

Transform! Italia è impegnata da sempre a offrire un contributo al dibattito sull'Unione Europea, ospitando analisi ed approfondimenti, oltre che raccontando i lavori delle Istituzioni europee, che hanno un impatto sempre maggiore anche sulle vite di ciascuno, come si è reso evidente più di prima nel corso della pandemia da coronavirus. Le regole del quadro di *governance* economica dell'Unione europea sono essenziali nel suo funzionamento e condizionano fortemente l'azione degli Stati. Queste regole sono ora oggetto di un riesame che prevede anche un dibattito pubblico a cui si può partecipare *online* fino al 31 dicembre 2021. Ci piacerebbe che molti dei nostri lettori, corrispondenti, collaboratori, partecipassero a questo dibattito intervenendo direttamente sulla piattaforma messa a disposizione dalla Commissione e anche inviandoci¹ poi le loro considerazioni, analisi, proposte, che successivamente potremo pubblicare per arricchire il dibattito.

Tutti i riferimenti utili per rispondere alla consultazione UE si trovano in coda a questo articolo.

Nella riunione del Consiglio "Economia e finanza" tenutasi a Bruxelles il 9 novembre 2021 i ministri hanno discusso sull'economia dell'UE a seguito della pandemia di COVID-19 e sulle sue conseguenze per la *governance* economica. Si è quindi discusso del futuro del quadro della *governance* economica dell'UE e delle prospettive future.

Il confronto in sede di Consiglio si è basato sulla Comunicazione della Commissione "L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la *governance* economica"². Già nel febbraio 2020 la Commissione aveva presentato una comunicazione sul riesame della *governance* economica dell'UE³, ma poi la discussione si era bloccata a causa dell'insorgenza della pandemia.

La Commissione, pertanto, nel documento più recente valuta le implicazioni del mutamento delle circostanze per la *governance* economica dopo la crisi COVID-19 e rilancia il dibattito pubblico sul riesame del quadro. Le sfide strutturali preesistenti (invecchiamento della popolazione, scarsa crescita della produttività, costi socioeconomici dei cambiamenti climatici, aumento della disparità di reddito e di ricchezza, disparità territoriali, disparità di accesso all'istruzione e alle competenze) si sono aggravate e si manifestano in modo inequivocabile. Le misure intraprese hanno attenuato alcuni aspetti della crisi, ma si è verificato un aumento delle divergenze economiche sociali e territoriali, allontanando il conseguimento degli obiettivi per lo sviluppo sostenibile 2030 delle Nazioni Unite⁴.

Si stima che gli strumenti messi in campo dall'UE contribuiranno a un incremento degli investimenti pubblici al 3,5% del PIL nel 2021 e nel 2022.

La Commissione ritiene che le conclusioni del riesame condotto due anni fa siano ancora valide:

“La comunicazione di febbraio 2020 ha valutato l’efficacia del quadro di governance economica nel conseguimento dei suoi obiettivi fondamentali, ovvero: i) garantire finanze pubbliche sostenibili e una crescita sostenibile ed evitare gli squilibri macroeconomici, ii) creare un quadro di sorveglianza integrato a sostegno del coordinamento delle politiche economiche, in particolare nella zona euro e iii) promuovere la convergenza macroeconomica nell’UE.

Il quadro di governance economica è riuscito a ridurre i livelli del debito pubblico, a correggere gli squilibri macroeconomici esistenti, a sostenere una graduale convergenza dei risultati economici degli Stati membri e a migliorare il coordinamento delle politiche economiche. La comunicazione ha inoltre evidenziato questioni relative alla bassa crescita potenziale degli Stati membri, al persistere di un basso livello di inflazione e ai livelli costantemente elevati di debito pubblico in alcuni Stati membri, sostenendo che il quadro di sorveglianza dovrebbe contribuire ad affrontare le sfide economiche, demografiche e ambientali più urgenti di oggi e di domani.

Il quadro di bilancio

Il quadro in materia di sorveglianza di bilancio è stato in grado di incoraggiare gli Stati membri a tornare a posizioni di bilancio sane, riducendo il proprio disavanzo e imprimendo al rapporto debito/PIL una traiettoria discendente. Il braccio preventivo del quadro era tuttavia risultato meno efficace del braccio correttivo. Mentre il rapporto debito/PIL aggregato ha iniziato a diminuire nel 2015, la dinamica del debito è stata molto diversa da uno Stato membro all’altro. Il quadro non ha garantito una sufficiente differenziazione tra Stati membri con situazioni nettamente diverse in termini di posizione di bilancio, rischi per la sostenibilità e altre vulnerabilità.

