

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema L'economia dell'UE: rassegna 2006 — Rafforzare l'area dell'euro: le principali priorità politiche**

COM(2006) 714 def. — SEC(2006) 1490

(2008/C 10/22)

La Commissione, in data 11 gennaio 2007, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sull'«Economia dell'UE: rassegna 2006 — Rafforzare l'area dell'euro: le principali priorità politiche».

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 4 settembre 2007, sulla base del progetto predisposto dal relatore BURANI e dal correlatore DERRUINE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 settembre 2007, nel corso della 438<sup>a</sup> sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 133 voti favorevoli, 2 voti contrari e 5 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato condivide in larga parte il documento della Commissione; desidera tuttavia aggiungere da parte sua alcune considerazioni — fra le quali talune già formulate in precedenza, anche in epoca antecedente all'adozione dell'euro. La Commissione esprime diverse velate critiche su taluni aspetti delle politiche degli Stati membri: il CESE ne condivide la sostanza, ma ricorda che spesso i governi si trovano a dover fare i conti con esigenze ineludibili di politica interna o con eventi esogeni (crisi energetiche, eventi bellici, ecc.) fuori del loro controllo.

1.2. La sostenibilità a lungo termine delle politiche di bilancio è resa aleatoria quando viene a mancare una continuità di linea politica nei governi che si succedono nel tempo; altrettanto dicasi per le riforme strutturali, che sono influenzate da un notevole grado di soggettività a seconda degli orientamenti dei governi in carica. Pur tenendo conto di queste circostanze, il CESE sostiene, con la Commissione, la necessità che le riforme strutturali siano portate a compimento con la necessaria continuità di indirizzi.

1.3. La flessibilità dei mercati dei beni e dei servizi è un aspetto della politica economica nella quale i governi devono ricercare l'accordo delle parti sociali; l'azione di liberalizzazione — che ha dato risultati di vario segno nei diversi paesi e a seconda dei settori — va realizzata con ocularità e tenendo conto delle circostanze specifiche di ciascun paese e settore.

1.4. L'integrazione dei mercati finanziari, già acquisita in massima parte per i servizi *corporate*, si presenta più problematica per i mercati al dettaglio; la maggior parte degli ostacoli è peraltro di natura oggettiva (differenze di lingua, caratteristiche dei servizi, ecc.). Si tratta di problemi che non possono essere risolti per via legislativa o regolamentare, ma dal mercato, là dove possibile. Le regole esistenti dovrebbero essere sufficienti per proseguire nell'integrazione; occorrono semmai norme per

assicurare una protezione ottimale degli interessi dei consumatori e, ove necessario, la vigilanza sui mercati.

1.5. Le contrattazioni salariali dovrebbero incorporare, come chiede la Commissione, le implicazioni dell'Unione monetaria; da parte sua, il CESE auspica che si possa stabilire una convergenza delle politiche economiche, monetarie e occupazionali attraverso l'istituzione di riunioni miste dell'Eurogruppo e del Consiglio Occupazione: una convergenza, sia pure anche solo di massima, potrebbe contribuire a raggiungere, nel tempo, una reale armonizzazione delle diverse politiche.

1.6. La raccomandazione della Commissione di tenere in maggior conto la dimensione internazionale corrisponde ad una critica che il CESE fece ancor prima dell'adozione dell'euro. L'emergenza dei paesi asiatici non dovrebbe essere vista come una minaccia, ma piuttosto come una sfida da affrontare sul piano della competitività e dell'innovazione.

1.7. La promozione dell'area euro dovrebbe essere fatta con convinzione dai singoli governi: ad essi si raccomanda di astenersi dall'addebitare all'euro i problemi dell'economia nazionale, sottacendo invece i benefici che ad essa derivano dal fatto di avere adottato la moneta unica. Sarebbe inoltre augurabile che i paesi che non hanno aderito all'euro al momento della sua entrata in funzione manifestassero con chiarezza le loro intenzioni per il futuro. E questo non è solo per informare l'opinione pubblica dell'Eurozona, ma anche per permettere di definire le future politiche dell'euro basandosi sulla conoscenza di quali e quante economie ne faranno parte.

1.8. Il CESE rileva che l'importanza assunta dall'euro come moneta internazionale dovrebbe permettere di riproporre con forza la sua candidatura per un posto in seno al Fondo monetario internazionale. Non si tratterebbe di farne uscire uno degli attuali membri, ma piuttosto di aggiungerne uno. L'obiezione secondo la quale gli statuti del FMI non lo prevedono sembra di scarsa consistenza o pretestuosa.

1.9. Un'idea piuttosto controversa, che viene manifestata al solo scopo di sondare il terreno in vista di un'eventuale futura presa in considerazione, è quella di creare un fondo di stabilizzazione europeo, da alimentare con i surplus fiscali dei periodi favorevoli, per finanziare progetti di interesse comunitario.

1.10. In linea generale, il Comitato ritiene accettabile il rapporto della Commissione, ma coglie l'occasione per rilevare come anche in tale rapporto — così come in tutta la copiosa documentazione riguardante l'euro — manchi del tutto il rilievo dovuto alla dimensione politica della moneta unica: il significato dell'euro e le sue conseguenze e prospettive vanno infatti ben al di là delle semplici implicazioni economiche, finanziarie o sociali: il vero collante dell'Unione risiede infatti nell'aver scelto di mettere insieme interessi di paesi diversi facendoli confluire in una moneta comune.

## 2. Introduzione

2.1. La Commissione ha pubblicato una comunicazione sull'andamento dell'economia dell'UE nel 2006, concentrandosi in particolare sulle priorità politiche per il rafforzamento dell'area dell'euro. Il documento è basato su un altro, *Adjustment Dynamics in the Euro area — Experiences and Challenges* (<sup>1</sup>), che costituisce, come al solito, una preziosa fonte di riferimento per ulteriori approfondimenti.

