

La disciplina economico/finanziaria nel Trattato di Maastricht

(parte prima)

Della prof. Luciana Di Renzo

1. Indirizzi di massima per le politiche economiche(GOPE-INMPE).

La storia del coordinamento della politica economico/finanziaria in ambito comunitario ha origini lontane (fine anni sessanta del secolo scorso) ma progressi molto lenti per la permanenza di marcate differenziazioni nei sistemi degli Stati membri, anche se la lentezza del processo di convergenza in quest'area non sorprende, trattandosi di un ambito estremamente delicato in quanto la titolarità e l'esercizio del potere finanziario rappresentano una delle espressioni fondamentali della sovranità statale [A. Amatucci, 2004].

In passato, molti tentativi erano stati messi in opera per realizzare forme di coordinamento della finanza pubblica e dei bilanci degli Stati europei, ma questi tentativi ancorché interessanti e validi, non avevano conseguito alcun successo determinando regressi e ritardi nell'agenda dell'integrazione. Si pensi, ad es., alla mancata realizzazione della CED (Comunità europea di difesa) o della CPE (Comunità politica europea) agli inizi degli anni cinquanta, esperimenti che miravano ad una completa cooperazione nell'ambito della politica della sicurezza e a una piena integrazione politica, il cui fallimento comportò un ridimensionamento degli obiettivi rapportandolo a condizioni non eccessivamente onerose per i paesi aderenti. Così, i principali obiettivi della CEE, ai sensi del Trattato di Roma, furono l'istituzione di un mercato comune e il progressivo avvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Da allora sono stati compiuti notevoli progressi verso la realizzazione di entrambi e un primo progetto può essere considerato il piano Werner approvato dal Consiglio nel giugno del 1970. Il piano prevedeva la progressiva attuazione di un'unione economica e monetaria entro il 1980 nonché un collegato trasferimento delle decisioni inerenti la politica congiunturale dal livello nazionale a quello comunitario in modo da giungere a una gestione armonizzata dei bilanci nazionali [R. Jochinisen, 1997]. Tuttavia, un progetto di così vasta portata poggiava su basi fragili: mancavano sia i presupposti economici che la volontà politica di rinunciare nella misura adeguata ai diritti di sovranità nazionale. La crisi del dollaro e il crollo del sistema di Bretton-Woods (sistema di cambi fissi con il dollaro come valuta guida) fornirono facili argomenti per accantonare momentaneamente i progetti unionistici. Solo nella seconda metà degli anni ottanta il tema dell'unione economica e monetaria riapparve nell'agenda europea: l'Atto Unico europeo (entrato in vigore nel mese di luglio del 1987), rappresenta una significativa riforma in tal senso. Con l'istituzione del Mercato unico e l'avvio della gestione Delors, all'insegna del motto un mercato una moneta, fu logico dare avvio a una nuova fase di integrazione accelerata. All'art. 1, comma primo, l'AUE stabilisce che la Comunità e la cooperazione politica perseguono l'obiettivo di contribuire insieme al progresso concreto dell'Unione europea, recependo una nozione giuridica di essa quale processo di trasformazione dell'insieme di relazioni tra gli Stati membri della Comunità e, precisamente, l'integrazione comunitaria continua e progressiva, la cooperazione e l'organizzazione europea in generale; mentre, l'art. 13 stabilisce che la Comunità adotta le misure destinate all'instaurazione del mercato interno che comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (da completare nel 1992) [Amatucci, 1999]. Sulla base del rapporto Delors del 1989, che prevedeva un processo in tre fasi, iniziarono le trattative per realizzare l'unione economica e monetaria nonché l'unione politica in un clima di entusiasmo. È senza dubbio, dall'Atto Unico che gli Stati membri mostrano un idem sentire per la coesione economico-sociale con l'affermazione di progetti molto ambiziosi e lungimiranti che vengono coagulati dal Trattato di Maastricht. Il Trattato prospetta mutamenti incisivi per la politica monetaria-valutaria, finanziaria ed economica dell'Europa e, in particolare, pone le basi per il loro coordinamento ovvero la loro integrazione sopranazionale.

Infatti, la via scelta per giungere all'euro è stata quella gradualistica per consentire, date le divergenze economiche esistenti tra gli Stati membri,

la misurazione delle situazioni espressive della progressiva riduzione di tale divergenza.

È proprio l'UEM, dunque, a costituire la grande novità del trattato di Maastricht che indica anche il percorso a fasi per realizzare la moneta unica. L'ultima fase per accedere all'euro prevede da parte degli Stati membri il rispetto di alcuni criteri di convergenza vale a dire una serie di condizioni poste dai cinque parametri di Maastricht, risultanti dagli artt. 104C e 109J e dai protocolli quinto e sesto del trattato. Da qui una disciplina assai puntuale stabilita con una serie di regole che s'impongono agli Stati membri e che vengono di seguito riportate:

1. rispetto dei limiti di fluttuazione dello Sme per almeno due anni all'interno della banda stretta, quella di $-/+ 2.25$ per cento, senza che intervenga nel frattempo alcuna svalutazione della moneta nazionale;
2. tasso di inflazione non superiore all'1.5 per cento in più della media dei tre Stati con l'inflazione più bassa;
3. deficit di bilancio inferiore al 3% del Prodotto interno lordo;
4. debito pubblico inferiore al 60 per cento del PIL;
5. tasso di interesse a lungo non superiore al 2 per cento in più rispetto a quello dei tre Paesi con il più basso tasso di inflazione.

