



**Sapienza Università di Roma**  
**Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche**

**Lezioni di Politica Economica Europea**

**Anno Accademico 2019-2020**

**Prof. Umberto Triulzi**



**Sapienza Università di Roma**  
**Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche**

# **Il processo di integrazione europeo e le politiche economiche dell'Unione Europea**



## 1. Il significato di integrazione economica

- abolizione degli ostacoli allo scambio di beni servizi
- circolazione dei fattori della produzione (capitale e lavoro)
- armonizzazione legislativa e politiche economiche comuni

L'integrazione economica può avere:

- natura discriminatoria, cioè limitata ad un gruppo ristretto di Paesi e definita da accordi preferenziali
- natura non discriminatoria, quando riguarda la pluralità dei Paesi, come avviene con la politica commerciale multilaterale gestita dal WTO

Il processo di integrazione si realizza per livelli diversi di approfondimento ed intensità dei vincoli di appartenenza

# FASI e MODELLI DI INTEGRAZIONE ECONOMICA

## (la classificazione di Tinbergen)

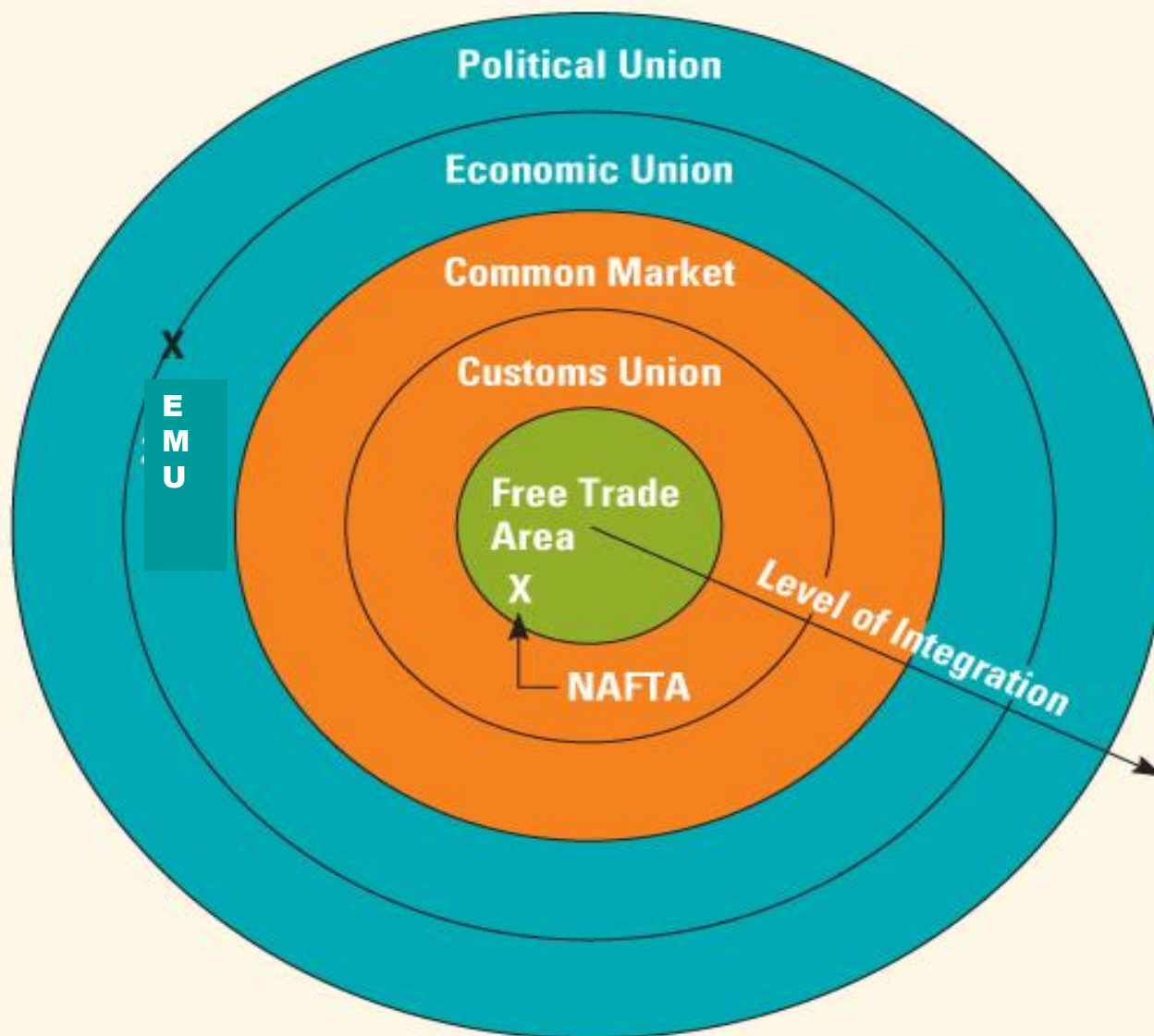
### ***Integrazione Negativa*** *(negative integration)*

- Accordo di libero scambio (PTA): Nafta
- Area di libero scambio (FTAs): EFTA,
- Unione Doganale (CU) : MERCOSUR, CECA
- Mercato comune (CM): CEE

### ***Integrazione Positiva*** *(deep integration)*

- Mercato interno (SM): UE
- Unione Economica e Monetaria (EMU): UE  
(Altre EMU: CARICOM, EAC, AEC)