2.2. Il CESE ha ormai adottato la consuetudine di commentare il documento annuale della Commissione con un proprio parere d'iniziativa (<sup>2</sup>). Con il presente parere esso intende richiamare, e confermare, le posizioni e raccomandazioni formulate in precedenza, le quali verranno ricordate, quando necessario, nel testo. Esso intende inoltre contribuire alle riflessioni sul funzionamento dell'UEM introducendo nuovi elementi, come ad esempio il Consiglio misto dei ministri dell'Economia e dell'Occupazione dell'Eurozona o la proposta, a titolo esplorativo, di creare un fondo europeo di stabilizzazione.

2.3. D'altra parte, in una prospettiva storica della creazione della moneta unica, non ci si può esimere dall'osservare che diverse misure adottate o raccomandate in tempi recenti dalla Commissione costituiscono un riscontro alle osservazioni che il CESE, con un suo parere del 1997 (<sup>3</sup>), aveva formulato a proposito della **rigidità di alcuni concetti** ispiratori del Patto di stabilità e di crescita. Si era osservato allora che le caratteristiche della congiuntura e delle politiche nazionali non erano state tenute nel debito conto nel determinare i parametri di riferimento e la loro applicazione. I suggerimenti formulati dal CESE non erano stati allora recepiti: il tempo ne ha dimostrato la validità (<sup>4</sup>).

(<sup>1</sup>) Documento provvisorio — parte della serie *The EU Economy Review*, edito dalla DG Affari economici e finanziari.

(<sup>2</sup>) Cfr. in allegato l'elenco dei pareri recentemente adottati riguardo agli indirizzi di massima per le politiche economiche.

(<sup>3</sup>) Parere riguardante il disposto previsto per la terza fase dell'Unione monetaria, 28 maggio 1997, GU C 287 del 22.9.1997, pag. 74.

(<sup>4</sup>) Fra l'altro, il CESE aveva suggerito che i parametri di convergenza, e in particolare quelli che si riferiscono al deficit e al debito pubblico, fossero oggetto «di una revisione periodica, ad esempio ad intervalli decennali». Il suggerimento fu respinto, ma gli eventi hanno dimostrato la necessità di adottare un Patto di stabilità e di crescita «rivisto», ancor prima del termine di dieci anni che il CESE aveva proposto.

2.4. La mancanza di realismo iniziale si riflette ora nelle **critiche** — giustificate, ma sin dall'inizio prevedibili — che vengono mosse alle **politiche economiche** dei paesi dell'Eurogruppo: l'elaborazione dei bilanci nazionali dovrebbe ispirarsi a **ipotesi macroeconomiche comuni**. La volontà della presidenza, espressa nella riunione dei ministri dell'Eurogruppo del 6 novembre 2006, non ha trovato riscontro nei fatti: l'elaborazione dei bilanci nazionali è ancora lontana dall'ispirarsi al necessario **coordinamento delle politiche economiche**.

2.5. Occorre d'altra parte rendersi conto che un coordinamento delle politiche economiche si rivela oltremodo difficile in presenza di situazioni socioeconomiche differenti e di obiettivi politici diversi — e talvolta divergenti — da paese a paese; sarebbe già un grande passo avanti se si ottenesse che tali politiche fossero **convergenti**. La convergenza dipende da una moltitudine di fattori, ma principalmente dall'**occupazione**, fattore le cui dimensioni e caratteristiche sono la risultante di un complesso di altre politiche.

2.5.1. Gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti della strategia europea per l'occupazione sono ormai due **strategie integrate**; una **convergenza di massima**, almeno come tentativo per giungere ad un'armonizzazione nel tempo, potrebbe essere ottenuta attraverso una **riunione mista** dell'Eurogruppo con il Consiglio Occupazione e affari sociali in formato «zona euro». Le indicazioni emergenti da tale riunione potrebbero fornire elementi di giudizio preziosi in vista della riunione annuale del Consiglio di primavera.

## 3. Il documento della Commissione

3.1. La comunicazione riassume, in tre parti di lodevole concisione, il bilancio delle esperienze, le considerazioni specifiche e le raccomandazioni della Commissione. Sono state evitate le affermazioni ormai pacificamente accettate e le ripetizioni di principi che nel corso degli anni sono entrati a far parte delle linee direttrici della politica economica.

### 3.2. Il bilancio delle esperienze dei primi anni dell'euro

3.2.1. La Commissione si richiama ai dibattiti che hanno preceduto il lancio dell'euro nel 1999: la questione fondamentale riguardava «il modo in cui i paesi partecipanti si sarebbero **adeguati agli shock e alle differenze di competitività** in un contesto di scarsa mobilità del lavoro, di integrazione incompleta dei mercati dei prodotti e dei servizi e di mantenimento dell'autonomia nazionale in materia di bilancio». Questi interrogativi permangono ancor oggi, ma i dubbi di coloro che formulavano previsioni pessimistiche di «vita breve» dell'Unione monetaria non hanno trovato conferma.

3.2.2. I **successi**, o per lo meno le prove positive fornite dall'euro, sono incontestabili: **la moneta è forte e stabile**, ha reagito bene agli shock esterni ed interni comuni, ha combattuto efficacemente l'inflazione. Gli Stati membri hanno goduto di condizioni di finanziamento «tra le più favorevoli mai registrate». A questi vantaggi si aggiunge, secondo il CESE, quello di aver messo diversi paesi membri dell'area euro al riparo da un'inflazione che la loro moneta nazionale avrebbe certamente subito come conseguenza di peggiorate condizioni economiche e di bilancio. L'euro, seconda moneta mondiale, ha protetto gli Stati membri dagli shock monetari e finanziari che avrebbero ostacolato la crescita, distrutto posti di lavoro e demolito la fiducia degli operatori economici.