Ma mentre i criteri monetari devono essere osservati al cento per cento, per quelli finanziari è previsto un minor rigore. L'art. 104C sottosezione 2 del Trattato di Maastricht stabilisce che il deficit di bilancio può essere superiore al 3 per cento se l'entità del disavanzo è diminuita sostanzialmente e in modo continuo scendendo ad un livello prossimo al parametro di riferimento o in alternativa (se) lo sfondamento del tetto è soltanto eccezionale e temporaneo e il disavanzo rimane prossimo al parametro di riferimento. Le stesse condizioni sono richieste per il debito pubblico.

In verità, già l'art. 2 del Trattato sull'Unione prevede esplicitamente la promozione comunitaria di una crescita sostenibile e non inflazionistica, un elevato grado di convergenza dei risultati economici. Inoltre, l'art. 3 A rafforza il generale principio di cooperazione tra gli Stati membri sancito all'art. 5, stabilendo il coordinamento tra le politiche economiche dei Paesi dell'Unione "alle condizioni e secondo il ritmo" previsto dal Trattato; definisce altresì gli obiettivi economici e finanziari comuni, secondo il principio di "un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza", il principio delle sane finanze pubbliche e condizioni monetarie, e di una sostenibile bilancia dei pagamenti. Ma le innovazioni introdotte dal TUE, non si limitano unicamente agli artt. 2 e 3, perché è stata costituzionalizzata un'intera parte di disposizioni: il nuovo Titolo VI relativo alla politica economica e monetaria. [A. Mayocchi, 2003]. È stata così espressa la precisa volontà comunitaria di assumere la spesa pubblica sotto la propria diretta responsabilità, quale profilo cruciale del nuovo assetto europeo non più caratterizzato soltanto da un mercato unico ma da una politica economica e monetaria sempre più coesa e vincolante.

Non bisogna dimenticare che l'idea di convergenza pervade tutto il capo "politica economica" del Trattato, che ha per norma fondamentale l'art. 102 A, il quale chiarisce che gli Stati membri attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti all'art. 2 e nel contesto degli Indirizzi di massima di cui all'art. 103 par. 2.

La formulazione della c.d. "disciplina di bilancio", prevista dagli artt. 104-104C del Trattato, si colloca nella stessa ottica. Il bilancio rimane, infatti, lo strumento fondamentale della politica economica degli Stati membri, i quali, però, pur mantenendo intatti i propri poteri in campo fiscale e la propria discrezionalità in materia di allocazione delle risorse, devono sottostare ad una disciplina comune. Ciò si spiega agevolmente con l'assenza di competenze comunitarie importanti in materia di politica economica e con l'esiguità del bilancio comunitario a fronte di quelli nazionali.

Inoltre il TUE stabilisce quattro regole fondamentali cui la Comunità, da un lato, e gli Stati membri, dall'altro, devono attenersi. In particolare: a) è vietata la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della B.C.E. o da parte delle banche centrali nazionali, alle istituzioni o organi comunitari, agli Stati nonché agli enti territoriali ed agli enti pubblici dei medesimi (art. 104); b) sono vietate le misure non basate su considerazioni prudenziali che offrano ai detti soggetti un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie (art. 104 A); c) né la Comunità né gli Stati membri rispondono o si fanno carico degli impegni assunti da altri Stati membri (c.d. principio del "no bail-

out”, art. 104 B); d) gli Stati membri si devono sforzare di evitare, nella seconda fase dell'U.E.M., i disavanzi pubblici eccessivi che sono vietati a partire dalla terza fase (art. 104 C) [G. Della Cananea, 1996].

Tali regole, in materia di bilancio, limitando la possibilità di finanziamento dei disavanzi pubblici e negando l'accesso al credito bancario, hanno per conseguenza una riduzione della spesa pubblica, e, quindi, una riduzione dei tassi d'interesse.

Il raggiungimento dell'unione economica e monetaria è, dunque, considerato un impegno irrevocabile, progressivo e rigoroso, presidiato, da oneri di convergenza che si risolvono, in parte, in una limitazione della sovranità dei Parlamenti statali in materia di bilancio ma assicurano, d'altra parte la tenuta di tutti gli Stati nell'area dell'UEM.

Inoltre, a stregua del Protocollo sulla coesione sociale è prevista una sanzione addizionale dei deficit eccessivi: invero gli interventi finanziari del Fondo di coesione che sono riservati agli Stati con un nPIL inferiore al 90% della media comunitaria, sono comunque subordinati alla sussistenza di un “programma volto a soddisfare le condizioni di convergenza economica di cui all'art. 104C” [S. Cafaro, 1996].

Spetta in ogni caso al Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata dei propri membri, esclusi i voti dello Stato deviante, di decidere, a seguito di una valutazione globale, se esista un disavanzo eccessivo (art. 104 C, par. 6). In ogni caso di disavanzo eccessivo, il Consiglio indirizza allo Stato deviante una Raccomandazione che resterà riservata a meno che lo Stato non vi si conformi nel termine stabilito.

