

ALL'ATTACCO CONTRO I MULINI A VENTO CON MERKOZY

Perché l'accordo intergovernativo
non risolverà la crisi europea

Il processo

Al Consiglio europeo del 9 dicembre 2011 gli sforzi promossi dalla Germania per raggiungere un accordo sulle modifiche al trattato, finalizzate a inasprire le norme sulla disciplina fiscale, sono stati bloccati dal Regno Unito. Di conseguenza, è stato istituito un gruppo di lavoro ad hoc sull'euro con l'incarico di elaborare entro la fine di gennaio un accordo internazionale sulla stabilità fiscale e il coordinamento economico da sottoporre a una speciale riunione del Consiglio europeo fissata al 30 gennaio 2012. Il gruppo di lavoro era composto da rappresentanti dei 26 Stati membri; il Regno Unito ha deciso di non partecipare ma ha mantenuto uno status di osservatore, assieme ai rappresentanti della Commissione, della Banca centrale europea e del Parlamento europeo. La Conferenza dei presidenti del Parlamento ha nominato come suoi rappresentanti Roberto GUALTIERI (S&D), Elmar BROK (EPP) e Guy VERHOFSTADT (ALDE) e Daniel COHN-BENDIT (V) come supplente.

Il gruppo di lavoro sull'euro si è riunito quattro volte e ha trasmesso un progetto di accordo a una riunione intergovernativa dei ministri delle Finanze tenutasi il 23 gennaio sotto la presidenza di Jean-Claude JUNCKER. Anche i rappresentanti del PE hanno partecipato a tale riunione, a seguito della quale JUNCKER ha elaborato un progetto rivisto destinato all'esame del Consiglio europeo del 30 gennaio. Dopo la sua adozione il 30 gennaio da parte di 25 Stati membri - avendo la Repubblica Ceca deciso di non firmarlo come la Gran Bretagna - l'accordo sarà sottoposto alla ratifica dei parlamenti nazionali ed eventualmente in taluni casi mediante referendum.

La soluzione sbagliata al problema sbagliato

L'economia europea è con l'acqua alla gola. La crescita è ferma e la disoccupazione è in aumento. I mercati finanziari, spaventati dai livelli del deficit e del debito di alcuni Stati membri, hanno fatto salire il costo dei prestiti a livelli che rendono impossibili una sana gestione finanziaria e la ripresa economica.

Ma il principale problema dell'economia europea è la sua gestione catastrofica da parte dei leader dell'UE, caratterizzata da indecisioni, ritardi e analfabetismo economico.

L'accordo internazionale (AI) è l'ultimo episodio di questa triste saga:

- il 99% del suo contenuto avrebbe potuto essere realizzato (e in gran parte è già stato fatto) mediante atti legislativi ordinari dell'UE;
- il rimanente 1% è probabilmente illegale;
- nulla di tutto ciò è comunque necessario, in quanto non risponde ai reali problemi dell'economia europea.

All'attacco contro i mulini a vento

La gestione della crisi economica e dei problemi del debito sovrano da parte dell'UE si basa su una comprensione dell'economia fundamentalmente sbagliata. La Cancelliera Merkel e il Commissario Rehn paiono credere che il problema dell'Europa sia da ricercare nell'indisciplina fiscale. I fatti ci dimostrano che le cose non stanno così.

Prima del crollo del settore finanziario del 2008, in media i deficit di bilancio della zona euro erano inferiori allo 0,6% del PIL. Il debito pubblico si situava al 69% ed evidenziava un calo costante verso l'obiettivo di un massimo del 60%. Quello che ha sconvolto i bilanci degli Stati membri è stato il costo del salvataggio delle banche e la recessione provocata dal crollo globale del settore finanziario. Alcuni degli Stati membri che sono alle prese con i problemi più gravi, quali la Spagna e il Portogallo, avevano prima del 2008 una situazione di bilancio più solida della stessa Germania.

