



INIZIATIVE PER RAFFORZARE LA GOVERNANCE ECONOMICA IN EUROPA: ALCUNE CONSIDERAZIONI

Di: Lorenzo Codogno*

UNA RIFLESSIONE DI FONDO

Nel pavimento del lungo corridoio di fronte alla sala dove mensilmente si tengono le riunioni dell'Eurogruppo a Bruxelles vi è una gigantografia. E' la cosiddetta *Tabula Peutingeriana*. Rappresenta forse il più importante monumento cartografico dell'antichità. Il rotolo di pergamena originale, lungo poco più di sette metri, è custodito a Vienna e si ritiene sia una copia medioevale di una carta originale dell'età romana imperiale. La riproduzione nel pavimento del *Justus Lipsius building* di Bruxelles è ingrandita almeno 3 o 4 volte. Domina a tal punto l'anonimo arredamento dei locali predisposti per le riunioni comunitarie che inevitabilmente i ministri europei sono portati a gettarvi un'occhiata di tanto in tanto.

I confini del mondo conosciuto a quel tempo, che si spingevano da un lato sino al Nord Africa e dall'altro sino all'India, sembravano quasi compressi e minimizzati rispetto alla centralità dell'Europa. Quanta differenza rispetto al mondo attuale! Oggi l'Europa sembra schiacciata sulla cartina geografica e il baricentro del mondo si sposta sempre più verso l'Asia. La crisi economica del 2008-2009 e le turbolenze finanziarie hanno accentuato e accelerato il processo di trasformazione globale che era già in atto da almeno un paio di decenni. Inoltre, la crisi è stata profonda ed ha evidenziato i lati deboli della costruzione europea e l'oggettiva interdipendenza tra i paesi dell'Unione per la crescita economica e la stabilità finanziaria.

JEL:

F15, F33

Keywords:

Unione Europea, Governance economica

Note Tematiche

La collana intende promuovere la circolazione di Note Tematiche prodotte all'interno del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il contenuto delle Note Tematiche riflette esclusivamente le opinioni degli autori e non impegna in alcun modo l'amministrazione.

* Lorenzo Codogno è responsabile della Direzione Analisi Economica e Programmazione del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze e Presidente del Comitato di Politica Economica del Consiglio Ecofin dell'Unione Europea. I punti di vista espressi in questa nota sono a titolo personale e non necessariamente riflettono le posizioni delle istituzioni rappresentate. Questa nota è basata sull'intervento alla tavola rotonda su "Ripresa dopo la crisi: conclusioni e raccomandazioni di politica economica da Villa Mondragone" organizzata nell'ambito della Conferenza di Mondragone il 23 giugno 2010 a Roma.
E-mail addresses: lorenzo.codogno@tesoro.it

L'unione politica è ancora embrionale e la sovranità nazionale ancora forte e questo mal si coniuga con una politica monetaria ed una valuta in comune. In passato, la sostenibilità di un tale assetto istituzionale è stata più volte messa in discussione, così come l'idea stessa di Europa come entità economico-politica¹. Inoltre, a seguito dei problemi della Grecia i mercati finanziari hanno indicato con chiarezza che l'Europa non può sfuggire alla disciplina del mercato² e che le tensioni sui titoli di stato possono mettere in pericolo la stabilità economico-finanziaria dell'intera area. Emerge dunque con vigore la necessità di un ripensamento complessivo sulla sostenibilità del modello economico europeo, e questo rende evidente il bisogno di nuovi progressi nel governo economico dell'Europa.

La crisi è dunque il punto di partenza per una riflessione più ampia. Alcuni problemi chiedono soluzioni immediate: quale *mix* di politica economica per uscire dalla crisi e per rimettere in moto la crescita economica a ritmi adeguati e sostenibili? Altri chiedono una riflessione più ponderata. La revisione in corso degli strumenti e dei metodi di coordinamento delle politiche economiche, specialmente tra i paesi dell'area dell'euro, coinvolge l'essenza stessa dell'Europa.

FINANZA PUBBLICA, EQUILIBRIO MACROECONOMICO E RIFORME

La risposta alla crisi può essere sintetizzata in tre filoni di intervento della politica economica a livello globale e ancor più a livello europeo.