La Raccomandazione, una volta resa pubblica, comporterà conseguenze di carattere politico ed economico. Sul piano politico si concretterà un giudizio negativo sulla capacità di gestione economica dello Stato deviante e, pertanto, inciderà pesantemente sulla sua credibilità; inoltre, sotto il profilo economico, non c'è da dubitare sul fatto che il mercato, soprattutto quello dei capitali, reagirà negativamente per quanto riguarda l'accesso al credito da parte dello Stato deviante, segnatamente avuto riguardo alle condizioni dei prestiti.

Gli Stati, secondo l'art. 4 del regolamento n. 3506/93, devono informare la Commissione almeno due volte l'anno, circa lo stato dei disavanzi previsti ed effettivi e il debito effettivo; il Protocollo introduce anche obblighi di adeguamento; infatti, richiede agli Stati membri di assicurare “che le procedure nazionali in materia di bilancio consentano loro di rispettare gli obblighi derivanti dal Trattato”.

Agli Stati che partecipano all'UEM sarà applicabile il nuovo art. 103 A, par. 2. Ai sensi di questo articolo qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà, conseguenti a situazioni eccezionali ed incontrollabili, il Consiglio all'unanimità può concedergli un'assistenza comunitaria. Il trattato oltre alle misure volte agli “errori” di finanza pubblica che si concretano nei rapporti fabbisogno-PIL (3%) e debito-PIL (60%), prevede l'apparato di ottimizzazione (valutazioni della Commissione, guidelines da parte del Consiglio europeo, pressioni sul paese deviante) che non porta ad una politica economica unificata, ma, quantomeno, costituisce uno strumento di coordinamento. Questo apparato si ricava dal combinato disposto degli artt. 3 A (principio generale in tema di stretto coordinamento delle politiche economiche); 102A e 103 (le politiche economiche dei paesi membri sono questioni di interesse comune e, quindi, da coordinare attraverso azioni del Consiglio); 104C, che dispone il divieto di disavanzi eccessivi.

L'unione economica prevede un governo dell'economia che lascia un posto ragguardevole alla responsabilità degli Stati membri, poiché all'autorità monetaria spettano compiti di coordinamento e di sorveglianza multilaterale. È, dunque, una Governance fortemente decentralizzata e in tal modo fa largo spazio al principio di sussidiarietà [L. Vandelli, 1993].

Apparentemente, sotto il profilo formale, il TUE non implica per il paese membro la perdita della sovranità economica; tuttavia, ottemperare al principio di “apertura” delle economie alla concorrenza internazionale fa perdere di fatto il controllo delle principali variabili economiche del paese (crescita del reddito, dell'occupazione e dei prezzi) dal momento che il modello europeo di unione monetaria porta all'unità della moneta e della conduzione di una politica monetaria in cui i cambi sono irreversibilmente fissi e la creazione monetaria è concordata.

Per comprendere quale sia il contenuto del vincolo europeo che incombe sulle finanze nazionali è bene precisarne i tratti distintivi: esso non aggrava i procedimenti nazionali di formazione delle decisioni

finanziarie né richiede il pareggio del bilancio. All'opposto, contiene elementi di flessibilità. Il divieto dei disavanzi eccessivi riveste una duplice valenza, sostanziale e procedurale. Sul piano sostanziale, si concreta in un obbligo di risultato imponendo agli Stati di determinare e mantenere equilibri finanziari che tengano conto dell'esigenza di ridurre i disavanzi eccessivi per evitare distorsioni nell'allocazione dei fattori produttivi e nella stabilità del livello dei prezzi. Sul piano procedurale, la Costituzione europea richiede che il disavanzo sia finanziato in forme palesi escludendo i metodi, sicuramente poco trasparenti, cui i governi sono ricorsi spesso in passato: dall'acquisto dei titoli da parte della Banca centrale a condizioni diverse da quelle offerte dal mercato, alle anticipazioni ed essa richieste dal Tesoro: dunque, favorisce la pubblicità dei processi decisionali, senza aggravarne lo svolgimento; addossa sui governi la responsabilità di ricondurre il debito e il disavanzo a dimensioni compatibili con gli obiettivi di stabilità ed equità. Il divieto dei disavanzi eccessivi si prefigge, dunque, lo scopo di ristabilire un equilibrio nella composizione della spesa pubblica e di indurre i governi ad una conduzione rigorosa della politica di bilancio. Inoltre, il divieto di bail out provision ha lo scopo di evitare la formazione di aspettative circa interventi di sostegno. Il divieto di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie serve a garantire l'autonomia delle banche centrali, e, allo stesso tempo, l'assunzione di responsabilità da parte del Tesoro. L'obbligo di adeguamento delle procedure di bilancio, d'altro canto, mira ad assicurare che esse consentano l'adozione di misure coerenti con gli scopi comuni. Dunque, lo scopo della disciplina europea è di garantire la convergenza delle politiche nell'ambito dell'unione senza peraltro realizzare un accentramento del complesso di scelte (equitative, allocative e di stabilizzazione) effettuate nei singoli Stati [L. Di Renzo, 2001].

