

## III

(Atti preparatori)

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

469ª SESSIONE PLENARIA DEL 16 E 17 FEBBRAIO 2011

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione — Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE»**

COM(2010) 367 definitivo

(2011/C 107/02)

Relatore: **PALMIERI**

La Commissione europea, in data 30 giugno 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione - Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE*

COM(2010) 367 definitivo.

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 7 febbraio 2011.

Alla sua 469ª sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 17 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 240 voti favorevoli, 2 voti contrari e 14 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie favorevolmente il fatto che la Commissione europea abbia compreso l'esigenza di provvedere a una maggiore integrazione nel coordinamento delle politiche economiche europee, ponendo all'ordine del giorno della propria agenda l'esigenza di attuare un rafforzamento della *governance* economica dell'Unione.

1.2 Il CESE riconosce che l'attuale crisi economica ha in effetti messo a dura prova la tenuta economica, sociale ed anche politica dell'Unione europea (UE) in generale, e dell'Unione economica e monetaria (UEM) in particolare, evidenziando una debole capacità di coordinamento tra gli Stati membri (SM). Ciò si è palesato sia negli interventi di emergenza per contenere gli effetti finanziari e reali della crisi, sia nelle azioni di ridisegno dell'architettura globale - e dell'eurozona in particolare - per

evitare di ritrovarsi in un prossimo futuro nella stessa situazione. È inoltre chiaro come il debito pubblico elevato di alcuni Stati membri - derivato almeno in parte dagli estesi salvataggi bancari - sia un freno per gli investimenti pubblici e per la sostenibilità della spesa sociale.

1.3 Il CESE auspica che il rafforzamento della *governance* economica europea sia realizzato assicurando un'equa attenzione alle esigenze della stabilità e a quelle di una crescita portatrice di nuova occupazione.

1.4 Il CESE intende contribuire a trovare l'ampia condivisione necessaria per rafforzare efficacemente la *governance* economica, evidenziando da un lato alcuni limiti e rischi insiti nell'approccio seguito dalla Commissione, e dall'altro lato le importanti potenzialità che ne derivano.

1.5 Per prima cosa, occorre superare l'attuale fase di stallo dell'UE, derivante dalle vicissitudini della Costituzione europea e dell'allargamento a 27 Stati membri con storie e visioni politiche fortemente differenziate, che rende difficile individuare gli obiettivi comuni sul piano economico, sociale e ambientale che devono essere alla base della *governance* economica.

1.6 Al contempo, le regole per il futuro devono basarsi sull'analisi condivisa del passato, in particolare di quali siano stati i limiti degli strumenti di coordinamento già esistenti, che hanno condotto a un'applicazione inefficace del Patto di stabilità e di crescita (PSC) e un insufficiente raggiungimento degli obiettivi fissati a Lisbona.

1.7 In secondo luogo, per quanto riguarda la tempistica, è stato deciso di avviare il semestre europeo - a partire dal 1° gennaio 2011 - senza aver prima stabilito le regole e i contenuti da applicare. E, inoltre, senza aver realizzato un'effettiva sincronizzazione delle proposte tra i diversi soggetti istituzionali interessati.

1.8 La limitata partecipazione delle istituzioni rappresentative dei cittadini europei (Parlamento e Comitati) sia nella discussione che nell'implementazione della nuova *governance* rischia di far percepire all'opinione pubblica il rafforzamento delle regole - dato dalla minore discrezionalità politica e dai maggiori automatismi previsti - come un «deficit di legittimità» nelle scelte dell'Unione, in parallelo con la perdita di fiducia nell'UE rilevata dai dati di Eurobarometro.

1.9 Il CESE ritiene che l'affermazione della legittimità democratica del coordinamento delle politiche economiche europee debba necessariamente passare per il Parlamento europeo. In questo ambito il CESE auspica che il Parlamento europeo possa assumere un ruolo cruciale nel processo avviato con il semestre europeo, sia nella fase di controllo sia in quella di valutazione degli interventi correttivi previsti dalla comunicazione della Commissione europea.

1.10 Solo mantenendo la coerenza tra gli obiettivi della crescita e dello sviluppo economico e sociale enunciati nella strategia Europa 2020 (SE 2020) - per i quali sono necessari livelli di investimenti forse incompatibili con i vincoli di bilancio - e le esigenze di stabilità monetaria e finanziaria espresse nel PSC, sarà possibile facilitare l'accettabilità dei vincoli di bilancio da parte dell'opinione pubblica.

1.11 A tale scopo è anche necessario adottare un adeguato set di indicatori che vadano al di là del solo PIL, atti a includere le conquiste sociali ed ambientali e le perdite, e quindi a rispecchiare le reali preoccupazioni dei cittadini, implementando le cinque azioni previste nell'ambito di *Beyond GDP (Oltre il PIL)*. Esse riguardano l'utilizzo di indicatori ambientali e sociali, la

disponibilità di informazioni quasi in tempo reale e di dati precisi su distribuzione e disuguaglianze, l'elaborazione di una «tabella» europea di sviluppo sostenibile, l'estensione dei conti nazionali alle questioni ambientali e sociali.

