



POLITICALLY.EU
Conoscere per deliberare

Deliberation Workshop

Governance economica e le misure su Crescita e Occupazione dell'UE

Aula Leone XIII - Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
1 luglio 2013, ore 16:15-19:00

BACKGROUND PAPER

UNIONE EUROPEA:

RIFORMARE LA GOVERNANCE PER RILANCIARE LA CRESCITA

A cura di

ISPI

SMART MEETING

FUTOUR

FACILITATION

ISPI BACKGROUND PAPER

Unione europea: riformare la *governance* per rilanciare la crescita*

1. Le debolezze dell'Europa

La crisi economica ha messo in luce le debolezze della costruzione europea e, in particolar modo, del suo maggior conseguimento, l'euro. Quest'ultimo paga inevitabilmente un "peccato originale"¹, ovvero la convinzione, al momento della sua creazione, che attraverso la moneta unica si sarebbe generata convergenza economica tra i paesi che l'avrebbero adottata. Secondo tale impostazione, alcune divergenze avrebbero potuto verificarsi, ma avrebbero assunto un ruolo transitorio e benefico in quanto i diversi interessi/rendimenti all'interno degli stati membri dell'Eurozona avrebbero incentivato lo spostamento di capitali dai paesi più ricchi a quelli più poveri favorendo così il "catching-up" di questi ultimi e, in ultima analisi, una maggiore convergenza e omogeneità nella regione.

La crisi ha invece evidenziato con chiarezza che tale convergenza si è verificata solo molto parzialmente. Basti osservare le diverse performance in termini di competitività dei paesi dell'Eurozona, che si sono tradotte in saldi delle partite correnti completamente diversi nei primi 10 anni di creazione dell'euro. La mancanza di un meccanismo di riequilibrio/redistribuzione, che è invece presente in paesi federali (si pensi al trasferimento dei fondi federali negli USA)² e, seppur in minor misura, la bassa mobilità del lavoro nell'Ue contribuiscono a rendere complessivamente meno omogeneo il sistema.

2. Le proposte della Commissione europea

Nel "Piano per un'Unione economica e monetaria (Uem) autentica e approfondita"³ dello scorso 28 novembre, la Commissione europea ha preso atto di queste carenze della *governance* economica dell'Uem, facendo il punto sulle misure adottate fino a quel momento per rispondere alla crisi europea. Si tratta formalmente di misure di grande portata che, in verità, pochi avrebbero considerato realizzabili solo alcuni anni fa. Queste, nello specifico, riguardano il rafforzamento

* A cura di Antonio Villafranca, Responsabile e Senior Research Fellow, Osservatorio Europa, ISPI. Il paper è aggiornato al 21 giugno 2013.

¹ Si veda al riguardo C. Altomonte, A. Villafranca, *Not only Public Debt: towards a new Pact on the Euro*, ISPI Policy Brief n. 198, ottobre 2010.

² Il bilancio Ue non può svolgere questo ruolo né per le somme disponibili né per la logica sottostante la sua redazione.

³ Commissione europea, "Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo", COM(2012) 777, pp. 4-9.

degli strumenti volti sia al coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati membri (rientro dai deficit eccessivi e diminuzione del debito pubblico) che, più in generale, delle politiche economiche.

Tali misure possono essere così sintetizzate:

- Coordinamento delle politiche di bilancio. Nel dicembre 2011 è stato adottato il “Six Pack”, composto, tra gli altri, da tre regolamenti che rafforzano il quadro europeo di sorveglianza del Patto di stabilità e crescita, e da una direttiva che detta gli standard minimi cui i documenti di bilancio degli Stati membri devono uniformarsi. Il “Six Pack” vincola ogni aumento della spesa pubblica al tasso di crescita a medio termine del Pil potenziale, rende operative eventuali sanzioni per i Paesi membri con debito pubblico eccessivo obbligandoli a ricondurlo entro la soglia del 60% entro vent’anni e rende più semplice e immediata l’applicazione delle sanzioni stesse mediante il cosiddetto “reverse mechanism”. Nel marzo 2012, con la firma del cosiddetto “Fiscal Compact” (“Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell’Uem”) da parte di tutti i 27 Paesi membri a esclusione di Regno Unito e Repubblica Ceca, i governi si sono impegnati a introdurre i più stringenti obiettivi di bilancio all’interno della loro Costituzione o leggi equivalenti. Infine il “Two-pack”, proposto dalla Commissione nel 2011, mira a rafforzare le procedure del “Semestre europeo” e introduce procedure di controllo e sorveglianza rafforzate per gli Stati membri con gravi problemi di stabilità finanziaria o che ricevono aiuti dall’Unione europea.
- Coordinamento delle politiche economiche. Il “Six Pack” ha introdotto una nuova procedura di sorveglianza degli squilibri macroeconomici dei diversi Paesi membri, utile a prevenire o a contrastare la divergenza economica. In particolare, viene identificato uno “scoreboard”, ovvero un insieme di indicatori volti a segnalare eventuali squilibri macroeconomici nei vari paesi. La procedura è accompagnata da disposizioni che ne assicurano il rispetto, sotto forma di sanzioni finanziarie verso i 17 paesi dell’Eurozona che non si conformino alle eventuali raccomandazioni degli organi dell’Unione. Anche le procedure del “Semestre europeo” contribuiscono a loro volta ad aumentare il livello di sorveglianza/coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.
- Regolamentazione e vigilanza finanziaria. La quarta direttiva e il regolamento sui requisiti patrimoniali, tuttora all’esame di Parlamento e Consiglio, propongono requisiti prudenziali più rigorosi per banche e istituti di credito. Intanto l’Ue ha già introdotto norme vincolanti sulle prassi remunerative delle istituzioni finanziarie, per evitare che esse assumano rischi eccessivi. È inoltre stato istituito un Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (SEVIF), composto da tre autorità

europee di vigilanza e, con finalità di controllo macroprudenziale, dal Comitato Europeo per il Rischio Sistemico (CERS).

- Meccanismi di risoluzione delle crisi. Per far fronte alle crisi finanziarie già in atto, dal 2010 le Istituzioni europee hanno istituito diversi meccanismi. Ai primi meccanismi temporanei, creati per rispondere a particolari emergenze nazionali, nell'ottobre 2012 è subentrato un istituto permanente, il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), cui è stato assegnato dal Consiglio dello scorso giugno anche il compito d'intervenire per la ricapitalizzazione delle banche in crisi, ma solo dopo che sarà effettivamente attivata la supervisione bancaria comune (si veda sotto).

Malgrado dunque molto sia stato fatto – quanto meno sulla carta – in termini di riforma della governance economica, il perdurare della crisi rende necessario prevedere ulteriori passi avanti. A tal proposito nel Piano di novembre sopra citato, la Commissione propone misure di breve, medio e lungo termine nella convinzione che il completamento dell'UEM sia funzionale al rilancio della crescita europea.

2.1. Misure a breve termine

Nelle intenzioni della Commissione queste misure possono essere attivate entro la prima metà del 2014 sulla base dei Trattati oggi vigenti. In particolare, si propone di:

- dare piena attuazione al Semestre europeo, al “Six Pack” e al “Two Pack” (entrato in vigore il 30 maggio scorso);
- approvare piani concreti per l'unione bancaria, che istituiscano un unico meccanismo di vigilanza e un unico meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie (malgrado il Consiglio europeo si sia già espresso favorevolmente, le divisioni tra i Paesi membri sono ancora significative);
- approvare rapidamente il prossimo quadro finanziario pluriennale (2014-2020) dell'Unione massimizzando l'impatto economico dei fondi comunitari negli Stati membri (consentendo la sospensione dei programmi nel caso in cui uno Stato membro non ottemperasse alle richieste vincolanti della Commissione in materia di governance economica);
- privilegiare gli investimenti pubblici nei paesi dell'Eurozona, tenendoli in considerazione al momento di valutarne le politiche di bilancio;
- creare uno strumento di convergenza e competitività;
- allestire un meccanismo per il coordinamento *ex ante* dei grandi piani di riforma economica nazionali.⁴

⁴ Per quanto riguarda queste ultime due proposte, il 20 marzo di quest'anno la Commissione è tornata sull'argomento offrendo maggiori dettagli in due Comunicazioni al Consiglio: Commissione europea, “Creazione di uno strumento di