Ciò non significa che l'Unione si disinteressi delle istanze redistributive. All'opposto, la Costituzione europea impone che l'azione pubblica risponda a bisogni collettivi che non trovano adeguato soddisfacimento nella dinamica del mercato. Si tratta degli obiettivi sanciti dall'art. 2 Tr. Ce, fra i quali compaiono il progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile e il rafforzamento della coesione economica e sociale, enunciati anche dall'art. B, comma 1, del TUE. La Costituzione europea esige che l'intervento pubblico sia realizzato con forme di finanziamento e di erogazione che non rischino di determinare distorsioni nel mercato, alterando l'allocazione delle risorse che questo può realizzare o la stabilità del sistema economico. Dunque, l'esercizio delle potestà relative alla finanza pubblica deve astenersi dal pregiudicare il preminente interesse comune alla solidità delle finanze pubbliche di ciascun Paese e deve rispettare le regole che presiedono al funzionamento dell'economia di mercato, comportando l'espansione della libertà di concorrenza e di circolazione anche all'interno del settore pubblico. Le tendenze in atto, dunque, hanno sospinto verso un nuovo assetto del sistema di governo dell'economia e della finanza pubblica comunitaria. Il quadro costituzionale europeo è ispirato ai principi della concorrenza e del mercato e, in questo contesto, i pubblici poteri degli Stati membri sono chiamati ad esercitare più vasti compiti di regolazione, liberalizzazione, privatizzazione all'interno degli indirizzi generali di politica economica e finanziaria definiti dall'Unione europea, le cui guidelines pur continuando a porre come centrali gli obiettivi di risanamento e di stabilità, risultano ormai orientate verso la coesione, lo sviluppo, l'occupazione, riallacciandosi al libro bianco su crescita, competitività, occupazione noto come Piano Delors 2° [Commissione Europea, 1993].

La coerenza della politica economica viene assicurata dalla Commissione europea che dispone di due strumenti per monitorare le politiche che consentono di raccogliere le informazioni per valutare se le politiche nazionali sono in linea con gli obiettivi concordati a livello dell'UE e di indirizzare un richiamo agli Stati membri nel caso in cui i disavanzi minaccino di raggiungere un livello anormalmente elevato. Tali strumenti sono:

- gli indirizzi di massima per le politiche economiche;
- i programmi di stabilità e convergenza sulla base del Patto di stabilità europeo

Con gli Indirizzi di massima per le politiche economiche viene definito un quadro sia per l'UE che per ogni singolo Stato membro. Gli Indirizzi di massima mettono l'accento sulle implicazioni delle riforme strutturali, volte a rafforzare la competitività dell'Unione: essi le impongono di

rendere i mercati più rispondenti ai cambiamenti in atto nell'economia. Ogni anno gli Stati membri comunicano alla Commissione informazioni dettagliate sulle rispettive politiche economiche in particolare sulle politiche destinate a garantire la disciplina di bilancio. I paesi che hanno adottato l'euro forniscono informazioni con il cosiddetto programma di stabilità, gli altri Stati membri invece operano tramite il programma di convergenza.

Gli Indirizzi di massima contengono sia raccomandazioni generali, sia specifiche per i singoli paesi ed evidenziano le priorità fondamentali di politica economica. Essi sono lo strumento con il Consiglio esorta gli Stati membri ad attuare le rispettive politiche economiche, in modo da contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'UE oltre che il mezzo attraverso cui il Consiglio stesso attua l'efficace coordinamento di tali politiche. In tal senso gli IMPE svolgono un ruolo chiave nel consigliare gli Stati membri su come adottare politiche macroeconomiche orientate alla crescita ed alla stabilità, oltre che spingere i singoli Paesi alle riforme strutturali per potenziare la crescita e, in un'ottica più ampia, quella dell'Europa nel suo complesso. È attraverso gli IMPE che il Consiglio svolge una funzione di supervisione che garantisce il giusto coordinamento delle politiche. Ciò nell'ottica del perseguimento dell'interesse collettivo comunitario fondato sull'instaurazione di un sistema economico-istituzionale che si basi sulla piena sostenibilità economica, sociale e ambientale.

La prima Relazione della Commissione al Consiglio sui grandi orientamenti di politica economica (IMPE/GOPE) e su cui quest'ultimo adottò la Raccomandazione risale al 1996 ma i veri indirizzi strategici per lo sviluppo economico e la coesione sociale sono stati individuati soltanto nel Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 e confermati dal Consiglio europeo di Santa Maria da Fiera del giugno 2000 con il Piano d'Azione Europeo 2002 concentrato su quattro assi principali nel contesto della new economy: piena occupazione, innovazione tecnologica, incentivazione degli investimenti, modernizzazione dei sistemi di protezione sociale. Il Consiglio nella propria Raccomandazione sui GOPE del 19 giugno 2000 enucleava gli obiettivi prioritari da perseguire in comune con cui si evidenziavano le opportunità offerte dalla mondializzazione e da una nuova economia basata sulla conoscenza.

Le linee di policy per il 2000 si ponevano a fine di un decennio in cui l'Unione europea (UE) aveva dato impulso all'integrazione economica, stabilendo inoltre un solido quadro per l'attuazione delle politiche economiche. Peraltro, al 2000, il potenziamento del quadro generale non si era ancora tradotto in migliori risultati economici. Ciò a testimonianza delle esistenti rigidità strutturali e degli squilibri macroeconomici ancora persistenti in alcuni Stati membri. Tuttavia, nel 1999 in tutti gli Stati dell'UE si era riscontrata una notevole ripresa della crescita economica legata alla congiuntura favorevole a livello internazionale ed alla buona gestione macroeconomica.