1.12 Il CESE, nel rispetto del suo ruolo di organismo di consultazione, potrebbe contribuire a un migliore funzionamento del semestre europeo attraverso una sessione annuale specifica per discutere le raccomandazioni e il modo per creare consenso sulle riforme a livello nazionale, tenendo conto dell'impatto sociale delle misure adottate. Tale discussione potrebbe avvenire in autunno, dopo l'adozione formale delle raccomandazioni per gli Stati membri, e le sue conclusioni sarebbero la base per confrontarsi con i rispettivi consigli economici e sociali nazionali, i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo.

1.13 In particolare, la crescente attenzione alla contrattazione tra le parti sociali, soprattutto nell'eurozona, dove gli Stati membri non dispongono più dello strumento della svalutazione, rende le relazioni tra sindacati e associazioni imprenditoriali parte integrante della strategia delineata dalla Commissione. Una soluzione potrebbe essere l'uso più intenso e funzionale del Dialogo macro-economico (MED), che porti a un'effettiva valutazione condivisa tra governi e parti sociali della situazione economica a livello di UE e degli interventi da attivare, in stretto collegamento con i processi di dialogo sociale a livello nazionale.

1.14 La realizzazione di un effettivo coordinamento delle politiche economiche europee richiede la necessaria condivisione del quadro macroeconomico di riferimento e di quello previsionale. A tal fine il CESE auspica che siano garantite le condizioni affinché l'Eurostat disponga di basi informative adeguate di modo che la Commissione europea possa formulare delle proposte previsionali corrette, e si instauri un fattivo supporto tra gli altri organismi interessati: Banca centrale europea, Consiglio europeo, Parlamento europeo e parlamenti nazionali.

1.15 Il CESE auspica che il coordinamento delle politiche economiche europee sia, almeno per i paesi dell'area dell'euro, il primo passo verso una vera e propria politica economica comune e verso il coordinamento delle politiche di bilancio.

1.16 Se, nel quadro di un più stretto coordinamento delle politiche economiche, si arriverà a un rafforzamento, oltre che della politica fiscale e monetaria, anche del coordinamento delle politiche salariali nella zona dell'euro, si dovrà rispettare l'autonomia contrattuale delle parti sociali; in questo contesto è inaccettabile e va dunque respinta l'idea di obiettivi per la contrattazione collettiva fissati a livello statale o addirittura di riduzioni salariali imposte dallo Stato.

## 2. Il rafforzamento della *governance* economica europea nella comunicazione della Commissione europea <sup>(1)</sup>

2.1 La comunicazione della Commissione rappresenta un'ulteriore elaborazione delle idee formulate nella comunicazione *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche* <sup>(2)</sup> e degli indirizzi adottati dal Consiglio europeo EUCO 13/10, che seguono i risultati finora raggiunti dal gruppo di lavoro sulla *governance* economica (task force VAN ROMPUY).

2.2 Alla base del documento elaborato dalla Commissione, c'è il riconoscimento implicito che gli effetti della crisi finanziaria ed economica hanno prodotto una serie di pressioni nei confronti della tenuta economica e sociale dell'UE in generale, e dell'UEM in particolare, evidenziando una debole capacità di coordinamento delle politiche economiche europee.

2.3 In questo contesto la comunicazione si pone il compito di strutturare un quadro di interventi in grado di assicurare un miglior coordinamento delle politiche economiche europee tra i 27 Stati membri dell'UE ed in particolare tra i 16 dell'UEM, per i quali sono previste norme specifiche. L'architettura predisposta tende a integrare il Patto di stabilità e crescita con la strategia Europa 2020 (SE 2020).

2.4 Nell'ambito del processo di rafforzamento della *governance* economica europea, la Commissione intende realizzare essenzialmente tre obiettivi.

2.4.1 Il primo obiettivo è rappresentato da un *rafforzamento del coordinamento e della sorveglianza delle politiche economiche* volto a:

- ridurre gli squilibri nazionali mediante una sorveglianza macroeconomica rafforzata basata su meccanismi di allarme e di sanzioni,
- rendere più omogenei i quadri di bilancio nazionali attraverso l'adozione di requisiti minimi uniformi tra gli SM e il passaggio da una programmazione di bilancio annuale a una pluriennale,
- rendere più efficace il PSC, concentrando l'attenzione sulla dinamica del debito e dei disavanzi.

2.4.2 Il secondo obiettivo è quello di *predisporre un sistema di correttivi preventivi e di sanzioni* applicabili in casi di violazioni da parte degli SM dell'UE.

2.4.3 Il terzo e ultimo obiettivo *istituisce un semestre europeo di coordinamento anticipato delle politiche economiche* applicabile anche per le riforme strutturali e per le misure di sostegno alla crescita economica previste dalla SE 2020.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 367 definitivo.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 250 definitivo.

2.5 Tali obiettivi sono tradotti in legislazione secondaria dalla Commissione con il pacchetto presentato il 29 settembre 2010, relativo all'adozione di sei comunicazioni <sup>(3)</sup> che trattano in dettaglio le modalità concrete di raggiungimento. Esse saranno oggetto di due pareri specifici da parte del CESE, di cui uno sulla riforma del PSC e l'altro sugli squilibri macroeconomici. Pertanto il presente parere si limita alle considerazioni di carattere generale sul sistema complessivo di *governance* proposto dalla Commissione, senza entrare nel merito del pacchetto legislativo, di cui si occuperanno specificatamente i due pareri sopra indicati.

