

Riassunto

La crisi finanziaria mondiale, scaturita nel 2008 dal crollo di Lehman Brothers, ha dimostrato di essere l'innesco della successiva crisi economica che ha colpito duramente l'Unione europea, in particolare la “zona euro”. Infatti, dopo diversi mesi di aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi, delle materie prime e dei beni di consumo, con il conseguente aumento dei tassi di interesse per combattere l'inflazione, nell'autunno del 2008, la crisi finanziaria è esplosa negli Stati Uniti e poi si è diffusa in tutto il mondo, tra cui l'Unione europea. La crisi si è evoluta in tre fasi. La prima che coincide esattamente con la fine del 2008, è stata caratterizzata dal crollo del mercato interbancario e dalla mancanza di liquidità, con il conseguente rischio di corse agli sportelli bancari da parte della popolazione. L'intervento della Banca Centrale Europea, in questo caso è stato fondamentale. In effetti, dal 9 ottobre 2008, la BCE si è messa in moto per ridurre il divario tra il tasso sui depositi e il tasso di prestito marginale. In qualche modo essa si sostituisce al mercato, al fine di garantire la liquidità necessaria alle banche per rimanere operative. Successivamente, la crisi finanziaria si è trasformata in una crisi economica, con conseguenze che sono ancora particolarmente acute in alcuni Stati membri (in particolare nei cosiddetti PIGS - Portogallo, Irlanda , Grecia, Spagna). Alla fine del 2009 i dati hanno mostrato un calo del PIL del 4 % e un arresto della produzione industriale ai livelli degli anni Novanta . Inoltre, nel corso degli anni la percentuale di disoccupati ha raggiunto il 10 % della popolazione attiva (23 milioni di persone). L'ultima fase della crisi, tipica della zona euro, è ricordata come la “crisi del debito”, in quanto ha colpito la maggior parte di tutte le finanze pubbliche degli Stati Membri. Vi è stato un aumento del debito del 80% e il deficit è balzato a circa il 7% del PIL . Ciò ha messo in evidenza le carenze della governance europea, principalmente sotto tre punti di vista:

- inefficacia dei meccanismi di controllo e sanzioni del Patto di Stabilità e Crescita (PSC)
- necessità di un migliore coordinamento delle politiche economiche
- esigenza di salvare alcuni paesi della zona euro dal fallimento

I limiti del Patto di Stabilità e Crescita sono emersi in modo esplicito durante la crisi greca. Negli anni precedenti alla crisi, una serie di misure per il controllo/sanzione era stata introdotta per

evitare comportamenti di “free riding” di alcuni stati. Infatti, i governi ex ante venivano chiamati a presentare, sia alla Commissione Europea sia al Consiglio, i loro programmi di stabilità nazionali, per evitare il verificarsi di disavanzi eccessivi. Eppure, la crisi ha evidenziato le principali lacune di questo meccanismo, che da un lato, prendeva in considerazione solo pochi indicatori economici e dall'altro non verificava se le informazioni fornite dagli stati fossero veritiere. L'esempio più eclatante è appunto quello della Grecia. Nel gennaio 2009, il governo greco ha dichiarato nel suo PS un rapporto deficit / PIL del 3,7 % , ma nel corso dei mesi, ci si è resi conto che i dati erano chiaramente “contraffatti” perché alla fine dell'anno il deficit era pari al 12,7 % . Invece, la seconda misura era l' identificazione ex post delle situazioni insostenibili in termini di disavanzo, che prevedevano l'attivazione di sanzioni . Eppure, anche in questo caso , alcuni stati hanno cercato di aggirare l'ostacolo . Un esempio è stata la proposta da parte della Francia e della Germania di aumentare la flessibilità del PSC , ma questo lo ha reso del tutto inefficace perché nessun governo europeo non è mai stato sanzionato .

L'altro aspetto che la crisi ha messo in evidenza è la necessità di un più stretto coordinamento delle politiche economiche . Si pensava che con l'introduzione della moneta unica si sarebbe verificata una maggiore convergenza delle economie europee. Eppure l'analisi della Banca mondiale ha rivelato profonde differenze tra il centro e la periferia, soprattutto nei sistemi amministrativi, nel rispetto delle leggi e del tasso di corruzione . Un maggiore controllo degli squilibri macroeconomici tra i paesi dovrebbe essere imposto anche tenendo conto della loro posizione competitiva e della solidità del loro sistema bancario .