Il Consiglio, nella propria Raccomandazione, enucleava gli obiettivi prioritari che gli Stati membri dell'Unione avrebbero dovuto perseguire in comune:

- il ritorno al pieno impiego, visto che, nonostante una diminuzione, la disoccupazione appariva ancora troppo elevata. L'obiettivo che il Consiglio si proponeva consisteva nel portare il tasso d'occupazione al 70% entro il 2010;
- l'acquisizione di un ruolo chiave da parte di innovazione e conoscenza nel determinare il livello di crescita economica in Europa. Ciò implicava la necessità di aumentare gli investimenti nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC), nella ricerca e sviluppo (R & S) e nelle risorse umane;
- contrastare l'invecchiamento demografico, e le rilevanti conseguenze che comporta in termini di risparmio, investimenti e finanze pubbliche. Per fronteggiare questa sfida demografica, il Consiglio sollecitava gli Stati membri a risanare le finanze pubbliche e riformare i sistemi pensionistici e sanitari;
- il miglioramento della coesione sociale e, in particolare, la lotta contro l'esclusione sociale. Le politiche economiche contribuiscono nel modo migliore anche all'integrazione sociale a patto che siano migliorate le condizioni generali per la crescita e l'occupazione;
- studiare e implementare riforme che, in un contesto economico mondiale sempre più integrato, non fossero isolate dal contesto internazionale. Si invitava l'UE a proseguire nella sua politica

commerciale comune, favorevole a mercati aperti e competitivi.

Il Consiglio raccomandava, comunque, che tutti gli obiettivi perseguiti si inquadrasero nell'ambito di una strategia globale coerente, orientata sul medio e lungo termine.

Riguardo alle politiche macroeconomiche il Consiglio riteneva che gli Stati membri dovessero operare al fine di attenersi ai tre seguenti indirizzi:

- mantenere la stabilità dei prezzi;
- operare per conseguire bilanci prossimi al pareggio o in avanzo e ridurre il debito pubblico, attraverso un'accelerazione del riequilibrio finanziario;
- ottenere una dinamica salariale compatibile con la stabilità dei prezzi e con la creazione di posti di lavoro, tendendo anche a mantenere costante il livello di responsabilizzazione delle parti sociali.

Per quel che concerneva la garanzia del mantenimento di un sistema di finanze pubbliche caratterizzato da qualità e sostenibilità, il Consiglio proponeva i seguenti indirizzi di riferimento per i Paesi dell'Unione:

- attenzione al miglioramento delle finanze pubbliche, riducendo le spese e attivando dispositivi per migliorare il controllo;
- riorientare la spesa pubblica verso il capitale, le risorse umane, l'innovazione, la R&S e le ITC;
- rendere più conveniente lavorare mediante riforme dei sistemi di prestazioni a favore dei lavoratori e riduzione della pressione fiscale;
- riconsiderare i sistemi pensionistici e sanitari;
- migliorare l'efficienza dei sistemi tributari;
- potenziare il buon funzionamento del mercato interno mediante riforme del sistema dell'IVA, cooperazione amministrativa e coordinamento fiscale tra gli Stati membri; raggiungere l'accordo sul pacchetto fiscale [Com (2000) 214 def.].

Per promuovere l'efficacia messa in atto da queste strategie e in conseguenza della congiuntura economica sfavorevole notevolmente aggravata dagli attacchi terroristici dell'undici settembre del 2001, su richiesta del Consiglio europeo nella riunione di primavera a Barcellona (marzo 2002), la Commissione adottò la Comunicazione sulla Razionalizzazione dei cicli annuali di coordinamento delle politiche economiche e per l'occupazione [Com (2002) 487 final], onde apportare miglioramenti, razionalizzare e sincronizzare i processi di coordinamento delle politiche concentrandosi sull'azione di attuazione piuttosto che sulla elaborazione annuale degli indirizzi.

La Commissione ha proposto per razionalizzare i diversi cicli di coordinamento, le misure seguenti:

- accrescere l'efficienza del coordinamento delle politiche, in particolare assicurando un migliore monitoraggio dell'attuazione;
- migliorare la coerenza e la complementarità tra i vari processi e strumenti;
- promuovere un maggiore impegno e senso di appartenenza meglio condivisi associando il Parlamento europeo, i Parlamenti nazionali, le parti sociali e la società civile;
- accrescere la trasparenza e la chiarezza del ciclo di coordinamento.
- concentrare l'azione dei vari processi di coordinamento sul medio termine e su alcuni momenti chiave dell'anno.

Ciò dovrebbe migliorare la coerenza, la trasparenza e l'efficacia dei processi preservandone l'autonomia e contribuendo alla stabilità e la prevedibilità delle politiche. I principali elementi del nuovo ciclo di coordinamento consistono:

– Preparazione del Consiglio europeo di primavera. La Commissione prepara una Relazione per il Consiglio europeo che indica i settori nei quali occorre compiere ulteriori progressi e i principali orientamenti. A questa relazione si aggiunge il pacchetto di attuazione che contiene la relazione d'attuazione dei GOPE. Verranno aggiunte varie relazioni e quadri di valutazione della Commissione (relazione di Cardiff, relazione sugli aiuti di stato, sull'innovazione e la politica delle imprese).