## 3. Considerazioni di carattere generale

3.1 Deve essere accolta favorevolmente la decisione presa dalla Commissione di avviare un processo di reale rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche europee. Si tratta infatti di una necessità evidenziata da tempo da molti organismi istituzionali europei (tra i quali il Parlamento europeo) e non. In particolare, l'importanza di accrescere l'integrazione della *governance* dell'Unione è stata richiamata più volte dal CESE nei pareri che in passato si sono occupati di questa materia <sup>(4)</sup>.

3.2 La crisi finanziaria ed economica ha messo a dura prova la tenuta produttiva, sociale e politica dell'UE in generale, e dell'UEM in particolare <sup>(5)</sup>.

3.3 Il contesto sociale ed economico appare soggetto a instabilità e incertezza, e di conseguenza necessita di un'efficace organizzazione e del buon funzionamento delle istituzioni. Diventa sempre più evidente che, in assenza di cooperazione tra gli attori delle politiche economiche nazionali, non è possibile guidare verso una direzione comune tutti gli SM di fronte alle sfide poste dalla globalizzazione produttiva e finanziaria e dai profondi mutamenti tecnologici in corso.

<sup>(3)</sup> COM(2010) da 522 a 527 definitivo; per dettagli si rimanda a [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/eu\\_economic\\_situation/2010-09-eu\\_economic\\_governance\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm)

<sup>(4)</sup> Pareri CESE sui seguenti temi: *Le implicazioni della crisi del debito pubblico per la governance dell'UE*, GU C 51 del 17.2.2011, pag. 15; *Ripresa economica: punto della situazione e iniziative concrete*, GU C 48 del 15.2.2011, pag. 57; *Crisi finanziaria: conseguenze per l'economia reale*, GU C 255 del 22.9.2010, pag. 10; *Politiche economiche che favoriscono la strategia industriale europea*, GU C 10 del 15.1.2008, pag. 106; *Gli indirizzi di massima per le politiche economiche e la governance economica - Le condizioni per una maggiore coerenza delle politiche economiche in Europa*, GU C 324 del 30.12.2006, pag. 49; *Il rafforzamento della governance economica - La riforma del Patto di stabilità e di crescita*, GU C 88 dell'11.4.2006, pag. 68.

<sup>(5)</sup> Come ha tenuto a precisare il commissario europeo per gli Affari economici e monetari, Olli REHN, nell'audizione al Parlamento europeo del 5 luglio 2010: «La crisi ha rivelato delle debolezze sistemiche importanti nell'attuale unione economica e monetaria. In parole semplici: abbiamo bisogno di un migliore e più stretto coordinamento della politica economica dell'UE. Abbiamo anche bisogno di un'applicazione più rigorosa delle regole dell'UEM. Le regole non contano nulla se non vengono seguite» (REHN O., *Rafforzare la fiducia economica in Europa*, discorso alla commissione ECON del Parlamento europeo, Strasburgo, 5 luglio 2010).

3.4 In assenza di coordinamento delle politiche economiche, la crisi ha già prodotto una serie di conseguenze di carattere economico e sociale particolarmente gravi per l'UE, in particolare per quanto riguarda le opportunità di crescita e l'occupazione. Effetti lucidamente individuati nel progetto di relazione sulla crisi finanziaria, economica e sociale presentato al Parlamento europeo dalla relatrice Pervenche BERÈS <sup>(6)</sup>.

3.4.1 Il prodotto interno lordo (PIL) dell'UE, dopo una stentata crescita nel 2008 (+0,5 %), è nettamente caduto nel 2009 (-4,2 %) e dovrebbe lentamente risalire nel 2010 e 2011 (previsioni rispettivamente di +1 e +1,7 %). Il crollo è particolarmente grave nei tre paesi baltici (la Lettonia avrà perso a fine 2011 il 22 % del PIL del 2007) e in Irlanda, e in misura minore in Italia, Grecia e Finlandia. Al contempo le esportazioni di SM - sia verso gli altri SM sia all'esterno dell'UE - si sono contratte del 12 % tra il 2007 e il 2009, con punte superiori al 15 % per Finlandia, Malta, Bulgaria, Svezia, Estonia e Regno Unito <sup>(7)</sup>.

3.4.2 Di conseguenza, gli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona (SL) per il mercato del lavoro si sono allontanati per la maggior parte degli SM: il tasso di occupazione è sceso per l'UE dal 65,4 % del 2007 al 64,6 % del 2009, con riduzioni superiori ai cinque punti percentuali in Estonia, Irlanda, Spagna e Lettonia; nello stesso periodo, il tasso di disoccupazione è cresciuto nell'UE dal 7,1 all'8,9 %, superando la soglia del 10 % in Spagna (dove ha raggiunto il 18 %), Slovacchia, Irlanda e nei tre paesi baltici.

3.5 A fronte di tale contesto fortemente critico che richiede soluzioni altrettanto forti, permangono alcune perplessità in merito all'approccio e alla tempistica adottati dalla Commissione nel processo di rafforzamento della *governance* economica europea. Fattori questi che, oltre ad ostacolare la condivisione - nella forma più ampia possibile - del processo avviato nelle istituzioni comunitarie e nell'opinione pubblica, potrebbero rendere non del tutto chiaro l'oggetto stesso del coordinamento proposto.

3.6 In primo luogo, l'azione dell'UE volta al rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche non può prescindere dall'individuazione - realmente condivisa tra gli SM - di cosa si intenda effettivamente per «*governance* economica», unita ad un'attenta valutazione delle ragioni che hanno condotto - nel corso del decennio passato - sia ad un'applicazione inefficace del PSC sia ad un'insufficiente raggiungimento degli obiettivi fissati a Lisbona.