Quindi, tranne rare eccezioni quali la Grecia nel decennio fino al 2009, i problemi della zona euro non riguardano assolutamente l'indisciplina fiscale. I deficit di bilancio elevati sono senza ombra di dubbio la conseguenza della recessione e della mancata crescita, pertanto la grossa sfida consiste nel trovare il modo di rilanciare la crescita. La disciplina fiscale è sicuramente essenziale, ed esistono già regole severe a livello europeo. La storia dimostra che i Socialisti e Socialdemocratici si sono schierati in prima linea per la responsabilità fiscale. Ma il problema più urgente ora è la minaccia della stagnazione economica o di una nuova recessione.

Il fatto tragico è che le dissennate politiche di austerità del centro-destra prevalente in Europa uccideranno la crescita senza riportare sotto controllo i deficit, perché quando l'economia perde colpi, come sta facendo l'Europa sotto la Merkonomics, i deficit di bilancio aumentano, non diminuiscono.

Nonostante la delegazione del Parlamento europeo abbia ottenuto miglioramenti all'Accordo giuridici o istituzionali sostanziali - vedere allegato - il gruppo di lavoro dell'Eurogruppo ha rifiutato di riprendere gli emendamenti del Parlamento volti a:

- ***fare in modo che le norme sul debito e il deficit lasciassero spazio a politiche anticicliche;***
- ***istituire rapidamente un fondo per il ripianamento del debito, corredato di una tabella di marcia verso un sistema più ampio di euroobbligazioni, al fine di far scendere il proibitivo costo dei prestiti e ripristinare la fiducia dei mercati finanziari;***
- ***impegnare le parti contraenti ad adoperarsi per realizzare un sistema europeo comune d'imposta sulle transazioni finanziarie allo scopo di ripianare i deficit di bilancio senza tagliare la spesa pubblica;***
- ***impegnare le parti contraenti a esaminare in modo costruttivo le proposte della Commissione relative all'emissione di obbligazioni per il finanziamento di progetti al fine di accrescere gli investimenti.***

Di conseguenza, l'AI non contiene misure destinate a promuovere la crescita o la solidarietà. Eppure, ciò che l'Europa deve fare con la massima urgenza è:

- ridurre i costi del servizio del debito sovrano;
- ripristinare la crescita e i posti di lavoro, il che non è possibile senza rilanciare la domanda nelle economie più forti e senza una strategia più credibile di adeguamento fiscale nel medio periodo.

Nel lungo termine, il problema fondamentale della zona euro non è dato dai deficit di bilancio ma dagli squilibri commerciali e dal mancato superamento del divario di produttività tra le economie più forti e quelle più deboli.

Il modo di affrontare queste sfide non è un segreto. Il gruppo S&D ha indicato in modo dettagliato come ciò sia possibile¹ e un coro sempre più ampio di voci, che va dal FMI e dall'OCSE fino a commentatori di primo piano e persino all'agenzia di rating Standard & Poors, condividono la nostra opinione secondo cui il rilancio della crescita deve costituire la principale priorità.

Purtroppo l'AI cerca di portare l'Europa nella direzione opposta. Per fortuna, si rivelerà completamente inefficace.

¹ *A Fair Way Out of the Crisis (Una via d'uscita equa dalla crisi).*

L'approccio intergovernativo – antidemocratico, inefficace e fautore di divisioni

Oltre ai suoi errati obiettivi programmatici, l'AI rappresenta un attacco al metodo comunitario e all'obbligo di rendiconto democratico.

Il trattato stabilisce (articolo 5 del TFUE) che gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche "**nell'ambito dell'Unione**". Pertanto l'intera iniziativa dell'AI, cioè il tentativo di coordinare la politica economica al di fuori dell'Unione, è di dubbia legittimità.

Non si tratta di puntiglio giuridico. Il metodo comunitario comporta un approccio comune, un metodo di lavorare insieme e di superare le divergenze, che garantisce che sia dato il giusto peso agli interessi di tutti gli Stati membri, siano essi piccoli o grandi, ricchi o poveri, a governo di destra o di sinistra. Questo metodo costituisce la base su cui è stata edificata l'Unione. Ha retto alla prova del tempo e non dovrebbe essere messo da parte in modo opportunistico per le pressioni di politica interna in alcuni degli Stati membri più grandi.

