



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

CSF - Gruppo di lavoro sull'economia europea

Partnership europee per le riforme

Febbraio 2014 - n. 3





*La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.*

Partnership europee per le riforme

Policy Paper del gruppo di lavoro sull'economia europea del CSF

(coordinato dal Prof. Alberto Majocchi)

*Il Consiglio Europeo del 19/20 dicembre 2013 ha approvato le linee guida dei “**partenariati per la crescita, l'occupazione e la competitività**”, un nuovo programma che ha la finalità di incentivare le riforme strutturali dei paesi che adottano l'euro, e ha chiesto ai Presidenti della Commissione e del Consiglio di definire l'assetto istituzionale nei prossimi mesi. **Solo se combineranno regole, solidarietà e legittimità, i partenariati saranno utili all'Europa e all'Italia.***

A cosa servono le partnership europee per le riforme?

Riformare è notoriamente difficile. Già Machiavelli aveva osservato la sproporzione tra la forza dei difensori di vecchi ordinamenti e la tiepidezza dei promotori di nuovi. In tempi più recenti, la letteratura economica ha messo in luce che le riforme, anche quando possono migliorare il benessere collettivo, sono di difficile attuazione. Esiste una dittatura dello status quo, che può essere dovuta a molteplici fattori dall'incertezza su chi beneficerà dalle riforme, ai costi di breve periodo che è necessario affrontare per passare dal vecchio al nuovo.

Riformare i paesi dell'Ue può essere ancora più difficile. In un'area economicamente integrata come l'Unione europea, o a maggior ragione la zona euro, esiste un ulteriore ostacolo alle riforme. Parte dei benefici, ma non dei costi, sono percepiti dai cittadini degli altri stati membri. Esiste, quindi, un' "esternalità" nelle politiche di riforma nazionali di cui

i governanti di un paese non tengono conto. Si pensi agli effetti positivi sulla stabilità economica, che è un bene comune dell'area, o ai benefici che la crescita di un paese ha sugli altri attraverso i tradizionali canali di domanda. La presenza di esternalità crea **un problema di coordinamento delle riforme tanto più forte quanto maggiore è il grado d'integrazione economica tra i paesi**¹.

Questo problema di coordinamento giustifica l'azione comune dell'Unione nel promuovere le riforme strutturali nei paesi membri. Ma la Strategia di Lisbona, il primo tentativo dell'Ue in questo campo, è rimasta ben lontana dal dare i risultati sperati. L'insuccesso della Strategia non era tanto dovuto alle sue finalità, quanto all'inadeguatezza del disegno istituzionale. La pressione tra pari (o *peer pressure*), che si sperava emergesse dal confronto tra le riforme attuate in diversi paesi, ha creato per la verità pochi incentivi e nessun vincolo a riformare. **Le partnership potranno essere un utile strumento per l'Europa, ma solo se il loro assetto istituzionale sarà adeguato allo scopo.**

Quale assetto istituzionale per le partnership?

Secondo Pascal Lamy², l'integrazione europea si basa sull'**equilibrio di tre elementi indispensabili: le regole, la solidarietà e la legittimità**. Così dovrebbe essere per le partnership per le riforme.

Il Consiglio Europeo è stato molto chiaro sulle **regole** nelle linee guida decise a Bruxelles³. Le partnership avranno carattere giuridicamente vincolante per i paesi membri che li firmeranno. Questa è una prima importante novità rispetto alla Strategia di Lisbona. Tuttavia, proprio perché vincolanti, gli impegni dovrebbero anche essere specifici, limitati e facilmente misurabili. Altrimenti le partnership rischiano di generare una serie di dispute difficili da dirimere tra istituzioni europee e nazionali.

Sulla **solidarietà** il Consiglio non ha detto molto, ma quello che ha detto è significativo: un paese firmatario di una partnership riceverà un sostegno finanziario dalle istituzioni europee. Il sistema avrà, quindi, un

chiaro incentivo per l'attuazione di specifiche riforme.

Ciò che non è chiaro è quali e quante risorse saranno messe a disposizione. Il Consiglio ha esplicitamente escluso che il finanziamento alle partnership venga dal bilancio regolare dell'Ue. Ci potrebbero, quindi, essere diverse alternative. Una possibilità è costituire un nuovo fondo, magari finanziato da una tassa comune. Un'altra possibilità è che intervenga la BEI, la Banca Europea per gli Investimenti. Infine, un'altra possibilità ancora è che si chieda al Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), il fondo salva-stati nato per rispondere alla crisi dell'euro, di finanziare le partnership. Mentre le varie alternative hanno pregi e difetti (la prima è la soluzione più ambiziosa, ma anche la più complessa nell'attuale contesto europeo), il punto centrale rimane l'adeguatezza dei fondi rispetto all'obiettivo non semplice che si vuol dare al sistema.

Sulla **legittimità** democratica, il bicchiere è mezzo pieno. Il Consiglio ha preso la posizione che le partnership siano volontarie e "*home grown*", con il che si vuole intendere che l'accordo sia specifico per il paese e risultante da un processo decisionale interno. Queste sono caratteristiche essenziali se il sistema delle partnership vuole essere inteso come un'opportunità per attuare riforme desiderabili e desiderate, non come il volano di una qualche imposizione esterna.