3.2.3. Ai successi si contrappongono però alcuni aspetti che rimangono ancora problematici. In molti casi le singole economie si sono adeguate a fatica, e con risultati ampiamente divergenti, agli sviluppi interni dei rispettivi paesi. Le divergenze hanno trovato un riflesso nei **tassi di inflazione e di crescita**; gli aggiustamenti derivanti dal rallentamento delle economie avrebbero dovuto permettere una più rapida crescita tendenziale a medio termine, dopo aver scontato la perdita di competitività iniziale. Questo non è avvenuto, o per lo meno è avvenuto solo parzialmente. «Più in generale», conclude la Commissione, «l'area dell'euro non è stata finora in grado di assicurare elevati tassi di crescita e di occupazione per un periodo prolungato». Il CESE si riserva di commentare più avanti questa affermazione.

3.2.4. La Commissione riconosce d'altra parte che le difficoltà di aggiustamento non sono dovute soltanto, o principalmente, ai ritardi nell'attuazione di riforme fiscali e strutturali: esse sarebbero imputabili anche alla disciplina imposta dalle regole dell'Unione monetaria.

3.2.5. Nei primi anni dell'UEM si sono verificati squilibri e fluttuazioni nei **tassi di cambio effettivi reali**; per alcuni Stati membri, a questo si è aggiunto il forte calo dei tassi di interesse e «il rilassamento delle condizioni di credito per le famiglie con il miglioramento dell'accesso al credito in un mercato finanziario più integrato», con effetti diretti sui consumi di beni durevoli e non. In particolare per quel che riguarda i beni durevoli (immobili), talune economie hanno risentito di massicci investimenti all'estero, cosa che ha reso ancor più ampi i disavanzi delle partite correnti.

3.2.6. Un'affermazione della Commissione che presenta un carattere generale, anche se parte dall'esempio dei Paesi Bassi, è quella che si riferisce ai «rischi insiti nell'elaborazione delle **politiche fiscali nei periodi di congiuntura favorevole**». Nei Paesi Bassi, la congiuntura fortemente favorevole all'inizio del decennio ha indotto effetti prociclici sul mercato del lavoro e sul mercato finanziario, e in definitiva sulla politica fiscale. Condizioni esterne dell'economia hanno provocato una repentina contrazione, che a sua volta ha imposto l'adozione di contromisure drastiche di contenimento.

3.2.7. I **prezzi e le retribuzioni** hanno anch'essi giocato un ruolo nel complesso dei problemi: a livello nazionale essi si sono adeguati troppo lentamente ai cambiamenti di ciclo, nonostante un contesto generale di moderazione salariale — il che ha tra l'altro contribuito a fare diminuire la disoccupazione. La debole crescita della produttività ha fatto pesare l'onere del deprezzamento reale sia sui prezzi che sulle retribuzioni, ma principalmente su queste ultime. Questi fenomeni interagiscono a livello internazionale, provocando spostamenti nella domanda e ripercussioni sulla competitività.

3.2.8. Infine, la **convergenza nominale e reale** ha registrato risultati divergenti ma anche istruttivi, se solo ci si desse la pena di analizzare i fatti in modo critico e obiettivo. La Commissione dice che i diversi andamenti sono stati «in parte» il riflesso delle diverse politiche nazionali. Il CESE osserva qui, per inciso, che la congiuntura mondiale ed europea ha influito in misura tendenzialmente uniforme su tutti i paesi: se divergenze ci sono state, esse sono dovute in gran parte alle politiche nazionali. Gli esempi, citati dalla Commissione, di Spagna, Italia, Portogallo e Irlanda sono la prova lampante che, a fronte di congiunture favorevoli, politiche di bilancio da «cicala» o da «formica» hanno portato a risultati totalmente divergenti.

### 3.3. *Gli interventi necessari per il buon funzionamento dell'euro*

3.3.1. A questo capitolo del documento è necessario dedicare la massima attenzione, perché le **cinque «considerazioni specifiche»** che seguono costituiscono — o meglio «coincidono» — con le **priorità della Commissione per i prossimi anni**.

3.3.2. **Considerazione 1: gestire con maggiore prudenza le politiche di bilancio.** In sostanza, le misure da adottare coincidono con quelle che furono approvate in occasione del Patto di stabilità e di crescita riveduto, e che ormai dovrebbero essere bene interiorizzate dai governi, e non solo da quelli dell'area euro. Il tutto si traduce nella raccomandazione — ovvia ma evidentemente non sempre osservata all'atto di tracciare i piani annuali — di tener conto della **sostenibilità a lungo termine delle politiche di bilancio**.

3.3.3. **Considerazione 2: maggiore flessibilità dei mercati dei beni e dei servizi.** La Commissione parla di raggiungere una «maggiore flessibilità al ribasso» dei prezzi, cosa impossibile da ottenere quando i prezzi sono rigidi: in questa situazione emergono resistenze all'adeguamento delle retribuzioni nominali, il che produrrebbe riduzioni più marcate nelle retribuzioni reali. Occorre anche incoraggiare una **riallocazione delle risorse fra imprese e fra settori**. Il tutto, flessibilità dei prezzi e redistribuzione di risorse, dipende dalla creazione di mercati aperti e competitivi. Potrebbe anche essere necessario rivedere le politiche fiscali e di spesa (o alcuni dei loro aspetti), sia a livello dell'UE che ai livelli nazionali e regionali.