3.6.1 Da un lato, il termine *governance* richiama alla mente un'architettura istituzionale decentrata, dove non agisce un solo centro di potere come negli stati nazionali, bensì una pluralità di soggetti, sia governativi che non governativi, che cooperano tra loro per il raggiungimento di fini condivisi. Ma l'UE è ancora

in una fase di stallo, creato dalle vicissitudini della Costituzione europea e dell'allargamento a 27 SM con storie e visioni politiche fortemente differenziate. Da qui deriva la necessità che le istituzioni dell'UE e gli SM condividano effettivamente nuovi obiettivi economici, sociali e ambientali, che invece stentano a manifestarsi dopo il grande sforzo negli anni '80 e '90 per la creazione del mercato unico e l'adozione dell'euro.

3.6.2 Dall'altro lato, la previsione di regole per il futuro non sembra basarsi sull'analisi condivisa del passato. Non è infatti indifferente stabilire se le criticità riscontrate nel PSC derivino da errori iniziali di progettazione dei vincoli all'interno dell'UEM di fronte a crisi gravi, oppure da scelte politiche inopportune nel corso della sua applicazione, o infine da visioni differenti sugli obiettivi e le relative strategie da perseguire (bassa inflazione, crescita economica e occupazionale, ruolo dell'euro come valuta di riserva, ecc.) <sup>(8)</sup>. Anche con le precedenti versioni del PSC esistevano nell'Unione da oltre un decennio regole di condotta per gli SM, che però non hanno impedito l'insorgere frequente e ripetuto di situazioni critiche.

3.6.3 Al contempo, il mancato raggiungimento della gran parte degli obiettivi quantitativi decisi con la SL - anche a prescindere dalla crisi economica - fa sorgere forti interrogativi sulla scelta degli indicatori e sulla loro capacità di sintetizzare efficacemente il percorso verso l'incremento della competitività e del dinamismo.

3.7 In secondo luogo, per quanto riguarda la tempistica, è stato deciso di avviare il semestre europeo - a partire dal 1° gennaio 2011 - senza aver prima stabilito le regole e i contenuti da applicare. E, inoltre, senza aver realizzato un'effettiva sincronizzazione delle proposte tra i diversi soggetti istituzionali interessati: la Commissione europea, il Parlamento europeo, la task force sulla *governance* economica presieduta da VAN ROMPUY, la Banca centrale europea (BCE), il CESE, il Comitato delle regioni. Il processo di discussione dovrebbe concludersi con l'approvazione del Parlamento, solamente entro l'estate del 2011 al più presto.

<sup>(6)</sup> Parlamento europeo, progetto di relazione sulla crisi finanziaria, economica e sociale: raccomandazioni sulle misure e le iniziative da adottare (relazione intermedia). Commissione speciale sulla crisi finanziaria, economica e sociale. Relatrice: Pervenche BERÈS, 6 maggio 2010.

<sup>(7)</sup> Dati estratti dalla banca dati Eurostat consultata a settembre 2010 e riportati nelle Tabelle 1 e 2 dell'Allegato.

<sup>(8)</sup> Lo stesso Presidente del Consiglio europeo Herman VAN ROMPUY il 20 settembre del 2010 ha riconosciuto questo «handicap istituzionale»: «... dobbiamo vivere con il dilemma di un'unione monetaria senza un'unione di bilancio avanzata. Dall'introduzione dell'euro, le istituzioni europee hanno la responsabilità della politica monetaria, mentre gli Stati membri continuano ad essere responsabili della propria politica di bilancio e coordinano la propria politica economica. Ciò crea tensioni e da ciò derivano le decisioni a volte tortuose di cui parlavo ... ! Si può deplorare un difetto di costruzione, "il peccato originale dell'euro" secondo alcuni. Io parlerei piuttosto di un handicap strutturale. Ma all'epoca, quella dei negoziati del Trattato di Maastricht, in particolare tra Germania e Francia, si doveva fare una scelta. Senza questo peccato originale, l'euro non sarebbe neanche nato!». VAN ROMPUY H., *Non la rinazionalizzazione della politica europea, bensì l'europeizzazione della politica nazionale*, discorso su invito di *Notre Europe*, Parigi, Grande anfiteatro di Scienze politiche ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/116622.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/116622.pdf)).



3.8 Di fronte a una situazione fortemente critica, come quella che si è manifestata nella primavera del 2010, da parte della Commissione appare evidente la preoccupazione più della tempestività nell'uscita dalla crisi - da mostrare ai mercati finanziari globali e all'opinione pubblica - rispetto all'efficacia che tale risposta potrà avere nel medio-lungo periodo, non solo sul piano finanziario, ma anche su quello produttivo, sociale e politico.

3.9 L'uscita dalla crisi richiede - secondo la Commissione - regole più stringenti e sanzioni più certe, con una minore discrezionalità politica e maggiori automatismi. Ma nessun insieme di regole può affrontare efficacemente le situazioni di grave crisi, poiché esse sono causate quasi sempre da eventi straordinari e imprevedibili che sfuggono sia alle capacità predittive dei tecnici sia alle capacità di reazione di norme precostituite. L'utopia di un «governo delle regole» - che sollevi la politica dall'onere di compiere delle scelte - è difficilmente realizzabile e anzi persino pericolosa, nella misura in cui dona un illusorio senso di sicurezza, di essere al riparo da qualsiasi fonte di incertezza<sup>(9)</sup>. Un approccio di questo tipo, inoltre, comporta due ordini di problemi da valutare attentamente.

