlamento europeo.

Lo scenario per il 2024-2029

Nella nuova legislatura 2024-2029 l'agenda del nuovo Parlamento non sarà definita solo dagli obiettivi che l'Ue si è data come istituzione, ma anche da un contesto internazionale decisamente mutato. L'invasione russa dell'Ucraina, l'assertività della politica estera cinese, relazioni transatlantiche "dinamiche", anche per l'incertezza sul risultato delle prossime elezioni presidenziali negli Stati Uniti, segnano un quadro internazionale che richiede all'Ue di mantenere un significativo peso negoziale per non cadere nell'irrelevanza geopolitica. Anche se il Parlamento europeo non è direttamente coinvolto nella definizione della politica estera comune, che resta affidata al coordinamento tra stati membri in sede di

Un altro tema sul quale i nuovi eurodeputati dovranno legiferare è la questione della competitività dell'Unione

Dalla crisi finanziaria e del debito del 2008-2012, l'Ue ha rallentato la crescita della produttività rispetto a quella statunitense

Consiglio europeo, è tuttavia evidente che al peso negoziale che l'Ue eserciterà nelle relazioni bilaterali e multilaterali contribuiranno le scelte che verranno fatte sulle regole di funzionamento di quello che, comunque, resta il secondo mercato interno a livello mondiale.

I consigli dei super-consulenti

Nella agenda economica del nuovo Parlamento, il primo e tradizionale ambito di intervento è proprio quello del funzionamento del mercato interno europeo. Permettere e preservare la libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone è stato un obiettivo fin dal Trattato di Roma del 1957, per superare la frammentazione a livello nazionale dei mercati e per creare un'area continentale nella quale imprese e consumatori abbiano maggiori opportunità. La costruzione del mercato unico europeo ha richiesto tempo e riforme per rendere più efficienti le procedure decisionali e, dopo oltre sessant'anni, non è ancora completata. Soprattutto in ambiti come servizi e capitali, il livello di integrazione dei mercati è ancora insufficiente. Il nuovo Parlamento sarà dunque chiamato a lavorare, con il Consiglio, sulle proposte che la Commissione avanzerà su questo tema. Proposte che potranno essere ispirate dal documento presentato il 18 aprile 2024 da Enrico Letta, ex presidente del Consiglio italiano e ora presidente dell'Istituto Jacques Delors, incaricato dal Consiglio e dalla Commissione di individuare azioni necessarie al completamento del mercato unico (si veda anche l'intervista a cura di Greta Ardito in questo numero). Un altro tema, collegato al primo, sul quale i nuovi parlamentari europei dovranno legiferare è legato alla più generale questione della competitività dell'Unione. Anche su questo argomento l'Ue ha incaricato un "super consulente": Mario Draghi, che, come Letta, è stato presidente del Consiglio italiano, ma è stato anche presidente della Banca centrale europea. Il documento di Draghi sarà presentato subito dopo le elezioni di giugno, ma già in diversi eventi pubblici e interviste sono state anticipate alcune analisi e proposte.

Dalla transizione digitale alla transizione verde

Uno dei fattori principali che influiscono sulla competitività è la produttività intesa sia come capacità della forza lavoro di generare un valore aggiunto maggiore per ogni ora lavorata, sia come efficienza complessiva del sistema. Da diversi anni, in particolare dalla crisi finanziaria e del debito del 2008-2012, l'Ue ha rallentato la crescita della produttività rispetto a quella statunitense, tradizionalmente usata come punto di riferimento. L'andamento poco brillante si può spiegare in parte col ritardo che l'Unione ha accumulato sulla diffusione e utilizzo delle tecnologie digitali, a partire dallo sviluppo dell'intelligenza artificiale. Sono tutti temi che richiedono una regolamentazione adeguata, oltre che un sistema economico in grado di mettere a disposizione risorse per gli investimenti necessari, attraverso una migliore integrazione dei mercati dei capitali. È dunque verosimile che la transizione digitale continui a essere uno dei temi centrali dell'agenda economica del nuovo Parlamento, soprattutto in chiave di competitività. Un altro fondamentale ambito di innovazione e recupero di efficienza è rappresentato dalla transizione verde. Il *Green Deal* europeo, lanciato nel 2020, prevede la decarbonizzazione della maggior parte dei settori economici per raggiungere la neutralità carbonica entro il 2050, con un obiettivo intermedio al 2030 di riduzione delle emissioni del 55% rispetto al valore registrato nel 1990 (il cosiddetto "Fit for 55"). Per raggiungere l'obiettivo, la Commissione ha avviato un vasto programma legislativo che interessa diversi settori, tra i quali energia, industria, agricoltura, trasporti e costruzioni (come descritto nella figura).

Con l'invasione russa dell'Ucraina, il *Green Deal* ha anche assunto una valenza geo-politica: l'accelerazione sulla produzione di rinnovabili, che già era in programma, è diventata un pilastro chiave per garantire la sicurezza energetica nell'Ue. Per questo l'Unione si è data un target intermedio al 2030: raggiungere il 42,5% da fonti rinnovabili (dall'attuale 23%), riducendo il costo dell'energia e la dipendenza da paesi terzi, come la Russia appunto. In più, dal 2035 potremo comprare soltanto auto a zero emissioni di CO₂, mentre entro il 2030 tutti i nuovi edifici dovrebbero essere a emissioni zero ed entro il 2050 tutto il patrimonio

La transizione digitale continuerà a essere uno dei temi centrali dell'agenda economica del nuovo Parlamento, così come la transizione verde

immobiliare dell'Ue dovrebbe essere a emissioni zero, che è la ragione per la quale in diversi paesi europei si sovvenzionano le ristrutturazioni edilizie a fini di miglioramento energetico. Il pacchetto legislativo contiene altre norme, proposte dalla Commissione, ma non ancora approvate: anche su queste dovrà legiferare il nuovo Parlamento, insieme al Consiglio. Rientrano nella categoria, ad esempio, la responsabilità da parte delle imprese sulla sostenibilità lungo tutta la loro filiera produttiva, quindi anche da fornitori extra-Ue; l'introduzione di una regolamentazione delle emissioni per il settore navale e aereo; la riforma del mercato elettrico europeo; la costruzione di una rete energetica continentale meglio interconnessa.