– Consiglio europeo di primavera. Questo Consiglio svolge un ruolo basilare nel ciclo annuale di coordinamento. Valuta i progressi realizzati e su questa base presenta gli orientamenti politici generali per le principali priorità

– Proposte della Commissione. La Commissione presenta in seguito un pacchetto di orientamenti, che contiene i GOPE e gli orientamenti per l'occupazione, per stabilire un programma di lavoro concreto basato sugli orientamenti del Consiglio europeo. Questo pacchetto è stato pubblicato per la prima volta nell'aprile 2003 e copre normalmente un

periodo di tre anni, fino al 2006. Gli orientamenti continuano ad essere formulati ogni anno per tenere conto di eventuali sviluppi importanti, ma normalmente dovrebbero rimanere stabili fino al 2006 e sarà la strategia adeguata soltanto in caso di necessità

– Adozione di nuovi orientamenti e raccomandazioni. Le competenti formazioni del Consiglio adottano i GOPE, gli orientamenti per l'occupazione ed approvano i piani d'azione per i settori di loro competenza (ad esempio la strategia per il mercato interno) dopo che il Consiglio europeo di giugno ha approvato il "pacchetto di orientamenti".

– Valutazione dell'attuazione. L'esame dei progressi è realizzato nel corso del quarto trimestre con la comunicazione sistematica di informazioni sull'attuazione delle politiche stabilite dagli Stati membri e la valutazione di queste informazioni da parte della Commissione. Le informazioni fornite dagli Stati membri potrebbero essere presentate in un unico documento e contemporaneamente, al più tardi in ottobre. I servizi della Commissione potrebbero dunque procedere alla valutazione delle informazioni e presentare una conclusione sotto forma di un nuovo "pacchetto di attuazione" contemporaneamente alla relazione di primavera, dando così inizio al nuovo ciclo.

– Grandi orientamenti delle politiche economiche. I GOPE conservano la cadenza annuale ma sono interamente riveduti soltanto ogni tre anni, salvo revisione giudicata necessaria per iniziativa della Commissione. Acquisirebbero quindi un carattere più strategico, concentrandosi maggiormente su alcune questioni fondamentali.

– Coerenza del "pacchetto di indirizzi". I contenuti dei vari strumenti dovrebbero essere definiti più chiaramente. I GOPE conservano il ruolo centrale. Trattano le politiche macroeconomiche e danno il necessario rilievo alle politiche strutturali intese a promuovere il potenziale di crescita, l'occupazione, la coesione sociale, lo sviluppo sostenibile e la transizione verso l'economia basata sulla conoscenza. Alla luce di queste raccomandazioni gli IMPE (o GOPE) varati nell'anno successivo, hanno per la prima volta preso in considerazione un periodo pluriennale a medio termine con riferimento all'arco temporale relativo al 2003-2005, costituendo un vero e proprio documento di programmazione economica (DPE) illustrativo degli indirizzi generali per tutti gli Stati membri e per la Comunità, da adoperare, eventualmente, anno per anno. I grandi orientamenti 2003-2005 si concentrano sulle questioni essenziali di politica economica e sulle priorità per i tre anni successivi al fine di conseguire gli obiettivi strategici di Lisbona: far diventare l'economia europea mondialmente più competitiva e più dinamica. Gli IMPE 2003-2005 raccomandano politiche macroeconomiche imperniate nella crescita e sulla stabilità [Raccomandazione del Consiglio 2003/555 CE]. Le politiche macroeconomiche svolgono un ruolo essenziale nel sostenere la crescita e l'occupazione, nonché nel mantenere la stabilità dei prezzi in modo che gli Stati membri possano:

- raggiungere o mantenere saldi di bilancio prossimi all'equilibrio o in avanzo lungo l'intero ciclo di congiuntura;
- in caso di disavanzo eccessivo, rimediare alla situazione a norma del patto di stabilità e di crescita;
- fatti salvi questi obblighi, evitare di condurre politiche congiunturali affinché gli stabilizzatori automatici possano espletare il loro ruolo in modo simmetrico sull'intero ciclo.

Le riforme economiche per aumentare il potenziale di crescita riguardano:

a) Le riforme strutturali. Esse sono indispensabili per incrementare il potenziale di crescita dell'Unione. Onde innescare un massimo di sinergie, esse andrebbero attuate nel modo più coordinato possibile. Gli Stati membri devono prendere i provvedimenti esposti qui di seguito nell'arco del prossimo triennio.

b) l'occupazione.

- Rendere il sistema dei prelievi e delle prestazioni sociali più favorevole alla creazione di posti di lavoro;
- garantire che i sistemi di trattativa salariale tengano conto delle differenze di produttività e mantengano la congruenza fra queste ultime e le retribuzioni stesse;
- rivedere le discipline del mercato lavorativo (accesso al mercato del lavoro, tutela, maggiore flessibilità);
- promuovere la mobilità dell'occupazione (geografica non meno che professionale);
- garantire l'incisività degli interventi a favore del mercato del lavoro.

c) la produttività.

