



IAI

Istituto Affari Internazionali

© 2016 IAI

ISSN 2280-6164

DOCUMENTI IAI 16 | 04 - MARZO 2016

L'Italia e la riforma della governance economica europea

di Fabrizio Saccomanni

ABSTRACT

Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità, il documento che il ministro dell'Economia e delle Finanze, Pier Carlo Padoan, ha elaborato e reso pubblico a fine febbraio, rappresenta un contributo di grande importanza al dibattito sulla riforma della governance europea sotto il profilo politico, analitico e procedurale. In questo saggio l'autore esamina alcune delle principali questioni sollevate dal documento sotto i tre suddetti profili. Nel condividere ampiamente l'impostazione e le tesi del documento, l'autore tuttavia nota che esso avrebbe potuto essere più incisivo nel formulare proposte specifiche per la correzione di rotta del "mix di politiche" europeo.

Italia | Unione europea | Governance economica | Politica europea dell'Italia



L'Italia e la riforma della governance economica europea

di Fabrizio Saccomanni*

Introduzione

Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità, il documento che il ministro dell'Economia e delle Finanze, Pier Carlo Padoan, ha elaborato e reso pubblico a fine febbraio¹, rappresenta un contributo di grande importanza al dibattito sulla riforma della *governance* europea sotto il profilo politico, analitico e procedurale. In quel che segue, esaminerò alcune delle principali questioni sollevate dal documento sotto i tre suddetti profili. Nel condividere ampiamente l'impostazione e le tesi del documento, noto tuttavia che esso avrebbe potuto essere più incisivo nel formulare proposte specifiche per la correzione di rotta del "mix di politiche" europeo.

1. Il profilo politico

Il documento ha una forte rilevanza politica sia sul piano interno, sia sul più ampio fronte europeo. Esso fa giustizia delle polemiche, rimbalzate tra Roma, Bruxelles e altre capitali europee, su un'Italia che chiede solo e sempre flessibilità² e che non avrebbe una vera strategia economica coerente con le regole e gli impegni sanciti dai Trattati e dalla normativa europea. In effetti, il documento del Governo italiano – perché come tale deve essere considerato – accetta di confrontarsi con tutte le tematiche e le proposte emerse nel dibattito sulla riforma della *governance* europea a partire dal programma presentato al Parlamento europeo da Jean-Claude

¹ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità*, febbraio 2016, http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0192.html.

² Beda Romano, "Dijsselbloem: 'Dall'Italia troppe richieste di flessibilità sui conti'", in *Il Sole 24 Ore*, 27 novembre 2015, <http://24o.it/S3cSkS>.

* Fabrizio Saccomanni è vicepresidente dell'Istituto Affari internazionali (IAI). È stato ministro dell'Economia e delle Finanze nel Governo presieduto da Enrico Letta e direttore generale della Banca d'Italia.

· Documento preparato per l'Istituto Affari Internazionali (IAI). Altra versione: "Governance economica europea. Il rilancio di Padoan sull'Ue", in *AffarInternazionali*, 15 marzo 2016.

Juncker nel giugno del 2014³ a sostegno della propria candidatura a presidente della Commissione e fino al Rapporto dei cinque presidenti sul completamento della Unione economica e monetaria (Uem) del giugno 2015⁴. In tal modo, la nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef) si pone nettamente al centro del *mainstream* europeo e non assume posizioni divergenti da esso, ma ne sviluppa le implicazioni e sollecita aggiustamenti per superare le carenze e le incoerenze che le scelte politiche degli ultimi mesi hanno generato e messo in luce.