In primo luogo vi è stata la risposta immediata per risolvere i molti problemi del sistema finanziario e bancario, con la gestione della crisi nei suoi momenti più acuti, a cui si sono aggiunti successivamente i massicci interventi a sostegno dell'economia reale. Contemporaneamente, con un forte coordinamento a livello internazionale, è iniziata la revisione della regolamentazione nel settore finanziario con l'obiettivo di limitare i rischi sistemici emersi con forza durante la crisi e introdurre una struttura d'incentivi meno distorta. Questo è un punto molto complesso e articolato su cui è necessaria una riflessione attenta e che inevitabilmente dovrà contare su tempistiche d'implementazione non brevi. Il *Basel Committee on Banking Supervision* e il *Financial Stability Board* sono già ad uno stadio molto avanzato di preparazione di una dettagliata riforma basata su un miglioramento degli *standard* di capitale e di liquidità per le istituzioni finanziarie che sperabilmente sfocierà in un accordo a livello internazionale.

Il secondo filone di intervento si riferisce alla sfida difficile, ma non impossibile, di raggiungere contemporaneamente una maggiore crescita potenziale, un più rapido consolidamento fiscale e una riduzione degli squilibri macroeconomici a livello globale ed europeo. Questa sfida è di gran lunga la più impegnativa.

¹ Su tutti si vedano i commenti di Martin Feldstein (1991, 1992, 2010).

² Su questi temi si veda ad esempio Codogno (1997, 2003, 2004).

Ma per avere successo, soprattutto per la parte relativa agli squilibri macroeconomici, vi è bisogno di una terza area di intervento: un maggiore coordinamento delle politiche economiche a livello globale, e soprattutto europeo. In Europa, questo deve abbinarsi anche ad una profonda revisione delle regole della *governance* economica.

Durante la crisi, molte voci critiche si sono levate a proposito di un possibile processo di disintegrazione dell'area dell'euro. Probabilmente questi punti di vista non tengono in dovuta considerazione la forza del processo d'integrazione europea, un lavoro che ha richiesto decenni ed un costante supporto politico unitamente alla determinazione nel trovare soluzioni tecniche adeguate ai problemi che di volta in volta insorgevano. I costi politici ed economici di una disintegrazione sarebbero enormi e troppo elevati per essere seriamente presi in considerazione³. Altri commentatori hanno ipotizzato un'accelerazione nell'integrazione politica oltre che economica, con in mente l'unione politica come l'obiettivo ultimo dell'attuale 'fase di transizione'. I tempi tuttavia non sembrano ancora maturi per questo sviluppo che inoltre non appare condiviso da una parte dell'elettorato europeo e quindi dai *leader* politici che ne sono la sua espressione. Passi decisi verso un'unione politica farebbero divenire la politica fiscale sempre meno materia governata dagli stati membri, come prevede attualmente il Trattato, e sempre più una competenza centralizzata a livello europeo. Come corollario, la leva fiscale diventerebbe uno stabilizzatore regionale con la possibilità di effettuare trasferimenti tra stati. Ma la cosiddetta '*transfer Europe*', l'Europa dei trasferimenti è invisa non solo all'elettorato tedesco ma anche in molte altre parti dell'Unione. Non a caso in molti paesi europei si sta andando verso un maggiore decentramento amministrativo per dare più autonomia e responsabilità a livello locale. Un movimento in senso opposto a livello europeo potrebbe essere in contraddizione con i principi di buon governo ed introdurre rischi significativi di *moral hazard*⁴.

Quindi, una *governance* economica rafforzata è la terza e unica strada possibile per rispondere adeguatamente ai rischi economici—e non solo economici—che le crepe nella costruzione europea hanno messo in evidenza. "La sfida continua per l'Europa è stata quella di trovare l'equilibrio appropriato tra l'integrazione politica, economica e monetaria"⁵ e anche in questo caso occorrerà trovare il punto di ricaduta più appropriato tra le diverse istanze economiche e sensibilità politiche.

In passato, nei momenti difficili l'Europa ha sempre saputo rispondere adeguatamente. Nonostante i tentennamenti e i ritardi, i governi europei hanno saputo dare una risposta anche in questa difficile crisi nonostante un'integrazione economica e politica ancora incompleta. L'Europa è stata capace di solidarietà nei confronti degli anelli più

³ Si veda ad esempio Eichengreen (2007).

⁴ Anche se ovviamente vi sarebbero vantaggi in termini di assorbimento degli *shock* economici asimmetrici e di riduzione degli sfasamenti ciclici all'interno dell'area.

⁵ Issing (2006).

deboli dell'Unione, senza peraltro minare il principio della competenza nazionale in materia di politica fiscale e trovando il modo di conciliare le soluzioni adottate con il Trattato esistente.