3.3.4. **Considerazione 3: accelerare l'integrazione dei mercati finanziari.** In questo campo sono stati conseguiti importanti progressi, ma secondo la Commissione molto resta da fare per sfruttare il potenziale dei mercati finanziari dell'area dell'euro: una maggiore integrazione può ridurre l'impatto degli shock economici sui redditi e sui mercati nazionali del credito. Il piano d'azione per i servizi finanziari, e le iniziative già in corso, dovrebbero produrre risultati significativi.

3.3.5. **Considerazione 4: incorporare le implicazioni dell'UEM nelle contrattazioni salariali.** Le parti sociali implicate nei processi di negoziazione dovrebbero disporre delle informazioni necessarie per calcolare la congruità della crescita delle retribuzioni, potendo così valutarne le implicazioni nei processi di aggiustamento. Una politica salariale coerente con i piani di sviluppo potrebbe evitare le «ipercorrezioni» dei tassi di cambio effettivi reali nell'ambito dell'area euro.

3.3.6. **Considerazione 5: tener conto della dimensione internazionale.** Questo aspetto dovrebbe essere considerato «in modo più sistematico». Le politiche economiche a livello dell'area euro e a livello nazionale hanno spesso sottovalutato questo aspetto, che è invece molto importante nella determinazione delle politiche economiche. L'impatto dell'euro — o meglio dei suoi tassi di cambio — su altri protagonisti dell'economia mondiale deve essere attentamente valutato, perché da esso dipende la strategia degli scambi commerciali, della finanza e della politica economica.

#### 3.4. La strada da percorrere per rafforzare l'area dell'euro

3.4.1. Il documento della Commissione indica in questo capitolo le **misure necessarie per rafforzare e completare l'Unione monetaria**, una priorità che nell'attuale contesto internazionale assume carattere di urgenza. Una frase in particolare merita di essere riportata e ricordata: «le recenti divergenze sono state in qualche misura il riflesso di sviluppi iniziali che hanno interessato le economie degli Stati membri nella fase di preparazione alla creazione dell'area dell'euro nel 1999». In essa si trova, almeno in parte, la spiegazione delle divergenze di crescita e di politiche che hanno caratterizzato questi ultimi nove anni.

3.4.2. Le «**strade**» indicate dalla Commissione vengono qui di seguito indicate per titoli, dato che il loro contenuto è in larga misura intuibile dai titoli stessi e dalla vasta quantità di documenti che esistono sulle singole materie. Le strade da percorrere sono le seguenti:

- a) accelerare le riforme strutturali e promuovere l'integrazione;
- b) rafforzare ulteriormente le posizioni di bilancio e migliorare la qualità dei bilanci nazionali;
- c) rafforzare il coordinamento all'interno e all'esterno dell'area euro;

d) promuovere l'allargamento dell'area euro;

e) essere più vicini ai cittadini.

Il CESE ne commenterà più avanti i singoli punti.

#### 4. Osservazioni del CESE

##### 4.1. Considerazione 1: gestire con maggiore prudenza le politiche di bilancio

4.1.1. Il Comitato condivide le critiche della Commissione, talora implicite ma comunque trasparenti, alla politica di taluni Stati membri, spesso improntata più al desiderio di presentare piani annuali in regola con le norme di convergenza che alla necessità di adottare una strategia di rafforzamento dei bilanci. Tali critiche vanno peraltro viste in un'ottica che il Comitato prospettò ben prima dell'adozione della moneta unica <sup>(?)</sup>: **nessun governo è completamente padrone di adottare una propria — ed appropriata — politica di bilancio**, indipendente da vincoli e condizionamenti.

4.1.2. Prescindendo dai **vincoli** imposti dalle norme di convergenza — che si suppongono già inclusi in una politica di bilancio «appropriata» — altri ne esistono, **di natura interna ed esterna**. Fra quelli di natura interna basterà citare quelli di tipo strutturale oppure imputabili a riforme strutturali non ancora attuate. Fra quelli di natura esterna è da ricordare l'andamento generale dell'economia mondiale e in particolare la «**fattura energetica**» — un fattore, questo, che ha caratteristiche profondamente diverse da paese a paese e che mai viene considerato fra le cause della divergenza delle politiche economiche. Si dovrà peraltro ammettere che ben diversa è la situazione di paesi totalmente, o quasi, dipendenti dall'estero per i propri approvvigionamenti e quella di altri che presentano un bilancio meno negativo e che in taluni casi sono addirittura esportatori.

4.1.3. Il Comitato osserva che in passato le riforme strutturali, così come intese al successivo punto 4.1.6, non sempre hanno dato i risultati auspicati: occorre quindi garantire un migliore coordinamento fra tali riforme, all'interno di ogni paese e a livello comunitario, e una loro maggiore coerenza con le politiche macroeconomiche di sostegno alla competitività e all'occupazione. Questo non sempre è accaduto in passato: e infatti l'andamento deludente della crescita, abbastanza analogo come tendenza per tutti i paesi, mette in evidenza come la crescita stessa sia stata in certi paesi, quasi una «variabile indipendente» rispetto alle riforme.

<sup>(?)</sup> «Non sempre i governi sono in grado di guidare a loro piacimento l'economia del proprio paese e le previsioni, anche le più serie, possono rivelarsi inesatte»: parere del 1997 citato in nota 3.