Il documento italiano, inoltre, rigetta di fatto la posizione che sembra aver prevalso in queste ultime settimane nelle istituzioni europee, ossia che con la crisi dei rifugiati, la minaccia del terrorismo e la prospettiva della Brexit, la Ue ha cose più importanti da discutere che non la riforma della sua *governance*. Questa linea è apparsa purtroppo assai chiaramente in occasione del Consiglio europeo del 17-18 dicembre 2015, quando i capi di Stato e di Governo hanno di fatto rimesso in discussione i contenuti più innovativi del Rapporto dei cinque presidenti, rinviando ogni deliberazione in materia a successive ulteriori riflessioni e comunque alla fine del 2017⁵. Al contrario, il documento italiano giustamente postula che la riforma della *governance* debba avere un respiro ampio e tenere conto di tutti i problemi economici, sociali e di sicurezza che la Ue si trova oggi ad affrontare, sia quelli della stagnazione e della disoccupazione, sia quelli che premono alle frontiere esterne dell'Unione e creano tensioni tra i paesi che fanno parte dell'Uem e quelli che ne stanno fuori. Del resto è ovvio che soluzioni permanenti alle emergenze delle migrazioni di massa e della sicurezza interna non potranno essere trovate se non con misure che avranno implicazioni economiche e di bilancio significative. Una *governance* economica riformata è indispensabile per evitare che si realizzi una violazione collettiva delle regole fiscali per effetto di misure individuali assunte in modo non coordinato per fronteggiare tali emergenze. Ne deriverebbe una grave perdita di credibilità dell'impegno per la sostenibilità fiscale che è uno dei capisaldi dell'Uem.

³ Jean-Claude Juncker, *Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico*, 15 luglio 2014, <http://europa.eu/Ky48BK>.

⁴ Jean-Claude Juncker et al., *Completare l'Unione economica e monetaria europea* (rapporto dei cinque presidenti), 20 giugno 2015, <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/emu-report-2015>. Sui contenuti e le modalità della riforma della governance europea proposta nel Rapporto dei cinque presidenti ho avuto modo di esprimere un giudizio severo. Si veda Fabrizio Saccomanni, "The Report of the Five Presidents: A Missed Opportunity", in *Documenti IAI*, n. 15|14 (luglio 2015), <http://www.iai.it/it/node/4421>. Tuttavia il rapporto è il documento di base cui hanno fatto e faranno riferimento le iniziative della Commissione e i dibattiti nel Consiglio Economia e Finanza (Ecofin) e nel Consiglio europeo.

⁵ Vedi par. 15 delle *Conclusioni del Consiglio europeo, 17 e 18 dicembre 2015* (EUCO 28/15), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/it/pdf>. Le conclusioni del Consiglio europeo indicano le seguenti priorità per i lavori di riforma: a) una più efficace *governance* economica e fiscale per rafforzare la competitività, la convergenza e la sostenibilità; b) la rappresentanza esterna dell'area dell'euro, per meglio riflettere il suo peso nell'economia mondiale; c) l'Unione bancaria, per rafforzare la stabilità finanziaria nell'area dell'euro. Si tratta, come è noto, di priorità sulle quali si stanno già formulando proposte riduttive e parziali.

2. Il profilo analitico

Il tema centrale del documento del Mef è il richiamo all'esigenza di un "mix di politiche globali" che copra un ampio spettro di politiche economiche. Il secondo capitolo ruota intorno ai tre pilastri della strategia europea, già ribaditi nella recente *Analisi annuale della crescita* della Commissione⁶, ossia: il rilancio degli investimenti, l'attuazione di riforme strutturali e la promozione della responsabilità fiscale. Niente di rivoluzionario quindi, salvo la sottolineatura che questi interventi si rafforzano vicendevolmente e quindi devono essere attuati simultaneamente, anziché in un'arbitraria sequenza temporale. Altro leit-motiv del capitolo è che il "mix di politiche" deve essere indirizzato ad obiettivi per l'area dell'euro nel suo complesso e deve implicare un coordinamento degli interventi a livello dell'area.

La politica fiscale occupa ovviamente un posto centrale nel "mix di politiche". Non si propone nessun ulteriore aumento della "flessibilità" nell'ambito del Patto di stabilità e crescita (Psc) rispetto a quanto già previsto dalla recente comunicazione della Commissione. Ma si richiede che lo spazio fiscale disponibile venga utilizzato per sostenere la crescita. Su questo punto, il documento del Mef solleva una questione interessante dal punto di vista analitico generale quando argomenta che le regole fiscali del Psc si sono rivelate inefficaci a fronteggiare l'impatto negativo della bassa inflazione sulla crescita potenziale e sulla dinamica del debito. Ne segue la proposta, che meriterebbe di essere più dettagliatamente articolata, di integrare la dinamica dei prezzi nelle regole di bilancio. In questo contesto, il documento auspica anche che il nuovo *European Fiscal Board*, recentemente proposto dalla Commissione europea, formuli "raccomandazioni sulle politiche fiscali per la zona euro nel suo insieme"⁷; si tratta di una critica implicita alla timidezza con cui la Commissione europea ha finora svolto questo compito che pure rientra nelle sue competenze⁸.