La legittimità del sistema appare, tuttavia, ancora incompleta. Il Consiglio propone che le controparti di un paese che firma una partnership siano la Commissione e il Consiglio stesso, senza alcun ruolo per i rappresentanti dei cittadini, cioè per il Parlamento Europeo. Come ha fatto notare Martin Schulz⁴, la soluzione sarebbe semplice: basterebbe far funzionare il metodo comunitario secondo cui una partnership per essere approvata dall'Unione richiederebbe la doppia maggioranza dei governi e dei rappresentanti dei cittadini dei paesi che aderiscono al sistema.

Un ultimo punto riguarda il più ampio contesto istituzionale in cui le partnership devono essere inserite. La crisi che scuote la zona euro ha drasticamente ridotto la fiducia dei cittadini europei nell'Ue e nel proget-

to politico che essa rappresenta. È difficile pensare che le partnership possano funzionare senza una visione condivisa del processo d'integrazione e, con esso, di come far ripartire l'economia europea nel suo insieme. Le idee non mancano: si vedano, ad esempio, le proposte per il progressivo passaggio da un'unione fiscale ad una federale fatte dal Centro Studi sul Federalismo⁵.

Una partnership per le riforme in Italia?

In questi giorni si discute in Italia di riforme del mercato del lavoro (contratto unico d'inserimento, riforma della modalità di rappresentanza dei lavoratori nella contrattazione retributiva, ecc.) e della riduzione della pressione fiscale e contributiva sul lavoro. Al di là del naturale dibattito sui meriti e i demeriti delle specifiche proposte e sui loro effetti redistributivi, esiste un problema di transizione dal vecchio al nuovo ordinamento che non è facile da risolvere. Una riduzione della pressione fiscale sul lavoro peserebbe da subito sul bilancio statale, mentre gli effetti della maggiore occupazione che risulterebbero dalle riforme del mercato del lavoro e dalla minore imposizione fiscale e contributiva impiegherebbero del tempo a materializzarsi.

Un'idea potrebbe essere di utilizzare i fondi di una partnership per le riforme per contribuire a coprire i costi della transizione al nuovo regime, una volta approvato dal governo e dal parlamento italiano. **Immaginiamo, per esempio, che il Meccanismo Europeo di Stabilità si impegni a finanziare la riduzione della pressione fiscale sul lavoro giovanile per il periodo necessario ad attuare le riforme del mercato del lavoro**, e che per le altre fasce d'età sia il governo italiano ad impegnarsi ad attuare tagli della spesa pubblica e rivedere il peso della tassazione. Questa soluzione avrebbe anche il vantaggio di non richiedere la rinegoziazione degli impegni di bilancio recentemente presi dall'Italia (e nell'interesse dell'Italia) con Bruxelles, come invece proposto da un gruppo di economisti de lavoce.info⁶. In questo modo, la flessibilità che serve ad affrontare la transizione verrebbe dalla solidarietà europea, non dalla rottura di regole comuni.

Una partnership così concepita converrebbe all'Italia, che potrebbe più facilmente realizzare delle riforme che il proprio governo e il proprio parlamento hanno deciso, e agli altri paesi europei, perché la salute economica dell'Italia è nell'interesse comune dell'Europa. Ma la partnership farebbe bene anche all'Unione stessa. Renderebbe visibile ai cittadini quello che l'Ue realmente è: un'opportunità, unica e indispensabile.

Note

- 1 Ruta, M. (2009), "Political Constraints to Growth in an Economic Union", *Journal of Public Economics*, Vol. 93, No. 7-8, pp. 989-997.
- 2 Pascal Lamy, "Europe Needs a Legitimacy Compact", *The New York Times*, July 9, 2012.
- 3 Conclusioni del Consiglio Europeo del 19-20 dicembre 2013, EUCO 217/13: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/140259.pdf
- 4 Discorso tenuto dinanzi al Consiglio europeo da Martin Schulz Presidente del Parlamento europeo, Bruxelles, 19. dicembre 2013: http://www.europarl.europa.eu/the-president/en-it/press/press_release_speeches/speeches/sp-2013/sp-2013-december/html/address-to-the-european-council-by-the-president-of-the-european-parliament-martin-schulz
- 5 Alberto Majocchi, "Linee guida di un Piano di Sviluppo Sostenibile per l'economia europea. Verso un'Unione fiscale federale", Centro Studi sul Federalismo, giugno 2012.
- 6 AA.VV. "Letta: ricomincio da zero", Dossier speciale *lavoce.info*, 17.12.13.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione, i cui soci fondatori sono la Compagnia di San Paolo e le Università degli Studi di Torino, di Pavia e di Milano.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione regionale e continentale (a partire dall'Unione europea), i problemi relativi all'ordine mondiale e al processo di democratizzazione del sistema internazionale.

Il CSF organizza annualmente una **Lecture**, intitolata ad Altiero Spinelli, sui temi dell'integrazione europea. Il CSF pubblica oltre ai **Research** e ai **Policy Paper**, la collana "**Federalism**", le riviste online **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**, Il Bollettino Bibliografico sul Federalismo e l'**International Democracy Watch**.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio, 30
I0024 Moncalieri (TORINO)
Telefono 011 670 5024
Fax 011 670 5081
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it