# Livelli di integrazione economica



# La *Politica economica* dell'integrazione europea

Il passaggio da forme di integrazione meno avanzate a forme più avanzate sono il risultato di precise scelte politiche e di faticosi negoziati raggiunti tra i paesi aderenti per i seguenti motivi:

- non è un processo lineare e consequenziale
- necessaria una scelta ponderata fra costo cessione sovranità e benefici integrazione
- si può procedere con accordi intergovernativi o con Istituzioni sovranazionali

# La *Politica economica* dell'integrazione europea

- gli effetti dell'integrazione si manifestano in tempi lunghi e necessitano di aggiustamenti strutturali in tutto il sistema economico
- i benefici derivanti dai maggiori scambi possono interessare solo alcuni settori e danneggiare quelli meno competitivi con costi sociali elevati
- I costi sono minori nel caso di accordi tra paesi non troppo dissimili maggiori per paesi con economie complementari
- gli accordi di integrazione possono favorire processi di polarizzazione geografica dei vantaggi

# La transizione dall'unione doganale al mercato unico

Il passaggio dall'unione doganale al mercato comune e poi al mercato unico (ci sono voluti oltre 30 anni per arrivare a questo traguardo) ha richiesto un forte consenso politico, modifiche negli indirizzi di politica economica e nei comportamenti degli operatori .

La transizione ad un livello superiore di integrazione economica può essere messa in discussione se il comportamento degli Stati membri resta nella sostanza protettivo nei riguardi delle imprese nazionali o se i Paesi, pur accettando la competizione, applicano in modo difforme le normative decise a livello europeo.



# La transizione dall'unione doganale al mercato unico

Questo è il motivo per cui la creazione di un mercato comune non può essere disgiunta dalla formazione di un mercato unico (o mercato interno).

Nel mercato unico, oltre alla libertà prevista per il movimento delle merci e dei fattori della produzione, deve essere assicurata anche la necessaria armonizzazione delle legislazioni e delle normative di carattere nazionale e locale.

Con l'estensione del mercato a nuovi paesi aderenti aumentano l'eterogeneità degli interessi e le difficoltà di giungere ad accordi

# La transizione dall'unione doganale al mercato unico

Le possibili soluzioni all'aumento delle eterogeneità sono:

- concessione di vantaggi reciproci limitatamente a obiettivi di integrazione condivisi
- in luogo di realizzare un'improbabile armonia di interessi tra tutti i paesi membri, alcuni di essi si accordano per cercare intese ristrette ad un numero limitato di obiettivi sui quali concordare una posizione comune (il processo di integrazione è parziale).
- Un esempio di accordi ristretti è l'introduzione della "cooperazione rafforzata"

# La transizione dall'unione doganale al mercato unico

- consentire comportamenti più flessibili riguardo ai vincoli imposti per l'appartenenza ai diversi livelli di integrazione raggiunti. Si tratta di una soluzione che implica i concetti di «geometria variabile» o di «velocità differenziata» oppure di «cerchi concentrici»
- è una soluzione che offre il vantaggio di assicurare una maggiore facilità di adattamento alla realtà del mercato unico, tenendo conto delle particolari condizioni strutturali dei singoli paesi e delle preferenze riguardo al livello di approfondimento a cui aderire. E' il caso dell'UEM a cui non hanno aderito tutti gli Stati membri dell'UE.

Il passaggio al mercato unico richiede anche condizioni macroeconomiche favorevoli alla crescita che sono date tanto dai fattori di offerta (aumento della produzione) che di domanda (l'attuazione coordinata delle politiche economiche dei paesi membri).

# La transizione dal mercato dal mercato unico all'UEM

Due possibili modelli per l'unione monetaria, coincidenti dal punto di vista pratico (perfetta sostituibilità delle valute) ma diversi sotto il profilo istituzionale:

- unificazione dei tassi di cambio: è la soluzione meno impegnativa, ma produce risultati analoghi (si da vita ad una unica valuta espressa in unità di conto differenti). Richiede coordinamento politiche monetarie, rispetto da parte delle autorità monetarie dei paesi partecipanti degli impegni di intervenire sui mercati valutari per assicurare la stabilità dei cambi .

- adozione moneta unica: è la soluzione più complessa perché richiede una Banca centrale comune che gestisce la politica monetaria nell'area integrata. Resta il problema della credibilità (vedi BCE) e dei tempi di adattamento da parte degli operatori economici e dei cittadini. Il successo della moneta unica dipende anche dalla profondità dei legami di interdipendenza esistenti tra le diverse economie partecipanti.

# L'ampliamento degli obiettivi del processo di integrazione

L'organizzazione, le politiche, gli obiettivi e la natura dell'UE sono profondamente mutati.

Da un modello di integrazione parziale (CECA, EURATOM, e poi Comunità Economica Europea) si è passati a modelli di integrazione più avanzati come l'Unione economica, e più di recente l'UEM.

L'UE è una organizzazione internazionale dotata sia di elementi a carattere sia intergovernativo (accordi tra Stati) che sovranazionale.