Va notato che pur essendo ancora incompleta, l'integrazione economica ha già prodotto benefici consistenti per i cittadini europei. Tuttavia, vi è ancora molto da fare in termini di rafforzamento della *governance* senza entrare nel terreno politicamente minato dell'integrazione politica. Del resto, un maggiore coordinamento delle politiche economiche porterà comunque ad una ulteriore cessione di sovranità nazionale. Questo passo aggiuntivo in passato è sempre stato molto osteggiato, ma la recente crisi ha reso manifesta la sua necessità e reso potenzialmente più facile la sua accettazione a livello politico.

LE PROPOSTE IN DISCUSSIONE

In Europa attualmente esistono due processi di sorveglianza. Il primo è legato al Patto di stabilità e crescita che si traduce in esami annuali sui Programmi di stabilità e convergenza presentati dai paesi membri dell'Unione Europea. Questo processo è passato attraverso varie vicissitudini ed un'ampia revisione del Patto nel 2005, che lo ha reso più flessibile e rispondente a criteri economici. Anche se può essere ulteriormente migliorato, già nella sua versione attuale questo processo di sorveglianza multilaterale è percepito come sufficientemente rigoroso ed ha prodotto risultati positivi nel corso degli anni. E', per così dire, 'un processo che funziona'. Va notato infatti che l'emergere della crisi greca è il risultato di vari fattori, ed in particolare della crisi internazionale e della mancata integrità delle informazioni statistiche del paese. Non è il risultato del venir meno dell'efficacia della sorveglianza multilaterale del Patto di stabilità e crescita sulle variabili di finanza pubblica. Si ricorda che Spagna e Irlanda, che si sono trovati durante la crisi con gravi problemi fiscali, erano tra i pochi paesi che hanno pienamente rispettato le regole del Patto nell'ultimo decennio ed hanno conseguito *surplus* primari durante periodi di crescita economica favorevole. Va però anche rilevato che il Patto non è stato in grado di offrire adeguati incentivi per ridurre il debito pubblico in tempi favorevoli di crescita economica e quindi molti paesi si sono trovati a fronteggiare la crisi con livelli di debito elevato e situazioni di finanza pubblica delicate. Se da un lato tutto questo suggerisce che il mancato rispetto del Patto non è stata la causa dei problemi in Europa, dall'altro ne indica i suoi limiti. Di conseguenza, pur essendo un processo che ha dimostrato un certo grado di efficacia nel conseguire le finalità desiderate, occorre intervenire per un suo ulteriore rafforzamento.

L'altro processo attualmente attivo di sorveglianza multilaterale, la cosiddetta strategia di Lisbona sulle riforme strutturali (evolutesi nella strategia Europa 2020), ha prodotto risultati molto meno incoraggianti. Il coordinamento e la sorveglianza multilaterale hanno fatto leva su un metodo di coordinamento intergovernativo intrinsecamente debole, il

cosiddetto *Open Method of Coordination*⁶ che per assicurare forza ed incisività alle raccomandazioni di *policy* fa affidamento su *peer pressure*, ovvero sulla pressione politica esercitata da pari a pari nell'ambito del Consiglio Ecofin e del Consiglio Europeo. Sostenere che la strategia di Lisbona ha fallito è probabilmente ingeneroso in quanto ha comunque prodotto numerosi risultati importanti e soprattutto la sua impostazione generale resta tutt'ora valida. Ciononostante, la sua attuazione e monitoraggio non sono stati sufficientemente efficaci.

La sorveglianza sugli squilibri macroeconomici attualmente non esiste come processo a sé stante. Il Patto è di fatto monodimensionale, ovvero focalizzato sulla finanza pubblica. La crisi ha messo chiaramente in luce che non è sufficiente avere i conti pubblici in equilibrio se contemporaneamente si lascia aumentare eccessivamente il debito privato e, in generale, gli squilibri macroeconomici. Ad esempio, nel corso degli anni possono alimentarsi squilibri di parte corrente della bilancia dei pagamenti di ciascun paese che possono portare a rischi di stabilità per l'intera area. Le riforme strutturali sono la risposta corretta per ripristinare l'equilibrio macroeconomico e promuovere la crescita economica nel lungo periodo. Va rilevato, tuttavia, che attualmente i tre processi di sorveglianza—finanza pubblica, equilibri macroeconomici e riforme strutturali—non sono pienamente coordinati.

La risposta dunque non può che essere affidata ad un approccio integrato, un maggiore coordinamento complessivo delle politiche economiche e un forte impegno politico per la loro realizzazione con l'ausilio di regole forti e credibili.