Le politiche di bilancio degli Stati membri rimanevano procicliche. In assenza di una capacità di bilancio centrale con caratteristiche di stabilizzazione, la capacità di orientare la politica di bilancio della zona euro era rimasta limitata. Oltre a ciò, il quadro di bilancio non aveva sufficientemente preservato il livello di investimenti pubblici durante i periodi di risanamento di bilancio e le finanze pubbliche non erano diventate più favorevoli alla crescita. La comunicazione ha inoltre evidenziato la complessità delle norme di bilancio dell’UE, in particolare la molteplicità degli indicatori e il ricorso a variabili non osservabili. Il quadro mancava di trasparenza e la sua complessità ostacolava la titolarità e la prevedibilità. Con lo sviluppo di quadri di bilancio nazionali e degli enti di bilancio indipendenti è stata accresciuta la titolarità nazionale della disciplina di bilancio, ma l’efficacia dei quadri nazionali variava da uno Stato membro all’altro.

La procedura per gli squilibri macroeconomici

La procedura per gli squilibri macroeconomici ha ampliato la portata del quadro di sorveglianza, ma l'interazione tra tale procedura e il patto di stabilità e crescita è stata insufficiente. Ad esempio, il collegamento tra sostenibilità di bilancio e squilibri macroeconomici avrebbe potuto essere ulteriormente sviluppato. Inoltre la sorveglianza nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici non ha preso in sufficiente considerazione le interazioni con le nuove sfide economiche emergenti, in particolare quelle relative ai cambiamenti climatici e ad altre pressioni ambientali. Sebbene abbia contribuito a sensibilizzare in merito agli squilibri macroeconomici, la procedura per gli squilibri macroeconomici non ha portato a riforme durature negli Stati membri in cui persistono squilibri. Tale procedura è stata più efficace nel ridurre i disavanzi delle partite correnti che gli avanzi persistenti ed elevati delle partite correnti. Infine, poiché la procedura per gli squilibri macroeconomici è stata introdotta in un contesto di squilibri esistenti, restava ancora da dimostrare la sua efficacia nel prevenire l'accumulo di nuovi squilibri, vulnerabilità e rischi.

Stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la stabilità finanziaria

A partire dal 2010 sono stati sviluppati meccanismi di sostegno finanziario agli Stati membri della zona euro che si trovano in difficoltà per quanto riguarda la stabilità finanziaria, che hanno portato all'istituzione del meccanismo europeo di stabilità. Anche se tutti gli Stati membri della zona euro che hanno ricevuto assistenza finanziaria sono tornati con successo sui mercati a tassi di finanziamento ragionevoli, in futuro si potrebbe prestare maggiore attenzione alla titolarità nazionale dei programmi, nonché alla trasparenza e alla responsabilità."

La crisi pandemica ha posto l'accento specificamente su alcuni fattori particolarmente critici – *lesson learned*:

- aumento dei rapporti debito/PIL, che richiede la riduzione del rapporto graduale, duratura e favorevole alla crescita, verso livelli prudenti del debito;
- mantenimento di livelli elevati di debito pubblico;
- importanza di un margine di manovra a livello di bilancio in tempi normali, da utilizzare in tempi di crisi;
- valore di un forte coordinamento delle politiche fra l'UE e gli Stati membri;
- difficoltà di utilizzo di indicatori non osservabili e di norme che vogliono rispondere a tutte le circostanze possibili;
- emersione di nuove vulnerabilità che ha interrotto la correzione degli squilibri macroeconomici.

Su questi elementi la Commissione esprime nella Comunicazione del 19 ottobre le auspicabili linee di intervento. Rileviamo in particolare il giudizio positivo del “ruolo di stabilizzazione della politica di bilancio discrezionale coordinata” anticiclica, fondamentale durante la crisi Covid, che è stata integrata dall’intervento della BCE (quindi bassi tassi, riduzione dello *spread* e niente speculazioni sui mercati) e dall’attivazione della clausola di salvaguardia prevista dal Patto di stabilità; l’interrogativo su come il quadro di *governance* possa contribuire a una composizione delle finanze pubbliche che favorisca gli investimenti e una “crescita duratura, sostenibile e inclusiva”; la critica, molto sfumata, sull’impianto della procedura per gli squilibri macroeconomici e della procedura sugli squilibri eccessivi che “Finora ... potrebbe anche non aver tenuto sufficientemente conto delle interazioni tra le nuove sfide economiche emergenti, in particolare quelle connesse ai cambiamenti climatici e ad altre pressioni ambientali.”