4.1.4. Un commento a parte merita la raccomandazione (cfr. punto 3.3.2) di **tener conto della sostenibilità a lungo termine delle politiche di bilancio**. Queste politiche sono sempre un mix di considerazioni di carattere economico/sociale e di orientamenti politici. Se si considera la storia dei paesi dell'area dell'euro negli ultimi dieci anni, si vedrà che ben pochi di essi hanno mantenuto una «stabilità politica»: governi di diverse tendenze si sono alternati alla guida di ciascun paese, come è d'altronde cosa normale ed augurabile in regime di democrazia. Ma proprio questa alternanza rende aleatoria la redazione di piani di sostenibilità a lungo termine<sup>(6)</sup>: la loro attendibilità dipende infatti dalla stabilità nel tempo dei governi — oltre che, naturalmente, da una quantità di altri fattori esogeni.

4.1.5. Un aspetto particolare delle riforme strutturali riguarda per alcuni paesi il livello del debito pubblico, che è ampiamente superiore al parametro fissato dal criterio di Maastricht (60 % del PIL) e non presenta un'apprezzabile evoluzione positiva da un anno all'altro. Secondo il Comitato, non basta ridurre questo debito tramite le eccedenze di bilancio di qualche anno favorevole o tramite operazioni cosiddette «una tantum»: occorre piuttosto conseguire una migliore efficienza della spesa pubblica o, qualora tale misura si rivelasse insufficiente, una radicale revisione della sua struttura.

4.1.6. La «strada» indicata dalla Commissione al punto 3.4.2, lettera a) (accelerare le riforme strutturali) è quindi irta di ostacoli e ha un **notevole grado di soggettività** a seconda degli orientamenti politici. Le riforme strutturali (pensioni, sanità, pubblica amministrazione, liberalizzazione, energia) hanno un forte impatto sociale e coinvolgono in misura determinante le parti sociali, in modo diverso da paese a paese; nessun governo può adottare misure, razionali o meno, che non siano condivise dai cittadini. La storia recente dimostra che spesso le riforme strutturali sono il frutto di un **compromesso fra esigenze diverse e talvolta divergenti**: le riforme «razionali» in astratto devono tener conto di esigenze reali ed ineludibili.

4.1.7. Il Comitato riconosce l'importanza di portare a buon fine delle riforme strutturali ben progettate e ben coordinate tra gli Stati membri. Tuttavia, un certo numero di misure di questo tipo possono suscitare inquietudine nelle famiglie inducendole, per prudenza, ad aumentare il loro tasso di risparmio. Sino ad oggi, l'evoluzione del tasso di risparmio espressa in punti percentuali appare insignificante, ma quando essa è espressa in valori assoluti il discorso è ben diverso. Ad esempio, tra il 2001 e il 2005 il tasso di risparmio è aumentato in percentuale di meno di un punto: questo però corrisponde ad un importo di circa 50 miliardi di euro che è stato sottratto a spese per i consumi<sup>(7)</sup>. Secondo alcuni, il segnale potrebbe peraltro avere un valore positivo: un incremento dei consumi minore dell'incremento dei risparmi potrebbe anche significare un'aumentata fiducia dei cittadini nel futuro dell'economia. Altri appuntano

invece l'attenzione sugli investimenti all'estero, deprecando che essi siano superiori a quelli destinati all'Europa. Sono ottiche diverse, che peraltro dovrebbero trovare un punto d'incontro nella considerazione che l'aumento in Europa degli investimenti esteri costituisce, in definitiva, un effetto positivo della globalizzazione.

#### 4.2. Considerazione 2: maggiore flessibilità dei mercati dei beni e dei servizi

4.2.1. La Commissione sottolinea che «i bilanci devono contribuire maggiormente a sostenere un aggiustamento attivo» della **flessibilità nei mercati dei beni e dei servizi**. La flessibilità è intesa come **«flessibilità al ribasso»**, come contrapposto all'esperienza dei primi anni dell'area dell'euro. Una via per pervenire ad un tale risultato sarebbe quella di rendere meno rigidi i prezzi e di favorire una migliore riallocazione delle risorse tra imprese e tra settori: si favorirebbe così una **politica salariale** più coerente con l'esigenza di mantenere livelli di retribuzione adeguati e di ridurre i costi sociali nei processi di adeguamento ciclico.

4.2.2. Il ragionamento della Commissione è probabilmente corretto, ma il CESE si domanda se sia realistico, e comunque valido in ogni situazione e per ogni paese. L'integrazione dei mercati nazionali [seconda parte del punto 3.4.2, lettera a)] può essere in parte favorita da una politica governativa di incentivazioni, ma la **politica salariale dipende in larga parte dalla consultazione e contrattazione fra le parti sociali**. La *flessibilità dei prezzi in regime di libero mercato non è quindi sempre e ovunque indipendente da provvedimenti governativi*; in pratica, essa dipende dal raggiungimento di un accordo fra diverse parti, governo, imprenditori e lavoratori. Lo stesso dicasi, in una certa misura, per la riallocazione delle risorse fra imprese e settori, che può certamente essere favorita da misure fiscali o regolamentari, ma che in definitiva dipende dalle opportunità del mercato e dall'accordo fra le parti sociali.

4.2.3. Un discorso a parte merita la liberalizzazione, che può comportare anche un aspetto di redistribuzione delle risorse fra imprese. Nonostante una formale adesione al principio, nella pratica si vede come la liberalizzazione sia intesa ed attuata in modi ed in misure diverse da paese a paese, secondo orientamenti politici nazionali differenti e talora divergenti. L'effetto di tale azione sui prezzi (un discorso a parte è quello della qualità) e sulla concorrenza è aperto a discussione, e porta alla conclusione che non sempre e non ovunque essa ha dato i risultati sperati. In conclusione, la flessibilità dei prezzi e l'adattamento della politica salariale dipendono anche dalla possibilità di attuare la liberalizzazione. Tutto questo a condizione che quest'ultima sia attuata quando il mercato lo permette e che la concorrenza che ne dovrebbe derivare sia apportatrice di reali vantaggi per i consumatori.