Nel caso dell'AI, è evidente in ogni fase del processo che si tratta di un progetto franco-tedesco. Per il resto, Merkel & Sarkozy hanno puntato loro una pistola alla tempia mettendoli in guardia dalle terribili conseguenze, tra cui l'esclusione dal Meccanismo europeo di stabilità², se non si fossero messi in riga.

Inoltre l'AI minaccia di compromettere l'unità dell'Unione creando una spaccatura tra paesi aderenti e paesi non aderenti e creando partecipanti di prima classe e di seconda classe: la richiesta dei paesi non membri dell'Euro - appoggiata dal PE - di avere un ruolo definito nei summit informali si è tradotta in un compromesso non soddisfacente, che permette loro di partecipare ad alcune ma non a tutte le discussioni degli Euro summit. In virtù dei trattati, l'UEM riguarda tutti gli Stati membri e quelli che non hanno ancora aderito devono avere pari voce in capitolo nel coordinamento delle politiche.

L'approccio intergovernativo aggira inoltre l'obbligo di rendiconto dinanzi al Parlamento. L'AI cerca di legiferare nuovamente su questioni già regolamentate dall'UE, senza però il controllo del Parlamento.

Infine l'approccio intergovernativo si dimostrerà inefficace in quanto tutte le decisioni richiedono l'unanimità e poiché occorrono istituzioni in grado di applicare i principi sanciti dall'accordo. Questa debolezza è evidente in ogni pagina dell'AI che da un lato "invita" le istituzioni dell'UE a porre mano all'applicazione delle sue disposizioni, sebbene in quanto trattato non-UE non abbia

² Cfr. il considerando 23 dell'accordo internazionale: "SOTTOLINEANDO l'importanza del trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità, elemento di strategia globale per rafforzare l'unione economica e monetaria e RILEVANDO che la concessione di aiuti nel quadro dei nuovi programmi a titolo del meccanismo europeo di stabilità sarà subordinata, a decorrere dal 1° marzo 2013, alla ratifica del presente trattato da parte della parte contraente interessata e, alla scadenza del periodo di recepimento di cui all'articolo 3, paragrafo 2, al rispetto delle disposizioni del presente articolo.

alcun diritto di fare, e dall'altro ignora semplicemente il problema di come far attuare le sue disposizioni o renderle vincolanti.

Che cosa prevede l'AI?

Gli aspetti cardine dell'AI sono racchiusi nei seguenti quattro articoli:

- Gli **articoli 3, paragrafo 1, e 4** fissano norme sui deficit e sul debito. Questi duplicano in gran parte il Patto di stabilità e di crescita, quale modificato dal pacchetto di sei regolamenti adottati dal Parlamento lo scorso settembre, ma l'articolo 3, paragrafo 1, impone un massimale ai deficit di bilancio "strutturali" pari allo 0,5% del PIL³ che la normativa UE fissa all'1%.
- L'**articolo 3, paragrafo 2**, obbliga le parti contraenti a recepire nell'ordinamento nazionale, preferibilmente a livello costituzionale, le norme di cui all'articolo 3, paragrafo 1, e a istituire un "meccanismo di correzione" che entrerà automaticamente in vigore quando le parti si discostano dagli obiettivi di cui all'articolo 3, paragrafo 1.
- L'**articolo 8** pretende di attribuire alla Corte di giustizia europea la giurisdizione di far applicare l'articolo 3, paragrafo 2, e di imporre una penalità dell'1% del PIL alle parti contraenti che ignorino una sentenza in tal senso. Ovviamente si tratta di un'assurdità costituzionale pretendere che un accordo che esula dall'UE e concluso da un gruppo ristretto di Stati membri possa attribuire poteri o affidare incarichi alla Corte di giustizia. Il PE e molti Stati membri hanno espresso serie preoccupazioni circa la legittimità di tale articolo.
- L'**articolo 12** prevede che si svolgano vertici informali sull'euro almeno due volte all'anno e che il presidente sia nominato dalle parti contraenti della zona euro.