3.9.1 Il primo è il rischio di sottovalutare i vantaggi dell'approccio comunitario, con il coinvolgimento delle istituzioni maggiormente rappresentative dei cittadini europei, rispetto alla logica intergovernativa, con decisioni prese essenzialmente dal Consiglio e un ruolo limitato per il Parlamento e i Comitati. L'unica eccezione è rappresentata dal coinvolgimento, all'interno del semestre europeo, del Parlamento europeo, al quale la Commissione presenterà nel mese di gennaio l'analisi annuale della crescita, in modo da avviare il dibattito sugli orientamenti del coordinamento.

3.9.1.1 La prevalenza della logica intergovernativa può comportare la stessa sottovalutazione del deficit di cittadinanza europea già subita con la SL. È una sfida alla tenuta economica sociale e politica dell'UE allo stesso modo della crisi globale, che potrebbe dare nuovo spazio all'illusione di ripristinare la sovranità nazionale attraverso la rinuncia all'euro (e persino all'Unione stessa) per riavviare un improbabile sviluppo nazionale libero dai vincoli e dai tecnocrati europei. Non è un caso che un attento osservatore dell'Unione europea - Charles KUPCHAN<sup>(10)</sup> - abbia avvertito un rischio di «rinazionalizzazione» del progetto europeo in un articolo uscito il 29 agosto 2010 sul *Washington Post*: «L'Europa sta vivendo un'esperienza di rinazionalizzazione della vita politica e i paesi stanno riappropriandosi della sovranità

che un tempo avevano volontariamente sacrificato sull'altare di un ideale collettivo»<sup>(11)</sup>.

3.9.1.2 I cittadini europei sembrano rivelare proprio questa perdita di fiducia, non tanto nei confronti delle istituzioni comunitarie in quanto tali, quanto in merito all'utilità di far parte dell'UE. I sondaggi dell'Eurobarometro<sup>(12)</sup> mostrano infatti come - tra la primavera 2007 e 2010 - la quota di europei che ritengono positiva l'appartenenza del loro paese all'UE è scesa dal 57 al 49 %, a vantaggio di chi la valuta negativa (oggi 18 %) e di chi ha un giudizio più incerto (29 %). In parallelo, la percentuale di cittadini che pensano che il loro paese abbia nel complesso beneficiato dall'essere membro dell'UE si è ridotta dal 59 al 53 %, mentre coloro che rispondono che non ci sono stati benefici sono saliti al 35 %.

3.9.2 Il secondo problema è il rischio di seguire un approccio tradizionale alla soluzione dei problemi, fondato sul primato del rigore finanziario rispetto ai temi della crescita, dell'equità sociale e del degrado ambientale, nonostante siano ormai diffuse e convincenti argomentazioni innovative<sup>(13)</sup>.

3.9.2.1 Le relazioni tra spesa pubblica, performance economiche e obiettivi sociali sono più complesse di quanto l'ipotesi semplificatrice del *trade-off* tra equità ed efficienza tende a far credere. Sistemi di welfare e di regolazione ambientale ben disegnati permettono di accrescere anche l'efficienza e la competitività, tanto da essere considerati un fattore produttivo che contribuisce alla stabilità e alle dinamiche economiche nelle economie post-industriali.

3.9.2.2 Ciò vale ancora di più nella fase di crisi che le economie europee stanno attraversando. Nel Piano europeo di ripresa economica<sup>(14)</sup>, la Commissione ha riconosciuto sia la necessità di «ridurre il costo umano della crisi economica e attenuarne le ripercussioni sulle categorie più vulnerabili», sia il fatto che la crisi dovrebbe essere vista come un'opportunità per «accelerare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio», realizzando una strategia «che promuoverà le nuove tecnologie, creerà nuovi posti di lavoro verdi e aprirà nuove opportunità su mercati mondiali in rapida espansione».

<sup>(9)</sup> VEROLA N., *L'Europa e la crisi: squilibri finanziari ed equilibri costituzionali*, Paper for ASTRID, 2010, disponibile on-line <http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/VEROLA—L-Europa-e-la-crisi—squilibri-finanziari-ed-equilibri-constituzionali.pdf> (solo in italiano).

<sup>(10)</sup> Direttore di Studi europei del *Council on Foreign Relations* e professore alla Georgetown University.

<sup>(11)</sup> KUPCHAN, C., *As nationalism rises, will the European Union fall*, *Washington Post*, 29 agosto 2010. Si vedano anche le considerazioni su tassazione e rappresentanza espresse da DE GRAUWE P., *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, disponibile on-line <http://www.voxeu.com/index.php?q=node/5615>.

<sup>(12)</sup> Dati di Eurobarometro 73 - Primi risultati, riportati nelle figure 1 e 2 dell'Allegato.