<sup>(6)</sup> «Vista la fluidità dello scenario politico e socioeconomico — europeo ma soprattutto mondiale — più che di programma si dovrebbe parlare di *dichiarazioni programmatiche*, vincolanti nella misura in cui esse saranno aderenti alla reale evoluzione della congiuntura»: cfr. parere di cui a nota 3.

<sup>(7)</sup> Fonte: AMECO, la banca dati della DG ECFIN.

#### 4.3. Considerazione 3: accelerare l'integrazione dei mercati finanziari

4.3.1. Il **piano d'azione per i servizi finanziari** lanciato tre anni fa ha dato buoni risultati (la Commissione parla di «importanti progressi») sia per quanto riguarda i sistemi di pagamento che per i mercati finanziari, mobiliari e dei servizi bancari *corporate*. In questi settori l'integrazione finanziaria può dirsi in fase di avanzata realizzazione; i passi ancora da compiere riguardano misure di vigilanza, di esercizio dei diritti di voto, di fusioni fra imprese, tutte misure necessarie ma che non costituiscono un vero ostacolo all'integrazione già in atto.

4.3.2. Un discorso a parte riguarda il problema sollevato dalla Commissione sul **mercato al dettaglio del credito e dei servizi finanziari** in generale. Si dice che «una maggiore integrazione finanziaria può ridurre l'impatto degli shock economici sui redditi e sui mercati nazionali del credito»; l'affermazione è certamente fondata, ma se essa sia realizzabile in modo determinante rimane da discutere. Per i *prodotti finanziari* l'integrazione a livello comunitario è un fatto acquisito: nulla si oppone a che un cittadino di un qualsiasi paese possa acquistare o vendere valori mobiliari in un qualsiasi altro paese. Per quanto riguarda i *servizi finanziari — in particolare il credito* — la situazione è più complessa: **un'integrazione a livello europeo non è un traguardo facilmente raggiungibile a breve termine.**

4.3.3. I servizi finanziari comportano — caso anomalo, insieme ai servizi assicurativi — un *rischio per il venditore*: la fattibilità di ogni transazione dipende dall'affidabilità del cliente. Dal che deriva la necessità di assumere informazioni in un paese diverso da quello del venditore, e quindi di redigere un contratto che preveda, fra l'altro, le modalità di regolare eventuali litigi o insolvenze. Sul mercato nazionale tutto questo non pone problemi, ma un'integrazione a livello comunitario con le stesse regole prevede l'uso di lingue differenti nonché l'osservanza delle leggi — ed eventualmente la competenza dei tribunali — del paese del compratore. Queste condizioni provocano costi, complicazioni ed ostacoli difficilmente superabili con provvedimenti legislativi o regolamentari. La via praticabile, e praticata, è quella dell'apertura di filiali del venditore nel paese (nei paesi) del compratore: in questo caso, peraltro, non si può parlare di integrazione dei mercati, ma piuttosto di un allargamento del mercato interno secondo i principi del libero stabilimento. Il benefico risultato che ne consegue è il rafforzamento della concorrenza sui mercati nazionali e una maggiore possibilità di scelta del consumatore.

4.3.4. Un'ulteriore integrazione dei mercati finanziari *al dettaglio* non può quindi essere perseguita, a breve termine, con iniziative legislative o con incitazioni: gli sforzi della Commissione e degli Stati membri dovrebbero essere indirizzati verso traguardi ragionevolmente raggiungibili dimenticando di perseguire obiettivi di difficile realizzazione.

4.3.5. In conclusione, il CESE è d'accordo sulle raccomandazioni della Commissione per quanto riguarda la necessità di *accelerare* l'integrazione dei mercati finanziari come mezzo per meglio distribuire le risorse finanziarie indirizzandole là dove esse sono più necessarie. Sottolinea peraltro che le regole esistenti (e quelle complementari in corso di esame) sono sufficienti per assicurare un'integrazione basata sulle leggi del mercato; sono necessarie, semmai, norme per garantire una migliore e più uniforme protezione degli interessi dei consumatori.

#### 4.4. Considerazione 4: le contrattazioni salariali devono incorporare le implicazioni dell'Unione monetaria

4.4.1. Il Comitato esprime una certa sorpresa per una frase della Commissione, secondo la quale le parti sociali «non dispongono delle informazioni necessarie sulla portata e sulle implicazioni delle diverse linee di azione», e in tal modo conducono una politica salariale irragionevole. Questa posizione non sembra accordarsi con quanto affermato dalla Commissione stessa in uno studio <sup>(8)</sup>, secondo il quale «nel corso del periodo 1999-2005 lo sviluppo dei salari nominali nella zona euro è stato coerente con l'obiettivo della stabilità dei prezzi (...) facendo pertanto registrare per il costo unitario del lavoro in termini reali una crescita negativa del - 0,4 %. È inoltre apparso con evidenza che il miglioramento delle condizioni economiche non si è tradotto sinora in una accelerazione della crescita dei salari, il che significa che gli sviluppi del costo unitario del lavoro sono rimasti in linea con i principi della stabilità dei prezzi e di una crescita favorevole all'occupazione. In genere, inoltre, i produttori sono riusciti a conservare i loro margini di profitto malgrado la pressione dei fattori di costo diversi dal lavoro e l'inasprirsi della concorrenza internazionale».

4.4.2. Il Comitato si è già pronunciato su questo tema in un parere <sup>(9)</sup>, elaborato nel 2003, che conserva ancora tutta la sua validità. Era stato osservato che i salari, oltre ad essere un fattore di competitività, alimentano anche la domanda che si esprime sul mercato interno. Il Comitato aveva sottolineato la necessità di garantire una dinamica salariale a medio termine che seguisse gli aumenti produttivi dei rispettivi paesi al fine di assicurare l'equilibrio tra un'evoluzione sufficiente della domanda e la salvaguardia della competitività dei prezzi.