Il processo di revisione è già in fase avanzata di discussione nella *Task Force*, un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti degli stati membri e della Banca centrale europea presieduto dal Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy che su mandato del Consiglio dell'Unione sta lavorando su alcune proposte concrete. In particolare, su quattro punti: (1) rafforzare la sorveglianza sulle politiche di bilancio e adottare più efficaci misure di correzione, (2) migliorare la sorveglianza sugli sviluppi della competitività e la correzione degli

⁶ L'*Open Method of Coordination* (OMC), creato come parte della politica sull'occupazione e il 'processo del Lussemburgo' è stato definito come uno strumento della strategia di Lisbona. L'OMC fornisce una cornice di riferimento per la cooperazione tra gli stati membri le cui politiche nazionali possono quindi essere dirette al raggiungimento di obiettivi comuni. Secondo questo metodo di coordinamento intergovernativo, gli stati membri si valutano a vicenda (*peer pressure*), con il ruolo della Commissione limitato alla sorveglianza. L'OMC viene utilizzato in aree che cadono sotto la competenza degli stati membri, come ad esempio l'occupazione, la protezione sociale, l'inclusione sociale, l'educazione, i giovani e il *training*. E' basato principalmente su: (1) identificare e definire in comune gli obiettivi da raggiungere, (2) stabilire in comune gli strumenti di misurazione (statistiche, indicatori, linee guida), (3) confrontare la performance degli stati membri (*benchmarking*) e scambiare *best practices*. A seconda delle aree coinvolte, l'OMC coinvolge le cosiddette misure di *'soft law'* che sono, secondo vari gradi, vincolanti per gli stati membri ma che non prendono mai la forma di direttive, regolamenti o decisioni. Quindi nel contesto della strategia di Lisbona, l'OMC richiede agli stati membri di redigere piani nazionali di riforma e di inviarli alla Commissione [liberamente tratto dal sito: www.europa.eu].

squilibri macroeconomici, (3) introdurre un efficace schema di riferimento per la risoluzione delle crisi, (4) migliorare la *governance* economica e il coordinamento. I risultati di questo lavoro saranno presentati nell'autunno del 2010. La Commissione europea ha dato un contributo al dibattito con una Comunicazione del 12 maggio di quest'anno⁷ avanzando alcune proposte che non richiederebbero la modifica del Trattato dell'Unione ma soltanto della legislazione secondaria. Il Parlamento europeo si è espresso il 16 giugno, il Consiglio europeo ha concordato sulle linee fondamentali emerse nel gruppo di lavoro il 17 giugno. Le prime indicazioni della *Task Force* riguardano vari suggerimenti per rendere più cogente l'impegno sulla disciplina di bilancio, con un rafforzamento del Patto di stabilità e crescita sia nella sua fase preventiva sia in quella correttiva, per assicurare integrità alle informazioni statistiche, per migliorare la sorveglianza sugli andamenti macroeconomici e pervenire ad una più efficace gestione delle crisi. Inoltre, è stato proposto di istituire un 'semestre europeo' per meglio coordinare le politiche economiche in Europa.

Il 30 giugno la Commissione europea ha diffuso una seconda Comunicazione⁸ nella quale si entra più nel dettaglio delle proposte enunciate il 12 maggio, con indicazioni concrete sulla loro applicazione. Si definiscono le proposte di sorveglianza sugli andamenti macroeconomici e sulle riforme strutturali, vengono suggerite alcune possibili modifiche al Patto di stabilità e crescita e vengono chiariti alcuni aspetti relativi al 'semestre europeo'. Il Consiglio Ecofin del 13 luglio ne ha avallato i principi fondamentali.

Il 'semestre europeo' è lo strumento attraverso il quale si dovrebbe passare da un monitoraggio *ex-post* delle politiche economiche ad un coordinamento *ex-ante*. Sino ad ora il monitoraggio e la sorveglianza sono avvenuti *ex-post* attraverso i Programmi di stabilità e di convergenza che solitamente vengono presentati a fine novembre, quando il processo di bilancio nei vari Paesi membri è già concluso o in fase avanzata come nel caso italiano. Per le riforme strutturali il documento di supporto è il Programma nazionale di riforma (*National Reform Programme*), anch'esso presentato verso la fine dell'anno e discusso successivamente per dare un giudizio a posteriori sulle azioni intraprese e per fornire le raccomandazioni comunitarie per le azioni future.