# L'ampliamento degli obiettivi del processo di integrazione

L'UE ha tre diversi livelli di competenze:

- Esclusive (art. 3 del TUFEE) se riguardano settori in cui solo l'UE può legiferare
- Concorrenti (art. 4 del TUFEE) se riguardano settori in cui l'UE e gli Stati membri mantengono la capacità a legiferare. Gli Stati membri possono esercitare tale competenza solo se l'UE non ha deciso di esercitare la propria
- Sostegno (art. 6 del TUFEE), se riguardano settori in cui l'UE può solo coordinare o completare l'azione degli Stati membri.

# L'ampliamento degli obiettivi del processo di integrazione

## 1. Competenze esclusive dell'UE:

- unione doganale
- norme che regolano la concorrenza all'interno del mercato unico
- politica monetaria dei paesi che utilizzano l'euro
- conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca
- politica commerciale comune
- conclusione di accordi internazionali laddove previsto dalla legislazione dell'UE

## 2. Competenze concorrenti

- mercato unico
- aspetti della politica sociale definiti nel trattato di Lisbona
- coesione economica e sociale
- agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare
- ambiente
- protezione dei consumatori
- trasporti
- reti transeuropee
- energia
- creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia
- problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica
- ricerca, sviluppo tecnologico e spazio
- cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario



## 3. Competenze di sostegno:

- tutela e miglioramento della salute umana
- industria
- cultura
- turismo
- istruzione, formazione professionale,
- gioventù e sport
- protezione civile
- cooperazione amministrativa

# L'ampliamento degli obiettivi del processo di integrazione

La costruzione dell'Unione europea è avvenuta attraverso processi successivi di integrazione che hanno, riguardato tre diverse dimensioni tra loro profondamente interrelate:

- *l'allargamento* dell'integrazione, con la progressiva crescita del numero di paesi aderenti (da sei a 28)
- *l'estensione* delle aree di integrazione, con lo sviluppo di nuove e più ampie responsabilità e l'adozione di politiche comuni ad un numero sempre più ampio di settori

## L'ampliamento degli obiettivi del processo di integrazione

– *l'approfondimento* dell'integrazione, con il graduale trasferimento di competenze e poteri sovrani nazionali alle istituzioni comunitarie o a nuovi organismi sovranazionali (la Banca Centrale Europea).

Il processo è stato discontinuo, è avvenuto a velocità alternata, sono cambiate le funzioni dell'UE e delle sue istituzioni, sono entrati paesi molto eterogenei, sono emerse nuove priorità, ha richiesto anni per realizzarsi, necessita di essere completato.

# Le Origini del processo di integrazione europeo

## **1948 - OECE (Organizzazione Europea di Cooperazione Economica)**

nata con lo scopo di gestire il programma di aiuti economici del Piano Marshall. Dal 1961 è diventata OCSE assumendo nuovi compiti istituzionali.

## **1949 - Consiglio d'Europa**

nato con l'obiettivo di promuovere il progresso economico e sociale dei paesi membri ha intrapreso numerose iniziative (es. salvaguardia dei diritti dell'uomo)

## **1950 - CED (Comunità Europea di Difesa)**

Progetto per la realizzazione di una collaborazione politica e di un esercito europeo unificato. La mancata ratifica da parte dell'Assemblea nazionale francese nel 1954 fece fallire il progetto.

## **1951- CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio)**

Primo tentativo europeo di realizzazione di un mercato comune finalizzato al settore carbossiderurgico

## **1954 - UEO (Unione dell'Europa Occidentale)**

Trae origine dalla *Brussels Treaty Organisation* del 1948 per lo sviluppo della collaborazione in campo militare. E' parte integrante della NATO

# 1. L'Unione doganale e la PAC (1958-1969)

**Unione Doganale (artt. 9-29).** Forma di integrazione caratterizzata dalla completa abolizione dei dazi interni e dall'adozione di una Tariffa Esterna Comune (TEC) nei confronti dei paesi terzi da realizzare in 12 anni

❖ **Azioni previste:** soppressione dazi doganali o tasse ad effetto equivalente; divieto di introdurre nuovi dazi sui flussi commerciali intra-area; soppressione graduale delle restrizioni quantitative alle importazioni in vigore nei paesi membri; istituzione della TEC per le importazioni dai paesi terzi.

❖ **1° luglio 1968:** Abolizione definitiva delle barriere doganali intra-Cee ed adozione della Tariffa Esterna Comune per gli scambi con i paesi terzi (tale obiettivo viene realizzato con 1,5 anni di anticipo rispetto alla scadenza fissata dal Trattato).

**PAC (artt. 38-47)** . Il secondo grande obiettivo realizzato dalla Cee durante questa prima fase è l'adozione di procedure comuni per la fissazione dei prezzi e l'organizzazione dei mercati agricoli.

Minori successi furono ottenuti in questi anni nelle altre due politiche comuni, Trasporti e Concorrenza. Compromesso di Lussemburgo (1966) e prevalenza metodo "compensazioni reciproche"

## 2. Instabilità e allargamento dell'integrazione (1969-1979)

15 agosto 1971 Il Presidente USA Nixon dichiara l'inconvertibilità del dollaro in oro. Fine del Regime a cambi fissi (ma aggiustabili) nato a Bretton Woods nel 1944.

❖ Conferenza dell'Aja (dicembre 1969) I Sei decidono di rilanciare il processo di integrazione prevedendo la realizzazione dell'UEM da attuare in più tappe nell'arco di un decennio.