- incentivare la concorrenza sui mercati dei beni e dei servizi (aumentare il tasso di recepimento delle direttive del mercato interno nella legislazione nazionale, rendere i pubblici appalti più aperti, garantire l'indipendenza delle autorità garanti della concorrenza, ridurre e riorientare gli aiuti di Stato);
- accelerare l'integrazione dei mercati dei capitali (attuazione del piano d'azione sul capitale di rischio entro la fine del 2003 e del piano d'azione sui servizi finanziari entro il 2005);
- favorire lo spirito imprenditoriale e la creazione di piccole e medie imprese (PMI);
- promuovere l'investimento nella conoscenza, le nuove tecnologie e l'innovazione: aumentare le spese (sia private che pubbliche) a favore delle attività di ricerca e sviluppo (R&S), affinché raggiungano un indice del 3% del prodotto interno lordo (PIL), per esempio incentivando le attività di R&S, la tutela della proprietà intellettuale, il programma eEuropa2005, lo sviluppo del sistema satellitare di navigazione Galileo, nonché migliorando i programmi di istruzione e formazione;
- potenziare il contributo nel settore pubblico alla crescita investire maggiormente nella crescita attraverso il capitale materiale e umano, nonché nella conoscenza, aumentare l'efficienza del settore pubblico, incentivare iniziative congiunte del settore privato e pubblico.

Il Consiglio raccomanda agli organi decisionali dei Paesi che aderiscono alla zona euro di badare a dosare le politiche economiche interne in forme compatibili con la stabilità dei prezzi, nonché con la fiducia delle imprese e dei consumatori. Inoltre, nei paesi della zona euro i saldi di bilancio, con le debite correzioni congiunturali, dovranno restare vicine all'equilibrio o in eccedenza. Se del caso, dovranno migliorare il saldo annuo in misura pari almeno allo 0.5 del PIL e, in caso di disavanzo eccessivo, porre rimedio alla situazione. Essi dovranno analizzare i divari fra i tassi d'inflazione per introdurre correttivi nei settori più sensibili. Quanto al coordinamento delle politiche, i paesi della zona euro dovranno approfondire l'analisi e la discussione sull'andamento delle economie (scambio di informazioni, rappresentanza esterna...), oltre a migliorare l'efficacia delle procedure di coordinamento in materia di riforme strutturali.

La seconda parte dei grandi indirizzi di politica economica formula, per ciascuno dei paesi membri, le sfide e, nell'ambito della strategia globale, raccomandazioni specifiche che tengono conto delle differenze nei risultati, nelle prospettive e nelle strutture.

Relativamente all'Italia, ad esempio, i GOPE hanno suggerito espressamente di:

- risanare rapidamente le finanze pubbliche e garantire la sostenibilità nel lungo periodo dei conti pubblici, in un contesto di invecchiamento demografico;
- incrementare l'ancor basso tasso di occupazione, in particolare tra le donne e i lavoratori più anziani, nonché ridurre il forte divario economico tra Nord e Sud;
- incentivare l'economia basata sulla conoscenza;
- migliorare il contesto economico entro cui operano le imprese e potenziare la concorrenza nei settori dell'energia e dei servizi.

In connessione agli IMPE (2003-2005), la Commissione con Comunicazione relativa all'attuazione degli Indirizzi di massima in materia di politiche economiche per il periodo 2003-2005 [Com (2004) 20 final] ha offerto informazioni utili per aggiornare gli indirizzi di massima nel 2004.

Nel complesso, la Commissione rileva un intensificarsi del ritmo delle riforme in settori quali i mercati occupazionali, la concorrenza, il contesto economico in cui operano le imprese, le nuove tecnologie, l'istruzione e la riforma dei sistemi pensionistici. I progressi sembrano invece insufficienti in materia di integrazione dei mercati, investimento nella ricerca, sostenibilità sociale e salvaguardia durevole dell'ambiente. La Commissione esprime inoltre preoccupazione per il deteriorarsi dei saldi di bilancio in vari stati membri.

Viene ribadita la strategia di politica economica adottata dal Consiglio europeo nel giugno dell'anno precedente e confermato che questa strategia si addice anche ai paesi aderenti. Ed in effetti il punto focale dell'aggiornamento degli Indirizzi di massima è proprio l'integrazione dei nuovi Stati membri nel quadro esistente di coordinamento delle politiche economiche. Pedro Solbes Mira, all'epoca Commissario europeo per gli Affari Economici e Monetari, ha dichiarato: "L'integrazione dei nuovi

Stati membri nel quadro di politica economica dell'UE attraverso gli indirizzi di massima per le politiche è un passo importante. I nuovi paesi hanno un grande potenziale di dinamismo economico che verrà stimolato dalla loro effettiva integrazione economica e dalla realizzazione dell'agenda di Lisbona”.

Anche se i problemi strutturali che devono affrontare i nuovi Stati membri non differiscono fundamentalmente da quelli dei membri attuali dell'UE, essi sono in qualche caso più profondi: la disoccupazione è a livelli quasi doppi di quelli dell'UE-15; il disavanzo di bilancio ammonta a circa il 6% del PIL e il reddito medio è meno della metà di quello degli Stati membri attuali. Gli Indirizzi continuano ad impernarsi su tre temi principali:

- Politiche macroeconomiche orientate alla crescita e alla stabilità: a questo proposito si sottolinea l'importanza che anche i nuovi Stati membri realizzino una convergenza sostenibile in termini reali e nominali; che conseguano posizioni di bilancio sane; che riducano i disavanzi correnti e che mantengano gli incrementi nominali delle retribuzioni a livelli che siano al tempo stesso compatibili con la stabilità dei prezzi e in linea con i guadagni di produttività.