Un altro spunto rilevante è la proposta di introdurre maggiore simmetria nel processo di aggiustamento macroeconomico, essenzialmente applicando la Procedura per gli squilibri macroeconomici (Psm) in maniera più efficace a questo fine. Questo è un punto cruciale del dibattito europeo sul quale finora non si è fatto alcun progresso. La Psm non viene infatti applicata a paesi, come la Germania,

⁶ Commissione europea, *Analisi annuale della crescita 2016. Consolidare la ripresa e promuovere la convergenza* (COM/2015/690), 26 novembre 2015, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey_it.pdf.

⁷ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità*, cit., par. 2.2.

⁸ Nella proposta di Raccomandazione del 26 novembre 2015 la Commissione afferma che "l'orientamento aggregato della politica di bilancio sostanzialmente neutro previsto per il 2016 sembra appropriato alla luce delle condizioni macroeconomiche globali e dei rischi al ribasso per la crescita" (sic!). Si ammette, tuttavia, che la "composizione delle strategie di bilancio non è ancora sufficientemente propizia alla crescita". Vedi Commissione europea, *Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro* (COM/2015/692), 26 novembre 2015, p. 3, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_euro_area_recommendations_it.pdf.

con un elevato surplus della bilancia dei pagamenti corrente, ossia che realizzano un volume di investimenti molto inferiore alla massa di risparmio nazionale. La Germania ha sempre sostenuto di non poter correggere lo squilibrio attraverso una politica di bilancio più espansiva perché ciò sarebbe in contrasto con la strategia di mantenimento della sostenibilità fiscale nel lungo periodo. La Commissione non è stata in grado finora di individuare meccanismi alternativi per rendere pienamente operativa la procedura e forse sarebbe opportuno mettere formalmente all'agenda dei lavori dell'Ecofin una riforma della Psm. In quella sede si dovrebbe forse affrontare il problema della "non-compliance" della Germania in termini diversi da quelli fin qui usati. Si prenda atto che la Germania non è disponibile a perseguire una politica di sostegno alla domanda interna ampliando il disavanzo pubblico; ma si chieda alla Germania di ridurre gradualmente, ma con impegni vincolanti, il divario tra risparmio e investimento, eventualmente incanalando i deflussi di capitale che sono la contropartita del suo avanzo commerciale, verso il Fondo europeo per gli investimenti strategici (Feis) creato lo scorso anno per realizzare il piano Juncker per gli investimenti⁹.

Il documento del Mef dà grande rilievo al tema del rilancio degli investimenti infrastrutturali e sottolinea come il Feis si debba impegnare a finanziare progetti che "non potrebbero altrimenti concretizzarsi a causa di un rischio eccessivo, o per il verificarsi di fallimenti di mercato, oppure per impedimenti generati da vincoli finanziari e di bilancio"¹⁰. Il punto analitico è molto valido e si integra bene con la proposta di finanziare "beni comuni europei" come le grandi reti o l'Unione energetica. Giustamente il documento collega il rilancio degli investimenti all'approfondimento del Mercato unico, superando gli interessi dei monopoli nazionali (specie in campo energetico), le barriere istituzionali e i colli di bottiglia che hanno finora impedito di realizzare a pieno tutti i vantaggi dell'apertura dei mercati. Su questi temi fondamentali, tuttavia, non si sono finora realizzati progressi significativi nelle sedi europee e l'Italia dovrebbe proporre un esame approfondito in sede di Consiglio Ecofin delle cause dei ritardi nell'attuazione del piano Juncker.