Il quadro definito per l’attuazione della *Recovery and Resilience Facility*⁵ è utile per il riesame della *governance*, poiché gli Obiettivi comuni della UE (i 6 pilastri della RRF) si riflettono in un’azione coordinata al livello degli Stati membri, basata sui risultati, per sostenere le riforme e gli investimenti pubblici, con una forte titolarità (*ownership*) nazionale.

“In futuro, il semestre europeo rimarrà il quadro di riferimento per procedere a una sorveglianza integrata e al coordinamento delle politiche economiche e occupazionali nell’UE. Il semestre europeo ha dimostrato i propri meriti in termini di miglioramento del coordinamento delle politiche economiche e occupazionali. Dovrà tuttavia essere adattato alle nuove sfide derivanti dalle transizioni verde e digitale e alla necessità di una maggiore resilienza. Grazie a un ambito di applicazione più ampio, il semestre europeo completerà l’attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza, che fissano il programma di riforme e investimenti per gli anni a venire. I due processi saranno intrinsecamente connessi, sfruttando al meglio le sinergie esistenti senza creare sovrapposizioni.”

Il Parlamento europeo ha approvato l’8 luglio 2021 una risoluzione “sulla revisione del quadro legislativo macroeconomico per un impatto più incisivo sull’economia reale europea e una maggiore trasparenza del processo decisionale e della responsabilità democratica”. Del dibattito svoltosi il 7 luglio 2021, introdotto dalla relatrice Margarida Marques, del Gruppo dei Socialisti e Democratici, che ha Presentato la Relazione contenente la Proposta di Risoluzione, che era stata adottata dalla Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento (ECON), abbiamo dato conto qui, nelle notizie dal Parlamento europeo.

Il 19 ottobre la Commissione ha rilanciato il dibattito pubblico sul riesame della governance.

La piattaforma dove è disponibile la consultazione è disponibile al link:

<https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Public-debate-on-the-review-of-the-EU-economic-governance> ed è composta di 11 domande:

- *Improving the framework*
- *Safeguarding sustainability and stabilisation*
- *Incentivising reforms and investments*
- *Simplification and more transparent implementation*
- *Focus on pressing policy challenges*
- *Lessons from the RRF*
- *National fiscal frameworks*
- *Effective enforcement*
- *Interplay between the SGP and MIP*
- *Euro area dimension*
- *New challenges due to the COVID-19 crisis*

I cittadini, le organizzazioni e le autorità pubbliche sono invitati a presentare i loro contributi entro il 31 dicembre 2021.

“Nel primo trimestre del 2022 fornirà orientamenti in materia di politica di bilancio per il prossimo periodo, allo scopo di facilitare il coordinamento delle politiche di bilancio e la preparazione dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri. Tali orientamenti rispecchieranno la situazione economica mondiale, la situazione specifica di ciascuno Stato membro e la discussione sul quadro di *governance* economica. La Commissione fornirà orientamenti su eventuali modifiche del quadro di *governance* economica con l’obiettivo di raggiungere un ampio consenso sulla via da seguire in tempo utile per il 2023.”

Paola Boffo

1. all’indirizzo transform.italia@gmail.com, con oggetto: Riesame governance.[↔]
2. La Comunicazione è raggiungibile al link: [COM\(2021\) 662 final](#). [↔]
3. Del riesame della governance, in cui la Commissione faceva una analisi approfondita dell’applicazione della normativa del *six-pack* e del *two-pack* avevamo scritto in “Il virus, la disciplina di bilancio e lo scudo europeo” il 4 marzo del 2020, all’esordio della pandemia, e nello stesso articolo si parlava anche della frontiera fra Turchia e Grecia, dove la Grecia faceva la parte che fa oggi la Polonia, ma questa è un’altra storia, ma forse no. [↔]
4. “The COVID-19 pandemic has affected all aspects of life, both in the EU and globally. The impacts of the pandemic

itself and of the contingency measures taken by countries in response to it are increasingly becoming visible, for example through Eurostat's European Statistical Recovery Dashboard. The COVID-19 crisis has not only underlined the interconnectedness of the social, economic and environmental spheres, but has also highlighted the importance of achieving the SDGs. Progress towards the SDGs in the EU had already been uneven before COVID-19, with some areas requiring more focused attention and action. The pandemic has made achieving the 2030 Agenda and the SDGs even more challenging, both for the EU and globally". cfr: Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context.[↔]

5. Dell'accordo politico di luglio 2021 su Next Generation EU avevamo scritto in Ventisette denari e mezzo per un buon accordo su Next Generation EU, del negoziato per arrivarci e dei passi successivi in molti altri articoli disponibili su Transform!Italia[↔]