Nella proposta della Commissione, il semestre europeo coinciderebbe con il primo semestre di ciascun anno ed inizierebbe in gennaio con la pubblicazione di un rapporto della Commissione sulle sfide macroeconomiche per l'Europa, sui progressi registrati verso gli obiettivi di *policy* e sui principali orientamenti di politica economica. In febbraio o ad inizio marzo, il Consiglio Europeo approvarebbe gli 'Orientamenti strategici sulle politiche economiche' con le linee guida di politica economica per l'Unione sulla base di un rapporto preparato dalla Commissione europea. Tenendo conto di queste direttrici, gli stati

⁷ Commissione europea (2010b).

⁸ Commissione europea (2010b).

membri preparerebbero in contemporanea, coinvolgendo anche i Parlamenti nazionali, i Programmi di stabilità e crescita e i Programmi nazionali di riforma⁹. L'allineamento di questi due documenti e la loro valutazione in contemporanea permetterebbe di tener conto di eventuali squilibri macroeconomici e formulare valutazioni sul complesso delle politiche economiche del paese. Successivamente, la Commissione adotterebbe la bozza di Opinione del Consiglio sui Programmi di stabilità e le raccomandazioni specifiche per i paesi¹⁰. Il Consiglio Ecofin di giugno adotterebbe queste Opinioni, coinvolgendo anche il Parlamento europeo, ed infine il Consiglio dell'Unione esprimerebbe raccomandazioni di *policy* in un momento in cui le decisioni di bilancio a livello nazionale sono ancora in una fase preparatoria. La valutazione delle politiche economiche in sede europea avverrebbe dunque prima delle sessioni di bilancio dei Parlamenti nazionali e quindi in tempo per poterle influenzare. Questa tempistica dovrebbe garantire una chiara dimensione *ex-ante* al coordinamento delle politiche economiche in Europa, un maggiore dialogo tra istituzioni europee e nazionali e più coerenza nelle politiche adottate dai vari stati membri. La sorveglianza coinvolgerebbe tutti gli aspetti macroeconomici. Gli attuali processi verrebbero così allineati, pur rimanendo formalmente separati¹¹.

I paesi membri sono invitati ad armonizzare le proprie procedure e regole di bilancio in linea con l'assetto definitivo a livello europeo che emergerà da questa riforma. Per l'Italia, in particolare, si renderà necessario un ripensamento della legge di contabilità e finanza pubblica del 31 dicembre 2009 n. 196 per meglio allineare le tempistiche e i contenuti dei documenti di programmazione e le procedure di bilancio allo schema europeo che sta emergendo. Il Programma di stabilità e il Programma nazionale di riforma potrebbero divenire i documenti più importanti anche per la programmazione economica nazionale.

La disciplina di bilancio rimarrebbe un elemento centrale. Le proposte della Commissione sono volte a rendere più efficaci e stringenti gli attuali meccanismi e procedure, con un rafforzamento sia della dimensione preventiva sia di quella correttiva del Patto e con maggiore attenzione al criterio del debito ed alla sostenibilità di medio-lungo periodo. Al fine di rendere più stringente il Patto e costringere i paesi a percorsi di aggiustamento più ambiziosi, soprattutto in fasi cicliche favorevoli, il Trattato prevede la possibilità di varare misure sia di carattere preventivo che sanzionatorio all'interno del Patto. Per quanto riguarda l'aspetto preventivo, la Commissione propone, ad esempio, l'istituzione di un deposito fruttifero imposto temporaneamente agli stati che non fanno progressi sufficienti nel consolidamento fiscale. Inoltre, è stato proposto di stabilire una condizionalità *ex-ante* per gli esborsi

⁹ Con Camera dei Deputati (2010a, 2010b) il coinvolgimento del Parlamento italiano è esplicitamente richiesto e quindi occorrerà trovare i modi e le tempistiche più appropriate per questo coinvolgimento.

¹⁰ Secondo quanto previsto dall'Art.121 del Trattato (con eventuali raccomandazioni secondo l'Art. 136 relativamente ai paesi dell'area euro).

¹¹ La competenza in tema di Patto di stabilità e crescita spetta esclusivamente ad Ecofin, mentre quella della strategia di Lisbona (ora Europa 2020) è del Consiglio Europeo.

dei fondi strutturali e di coesione. A questo si aggiungerebbe un invito esplicito agli stati affinché si dotino di regole stringenti e forti istituzioni a livello nazionale, in coerenza con le regole e le istituzioni sovranazionali europee. Passando all'aspetto sanzionatorio, la Commissione propone di anticipare ed accelerare la Procedura per i disavanzi eccessivi, soprattutto per i paesi che più volte non hanno rispettato gli obiettivi, modificando il sistema sanzionatorio ed introducendo degli incentivi per il rispetto delle regole di bilancio europee. Ad questo proposito, la Commissione propone di sospendere o cancellare finanziamenti dell'Unione o l'introduzione di condizioni vincolanti per l'utilizzo dei fondi.