❖ Rapporto Werner (marzo 1970) Tentativo di compromesso fra "monetaristi" e "strutturalisti", definisce gli elementi indispensabili dell'UEM da raggiungere in un decennio.

❖ Serpente Monetario (marzo 1972, Accordo di Basilea) Primo passo verso la realizzazione di un'area europea di stabilità valutaria (comprendente 9 paesi, i Sei più i nuovi candidati all'adesione: Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca).

### 3. Instabilità e allargamento dell'integrazione (1969-1979)

- ❖ Il Sistema fallì (giugno 1972 prima la Sterlina inglese, poi la Sterlina irlandese e la Corona danese uscirono dal sistema, seguite nel 1973 dalla Lira italiana e nel 1974 dal Franco francese). Molti problemi restano irrisolti.
- ❖ 1° Allargamento Cee (1 gennaio 1973) La Cee passa da Sei a Nove membri. La Norvegia che pure ne aveva fatto richiesta non entra a causa dell'esito negativo di Referendum popolare.
- ❖ Progressi più lenti nella costruzione del mercato europeo
- ❖ 1973-74 Crisi petrolifera, *stagflation*, diversità nelle politiche economiche nazionali, istituzione del FERS (1975), ruolo ed elezione diretta del Parlamento europeo (1979), eletto successivamente per altre 7 volte (1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009, 2014), nascita del Sistema monetario europeo (13 marzo 1979)

## 4. La ripresa del processo di Integrazione (1979-1992)

- E' la fase più lunga in cui la CE deve affrontare molte sfide, 2 nuovi allargamenti, riforma istituzionale, modifiche al bilancio comunitario, contenimento costi della PAC, la caduta dei regimi comunisti e la riunificazione della Germania
- L'avvio di questa fase è segnato dalla nascita del SME e dalla creazione dell'ECU. Esperienza complessivamente positiva.
- 2 allargamenti: 1° gennaio 1981 (2° allargamento) La Grecia diviene il decimo paese della CEE. 1° gennaio 1986 (3° allargamento) I paesi CEE divengono 12 con l'ingresso di Spagna e Portogallo.



## 4. La ripresa del processo di Integrazione (1979-1992)

- Avviate importanti iniziative: riforma bilancio comunitario (risorse proprie e non solo contributi nazionali), necessità di aumentare entrate per fare fronte alle spese della PAC e ingresso nuovi paesi membri, compromesso sui contributi versati da UK.
- Scontro sul bilancio con il Parlamento europeo
- Per i ritardi accumulati nella realizzazione delle 4 libertà fondamentali, la CE pubblica un *Libro Bianco* con un programma specifico di azioni (circa 300 misure) per l'eliminazione di tutte le barriere fisiche, tecniche e fiscali all'interno della CEE da realizzare entro il 31 dicembre 1992.

## 4. La ripresa del processo di Integrazione (1979-1992)

❖ Atto Unico Europeo (AUE) in vigore dal 1° luglio 1987. In base agli obiettivi definiti dal Libro bianco viene realizzata una prima riforma istituzionale della CEE. L'AUE introduce modifiche rilevanti ai Trattati ed alle procedure comunitarie:

- nuovi poteri al PE
- il Consiglio Europeo entra a fare parte delle Istituzioni comunitarie
- estensione delle competenze comunitarie

❖ Con maggiore stabilità dei cambi garantita dallo SME e ripresa crescita economica nella seconda metà anni '80 riprende forza il progetto di costruzione dell'UEM.

❖ Il Consiglio di Hannover (giugno 1988) affida ad un comitato presieduto da Jacques Delors il compito di proporre un piano (Rapporto Delors) per realizzare l'UEM.

## **ATTO UNICO EUROPEO (1986)**

Strumento giuridico che definisce il quadro istituzionale e normativo per il completamento del mercato interno

Elementi innovativi:

- ❖ Principio del “mutuo riconoscimento” delle normative nazionali
- ❖ Estensione del principio di voto a “maggioranza qualificata”
- ❖ Procedura di “cooperazione” e di “parere conforme” per il PE
- ❖ Introduzione del concetto di “sussidiarietà” nel settore ambiente
- ❖ Estensione delle competenze della CE nei settori della salute dei lavoratori, sicurezza, R&S tecnologico, protezione ambiente
- ❖ Creazione della “Politica di coesione economica e sociale”

## 4. La ripresa del processo di Integrazione (1979-1992)

- ❖ La liberalizzazione dei movimenti di capitale (1° luglio 1990) segna l'inizio della prima fase dell'UEM come definita dal Piano Delors del 1989 (tre tappe).
- ❖ Con il finire degli anni '80 si riaccendono le tensioni economiche e politiche, specie dopo il crollo del muro di Berlino, conseguente crollo dei regimi dei paesi dell'Europa dell'Est e riunificazione della Germania.
- ❖ Vertice di Dublino (giugno 1990) per l'avvio di 2 Conferenze intergovernative (una politica ed una economica) che si concludono con il Trattato di Maastricht (febbraio 1992) e la nascita dell'Unione europea fondata su 3 pilastri.