Come finanziare le transizioni "gemelle"

Nel definire la sua agenda il nuovo Parlamento europeo dovrà riservare un ruolo chiave alla qualità della regolamentazione, in funzione dei consumi e degli investimenti necessari a garantire la neutralità carbonica da qui al 2050. Da un lato, la regolamentazione dovrà evitare oneri eccessivi per consumatori e imprese. La transizione verde necessita infatti di competenze e materie prime particolari, che potrebbero essere disponibili in misura limitata o a costi elevati. Sarà dunque cruciale stabilire tempi adeguati per l'entrata in vigore del pacchetto legislativo del *Green Deal*, evitando un sovraccarico legislativo.

Cosa c'è nel pacchetto legislativo del *Green Deal*



Dall'altro lato, la regolamentazione avrà un ruolo fondamentale nello stimolare il finanziamento delle transizioni, attraverso la modifica delle decisioni di investimento di consumatori e imprese.

Le stime della Commissione riportano che le transizioni "gemelle" – ambientale e digitale – implicano investimenti complessivi per circa 500 miliardi di euro l'anno, almeno da qui al 2030. Sembra una cifra enorme, ma non è al di fuori della portata dell'economia europea. Dalla ripresa post-pandemica, l'area euro nel suo complesso ha generato una accumulazione di capitale fisso lordo pari a circa 625 miliardi per trimestre. Tradotto, vuol dire che per raggiungere il traguardo sarebbe sufficiente orientare alle transizioni ambientale e digitale circa il 20% del totale degli investimenti europei di ogni anno. Non è una cifra irrealistica se rientra in una direzione generale di politica industriale che orienta gli investimenti di impresa. Ed evidentemente la regolamentazione, definendo dove sarà preferibile investire e dove no, avrà qui un ruolo chiave.

Dei 500 miliardi di fondi l'anno necessari per le due transizioni, una parte dovrà avere natura pubblica, perché gli investimenti in beni ambientali non sempre garantiscono i rendimenti richiesti dai privati. Anche qui la contabilità non è così scoraggiante. Ipotizzando che l'investimento pubblico ammonti a 150 miliardi l'anno (circa il 30% del totale), sarebbe intorno al 6% della spesa pubblica annua dei governi dell'area euro. Anche qui la regolamentazione gioca un ruolo fondamentale, poiché con la definizione dei grandi orientamenti di politica economica (le cosiddette "*Broad Economic Policy Guidelines*" definite dall'articolo 121 del Trattato), le istituzioni comunitarie possono influenzare la spesa pubblica nazionale affinché gli stati garantiscano che almeno il 6% vada in sussidi o investimenti ambientali e digitali.

Sarà probabilmente necessario un ulteriore livello di spesa, federale, per far quadrare i conti, perché al tradizionale "fallimento di mercato" che giustifica la spesa pubblica nazionale a integrazione di quella privata, in Europa si aggiunge il mancato coordinamento di quella nazionale finalizzata alla creazione di beni pubblici europei, ossia l'argomentazione economica che è alla base degli interventi strutturali del bilancio comunitario in ricerca e sviluppo e nelle grandi infrastrutture continentali di trasporto. Anche qui, per tranquillità delle cancellerie nazionali, possiamo immaginare un livello di spesa federale pari a circa un terzo di quello pubblico complessivo, ossia 50 miliardi di euro: rappresenta lo 0,3% del Pil dell'area euro ed è ampiamente all'interno delle garanzie aggiuntive che gli stati membri hanno prestato al bilancio comunitario per finanziare *Next Generation EU*.

In sintesi, per la transizione del modello di crescita europeo al nuovo contesto geopolitico globale sarebbe sufficiente destinare per i prossimi anni alla transizione ambientale e digitale il 15% degli investimenti privati oggi esistenti, il 4% della spesa pubblica nazionale e lo 0,3% del Pil nel bilancio comunitario. E tranne che per il bilancio europeo, verosimilmente non si tratterebbe di finanziamenti aggiuntivi, ma semplicemente di riorientare quanto già previsto attraverso una buona regolamentazione. Sarà questo uno dei compiti fondamentali del nuovo Parlamento europeo.

Le previsioni sul voto di giugno fatte dallo *European Council on Foreign Relations* indicano che i partiti populistici di destra guadagneranno seggi a scapito dei partiti di centrosinistra e dei verdi. Tuttavia, la coalizione tra popolari, socialisti e liberali che nella legislatura uscente ha garantito il sostegno al *Green Deal* dovrebbe continuare ad avere un sufficiente margine di maggioranza nella nuova camera legislativa. Sarà importante garantire che gli inevitabili compromessi politici che si dovranno raggiungere nel nuovo Parlamento non mettano in discussione la direzione di fondo dell'agenda legislativa per il prossimo quinquennio.

Le transizioni "gemelle" – ambientale e digitale – implicano investimenti complessivi per circa 500 miliardi di euro l'anno, almeno da qui al 2030

Per la transizione ambientale e digitale bisogna destinare il 15% degli investimenti privati oggi esistenti, il 4% della spesa pubblica nazionale e lo 0,3% del Pil nel bilancio comunitario