Sul lato del debito pubblico, la Commissione ipotizza l'attuazione effettiva del criterio già previsto dall'attuale Trattato, che prevede il conseguimento più rapido dell'obiettivo di medio termine per i paesi con debito elevato. Il riferimento alla sostenibilità potrebbe includere concetti di equilibrio macroeconomico che considerino anche la posizione debitoria del settore privato dell'economia, nonché le condizioni di equilibrio della finanza pubblica nel lungo periodo legate alle proiezioni demografiche, alla crescita economica attesa e alla spesa pensionistica e sanitaria prevista in base alle riforme già in essere. Per non incorrere nella Procedura per i disavanzi eccessivi, i paesi ad alto debito dovrebbero ridurre il loro rapporto debito pubblico/PIL ad un ritmo che dovrà essere giudicato adeguato.

Per quanto le proposte attualmente in discussione tendano a rafforzare la disciplina di bilancio, il vero nodo da sciogliere per assicurare il coordinamento delle politiche economiche riguarda l'efficacia del processo di sorveglianza delle riforme strutturali e degli andamenti macroeconomici, dove i criteri sono più controversi e le possibili azioni di politica economica meno chiaramente definite¹².

EUROPA 2020 E GLI EQUILIBRI MACROECONOMICI

La sorveglianza multilaterale delle condizioni macroeconomiche e strutturali dei paesi membri attualmente avviene attraverso una serie di processi con diversi gradi di formalizzazione e in larga parte non pienamente coordinati tra di loro. Vi sono infatti delle discussioni informali sugli squilibri macroeconomici dei singoli paesi con l'ausilio del Rapporto sulla competitività preparato dalla Commissione europea. Un processo più formale di monitoraggio e sorveglianza sulle riforme strutturali avviene sulla base del nuovo processo Europa 2020, nel quale vengono affrontati anche gli squilibri strutturali.

In futuro, per valutare la situazione relativa agli squilibri macroeconomici, la Commissione europea preparerà uno *scoreboard*, cioè un elenco di indicatori, con relative soglie di attenzione differenziate a seconda dell'appartenenza o meno del paese all'area

¹² Una delle maggiori criticità è rappresentata dall'assenza di una metodologia di analisi e valutazione concordata tra paesi al contrario di quanto invece accade per le variabili fiscali.

dell'euro. Questo *scoreboard* comprenderà ad esempio indicatori come il saldo di partite correnti della bilancia dei pagamenti, la posizione netta sull'estero, vari indicatori di competitività, il debito pubblico e privato e i prezzi delle abitazioni. In sostanza, dovrebbe fornire un quadro informativo sulla base del quale dovrà poi essere formulato un giudizio sui rischi complessivi della situazione di ciascun paese. Per i rischi più elevati saranno condotte analisi più approfondite e formulate raccomandazioni specifiche. Nella letteratura economica non esistono ricette preconfezionate per riassorbire disequilibri macroeconomici. Non esistono nemmeno valutazioni meccanicistiche o ragionieristiche come nel caso della finanza pubblica. Pertanto ogni situazione dovrà essere analizzata tenendo conto di questa maggiore incertezza. L'attività di monitoraggio e le ricette di *policy* dovranno inoltre essere rese coerenti con le indicazioni che verranno fornite dallo *European Systemic Risk Board*, il nuovo organismo chiamato a vigilare sui rischi macroeconomici legati alla stabilità finanziaria a livello europeo. Nel caso in cui gli squilibri fossero gravi, è stato ipotizzato anche l'avvio di una Procedura per 'squilibri eccessivi' che comporterebbe un'azione di sorveglianza molto stretta con prescrizioni di politica economica che sarebbero più dettagliate e vincolanti e un monitoraggio continuo. Un'attenzione maggiore ovviamente sarebbe dedicata ai paesi dell'area dell'euro. Le raccomandazioni in questo campo saranno parte integrante della strategia Europa 2020. In effetti, l'obiettivo di perseguire una crescita più elevata va di pari passo con la sua sostenibilità, sia di tipo sociale, ambientale e rispettando i vincoli di bilancio, sia ovviamente anche di tipo macroeconomico.