## 5. L'UE e l'avvicinamento all'UEM (1992-1998)

### I Trattato di Maastricht (1992): le novità principali

- ❑ Nascita dell'UE con la CE e sue politiche (primo pilastro)
- ❑ Rafforzamento della Coesione economica e sociale. Istituito un nuovo Fondo di Coesione.
- ❑ Rafforzamento del principio di “sussidiarietà”
- ❑ Programma di attuazione dell'UEM (3 tappe)
- ❑ Attuazione di una Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC, secondo pilastro)
- ❑ Sviluppo cooperazione nei settori della giustizia e affari interni (terzo pilastro)
- ❑ Rafforzamento della dimensione sociale ed istituzione di una Cittadinanza dell'Unione
- ❑ Nuove funzioni attribuite al Consiglio Europeo che diventa organo propulsivo dell'UE
- ❑ Introduzione della procedura di codecisione per il PE

# Il Trattato di Amsterdam (1997): le novità principali

Il Trattato di Maastricht aveva esplicitamente previsto, non avendo potuto affrontare tutti temi relativi alle modifiche da apportare allo stesso, la convocazione di una Conferenza intergovernativa (CIG), avviata ufficialmente nel 1992, per la revisione di alcune delle sue disposizioni.

Dopo meno di anni di negoziati, il Trattato è stato approvato ad Amsterdam con le seguenti novità:

- l'adozione definitiva del Patto di Stabilità e crescita con l'obiettivo di rispettare i limiti di indebitamento pubblico e di correggere rapidamente eventuali deficit eccessivi

## Il Trattato di Amsterdam (1997): le novità principali

- l'approvazione dello SME 2 per i paesi membri non partecipanti all'UEM (paesi *out*)
- un piano di azione per la realizzazione del mercato unico
- la possibilità di avviare forme di cooperazioni più spinte tra gli stati membri, la “cooperazione rafforzata”
- l'inserimento nel trattato CE di un capitolo sull'occupazione
- altre novità riguardanti un rafforzamento della politica dell'ambiente, un più esteso ricorso al voto a maggioranza qualificata, una revisione delle procedure di funzionamento della Commissione europea.

## 6. Verso un nuovo Trattato dell'UE (1999-2009)

L'avvio dell'UEM segna l'inizio dell'ultima fase del processo di integrazione europeo.

Gli avvenimenti più rilevanti di questa fase riguardano:

- i primi 10 anni di vita dell'Euro
- il nuovo allargamento
- l'approvazione del progetto di Costituzione europea (2004) poi respinto da Francia e Olanda
- l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009)

Questi avvenimenti hanno giocato un ruolo nodale nel processo d'integrazione europeo, agendo da stimolo, ma, come vedremo, anche da freno al rinnovamento dei meccanismi di funzionamento delle istituzioni europee. Approfondimento dell'integrazione, ristrutturazione delle principali politiche comuni, riforme istituzionali e percorso finalizzato al varo di una costituzione europea erano i processi da avviare per la costruzione della quinta fase del percorso di integrazione europeo. Così non è stato



## Verso un nuovo Trattato dell'UE (1999-2009)

I primi 10 anni dell'Euro: su questo tema torneremo più dettagliatamente nel capitolo dedicato alla politica monetaria europea.

- L'introduzione dell'UEM ha comportato non solo l'avvio della moneta unica ma anche regole specifiche per la gestione della politica monetaria ed il coordinamento delle politiche economiche nazionali.
- Con l'inizio degli anni 2000, l'Europa sperimenta, anche a causa dell'11 settembre negli USA, un nuovo periodo di rallentamento della crescita e peggioramento dei deficit di bilancio .
- Alcuni paesi membri, a partire dalla Germania, Francia, Portogallo e poi anche Italia si allontanano dalla soglia del 3% del rapporto Deficit/Pil.

## Verso un nuovo Trattato dell'UE (1999-2009)

L'introduzione dell'euro ha rivelato debolezze ed anomalie dell'architettura concepita a Maastricht e solo in minima parte ritoccata ad Amsterdam.

Una prima anomalia: una politica monetaria unica gestita da una istituzione federale, la BCE, mentre la gestione delle politiche economiche e fiscali nell'Eurozona è lasciata nelle mani dei governi dei paesi aderenti, senza attivare contemporaneamente efficaci politiche di controllo e di coordinamento delle loro politiche.

Il secondo elemento di debolezza: conseguente al primo, aumentata divergenza registrata, soprattutto in termini di dinamiche della produttività del lavoro e squilibri delle partite correnti, tra i paesi del Sud Europa (Grecia, Spagna, Portogallo e Italia) e i paesi del Nord Europa (per tutti la Germania)

## Verso un nuovo Trattato dell'UE (1999-2009)

La politica fiscale è sottoposta a regole comuni per garantire stabilità delle condizioni macroeconomiche dell'UEM ed evitare comportamenti indisciplinati

Le regole sono state considerate troppo rigide in una situazione, primi anni 2000, di rallentamento dell'economia mondiale

Alcuni paesi membri si allontanano dai parametri di bilancio (Germania e Francia) ma non vengono sanzionati

Nel 2005 viene introdotto un nuovo accordo per modificare il Patto di stabilità con più attenzione agli obiettivi di medio termine (OMT) per i vincoli di bilancio, alle politiche di bilancio da attivare nei periodi di crescita più elevata rispetto al tasso tendenziale, a vincoli diversi da paese a paese.

## Verso un nuovo Trattato dell'UE (1999-2009)

Nuovi paesi aderiscono all'UEM: Grecia (2001), Slovenia (2007), Malta e Cipro (2008) Slovacchia (2009) e successivamente Estonia (2011), Lettonia (2014) , Lituania (2015).