Grazie al ruolo energico svolto dai rappresentanti del PE nelle discussioni del gruppo di lavoro ad hoc sull'euro, l'AI è **legalmente e istituzionalmente** molto meno dannoso di quanto avrebbe potuto essere. Sono state introdotte importanti migliorie, come si legge nell'allegato. Ma le proposte del Parlamento volte a correggere i punti deboli chiave della politica economica contenuta nell'accordo sono stati tutti respinti.

Il verdetto finale può essere lasciato a uno dei partecipanti diplomatici (di cui taceremo il nome):

"Questo accordo è un mostro. Siamo riusciti a smussarne i denti, ma resta un mostro".

Le prossime mosse - vincere il dibattito più ampio

Il 30 gennaio 25 Stati membri hanno adottato l'IA, ora ufficialmente chiamato "Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e Governance nell'Unione economica e monetaria". Ora, dovrà essere ratificato dalle parti contraenti. Alcune di loro, quali Irlanda, potrebbero sottoporlo a referendum,

³ In taluni casi dell'1% per gli Stati membri il cui debito pubblico si situa ben al di sotto del 60% del PIL.

il cui esito è estremamente incerto. In altri paesi, quali Danimarca e Finlandia, si registra un'importante opposizione politica interna, tra cui, in Finlandia, tra le fila dei socialdemocratici.

E in Francia, François Hollande si è impegnato, in caso di vittoria alle elezioni presidenziali, a rinegoziare l'accordo.

Quindi vi è ancora una grande battaglia politica da combattere. Proprio perché l'AI costituisce una sfida ai valori fondamentali del gruppo S&D, esso rappresenta anche un'importante opportunità per spiegare ai cittadini europei in che modo la nostra visione dell'Europa differisca radicalmente da quella dei politici attualmente al potere. Le nostre campagne e la nostra comunicazione devono sottolineare che noi siamo:

- **contrari** all'approccio intergovernativo
- **favorevoli** al metodo comunitario
- **favorevoli** a un'Europa più democratica
- **favorevoli** ad una visione economica più ampia, che associ una solida politica di bilancio a crescita sostenibile, posti di lavoro e inclusione sociale.

Il Consiglio europeo del 30 gennaio - rispondendo al criticismo crescente, non solo proveniente dai Socialdemocratici ma sempre più forte anche dalle imprese, organizzazioni internazionali, economisti indipendenti - alla fine ha adottato una Dichiarazione d'impegni volti a favorire la crescita. Ma la Dichiarazione è priva di misure concrete. Poiché la battaglia su tale Accordo continua, l'attenzione indefessa dei socialdemocratici e dei progressisti deve concentrarsi su un'azione europea coordinata volta a ristabilire crescita ed occupazione, in particolare per fronteggiare gli sconcertanti livelli di disoccupazione giovanile in molti Stati membri.

Segretariato del Gruppo S&D
Gennaio 2012

ANNEX

ALTRI ARTICOLI IMPORTANTI - E L'IMPATTO DEL PE

L'articolo 6 è un passo utile verso un'emissione di titoli più coordinata che si renderà necessaria con l'adozione delle euroobbligazioni dell'UE.

L'articolo 7 impone alle parti contraenti di votare in blocco in seno al Consiglio, il che significa che quando la Commissione presenterà proposte o raccomandazioni relative a una violazione della procedura per i disavanzi eccessivi, esse si impegnano a sostenerle in seno al Consiglio a meno che una maggioranza qualificata non sia contraria.

L'articolo 13 presuppone che il PE e i parlamenti nazionali organizzino "una conferenza dei rappresentanti delle commissioni competenti a livello dei parlamenti nazionali e delle pertinenti commissioni del PE" per discutere le questioni comprese nell'IA. Sebbene quest'articolo si riferisca al Protocollo 1 del trattato, tale protocollo non attribuisce agli Stati membri il potere di decidere su tali materie, tanto meno a un gruppo ristretto di Stati membri che agisce al di fuori del quadro dell'UE.