Il disegno attuale della nuova strategia Europa 2020 non sembra essere del tutto ottimale¹³. Essa rappresenta comunque un passo in avanti significativo rispetto alla vecchia strategia di Lisbona¹⁴ e può portare a raccomandazioni molto più puntuali basate sull'evidenza empirica che possono dare un contributo importante per supportare il processo di riforma¹⁵. Contrariamente alla sorveglianza sugli andamenti delle finanze pubbliche, le indicazioni di *policy* in materia di riforme strutturali e ancor più di squilibri macroeconomici sono più problematiche sia concettualmente sia in termini d'identificazione degli strumenti più idonei per la loro attuazione. Sulle riforme strutturali vi sono già molti studi le cui indicazioni vanno approssimativamente nella stessa direzione. Al riguardo, il Presidente dell'Eurogruppo, Jean Claude Juncker, ha detto: "sappiamo tutti cosa fare ma non sappiamo come essere rielletti dopo averlo fatto", dando per scontato che le indicazioni sulle riforme siano concordanti. In effetti è ragionevole dire che su un vasto numero di aree di *policy* le varie ricette di politica economica per il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa

¹³ Si veda ad esempio Codogno et al. (2009).

¹⁴ Per una valutazione complessiva della strategia di Lisbona si veda Commissione europea (2010a). Pur non incentrata sull'analisi degli squilibri macroeconomici, la strategia di Lisbona prevedeva comunque una valutazione degli effetti degli squilibri all'interno delle raccomandazioni.

¹⁵ Per una applicazione della metodologia al caso italiano si veda Codogno e Felici (2008) e per la metodologia sviluppata all'interno del gruppo di lavoro *Lisbon Methodology Working Group*, facente parte del Comitato di Politica Economica di Ecofin, si veda Commissione Europea (2008).

2020—in particolare per quanto riguarda le riforme sul mercato del lavoro, dei prodotti e dei servizi—sono abbastanza concordanti. In materia di squilibri, invece, vi è ancora molta incertezza sugli strumenti e le riforme strutturali più idonee per riassorbirli e pertanto ulteriore lavoro analitico dovrà essere svolto in futuro.

UNA GOVERNANCE PIÙ FORTE, MAGGIORE COORDINAMENTO

Il riconoscimento del problema e le proposte già avanzate sulle possibili strade da intraprendere per migliorare la *governance* sono incoraggianti. Ma cosa si intende esattamente per ‘coordinamento’? Un articolo recentemente apparso su un quotidiano nazionale ipotizzava maliziosamente che quando si parla di *policy coordination* i francesi sanno esattamente cosa vogliono e i tedeschi esattamente cosa non vogliono. In effetti, la parola ‘coordinamento’ è un concetto ancora non definito che sta per esser riempito di contenuti attraverso un complesso lavoro negoziale tra le parti coinvolte.

Affinché questo disegno di riforma del governo economico europeo abbia successo, è necessario che una serie di elementi trovino una risposta adeguata:

1. Un approccio integrato alla sorveglianza appare opportuno e auspicabile. Va osservato tuttavia che non è di facile implementazione e quindi occorrerà fare in modo che le procedure stabilite funzionino effettivamente e siano rispettate.
2. Le procedure di bilancio a livello nazionale dovrebbero essere allineate a quelle europee, anche nei paesi con una lunga e solida tradizione nazionale che è notoriamente difficile da scalfire.
3. Dovrebbe essere sviluppata una pianificazione di lungo periodo per i vari settori della spesa pubblica, con relative proiezioni dettagliate, anche nei paesi dove questo attualmente non avviene. Un approccio di lungo periodo darebbe infatti corpo al processo di guida *ex-ante* a livello europeo.
4. Il dibattito a livello ministeriale (Ecofin) e di primi Ministri (Consiglio Europeo) dovrebbe svolgersi all’insegna della franchezza e in modo non formale. In passato la cosiddetta ‘*kindness conspiracy*’, la cospirazione della gentilezza, ha contribuito a far sì che alcune spiacevoli situazioni non venissero adeguatamente evidenziate e corrette.
5. E’ necessario garantire che a fronte di una eventuale violazione delle regole previste dai processi di sorveglianza

corrisponda un effettivo meccanismo di *enforcement*.

Per finire, sono quantomai attuai le parole di Otmar Issing: “attendarsi che queste sfide e questi dibattiti minaccino l’Unione Economica e Monetaria significa sottostimare la solidità delle istituzioni europee, il nostro desiderio di far funzionare questo progetto e la nostra capacità di ragionare insieme quando soluzioni difficili sono richieste”¹⁶.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Baldwin, R., D. Gros, (editors) (2010), “Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to Be Done?”, VoxEU ebook, giugno.