4.4.3. A questo proposito il Comitato rammenta le conclusioni del Consiglio Occupazione e affari sociali del gennaio 2007 nonché quelle dell'Eurogruppo del febbraio 2007 riguardo alla necessità di creare condizioni salariali dignitose e di ripartire meglio i frutti della crescita.

<sup>(8)</sup> Commissione europea, *The contribution of labour cost development to price stability and competitiveness adjustment in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, volume 6, n° 1, 2007. (Document in English only, translation by EESC).

<sup>(9)</sup> Cfr. il parere del CESE sul tema *Indirizzi di massima per le politiche economiche 2003-2005*, GU C 80 del 30.3.2004, pag. 120.

4.4.4. Il Comitato ribadisce la posizione, che ha assunto da tempo, circa la necessità di rafforzare il dialogo macroeconomico per migliorare il coordinamento e le sinergie tra i diversi campi (monetario, di bilancio, salariale) della politica macroeconomica. L'attuale mancanza di coordinamento rafforza inoltre la convinzione del CESE secondo cui l'adozione di un sistema che preveda lo svolgimento di riunioni miste dell'Eurogruppo con il Consiglio Occupazione e affari sociali (cfr. punto 2.5.1) è diventata, più che utile, necessaria.

4.4.5. Pur dichiarandosi insoddisfatta dell'andamento della crescita economica e dell'occupazione, stranamente la Commissione non coglie l'opportunità per riflettere sull'adeguatezza degli indirizzi seguiti sinora in materia di politica macroeconomica e del *policy-mix* che essa ha raccomandato. Mentre da un lato si lascia invariata l'impostazione della politica di bilancio e della politica monetaria, dall'altro non si dovrebbe chiedere esclusivamente alla formazione dei salari di adeguarsi alle esigenze dell'Unione monetaria. Adottando una politica di questo genere si accollerebbe alle parti sociali la responsabilità di compensare gli errori commessi nelle altre politiche.

#### 4.5. Considerazione 5: tener conto della dimensione internazionale

4.5.1. Le considerazioni della Commissione sulla necessità di tener conto della **dimensione internazionale** sono del tutto condivisibili e fin troppo ovvie. Se un commento può essere fatto, è che proprio la Commissione e il Consiglio avevano sottovalutato questo fattore quando hanno redatto il testo originario del Patto di stabilità e di crescita, e questo nonostante le raccomandazioni del CESE, che aveva messo in evidenza l'**aleatorietà di piani a lungo termine** in una prospettiva di **imprevedibili evoluzioni politiche** nello scenario mondiale. Non occorre ricordare che gli eventi dell'ultimo decennio hanno ampiamente confermato questo assunto. Oggi, l'imprevedibilità del futuro decennio è ancor più accentuata; il «tener conto della dimensione internazionale» nella formulazione di piani a medio-lungo termine ha dunque un valore piuttosto teorico.

4.5.2. Per quanto riguarda i piani annuali, è evidente che tutti gli Stati membri, appartenenti o meno all'area dell'euro, sono toccati dall'andamento del commercio mondiale, in particolare sotto due aspetti: le vicende relative al **petrolio** e la crescente **concorrenza delle potenze asiatiche**. Il gruppo di paesi la cui dipendenza dal petrolio è relativamente minore risente meno dell'andamento ciclico dei prezzi; l'altro gruppo è invece pesantemente sottoposto agli shock congiunturali, con conseguente influenza sui prezzi interni e sulla competitività.

4.5.3. In modo analogo, l'emergenza dei paesi asiatici apre **nuovi mercati ai paesi europei più competitivi**, mentre danneggia la posizione di quelli che hanno posto meno l'accento sulla competitività e l'innovazione. Secondo il Comitato, troppa enfasi è stata data alla tesi secondo la quale la posizione di inferiorità competitiva è dovuta ai **rapporti di cambio dell'euro** nei confronti delle monete asiatiche e del dollaro: il difetto è in larga parte strutturale e dovrebbe formare oggetto di un radicale ripensamento delle politiche da parte dei governi e delle parti sociali.

## 5. Le altre strade da percorrere

5.1. Dei commenti ad alcune delle «strade da percorrere» sono stati già fatti in calce alle varie «considerazioni»; a complemento, si forniscono di seguito alcuni argomenti relativi ad altri aspetti trattati dalla Commissione.

5.2. Il Comitato ritiene che la Commissione non dovrebbe limitarsi ad un approccio puramente economicista dell'UEM, dimenticandone la dimensione politica. La zona monetaria non è fine a se stessa: è un elemento di un più vasto progetto di società civile, di un «voler vivere insieme». Non mancano esempi nella storia che insegnano che le zone monetarie fra paesi che non hanno progredito sulla via dell'integrazione sono state in definitiva condannate all'implosione<sup>(10)</sup>. «Il passaggio all'euro non dovrebbe essere affrontato e programmato semplicemente come un cambio tecnico di moneta, ma considerato piuttosto una conversione importante, con rilevanti effetti sul piano economico, monetario e sociale»<sup>(11)</sup>. Questo messaggio deve essere ricordato nel momento in cui i Ventisette sono impegnati nella revisione del Trattato al fine di uscire da una crisi istituzionale che trae le sue origini da una molteplicità di ragioni, fra le quali un diffuso malessere economico e sociale.