Avvio della strategia di Lisbona (2000) per favorire la crescita di una economia dinamica fondata sulla conoscenza. Nel 2005 nuova strategia orientata su 2 settori (la crescita economica e l'occupazione)

Nel 2003 entra in vigore il Trattato di Nizza con poche novità per le profonde divergenze emerse nei lavori della Conferenza intergovernativa convocata nel 2000

# Verso un nuovo Trattato dell'UE (1999-2009)

## Il nuovo allargamento

Nel 1993 il Consiglio Europeo aveva fissato i *criteri di Copenaghen* per l'adesione dei Paesi ex Comecon all'UE:

- avere istituzioni stabili e democratiche
- disporre di una economia di mercato funzionante
- aver recepito nelle proprie legislazioni *l'acquis communautaire*

Con l'apertura dei negoziati il Consiglio Europeo decide di avviare una strategia di preadesione rafforzata per assistere i paesi richiedenti a preparare questo evento (con i Programmi PHARE, SAPARD, ISPA) e a partecipare ai programmi comunitari riguardanti le politiche comuni.

## Verso un nuovo Trattato dell'UE (1999-2009)

Nel 2004 , con i referendum tenutisi in tutti i paesi e la successiva ratifica dei Parlamenti nazionali, si conclude l'iter procedurale con l'ingresso di 10 nuovi Paesi membri.

Nel 2007 entrano Romania e Bulgaria.

I livelli di reddito procapite di questi paesi sono di molto inferiori al Pil medio comunitario Occorreranno molti anni prima che questi paesi possano raggiungere le regioni più ricche dell'UE a 15.

L'allargamento rappresenta una sfida anche per l'UE perché richiede una profonda ristrutturazione delle politiche dell'UE (in particolare Pac e Politica di coesione)

# Verso un nuovo Trattato dell'UE (1999-2009)

## Il progetto di Costituzione europeo

Già nel 1999 era apparsa, anche a seguito delle messa sotto accusa da parte del PE della Commissione guidata da Santer e successive dimissioni, la necessità di un riassetto funzionale delle istituzioni della CE.

- Il Consiglio europeo (1999) decide l'avvio di una nuova CIG per la riforma dei Trattati specialmente sui temi della composizione della Commissione, ponderazione voti in Consiglio, estensione del voto a maggioranza qualificata, cooperazioni rafforzate.

- Dopo 10 mesi di negoziato si arriva ad accordo, ratificato con il Trattato di Nizza, che non introduce riforme innovative. L'accordo è stato raggiunto per la composizione della Commissione (1 commissario per Paese sino al raggiungimento del 27 stato membro), riponderazione dei voti in Consiglio e verifica assunzione decisioni da parte del 62% della popolazione dell'UE, redistribuzione dei seggi in Parlamento (732), passaggio al voto a magg. qualificata per 30 materie.

## Verso un nuovo Trattato dell'UE (1999-2009)

### Il progetto di Costituzione europeo (2)

Il Consiglio europeo di Laeken (dicembre 2001) convoca una Convenzione sul futuro dell'Europa per riformare la struttura dell'UE ed il gruppo di lavoro formatosi inizia ad elaborare un progetto di Costituzione Europea che sarà approvato, dopo 17 mesi di dibattiti, nel dicembre 2003.

I compromessi adottati per l'approvazione di questo testo hanno scontentato tutti (mantenimento della regola di Nizza fino al 2009 e poi riduzione dei Commissari da 25 a 15, nuova ponderazione dei voti con rappresentanza del 60% della popolazione, presidenza semestrale rotante, ridimensionamento ruolo Presidente della Commissione)

Nel 2004 il Consiglio Europeo, dopo faticosi negoziati, approva il testo del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.



## Verso un nuovo Trattato dell'UE (1999-2009)

I referendum indetti successivamente in Francia ed Olanda bocciano il progetto, nonostante altri 15 paesi dell'UE lo avessero già ratificato, dando un segnale forte del malcontento e della scarsa comprensione dei cittadini europei per una costituzione europea.

Nuova CIG (2007) con compiti di elaborare una nuova e più sintetica bozza di trattato che verrà approvato nel Consiglio Europeo di Lisbona (dicembre 2007).

L'Irlanda boccia il Trattato di Lisbona (giugno 2008) mentre la gran parte dei Paesi lo approva (con eccezione di Polonia e Rep. Ceca che rinviando la loro decisione all'approvazione del Trattato da parte dell'Irlanda).

Nel secondo referendum (ottobre 2009) l'Irlanda lo approva ed il Trattato entra in vigore il 1 dicembre 2009.