Tra queste, proprio le ultime due sarebbero le misure che tendono ad arricchire l'UEM di ulteriori elementi di interazione tra il piano nazionale e quello europeo e che, secondo la Commissione, potrebbero facilitare le riforme strutturali necessarie a rilanciare la crescita dei paesi più colpiti dalla crisi. Il coordinamento *ex ante* delle grandi riforme economiche nazionali consisterebbe nel permettere alla Commissione e agli Stati membri di valutare le potenziali ricadute complessive dei provvedimenti nazionali e di intervenire durante il processo di formulazione degli stessi, esercitando pressioni e fornendo consigli sul modo migliore per recuperare competitività. La proposta di uno strumento di convergenza e competitività consiste invece in un sostegno finanziario da erogare agli Stati membri che accettino di stipulare un accordo contrattuale con la Commissione. La conclusione di questi accordi rappresenterebbe un chiaro vincolo giuridico per i singoli Stati membri dell'Eurozona in merito alle riforme strutturali da attivare, e la loro stipula diverrebbe obbligatoria per gli Stati soggetti alla procedura per squilibri eccessivi. Gli accordi si concentrerebbero sulla convergenza economica, sull'incremento della competitività e sulla promozione della stabilità finanziaria. In questo modo le riforme incluse negli accordi beneficerebbero di un sostegno finanziario, a riconoscimento sia del costo della riforma per lo Stato membro in questione, sia dei benefici derivanti al resto dell'Eurozona.

2.2. Misure a medio termine

Tra queste misure da realizzare entro il 2019, la Commissione propone di:

- rafforzare l'integrazione economica e di bilancio attraverso misure che richiedono una modifica dei Trattati, soprattutto con l'obiettivo di garantire che in determinate situazioni la politica di bilancio nazionale sia soggetta a un controllo collettivo, muovendosi però al contempo verso una maggiore mutualizzazione dei rischi economici e finanziari;
- dotare l'Eurozona di una sostanziale capacità fiscale autonoma (da approfondire anche in un'ottica di lungo termine) rispetto agli Stati membri, come peraltro proposto dai 4 presidenti al Consiglio di dicembre 2012⁵;
- creare un fondo di rimborso cui trasferire progressivamente il debito pubblico eccessivo degli Stati membri, vincolando questa possibilità a un rigoroso rispetto della disciplina fiscale;

convergenza e competitività”, COM(2013) 165, e Commissione europea, “Coordinamento ex ante delle grandi riforme di politica economica previste”, COM(2013) 166.

⁵ "Verso un'autentica Unione economica e monetaria", http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/134190.pdf.

- creare uno strumento obbligazionario sovrano a breve termine (con scadenza 1-2 anni) dell'intera Eurozona, la cui emissione sostituisca gradualmente quella dei titoli a breve scadenza dei diversi Stati membri.

2.3. Misure a lungo termine

Queste misure - dal 2019 in poi - si riferiscono all'effettivo completamento dell'UEM attraverso la realizzazione di una piena unione economica, fiscale e bancaria. La previsione di un'Unione potenzialmente indipendente dal punto di vista fiscale, a cui venissero affiancati strumenti di controllo democratico della politica di bilancio, sembra alludere a una sorta di unione federale, cui si pervenga prima per progressiva integrazione economica, e solo successivamente per integrazione politica.

3. Ulteriori misure per la crescita e l'occupazione

Di fronte a una recessione nell'Eurozona stimata a -0,6% per il 2013 (con un -1,8% previsto per l'Italia)⁶ e a una disoccupazione giovanile pari al 24,4% (e addirittura superiore al 40% in Italia)⁷, la ricerca degli strumenti più adatti a spronare la crescita e l'occupazione ha assunto un ruolo assolutamente prioritario in tutta Europa. Il Commissario Tajani ha più volte affermato negli ultimi mesi che agire sulla competitività industriale e l'economia reale è fondamentale per uscire dalla crisi. Su sua iniziativa lo scorso ottobre la Commissione ha adottato una strategia per re-industrializzare l'Europa e passare dall'attuale 15,2% di Pil legato al manifatturiero al 20% entro il 2020. A tal fine sono necessari maggiori investimenti in innovazione e ricerca (da avvicinare il più possibile alle esigenze delle imprese), un migliore accesso ai mercati e ai finanziamenti e un'istruzione allineata alle reali esigenze del mercato. In questo contesto la Commissione ha promosso numerose iniziative, tra cui i piani per l'edilizia, il settore automobilistico e l'acciaio. Il prossimo vertice europeo di fine giugno potrebbe essere una buona occasione per segnalare come l'agenda politica debba sempre più spostarsi dal "Fiscal Compact" a un "Industrial Compact" focalizzato su disoccupazione giovanile, accesso al credito per le Pmi e diminuzione degli oneri regolamentari e amministrativi. In questa direzione vanno anche: il "Compact for Growth and Jobs: one year on – Report to the European Commission", che sottolinea l'importanza del completamento del Mercato Unico soprattutto in aree come quella del digitale, dell'energia e della ricerca; la "Top Ten consultation of SMEs on EU regulation" nell'ambito del "REFIT Programme", che mira a rivedere la regolamentazione comunitaria per renderla più coerente con

⁶ Dati OECD, *Economic Outlook*, Vol. 2013, issue 1.