Camera dei Deputati (2010a), Commissioni Riunite X (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e XIV (Politiche dell’Unione Europea), “Documento Finanze, a norma dell’Articolo 127 del regolamento su: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla banca Centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. «Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche»”, 30 luglio.

Camera dei Deputati (2010b), lettera di Gianfranco Fini, Presidente, a Yves Leterme, Presidente del Consiglio dell’Unione Europea, 2 agosto.

Codogno, L. (1997), “Don’t Ignore Default Risk”, *The Wall Street Journal Europe*, 15 aprile.

Codogno, L. (2003), C. Favero, A. Missale, “Yield Spreads on EMU Government Bonds”, *Economic Policy*, numero 37, ottobre 2003, pp. 505-532; pubblicato anche nel libro *EMU: Assessing the Impact of the Euro* a cura di Richard Baldwin, Giuseppe Bertola e Paul Seabright.

Codogno, L. (2004), “The Eurozone Cannot Escape Market Discipline”, *The Financial Times*, 25 novembre.

Codogno, L., F. Felici, (2008), “Assessing Italy’s Reform Challenges: What Do Growth Accounting and Structural Indicators Say?”, *Rivista di Politica Economica*, pp. 43-118, Issue IX-X, edizione settembre-ottobre.

Codogno, L., G. Odinet e F. Padrini (2009), “The Use of Targets in the Lisbon Strategy”, *Rivista di Politica Economica*, pp. 3-21, Issue I-III, edizione gennaio-marzo.

Commissione Europea, (2008), “The LIME assessment framework (LAF): A methodological tool to compare, in the context of the Lisbon Strategy, the performance of EU member States in terms of GDP and in terms of twenty policy areas affecting growth”, *European Economy Occasional Papers* n.41, ottobre.

¹⁶ Issing (2006)

Commissione Europea, (2010a), staff working document “Lisbon Strategy Evaluation Document”, SEC(2010)114 final, 2 febbraio.

Commissione Europea, (2010b), comunicazione “Rafforzare il Coordinamento delle Politiche Economiche”, COM(2010)250, 12 maggio.

Commissione Europea, (2010c), comunicazione “Rafforzare il Coordinamento delle Politiche Economiche per la Stabilità, la Crescita ed i Posti di Lavoro—Strumenti per una *Governance* economica più forte in ambito UE”, COM(2010)367, 30 giugno.

Eichengreen, B., (2007), “The Breakup of the Euro Area”, NBER Working Paper 13393, settembre.

Eichengreen, B., J. Von Hagen, (1996), “Federalism, Fiscal Restraints and European Monetary Union”, *America Economic Review*, 86, pp. 134-138, maggio.

European Central Bank e Eurosystem, (2010), “Reinforcing Economic Governance in the Euro Area”, 10 giugno.

Feldstein, M., (1991), “Does One Market Require One Money?”, in *Policy Implications of Trade and Currency Zones*, conferenza annuale della Federal Reserve Bank di Kansas City, Jackson Hole, 22-24 agosto.

Feldstein, M., (1992), “The case against EMU”, *The Economist*, 13 giugno.

Feldstein, M., (2010), “Europe’s single currency was bound to break down”, *The Weekly Standard*, 14 giugno.

Issing, O., (2006), “The Euro—A Currency Without a State”, discorso ad Helsinki ad un evento organizzato dalla Banca di Finlandia, 24 marzo.

Pisani-Ferry, J., (2010), “Euro Area Governance: What Went Wrong? How to Repair It?” Brugel, 8 giugno.

Visco, I., (2010), “Esame congiunto della comunicazione della Commissione europea ‘Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche’”, Testimonianza alle Commissioni riunite della Camera dei Deputati, 8 luglio.

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento del Tesoro
Direzione I: Analisi economico-finanziaria

Indirizzo:
Via XX Settembre, 97
00187 - Roma

Siti Web:
www.mef.gov.it
www.dt.tesoro.it

e-mail:
dt.segreteria.direzione1@tesoro.it

Telefono:
+39 06 47614202
+39 06 47614197

Fax:
+39 06 47821886

© Copyright:

2010, Lorenzo Codogno.

Il documento può essere scaricato dal sito web www.dt.tesoro.it e utilizzato liberamente citando la fonte e l'autore.

Comitato di redazione: Lorenzo Codogno, Mauro Marè, Libero Monteforte, Francesco Nucci, Franco Peracchi
Coordinamento organizzativo: Marina Sabatini