L'articolo 14 afferma che l'AI sarà ratificato dalle parti contraenti conformemente al loro dettato costituzionale; che entrerà in vigore il 1° gennaio 2013 (o anteriormente, se 12 membri aderenti all'euro l'hanno ratificato); e che si applica a tutti i membri aderenti dell'euro che l'hanno ratificato, nonché ai membri non aderenti che hanno dichiarato la loro intenzione di assoggettarsi in toto o parzialmente agli articolo 3-11^{4,5}.

L'articolo 15 stabilisce che qualsiasi altro Stato membro può aderire all'AI, se tutti i membri esistenti sono d'accordo.

L'articolo 16 impegna le parti contraenti a prendere misure, entro cinque anni, per integrare l'essenza dell'AI nella normativa dell'UE. Si tratta di un compromesso raggiunto in risposta alla richiesta del PE per una clausola di caducità. Il suo valore consiste nel fatto che l'articolo sottolinea che l'AI è una soluzione temporanea. L'aspetto negativo per noi è che in teoria potrebbe impegnare 26 Stati membri a sostenere normative dell'UE cui il gruppo S&D è fortemente contrario.

L'intero AI è costellato da dubbi di legittimità. Ad esempio, l'articolo 3, paragrafo 1, l'articolo 3, paragrafo 2, e l'articolo 5 affidano compiti alla Commissione; com'è possibile tutto ciò in un trattato che si colloca al di fuori della normativa UE?

L'articolo 9 prevede la creazione di un meccanismo per il coordinamento della politica economica al di fuori dell'UE; la proposta del PE di mettere in chiaro che tale coordinamento deve essere condotto nell'ambito del semestre europeo e conformemente agli obiettivi di Europa 2020 è stata respinta. Ciò significa altresì che il coordinamento previsto non avrà alcun controllo da parte del Parlamento. Analogamente, il PE ha proposto che il coordinamento delle riforme delle politiche

⁴ O la cui deroga o esenzione dalla partecipazione all'UEM è abrogata.

⁵ L'articolo 12 sui vertici euro si applica a tutti i membri aderenti all'euro a prescindere dalla ratifica.

economiche nazionali, previsto all'articolo 11, debba svolgersi all'interno dell'UE, ma l'AI respinge questa proposta a favore di una formulazione più debole e ambigua.

L'impatto del Parlamento

Nella sua risoluzione del 18 gennaio sull'AI⁶, il PE ha espresso a schiacciante maggioranza il suo profondo scetticismo nei confronti dell'AI e ha appoggiato gli emendamenti radicali proposti dai suoi rappresentanti.

I rappresentanti del PE, sostenuti da una solida maggioranza in seno al PE e dando prova di unità, sono riusciti ad avere un impatto sostanziale sull'AI, almeno per quanto riguarda i molti problemi istituzionali e giuridici contenuti nei primi progetti di accordo.

Un importante successo riguarda la serie dei paralleli obiettivi fiscali, procedure e definizioni nei primi progetti dell'AI che riguardavano aspetti identici a quelli sanciti dal Patto di stabilità e di crescita. Le continue pressioni esercitate dal PE hanno permesso che tali obiettivi, procedure e definizioni fossero in gran parte allineate con la normativa dell'UE nel progetto finale, tranne che per il nuovo massimale per il deficit strutturale (0,5% del PIL rispetto all'1% del PSC).

Tra gli altri successi, il PE è riuscito a far passare un emendamento che garantisce che l'attuazione del trattato avverrà mediante normativa dell'UE nonché l'impegno a cercare di integrare pienamente entro 5 anni le disposizioni del trattato nella normativa UE. Il PE si è opposto con successo alle proposte di cooperazione interparlamentare che avrebbero ridotto il ruolo del PE, ottenendo una formulazione di compromesso che non è completamente soddisfacente ma rispetta ampiamente le disposizioni del trattato.

⁶ [Conclusioni del Consiglio europeo dell'8-9 dicembre 2011 su un progetto di accordo internazionale relativo ad un'Unione di stabilità fiscale.](#)