⁷ Dati Eurostat http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31052013-BP/EN/3-31052013-BP-EN.PDF.

il mutato contesto internazionale e le specifiche esigenze delle imprese europee, a partire da quelle medio-piccole⁸.

Riguardo invece al tema specifico del “credit crunch” sofferto dalle imprese, a conclusione del vertice del 14 giugno a Roma (in cui si sono riuniti i Ministri del lavoro e delle finanze di Francia, Italia, Spagna e Germania) è emersa la possibilità di prevedere che le Pmi emettano obbligazioni a caratteristiche semplificate garantite da intermediari o dallo Stato o dall’Ue, ad esempio usando risorse della BEI. Altre proposte recenti pensano a una “cartolarizzazione” dei crediti delle imprese, eventualmente da “scontare” presso la BCE.

Una ulteriore misura di cui le imprese beneficerebbero non poco riguarda una più rapida e completa realizzazione dell’Unione bancaria (si veda sopra), per la quale la negoziazione tra gli Stati è attualmente in corso soprattutto in merito alla supervisione bancaria comune, mentre poco – o nulla – è stato fatto in merito ai meccanismi comuni di risoluzione delle crisi bancarie o alla garanzia comune dei depositi (gli altri due ambiti che contribuirebbero a una piena unione bancaria). Ciò risulterebbe utile anche per investitori da aree extra-Ue che ridurrebbero notevolmente la discriminazione tra i vari paesi Ue sulla base di un differente rischio bancario.

Riguardo infine al tema della disoccupazione giovanile, nel vertice di metà giugno è emerso anche l’auspicio – condiviso dalla Commissione – di utilizzare il prima possibile i 6 miliardi dello Youth Guarantee dell’Unione europea, oltre che una più efficace condivisione delle “best practice” nazionali.

4. Punti aperti e domande che verranno trattate con il Modì⁹, Mosaico Digitale

1. Appare ormai chiaro che un’ulteriore integrazione economica e politica sarebbe auspicabile per l’intera Unione europea ma risulta essenziale per l’Eurozona, in quanto rilascerebbe appieno il potenziale legato all’adozione della moneta unica.



- *Come conciliare il rilancio dell’UE con il necessario rafforzamento dell’Eurozona?*

2. La crisi europea ha dimostrato che, pur essendo necessaria, l’austerità rischia di innescare un circolo vizioso che rende più difficile uscire dalla recessione.

⁸ Per ulteriori informazioni su questi programmi della Commissione si veda <http://www.investineu.com/content/commission-calls-new-consensus-get-economy-growing-again-12c3>.

⁹ Il Modì, Mosaico Digitale | di FUTOUR è un sistema di brainstorming digitale che consente la discussione e visualizzazione e raccolta istantanea delle idee che vengono discusse e proposte dai partecipanti suddivisi in gruppi di lavoro tematici. <http://www.futour.it>

- *Qual è il giusto mix tra austerità e stimolo dell'economia/lotta alla disoccupazione?*
 - *Come superare le resistenze dei paesi più ricchi per un'Europa più solidale?*
3. Le iniziative nazionali ed europee volte a combattere la disoccupazione (soprattutto quella giovanile) ed ad accrescere la liquidità delle imprese si sono finora rivelate insufficienti.
- *Come coordinare l'intervento nazionale e quello europeo per ottenere risultati concretamente avvertiti dalle aziende e dai giovani?*
4. La competitività e la capacità di esportazione risultano fondamentali per garantire adeguate prospettive di crescita e occupazionali in ogni paese. Eppure le strategie nazionali adottate da alcuni paesi dell'Ue (dalle politiche strettamente commerciali fino a quelle legate alla sicurezza energetica) sembrano a volte essere ispirate da un neomercantilismo che rischia di danneggiare i partner europei.
- *In che modo conciliare i singoli interessi nazionali con quello europeo anche alla luce dell'imminente avvio dei negoziati con gli Usa relativi al "Transatlantic Trade and Investment Partnership"?*
 - *Come evitare che eventuali fratture all'interno della Ue si traducano in una minore forza negoziale nei confronti di Washington?*