- Riforme economiche per aumentare il potenziale di crescita dell'Europa; i paesi aderenti devono: attuare politiche dell'occupazione che sostengano i mutamenti strutturali in atto nella composizione del mercato del lavoro; accrescere la produttività intensificando la concorrenza, riducendo il peso della regolamentazione, migliorando la qualità della R&S e sviluppando ulteriormente i mercati dei capitali.

- Rafforzare la sostenibilità nei settori seguenti: la stabilità economica, in particolare per far fronte all'invecchiamento della popolazione; la sostenibilità sociale, dove il lavoro è chiamato a svolgere un ruolo essenziale per spezzare le catene della povertà, e la sostenibilità ambientale, settore in cui gli investimenti nell'energia e nei trasporti possono svolgere un ruolo importante.

Vista la scala delle sfide da affrontare, è chiaro che i nuovi Stati membri si trovano davanti a scelte politiche difficili. Gli Indirizzi di massima per le politiche economiche tengono conto della situazione specifica dei paesi aderenti, per esempio prevedendo nelle raccomandazioni specifiche per paese tempi di aggiustamento più lunghi di quelli prescritti agli Stati membri attuali.

Con riferimento agli attuali Stati membri, le raccomandazioni formulate negli Indirizzi di massima per le politiche economiche adottati dal Consiglio europeo del giugno del 2003 rimangono pienamente valide fino al 2005. Alcuni limitati aggiornamenti sono stati inseriti nelle raccomandazioni rivolte a Germania, Grecia, Francia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Regno Unito per invitare questi paesi a compiere degli aggiustamenti alle loro politiche di bilancio.

Le competenze in materia di politica economica dell'Unione non mutano significativamente nel Trattato della Costituzione Europea firmato a Roma il 29 ottobre 2004.

Le novità più rilevanti riguardano, infatti, il funzionamento del Consiglio dei ministri economici e finanziari (Ecofin) e i poteri della Commissione e le procedure decisionali in materia di bilancio.

La gerarchia degli obiettivi è fissata nell'articolo I-3. Subito dopo la pace e i valori dei popoli, l'Unione “offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne e un mercato unico nel quale la concorrenza è libera e non distorta”. Gli altri obiettivi economici vengono dopo: nell'ordine, l'Unione “si adopera per lo sviluppo sostenibile”; “combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni (...); “promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli stati membri” [S. Micossi, 2003].

Il coordinamento si realizza attraverso gli “Indirizzi di massima”, contenuti in una Raccomandazione del Consiglio europeo, della quale questo “informò” il Parlamento (articolo III-178). Non vi sono poteri operativi di coordinamento delle politiche di bilancio.

Nelle procedure di sorveglianza, la Commissione acquista il potere di rivolgere un avvertimento allo Stato membro che non rispetti gli Indirizzi concordati, senza interpellare il Consiglio; nonché quello di proposta riguardo alla decisione del Consiglio di rendere pubbliche le proprie Raccomandazioni allo Stato membro. Curiosamente, il potere di proposta non si estende al contenuto delle raccomandazioni (articolo III-179).

Il Consiglio dei ministri economici e finanziari dell'area dell'euro, l'euro-gruppo, trova esplicito riconoscimento nel Trattato.

Si prevede che l'euro-gruppo “adotti misure (...) per (...) rafforzare il coordinamento della disciplina di bilancio e la sorveglianza della medesima” dell'area, seppure assicurandone la coerenza con quelli dell'insieme dell'Unione (articolo III-194). Un apposito protocollo fissa le regole di funzionamento. L'euro-gruppo potrà adottare posizioni comuni per “garantire la posizione dell'euro nel sistema monetario internazionale (...) e le misure opportune per garantire una rappresentanza unificata nell'ambito delle istituzioni e delle conferenze finanziarie internazionali” (articolo III-196).

In generale, in base alla nuova Costituzione, a partire dal 2009 la maggioranza per le decisioni nei Consigli dei ministri dei 25 sarà basata sul 55% degli Stati membri che rappresentino almeno il 65% della popolazione complessiva. Quando le decisioni riguardano provvedimenti che non sono proposti dalla Commissione o dal ministro degli Esteri, e in ogni caso per le materie riguardanti politica economica e monetaria, giustizia e affari interni per la maggioranza occorrono il 72% degli Stati, pari ad almeno il 65%.

Nell'insieme, si è mantenuto l'impianto esistente, che nel complesso è valido, e le poche modifiche adottate vanno nella direzione giusta. Il Parlamento acquista un ruolo rispetto alle politiche economiche e, soprattutto, al bilancio comunitario. La Commissione guadagna poteri formali di iniziativa nella denuncia delle violazioni delle politiche comuni, ma non nelle conseguenti decisioni del Consiglio.

L'istituzionalizzazione dell'euro-gruppo e dei suoi poteri di coordinamento delle politiche di bilancio sono una risposta probabilmente obbligata al timore che si allarghi stabilmente la quota dei Paesi dell'Unione fuori dall'euro. Proprio per questo, però, evocano un pericolo di fratture nell'unità delle politiche comuni dell'area. In definitiva, un faticoso, complicato compromesso più che un disegno comune [H. Weiler, 2003].