<sup>(13)</sup> Sulla sostenibilità ambientale, cfr. DALY H., *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development* (Oltre la crescita - Edizioni di Comunità, 2001), 1996. Sul welfare e l'equità, cfr. BEGG I., FERRERA M., HODSON D., MADSEN P., MATSAGANIS M., SACCHI S., SCHELKE W., *The Cost of Non Social Policy: Literature Review* (I costi dell'assenza di politica sociale: rassegna della letteratura in materia), Relazione alla Commissione europea, Bruxelles, 2003. Sul paradigma dello sviluppo umano, cfr. SEN A., *Inequality Re-examined* (La disuguaglianza. Un riesame critico, Il Mulino, 2010), 1992; e SEN A., *Development as Freedom* (Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia, Mondadori, 2000), 1999.

<sup>(14)</sup> COM(2008) 800 definitivo - *Un piano europeo di ripresa economica*, pag. 5.

3.9.2.3 Inoltre, va ricordato che la crisi non è nata nel settore pubblico, ma in quello privato, a causa degli squilibri tra l'espansione globale dell'offerta di beni e servizi e il rallentamento nella crescita del potere d'acquisto dei consumatori<sup>(15)</sup>. Gran parte del deterioramento dei bilanci degli SM rispetto al PIL è stato solo una conseguenza degli interventi emergenziali, come conseguenza del calo del denominatore (il reddito nazionale) e dell'aumento del numeratore (la spesa pubblica per il salvataggio del sistema finanziario e produttivo, nonché per gli stabilizzatori automatici volti a contenere gli effetti potenzialmente drammatici della crisi)<sup>(16)</sup>. Scrive giustamente FITOUSSI: «I problemi di bilancio dell'Europa nascono non tanto dall'azione discrezionale dei governi, quanto dalle conseguenze automaticamente prodotte dall'impoverimento delle società sulle finanze pubbliche»<sup>(17)</sup>.

#### 4. Considerazioni di carattere particolare

4.1 L'insufficiente chiarezza su cosa si intenda per «governance economica», nonché sugli obiettivi di fondo su cui si basa, insieme alla scarsa consapevolezza dei limiti del PSC e della SL, rendono necessaria l'individuazione di una strategia condivisa tra gli SM e le istituzioni dell'UE. Una strategia che non si limiti ad enunciare regole e procedure formali, ma che entri nel dettaglio delle politiche concrete - tanto più in un contesto debole a seguito della crisi economica - per migliorare la qualità della vita dei cittadini europei, innalzare il tasso di occupazione (anche tra i gruppi svantaggiati quali disabili e minoranze etniche) e rafforzare le capacità competitive del sistema produttivo europeo (comprese le piccole e medie imprese e l'economia sociale).

4.2 A tale scopo, non ci si può limitare alle pur indispensabili regole di buona contabilità per verificare la coerenza di entrate e uscite. Per rafforzare la fiducia e le aspettative dei cittadini europei nei confronti dell'UE servono azioni di medio-lungo periodo, che permettano di conciliare il necessario rigore sui conti con l'altrettanto importante capacità di pensare e attuare progetti di sviluppo economico e sociale. Deve quindi crescere la consapevolezza europea di un'Unione europea intesa come entità politica, come ambizione di coordinare - verso un fine realmente condiviso - le diverse politiche nazionali, come soggetto attivo nel mondo globale.

4.3 Un'Europa più consapevole passa per un ruolo più incisivo, nonché una maggiore capacità di comprensione dei mu-

tamenti in corso da parte delle istituzioni rappresentative dei cittadini e delle parti sociali - Parlamento e Comitati -, da cui il percorso di coordinamento previsto dalla Commissione può trarre una forte legittimità democratica e può trovare l'ampia condivisione che appare necessaria per la sua efficace applicazione.

4.4 Al momento, però, il ruolo del Parlamento nel semestre europeo appare modesto, limitato alla fase iniziale di dibattito e primo orientamento del percorso di coordinamento, mentre potrebbe svolgere un ruolo maggiore e più efficace se coordinato con l'attività dei parlamenti nazionali chiamati a discutere ed approvare i bilanci dei singoli SM. Il Parlamento può essere fondamentale per definire quale *governance* economica debba perseguire l'Unione e garantire la legittimità democratica delle procedure preventive e correttive, comprese le sanzioni pecuniarie agli SM.

4.5 In questo contesto il CESE - nel rispetto del suo ruolo di organismo di consultazione delle istituzioni europee - può contribuire al rafforzamento della *governance* economica europea attraverso una sessione annuale specifica per discutere le raccomandazioni e il modo per creare consenso sulle riforme a livello nazionale, tenendo conto dell'impatto sociale delle misure adottate. Il valore aggiunto del CESE è proprio la rappresentanza al suo interno delle organizzazioni che a livello nazionale determinano il consenso sociale sulle politiche economiche; ciò potrebbe permettere al CESE di dare un importante contributo nell'impegno e nella responsabilizzazione non solo dei leader politici, ma anche e soprattutto dei cittadini degli SM.

4.5.1 Tale discussione potrebbe avvenire in autunno, dopo l'adozione formale delle raccomandazioni per gli SM, e le sue conclusioni sarebbero la base per confrontarsi con i rispettivi comitati economici e sociali nazionali, i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, consentendo sia la valutazione delle strategie adottate che la loro opportuna diffusione e condivisione a livello nazionale.