# Verso un nuovo Trattato dell'UE (1999-2009)

## Le novità del Trattato di Lisbona

Il trattato modifica solo in parte l'architettura istituzionale dell'Unione europea:

- viene abolita la suddivisione dell'UE in tre pilastri
- nuovo potere di iniziativa popolare (1 milione di firme)
- la codecisione è la procedura decisionale ordinaria del Parlamento e del Consiglio
- mantenimento del voto all'unanimità solo per temi di grande rilevanza politica (fiscalità e difesa)
- dal 2014 per maggioranza qualificata necessario il voto del 55% degli Stati membri ed il 65% della popolazione europea
- nominato l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza , che è anche Vice Presidente della Commissione

# Verso un nuovo Trattato dell'UE (1999-2009)

## Le novità del Trattato di Lisbona

- modifica della composizione del PE: il numero dei deputati europei non può essere superiore a 751 (750 più il presidente) e nessun paese membro può avere meno di 6 o più di 96 deputati.
- la BCE diviene Istituzione dell'Unione
- riaffermato l'obiettivo della promozione di un elevato livello di occupazione
- due obiettivi prioritari in Europa: difesa dell'ambiente e sviluppo sostenibile
- Il Trattato rafforza il ruolo dei Parlamenti nazionali nel valutare le proposte di legge della CE
- Il Trattato prevede che uno Stato membro possa decidere, se lo desidera, di ritirarsi dall'Unione Europea, e stabilisce le condizioni applicabili in tale caso

## La crisi finanziaria e la nuova governance economica dell'Unione Europea (2010-2015)

La crisi ha avuto un impatto drammatico sull'economia dei paesi dell'UE con conseguente caduta della produzione nei principali paesi avanzati (di oltre il 5% nel 2009), forte flessione degli investimenti e dell'export, perdita dei posti di lavoro e crescita dell'indebitamento pubblico

L'intervento dell'UE ha interessato tre diverse aree della governance economica:

- un piano di salvataggio per i paesi euro in difficoltà con l'attivazione nel 2010 di un Meccanismo europeo per la stabilità finanziaria (*European Financial Stability Mechanism*, EFSM) con una dotazione di 60 miliardi garantiti dal budget dell'Unione e un Fondo europeo per la stabilità finanziaria (*European Financial Stability Facility* EFSF), con una dotazione di 440 miliardi con garanzie date dai paesi membri dell'UEM

# La crisi finanziaria e la nuova governance economica dell'Unione Europea (2010-2015)

Nel 2012, a seguito dell'aggravarsi della situazione di crisi i due fondi sono stati sostituiti dal Fondo europeo di stabilità (*European Stability Mechanism, ESM*), conosciuto anche come Fondo salva Stati, con un capitale di 700 miliardi di euro

- la riforma del sistema europeo di vigilanza, approvata dall'UE nel 2009 sulla base delle raccomandazioni formulate dal Comitato de Larosière istituito per rafforzare i meccanismi europei di vigilanza e ristabilire la fiducia nel sistema finanziario

La riforma, diventata operativa nel 2011, ha riguardato l'istituzione di un Comitato europeo per il rischio sistemico (*European Systemic Risk Board, ESRB*), con funzioni di sorveglianza macroprudenziale e l'istituzione di un Sistema europeo di supervisione finanziaria (*European System of Financial Supervision, ESFS*), con funzioni di sorveglianza microprudenziale.

# La crisi finanziaria e la nuova governance economica dell'Unione Europea (2010-2015)

- il coordinamento delle politiche economiche dei paesi membri.

L'UE, spinta per quanto accaduto in Grecia ad intervenire per prevenire crisi di insolvenza e possibili rischi di contagio tra sistemi bancari e finanziari fortemente interdipendenti, ha avviato una riforma della *governance europea* nell'Eurozona e nell'UE incentrata su:

- *Semestre europeo* (2010)

- *Patto Euro Plus* (2011)

- *Six Pack* (dicembre 2011), per il rafforzamento del PSC

- *Two Pack*, procedure sorveglianza dei deficit eccessivi per i paesi dell'area dell'euro

- *Fiscal Compac* o Patto di Bilancio (2013), entrato in vigore con il Trattato intergovernativo sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'UEM (con l'esclusione della Gran Bretagna e della Repubblica Ceca) con l'obiettivo di rafforzare quanto già contenuto nel PSC e le procedure correttive previste per deficit eccessivi introdotte con il *Six-Pack*.

# La crisi finanziaria e la nuova governance economica dell'Unione Europea (2010-2015)

Le criticità emerse nella nuova *governance europea*:

-l'Unione si è trovata di fronte alla crisi finanziaria priva di un sistema efficace di intervento dal quale trarre indicazioni e strumenti necessari per aiutare gli Stati in difficoltà e per assicurare la sorveglianza e il coordinamento delle loro politiche economiche. Le decisioni assunte dalle istituzioni europee in termini di nuova governance economica non hanno prodotto gli effetti sperati.

Salvo poche eccezioni, i paesi dell'euro, in conseguenza delle nuove regole introdotte che hanno fatto perno principalmente sull'attivazione di misure di *austerità* e di contenimento della spesa, hanno sperimentato un rallentamento delle loro economie, e alcuni paesi (Spagna, Italia, Grecia) anche tassi di crescita negativi, aumento dei debiti pubblici, forte incremento della disoccupazione ed elevati deficit delle partite correnti.

# La crisi finanziaria e la nuova governance economica dell'Unione Europea (2010-2015)

- la sottovalutazione di una crisi che ha colpito i paesi dell'euro in condizioni molto divergenti tra di loro.

I ritardi accumulati negli anni precedenti dai paesi meno virtuosi, in termini di divari salariali, produttività del lavoro, competitività dei sistemi produttivi rispetto ai paesi più virtuosi, hanno giocato un ruolo decisivo nel rendere più incisive e costose le conseguenze delle severe politiche di bilancio imposte dall'UE e nell'allungare i tempi di recupero necessari a fare ripartire la crescita.