Strettamente collegato al tema degli investimenti e dell'apertura dei mercati è il sostegno del Mef alla piena realizzazione dell'Unione bancaria e dell'Unione dei mercati dei capitali. Anche qui viene sollevato un importante punto analitico quando si sostiene la necessità che l'Unione bancaria, ancora incompleta, venga dotata di strumenti efficaci per la gestione delle crisi sistemiche. In tal modo si accrescerebbe la fiducia nella stabilità del sistema bancario europeo contribuendo quindi alla riduzione del rischio sistemico, in un contesto in cui condivisione e riduzione del rischio si rafforzano vicendevolmente.

⁹ Per maggiori informazioni si veda il sito della Commissione europea: *Piano di investimenti*, http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_it.

¹⁰ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità*, cit., par. 2.4.

3. Il profilo procedurale

Il documento del Mef non contiene espliciti riferimenti alle tematiche istituzionali e procedurali per la riforma della *governance* europea. Non viene nemmeno mai citato il Rapporto dei cinque presidenti, né i documenti predisposti finora dalla Commissione per attuare la prima fase del Rapporto, e neppure le conclusioni assai riduttive del Consiglio europeo del dicembre scorso di cui si è già detto. Ma queste omissioni stanno a significare, almeno per me, una certa insofferenza per i calendari interminabili che su questa materia le istituzioni europee si sono dati. A me pare che il documento divida le questioni in due ampie categorie, quelle molto urgenti e quelle solo urgenti. Tra le prime vi sono quelle che ho già esaminato della correzione del "mix di politiche", del rilancio degli investimenti, dell'apertura dei mercati. E su questi l'urgenza è divenuta acuta se si vogliono fronteggiare adeguatamente le sfide che premono ai confini dell'Europa con l'afflusso dei migranti e la minaccia del terrorismo. Tra le seconde assumono rilievo la proposta di creare un Fondo comune per la stabilizzazione dei mercati del lavoro, di muovere verso una vera Unione dei finanziamenti e degli investimenti¹¹, di realizzare una Unione dell'innovazione¹². Si tratta di proposte che richiederanno, come sottolinea in conclusione il documento del Mef, forti istituzioni comuni le cui fondamenta possono e devono essere poste ora, agendo negli ampi margini disponibili senza modificare i Trattati.

È auspicabile che il documento italiano venga formalmente sottoposto alla considerazione delle Commissioni, del Consiglio Ecofin e del Consiglio europeo. In quelle sedi, sarà forse opportuno premettere che anche con una piena riforma della *governance* economica europea, sarà necessario che paesi come l'Italia, con un elevato debito pubblico, prendano le opportune iniziative a livello nazionale per ridurre il peso sull'economia.

Aggiornato 14 marzo 2015

¹¹ Ibid., par. 2.4.

¹² Ibid., par. 2.6.

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*Affari Internazionali*), due collane monografiche (*Quaderni IAI* e *IAI Research Papers*) e altre collane di paper legati alla ricerca dell'istituto.

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

- 16 | 04 Fabrizio Saccomanni, *L'Italia e la riforma della governance economica europea*
- 16 | 03 Bernardo Venturi, *EU Relations with Latin America: From Social Resilience to Global Governance*
- 16 | 02F Jean-Pierre Darnis, *France/ Italie: scénarios stratégiques bilatéraux*
- 16 | 02 Jean-Pierre Darnis, *Francia/Italia: scenari strategici bilaterali*
- 16 | 01 Maria Elena Sandalli, *Challenges to European Security: A Transatlantic Perspective*
- 15 | 27 Andrea Dessì, *Radicalisation in the Mediterranean Region: Old and New Drivers*
- 15 | 26E Francesca Monaco and Tommaso De Zan, *Italy and NATO: What Defence?*
- 15 | 26 Francesca Monaco e Tommaso De Zan, *Italia e Nato: quale difesa?*
- 15 | 25E Paola Tessari, Paola Sartori and Alessandro Marrone, *Italian Defence Policy between NATO and the White Paper*
- 15 | 25 Paola Tessari, Paola Sartori e Alessandro Marrone, *La politica di difesa italiana tra Nato e Libro Bianco*
- 15 | 24E Francesca Monaco and Alessandra Scalia, *NATO Towards Warsaw 2016 Summit: Challenges and Opportunities*