4.6 Il maggior peso di Parlamento e Comitati ridurrebbe il rischio di sottovalutare l'obiettivo della crescita e dello sviluppo economico e sociale rispetto all'esigenza della stabilità monetaria e finanziaria, permettendo di mantenere coerenti tra loro il PSC e la SE 2020. Infatti, sebbene la stabilità economica - soprattutto in tempi di crisi - sia alla base della crescita e del mantenimento degli standard di vita dei cittadini europei, la ricerca di una maggiore stabilità non deve avvenire a danno dei redditi e dei diritti dei cittadini. Il perseguimento congiunto della riforma della *governance* economica e della SE 2020 faciliterebbe quindi l'accettabilità dei vincoli di bilancio da parte dell'opinione pubblica.

<sup>(15)</sup> ILO-FMI, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (Le sfide della crescita, dell'occupazione e della coesione sociale), documento di discussione per la conferenza congiunta ILO-FMI, Oslo, 13 settembre 2010, pagg. 67-73.

<sup>(16)</sup> Il debito pubblico aggregato nell'eurozona è passato dal 72 % del 1999 al 67 % nel 2007 (figura 3 dell'Allegato) e nello stesso periodo è aumentato l'indebitamento delle famiglie e del settore finanziario (figura 4 dell'Allegato). L'indebitamento del settore pubblico è aumentato a partire dal 2008 (figura 5 dell'Allegato), quando i governi hanno effettuato salvataggi del sistema bancario e sostenuto l'attività economica in un quadro congiunturale recessivo (riduzione del PIL e riduzione delle entrate fiscali).

<sup>(17)</sup> FITOUSSI J.P., *Crise et démocratie, le paradoxe européen*, Le Monde, 16 ottobre 2010. Si veda anche DE GRAUWE P., *What kind of governance for the eurozone?*, CEPS Policy Brief, n. 214, settembre 2010.

4.6.1 Allo stato attuale, nonostante la Commissione sembri essere molto attenta nel porre sullo stesso piano le due strategie, sorgono dei forti dubbi sulle effettive intenzioni di procedere ad una reale integrazione fra esse, che rimangono nettamente separate. Emerge piuttosto uno sbilanciamento riduttivo della dimensione sociale a vantaggio dei fattori di produttività e di flessibilità del lavoro, che si ritiene possano incrementare la competitività delle imprese europee.

4.6.2 L'assunto di fondo è che la sorveglianza macroeconomica - insieme alla sorveglianza tematica delle riforme strutturali richieste dalla Commissione - crea un contesto favorevole ad assicurare comunque una crescita economica sostenibile, a vantaggio sia della SE 2020 sia del PSC. Ma l'esperienza degli ormai oltre dieci anni di sperimentazione della moneta unica - e quindi per l'eurozona con l'impossibilità di usare lo strumento della svalutazione - non mostra segni evidenti che i divari di competitività all'interno dell'UE e dell'UEM si possano riassorbire tempestivamente.

4.7 Per migliorare la competitività di qualità la SE 2020 sembra andare nella giusta direzione, prevedendo interventi nell'ambito della conoscenza, dell'innovazione e della sostenibilità ambientale. Tuttavia, si crea una contraddizione tra gli obiettivi della SE 2020 e il rafforzamento del PSC, tanto più nel contesto economico e sociale europeo che sta ancora uscendo lentamente dalla crisi.

4.7.1 Raggiungere gli ambiziosi obiettivi della SE 2020 - una crescita intelligente (basata su conoscenza e innovazione), sostenibile (più efficace, verde e competitiva) e inclusiva (coesione sociale e territoriale tramite l'occupazione, con particolare attenzione ai lavoratori svantaggiati) - rende infatti necessario finanziare adeguati livelli di investimenti. Ma al contempo tali interventi, che richiedono una maggiore spesa pubblica diretta o incentivi anche fiscali all'azione dei privati, potrebbero rivelarsi incompatibili con i vincoli di bilancio che la Commissione intende rafforzare per ottemperare al PSC e migliorare la *governance* economica.

4.7.2 Inoltre, rimanendo nell'ambito del PIL, è certamente vero che la solidità dei conti pubblici e dell'euro costituisce una base necessaria sulla quale costruire politiche di sviluppo di largo respiro. Tuttavia, le regole contabili da sole non garantiscono l'evoluzione positiva delle finanze degli SM nel lungo periodo. Infatti, secondo il «principio di invarianza» enunciato da STIGLITZ, SEN e FITOUSSI<sup>(18)</sup>, il valore degli aggregati conta-

bili a livello nazionale non deve variare secondo le differenze istituzionali, economiche, sociali e politiche tra i diversi paesi, ma si devono confrontare situazioni il più possibile omogenee. In altri termini, per verificare la sostenibilità di lungo periodo dei conti pubblici non basta sorvegliare il deficit e il debito di anno in anno, ma è necessario tenere conto delle prospettive future anche dei mercati privati, in primo luogo quelli finanziari, immobiliari e previdenziali, che in situazioni di crisi e di emergenza possono incidere in maniera rilevante sulla solidità delle finanze pubbliche degli SM, ad esempio tramite i salvataggi delle istituzioni finanziarie e delle grandi imprese.

4.7.3 Peraltro, la focalizzazione sugli squilibri competitivi implica un costante monitoraggio della dinamica dei costi unitari del lavoro, che a sua volta comporta una crescente attenzione alla contrattazione tra le parti sociali, in particolare nell'eurozona, dove gli SM non dispongono più dello strumento della svalutazione. Le relazioni tra sindacati e associazioni imprenditoriali dovrebbero quindi essere parte integrante della strategia delineata dalla Commissione - una parte, questa, importante che risulta mancare nella comunicazione della Commissione.