Infine, la mancanza di un “fiscal back-stop” per la moneta comune ha impedito di utilizzarlo per iniettare liquidità nei mercati dei titoli, il che ha portato al prosciugamento dei flussi di finanziamento privato dall'estero. Inoltre, l'UE si è trovata impreparata e vulnerabile agli attacchi speculativi. Infatti, l'esistenza di una garanzia generale degli stati sulle loro banche , che erano sovra- indebitate , ha aumentato la crisi della zona euro.

Da qui l'appello per una riforma della Governance Economica Europea, in grado di creare nuovi assetti istituzionali. Nel 2010, la Commissione europea ha presentato il piano strategico “Europa

2020” analizzato nel primo capitolo. Nato dalle ceneri della Strategia di Lisbona, esso mira a stimolare l'economia dell'Unione concentrandosi su cinque settori chiave, quali: l'occupazione, l'innovazione, l'istruzione, l'inclusione sociale ed il cambiamento climatico in un arco temporale di circa dieci anni. In particolare tre sono le iniziative prioritarie che sono state identificate. Prima di tutto vi è la *crescita intelligente*, che mira a promuovere la conoscenza e l'innovazione come strumento per superare l'emergenza economica e continuare a crescere. Ciò implica un miglioramento dei settori strategici come l'istruzione, la ricerca e il trasferimento dei dati in tutti i territori dell'Unione. La seconda iniziativa va sotto il nome di *crescita sostenibile* ed il suo obiettivo principale è la costruzione di una economia efficiente in termini di risorse e di competitività. In realtà, a causa della forte pressione sul mercato delle esportazioni, l'Europa necessita di un passo per essere in grado di competere con le altre grandi potenze commerciali e questo può essere raggiunto solo da una maggiore produttività. Inoltre, un uso più saggio delle risorse disponibili porterebbe l'Europa ad una riduzione delle emissioni di CO₂, ad un risparmio in termini finanziari e anche ad un miglioramento della qualità della vita delle persone. La *crescita solidale* è l'ultima iniziativa presa in considerazione. L'UE vuole aumentare il livello di occupazione, perché attualmente solo i due terzi della popolazione in età lavorativa ha un impiego stabile (la disoccupazione a causa della crisi ha colpito soprattutto i giovani, più del 21%) e sta cercando di facilitare sia l'accesso all'istruzione che alla formazione professionale. Inoltre si deve combattere contro la povertà che, con la crisi, ha raggiunto livelli molto elevati. Infatti, l'8% della popolazione non guadagna abbastanza e vive al di sotto della soglia di povertà.

Inoltre ci sono i cosiddetti tre pilastri che comprendono varie proposte, sia per assicurare una disciplina di bilancio sia per una migliore convergenza delle economie europee. Essi sono analizzati nel capitolo due. Il primo pilastro è articolato nei nuovi strumenti legali, come il Six-Pack, il Two-Pack ed il Semestre Europeo. Negli ultimi anni l'Unione europea non è stata in grado di raggiungere gli obiettivi che si era fissata in materia di economia e di bilancio. Ciò è dovuto principalmente al meccanismo di sorveglianza che non è stato sufficientemente rigoroso. Per risolvere questo problema, il 29 settembre 2010 la Commissione Europea ha presentato sei proposte legislative che sono ricordate come il Six Pack. Esso ha due obiettivi principali: in primo luogo l'introduzione di azioni preventive e correttive più forti per garantire la sostenibilità

di bilancio. Gli Stati membri devono “condividere” le loro politiche economiche e cercare di evitare disavanzi pubblici eccessivi. In secondo luogo, gli Stati Membri devono ridurre gli squilibri macroeconomici, sforzandosi di promuovere la competitività attraverso politiche fiscali. Per rafforzare ulteriormente il pilastro economico dell'Unione Economica e Monetaria, gli Stati membri della zona euro hanno pensato di oltrepassare la legislazione del Six Pack e nel novembre 2011, la Commissione ha proposto due regolamenti complementari meglio conosciuti come Two-Pack. Il 12 marzo 2013 il Parlamento Europeo e il Consiglio dei ministri dell'UE lo hanno approvato. Le nuove procedure che sono basate sull'articolo 136 del trattato UE, saranno applicate solo per la zona euro. Il primo regolamento riguarda tutti gli Stati membri della zona euro, con regole speciali per i paesi in cui è in atto la procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) . Essa introduce un sistema di monitoraggio, in base al quale lo Stato membro interessato deve fornire ulteriori informazioni alla Commissione in merito alle decisioni da essa adottate per modificare il suo disavanzo eccessivo. Poi la Commissione prenderà atto della situazione e si cercherà di affrontare con lo Stato stesso un percorso meno rischioso, al fine di evitare sanzioni finanziarie .