- imporre le stesse regole e le stesse procedure per la risoluzione delle crisi porta a risultati non solo insoddisfacenti ma del tutto controproducenti perché tendono a fare aumentare le divergenze all'interno dell'area.

Il ricorso alle stesse regole di bilancio sarebbe stato molto meno incisivo, e quindi sicuramente più condivisibile, se l'UE avesse accompagnato le misure restrittive introdotte dal rafforzato PSC con una politica proattiva rivolta a favorire gli investimenti produttivi e la crescita economica



# La crisi finanziaria e la nuova governance economica dell'Unione Europea (2010-2016)

- le regole europee introdotte nel periodo 2010-2013 non sono facili da rispettare, offrono diverse possibilità di mediazione ed interpretazione da parte delle istituzioni europee chiamate ad applicarle (Commissione e Consiglio in particolare).

Gli elementi di maggiore flessibilità introdotti dal nuovo PSC: la valutazione di circostanze eccezionali per l'allontanamento dai parametri e di fattori significativi di cui tenere conto prima dell'apertura di una procedura per deficit eccessivo; la maggiore attenzione richiesta alla Commissione nel valutare i motivi che hanno determinato comportamenti non conformi alle regole.

L'accertamento dell'esistenza di queste condizioni non è impresa facile perché necessita di sofisticate elaborazioni da parte della Commissione, di ipotesi relative alle dinamiche delle macrovariabili prese a riferimento per i modelli previsivi che possono portare a risultati molto diversi o creare ritardi nell'assunzione delle decisioni o, comunque, essere rimessi in discussione in sede deliberativa da parte del Consiglio (seppure a maggioranza qualificata).

# La crisi finanziaria e la nuova governance economica dell'Unione Europea (2010-2015)

-l'architettura dell'UEM è rimasta incompleta. Se non si procede a completare l'UEM dotandola di tutti gli aspetti fondamentali per il suo finanziamento, resterà una unione imperfetta nella quale gli Stati membri continueranno a crescere in maniera divergente e a mantenere l'autonomia nelle politiche economiche nazionali.

Per muovere l'UEM in direzione del suo completamento è necessario realizzare:

- l'Unione bancaria e dei mercati dei capitali
- attuare l'Unione fiscale
- introdurre un bilancio unico dell'Eurozona per la condivisione dei crediti e dei debiti
- avviare politiche comuni nei settori strategici per la competitività europea

## Verso l'Unione politica ?

1. La crisi dell'UEM segna la fine del metodo funzionalista su cui si sono costruiti i primi passi del percorso di integrazione dell'Europa, l'avanzamento graduale del processo di integrazione avviene attraverso un più stretto coordinamento delle politiche degli Stati membri nei settori chiave dell'economia.

Il metodo funzionalista è sempre più sostituito dal metodo intergovernativo (dai Trattati di Maastricht e Lisbona all'Euro Plus, al Meccanismo europeo di stabilità, al Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'UEM), da accordi tra Stati reciprocamente vincolanti ma basati sulla cooperazione volontaria e che non richiedono il ricorso a modifiche dei Trattati istitutivi dell'Unione europea.

Prevalgono modelli di integrazione *à la carte* o *a geometria variabile*, dove ogni Stato membro può semplicemente differire nel tempo la sua adesione o decidere di non aderire (*opting out*)

## Verso l'Unione politica ?

2. Si registra una sfiducia crescente dei cittadini europei nei confronti dell'UE e delle politiche di *austerità* imposte ai paesi con disavanzi e debiti eccessivi.

L'UEM, nata per dare stabilità alla moneta unica e per stabilizzare il mercato finanziario europeo, ma senza uno Stato a cui rendere conto e senza un governo delle politiche europee (con poteri e risorse fiscali adeguate), non può reggere a lungo e il fallimento nelle politiche europee di gestione del debito è il fallimento del progetto di una Europa unita.

Solo attraverso una maggiore partecipazione e condivisione degli obiettivi che l'UE intende perseguire nei prossimi anni, un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e del PE nelle decisioni dell'UE sarà possibile costruire un modello di integrazione e di solidarietà sociale che si avvicini nel tempo all'Unione politica.

## Verso l'Unione politica ?

3. l'UE non si salva se si ferma, arretra o se lascia che qualche Stato membro, e in particolare i paesi che sono entrati nell'euro ma che si trovano in difficoltà nel restarvi, abbandoni la casa europea.

La globalizzazione dei mercati, la presenza di nuovi paesi emergenti, i cambiamenti intervenuti nella geopolitica mondiale, i fenomeni migratori e le guerre che stanno sconvolgendo le periferie dell'Europa restringono i margini di manovra dei governi nazionali, svuotano di significato la difesa della sovranità nazionale.

Il percorso verso l'Unione politica, come avvenuto per tutte le grandi realizzazioni ottenute dall'UE (l'unione doganale, il mercato interno, l'unione economica e monetaria) non è immaginabile in tempi rapidi ma potrà realizzarsi solo se portato avanti per fasi successive, di cui è difficile oggi immaginare la cadenza temporale, ma i cui progressi negli obiettivi da realizzare dovranno essere ben visibili e comprensibili ai cittadini europei per ottenere il consenso necessario a muovere per verso fasi successive di maggiore integrazione.