4.7.3.1 Una soluzione potrebbe essere l'uso più intenso e funzionale del Dialogo macro-economico (MED), che porti a un'effettiva valutazione condivisa tra governi e parti sociali della situazione economica a livello di UE e degli interventi da attivare, in stretto collegamento con i processi di dialogo sociale a livello nazionale. Con un salto di qualità, esso assumerebbe il ruolo di strumento che permette l'effettivo coinvolgimento delle parti sociali insieme alla Banca centrale europea, alla Commissione e al Consiglio, in grado di rendere coerenti le dinamiche comunitarie con quelle nazionali<sup>(19)</sup>.

4.8 L'adozione di un effettivo coordinamento delle politiche economiche europee richiede la condivisione unanime - da parte dei 27 SM - del quadro macroeconomico di riferimento e del quadro macroeconomico previsionale, poiché è su tali quadri che si baserà l'elaborazione delle politiche economiche e fiscali individuate dagli SM e comunicate nel corso del semestre europeo. In questo particolare contesto assumono un ruolo di fondamentale importanza le analisi dell'Eurostat, le proposte previsionali della Commissione europea, il ruolo di supporto della Banca centrale europea e le reazioni del Consiglio europeo e del Parlamento europeo.

<sup>(18)</sup> STIGLITZ J.E., SEN A., FITOUSSI J.P., *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (Relazione della Commissione sulla misurazione dei risultati economici e del progresso sociale), Relazione al Presidente della Repubblica francese, Parigi, 2009 (pagg. 22-23).

<sup>(19)</sup> WATT A., *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after Ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30 luglio 2010, disponibile on-line <http://www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice/>.

4.9 A causa delle forti interrelazioni tra obiettivi economici, sociali ed ambientali vi è anche la necessità di adottare indicatori più completi della sola crescita del PIL. Vale la pena ricordare che nella comunicazione della Commissione significativamente intitolata *Non solo PIL - Misurare il progresso in un mondo in cambiamento* <sup>(20)</sup>, vengono appunto auspicati nuovi indicatori «che includano in maniera concisa le conquiste sociali ed ambientali (come una migliore coesione sociale, l'accesso a beni e servizi primari a prezzi abbordabili, l'istruzione, la salute pubblica e la qualità dell'aria) e le perdite (quali l'aumento della povertà e della criminalità o l'impoverimento delle risorse naturali)» e che quindi «rispecchino le preoccupazioni dei cittadini».

4.10 Il rafforzamento della *governance*, per essere efficace e raggiungere i suoi obiettivi, richiede che siano effettivamente implementate le cinque azioni previste per andare oltre il PIL: (i) utilizzare indicatori ambientali e sociali; (ii) ottenere informazioni quasi in tempo reale a sostegno del processo decisionale; (iii) disporre di dati più precisi su distribuzione e disuguaglianze;

(iv) elaborare una «tabella» europea di sviluppo sostenibile; (v) estendere i conti nazionali alle questioni ambientali e sociali.

4.11 Il processo di rafforzamento della *governance* economica europea in atto è un processo che, al pari di altri verificatisi nella storia dell'UE, si rivelerà sicuramente complesso. D'altronde, si tratta di una caratteristica, questa, implicita dell'Unione stessa. È sicuramente vero - come ha ricordato un giornalista italiano - che «l'Europa soffre (rispetto agli USA) di una maggiore indefinitezza, che la porta ad essere stata, fin dal suo concepimento, un viaggio in cerca di una destinazione» <sup>(21)</sup>, ma oggi è altrettanto opportuno che questo viaggio abbia una destinazione precisa, chiara e condivisa dai cittadini europei, dai loro parlamenti e dagli organismi istituzionali nazionali ed europei. Solo così sarà possibile raggiungere il traguardo che l'Unione europea si è data fin dai primi giorni della sua costituzione.

Bruxelles, 17 febbraio 2011

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(20)</sup> COM(2009) 433 definitivo, pagg. 3-4.

<sup>(21)</sup> BASTASIN C., *Questo secolo può essere ancora europeo*, Il Sole 24 ore, 2 settembre 2010.



## ALLEGATO

al Parere del Comitato economico e sociale europeo

Il seguente emendamento è stato respinto in sessione plenaria, ma ha ottenuto almeno un quarto dei voti espressi:

**Punto 4.7.3.1 - Emendamento 1 presentato da Páleník**

Inserire un nuovo punto 4.7.4 dopo l'attuale punto 4.7.3.1:

Nel prestare maggiore attenzione al debito pubblico e alla sostenibilità fiscale, la Commissione europea si concentra, tra l'altro, sulle passività implicite, connesse in particolare all'invecchiamento demografico. Occorre definire una metodologia più concreta per affrontare la questione, tenendo conto di quei paesi che hanno optato per una riforma basata su sistemi pensionistici a capitalizzazione.

**Motivazione**

La terza sezione della proposta della Commissione affronta il tema delle passività implicite. Tuttavia non viene fornita alcuna spiegazione dettagliata riguardo alle modalità da seguire e alle conseguenze di tale azione. Tale precisazione contribuirebbe infatti a migliorare la qualità della proposta.

**Esito della votazione**

Voti contrari:	69
Voti favorevoli:	160
Astensioni:	19

---