5.3. Un punto degno di commento è **«la promozione dell'area euro»** [cfr. punto 3.4.2, lettera d)]. La Commissione enumera i benefici che deriverebbero ai paesi già facenti parte dell'Eurogruppo ed ai nuovi aderenti; per quanto riguarda questi ultimi, tuttavia, sembra avere in mente soltanto quelli «che si preparano ad aderire all'euro», evidentemente i paesi di più recente adesione. Non una parola viene spesa per commentare l'**assenza perdurante** dei paesi che già facevano parte dell'Unione al momento dell'adozione dell'euro e che hanno usufruito di un *opt out* che varrebbe la pena di rimettere in discussione. Il CESE, nell'auspicare vivamente che questi paesi possano rivedere le loro decisioni, ritiene che un commento della Commissione sarebbe chiarificatore per decidere se **scartare definitivamente l'ipotesi dell'adesione dei paesi opt-out**. Anche questa informazione fa parte degli elementi che contribuiscono alle decisioni sulle future strategie dell'euro; non si vede d'altra parte come i piani a medio-lungo termine dei paesi fuori dall'Eurogruppo possano non tener conto della possibilità, o della volontà, di adottare la moneta unica.

5.4. Il Comitato intende inviare un forte messaggio ai paesi dell'UEM affinché proseguano nei loro sforzi per rispettare i criteri di Maastricht e la convergenza delle politiche al fine di conseguire una convergenza reale. È del tutto inaccettabile che taluni adottino manifestamente delle politiche lassiste senza che questo sia giustificato da condizioni eccezionali. Questo comportamento nuoce alla loro credibilità presso gli altri Stati membri e, in definitiva, nuoce anche alla credibilità dell'Europa nel suo insieme.

<sup>(10)</sup> L'Unione monetaria latina (1861-1920) è fallita in parte a causa della mancanza di disciplina fiscale fra i suoi membri (Italia, Francia, Svizzera, Belgio e Grecia). Un'unione monetaria del 1873 che legava la Svezia (inclusa all'epoca nella Norvegia) alla Danimarca è fallita quando il quadro politico è cambiato. All'opposto, l'unione doganale tedesca del XIX secolo, che ha dato vita ad un'unione monetaria, è stata coronata da successo grazie all'unificazione politica del paese nel 1871. Successo monetario e integrazione politica vanno dunque di pari passo in quanto una tale unione si fonda su un elevato grado di coordinazione delle politiche economiche, e quindi su un certo grado di centralizzazione.

<sup>(11)</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sull'allargamento dell'area dell'euro (2006/2103(INI)), 1° giugno 2006.

5.5. Viene da ultimo il messaggio di «**essere più vicini ai cittadini**»: un messaggio troppe volte ripetuto, sino ad essere diventato un *leitmotiv*. Eppure, l'argomento è di importanza fondamentale e chiama in causa la responsabilità diretta dei **singoli governi**. I vantaggi apportati dall'euro sono sotto gli occhi di tutti, se solo si vogliono vedere; il fatto è che sul piano nazionale la stabilità dei prezzi, l'accesso più facile al credito ed altro vengono spesso evocati dai governi come propri meriti. Quando invece si parla dei «demeriti» (veri o supposti che siano) e in particolare dell'aumento dei prezzi, si cita l'euro come responsabile anche nei casi in cui il passaggio alla nuova moneta non ne è stato la causa. In politica nessuno ha interesse ad attribuire meriti ad altri, e tutti invece cercano di trovare il modo di riversare su altri, o su altro, i demeriti.

## 6. Ulteriori considerazioni del CESE

6.1. In aggiunta alle considerazioni sul documento della Commissione, il CESE sottopone all'attenzione altri due argomenti, nell'intento di contribuire ad ulteriori riflessioni.

6.2. La **dinamica dei cambi dell'euro** è stata evocata come causa degli squilibri di competitività dell'Europa nei confronti di altri paesi, e in particolare dei paesi asiatici. Per quanto questo

aspetto possa essere considerato una concausa (e non la causa principale, come detto al punto 4.5.3), il Comitato ritiene che sia il caso di riproporre con maggior vigore la richiesta di **attribuire un seggio alla zona euro in seno al Fondo monetario internazionale**. Si era ipotizzato in passato di proporre lo scambio di tale seggio con quello degli Stati membri partecipanti al FMI, ma nessuno di essi sembra realmente intenzionato ad uscirne per far posto all'euro. La soluzione ideale sarebbe quella di richiedere **un posto supplementare per l'euro** al FMI, ma a breve termine sembrerebbe più realistico puntare ad un coordinamento dei rappresentanti degli Stati membri: non si vede d'altra parte perché una moneta che ha un ruolo fondamentale negli scambi internazionali non debba avere una propria rappresentanza. L'obiezione che gli statuti del Fondo non lo permettono sembra piuttosto debole: la modifica di uno statuto sembra poca cosa di fronte alla palese anomalia di una moneta fra le prime nel mondo che non può partecipare alla gestione delle politiche monetarie mondiali.

6.3. Il Comitato è molto scettico circa l'idea di un fondo di stabilizzazione europeo destinato a ridurre i differenziali di crescita fra gli Stati membri <sup>(12)</sup>. Ad ogni modo, per poterne discutere seriamente occorre precisarla meglio.

Bruxelles, 26 settembre 2007.

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(12)</sup> Esso verrebbe alimentato da tutti gli Stati membri con una quota dei surplus fiscali messi a segno in periodi di congiuntura economica positiva e sarebbe destinato a finanziare progetti giudicati prioritari e d'interesse comunitario dal Consiglio e dal Parlamento europeo. La principale obiezione al riguardo è che comporta una sanzione nei confronti di una politica di bilancio rigorosa e quindi un disincentivo a praticarla.