Il secondo regolamento elenca una serie di regole per aumentare la sorveglianza su quelle nazioni che stanno cercando di ripristinare la loro stabilità finanziaria, introducendo anche un sistema di post- sorveglianza per quei paesi fin'ora sottoposti ad assistenza economica. Infatti, fino a quando lo Stato non restituisce almeno il 75% del “prestito” che ha ricevuto, rimarrà sotto l'occhio vigile della Commissione per garantire la sua sostenibilità fiscale.

Lo strumento legale che prende il nome di Semestre Europeo è stato approvato dal Consiglio Europeo dei ministri delle finanze (Ecofin) nel 2010 , ed è entrato in vigore nel 2011. In passato, le istituzioni dell'Unione Europea esaminavano la politica economica in primavera ed il quadro di bilancio in autunno. Da ora in poi, sia gli Stati membri che la Commissione dovranno conferire in parallelo su riforme strutturali , misure per sostenere la crescita e la sorveglianza dei singoli bilanci. Le consultazioni si svolgeranno a livello dell'Unione da gennaio a giugno.

Degno di nota all'interno di questo primo pilastro è anche il cosiddetto Fiscal Compact. Il “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione Economica e Monetaria” è un accordo approvato il 2 marzo 2012 da 25 dei 27 Stati membri dell'Unione europea, con la sola eccezione del Regno Unito e la Repubblica Ceca, con l'obiettivo ultimo di

garantire la stabilità dell'euro : verrà rafforzata la disciplina fiscale mediante l'adozione di una serie di norme e migliorata la governance della zona euro.

Il secondo pilastro della stabilizzazione della crisi è il nuovo sistema permanente di finanziamento per i paesi colpiti da shock finanziario. E' stato chiamato *Meccanismo Europeo di Stabilità* (MES) e ha una capacità di prestito effettiva di 500 miliardi di euro. L' ESM può fornire un sostegno alla stabilità attraverso diverse misure: dando credito ai paesi in difficoltà finanziarie, acquisendo le obbligazioni di uno Stato Membro nei mercati del debito primario e secondario, oppure fornendo assistenza finanziaria preventiva in forma di una linea di credito e di finanziamento.

Il terzo ed ultimo pilastro comprende i nuovi modi di intervento nei mercati delle obbligazioni della BCE. Con l'esplosione della crisi del debito sovrano, il dibattito su quello che dovrebbe essere il mandato della BCE si è intensificato. Da un lato, non gli era permesso di pompare liquidità a sostegno dei mercati dei titoli pubblici, mentre dall'altro, lo statuto dell'ente stesso non conteneva alcuna limitazione espressa riguardo alle operazioni che avrebbe potuto compiere. Nel corso del tempo, anche per compensare al prosciugamento del mercato interbancario, la BCE ha iniziato ad iniettare liquidità in quantità crescenti e, dopo la costituzione del MES, è stata in grado di impegnarsi ad intervenire senza limiti a sostegno dei titoli sovrani.

Infine, l'UE ha capito che per sopravvivere nel medio-lungo periodo e per ripristinare la coerenza, è necessaria un'evoluzione istituzionale della zona euro. Il capitolo tre analizza i quattro capitoli della "Road Map" proposta dal Presidente del Consiglio Europeo Herman Van Rompuy nella relazione del 26 giugno 2012. Essi prevedono:

- *un quadro finanziario integrato* in grado di garantire la stabilità finanziaria nella zona euro. Essa si basa sia sulla vigilanza a livello europeo sia sulla garanzia dei depositi
- *un quadro di bilancio integrato* attraverso una stretta collaborazione di tutti i paesi, con il fine di avere un maggiore coordinamento nel processo decisionale e nel rilascio di debito comune

- *un quadro integrato delle politiche economiche* con strumenti in grado di garantire una crescita sostenibile, un elevato tasso di occupazione e di competitività
- *legittimità e responsabilità democratiche* del processo decisionale

Bibliografia del riassunto:

- 1) Altomonte C., Villafranca A., Zuleeg F., (April 2011). “*La riforma della governance economica europea*”. Osservatorio di Politica Internazionale, No 27.
- 2) ESM, <http://www.esm.europa.eu/>
- 3) European Commission, (03/03/2010). “*EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*”. COM(2010) 2020.
- 4) European Commission, (31/05/2011). “*Economic Governance in the EU: A big step forward*”. MEMO/11/364.
- 5) Micossi S., (12/11/2012). “*Eurozona: dalla crisi alla Road Map verso l’Unione economica e monetaria*”. Inaugurazione dell’Anno Accademico 2012/2013, LIUC – Università Cattaneo.