

UNIVERSITA' DI BARI  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

**MODULO 18**

**La politica economica dell'austerità dopo il 2011**

Vedi anche: Triulzi, *Le politiche economiche dell'Unione Europea*, Mondadori 2016, pp.103.115;  
Tsoukalis, *In defence of Europe*, Oxford U.P., 2016, pp. 55-114

**CORSO DI POLITICHE ECONOMICHE EUROPEE**

**2019-20**

**Prof. Gianfranco Viesti**

# Le risposte alla crisi in Europa

Man mano che la crisi dispiega i suoi effetti si sono evidenziati i limiti della costruzione europea, causati non solo dall'assenza di crescita economica, ma anche dalla mancanza di una solida *governance*.

Sotto lo stimolo dell'emergenza e la pressione dei mercati, si è intervenuti con:

- politiche di supporto ai paesi in difficoltà
- cambiamenti nelle regole

L'indirizzo principale è stato quello di promuovere politiche basate sull'austerità nei bilanci pubblici.

# Le principali misure europee

Gli interventi hanno seguito una logica che è stata definita «prolunga e fingi» (Tooze 2018), «too little, too late».

L'Europa è entrata in un regime di emergenza, non definito da un singolo attore ma da un insieme di attori (Consiglio, Commissione, Stati Membri), con un ruolo fondamentale della Germania. L'aggiustamento non è stato europeo, ma è stato scaricato prevalentemente sui singoli Stati Membri

L'insieme delle misure adottate è stato progressivo, ma in ritardo rispetto agli eventi; estremamente complesso; è in parte ancora in corso. Ed ha risolto solo in parte i problemi pre-esistenti alla crisi ed emersi con la crisi.

# Le principali misure europee

L'insieme delle misure adottate è molto complesso, perché l'Europa è un'istituzione unica al mondo e perché sono state adottate e poi più volte riviste e integrate.

## **Hanno riguardato:**

1. Interventi di sostegno ai paesi in difficoltà
2. Le nuove regole macroeconomiche (modulo 18)
3. L'azione della banca centrale europea
4. L'unione bancaria (modulo 19)

# **1. Il sostegno ai paesi in difficoltà**

Nel 2010 vengono creati:

- l'*European Financial Stabilization Mechanism* (EFSM)
- l'*European Financial Stability Facility* (EFSF).

I due meccanismi sono finalizzati al sostegno finanziario degli Stati membri in difficoltà per cause eccezionali e al di fuori del loro controllo (inizialmente al massimo 60 miliardi di euro per l'EFSM e 440 miliardi di euro per l'EFSF).

Dal 1° luglio 2013 i fondi vengono sostituiti dall'ESM (European Stabilization Mechanism) (cosiddetto "Fondo Salva Stati"), con capitale sottoscritto per 700 miliardi di euro, che avrà durata permanente.

È un fondo intergovernativo, non comunitario, basato in Lussemburgo.

Dopo una fase iniziale di stasi, l'ESM si sblocca perché la Corte Costituzionale tedesca respinge un ricorso contro la ratifica del trattato che istituiva tale fondo.

### **Principali vantaggi dell'ESM:**

- la capacità di erogazione non dipende da quali paesi chiedono aiuto
- le passività non rappresentano debito per gli Stati membri
- per bloccare una decisione serve il 15% del capitale, quindi si riduce il rischio di boicottaggio da parte di piccoli Stati membri



## **Interventi effettuati con programmi di assistenza**

**Grecia** (maggio 2010) **110 miliardi**

(cifra enorme viste le dimensioni del paese)

**Irlanda** (novembre 2010) **86 miliardi**

(obbligata dalla BCE a salvataggio pubblico delle banche)

**Portogallo** (maggio 2011) **7,8 miliardi**

**Grecia** (2012 secondo programma) **130 miliardi**

**Grecia** (agosto 2015 terzo programma) **86 miliardi**

Irlanda e Portogallo sono uscite dai programmi, così come Cipro (10 miliardi nel 2013) e Spagna (linea di credito di 100 miliardi per ricapitalizzare le banche).

Ma l'assistenza finanziaria è accompagnata da programmi di "riforme" imposti ai paesi beneficiari

Partecipa anche il Fondo Monetario Internazionale, sia nell'assistenza finanziaria che nella sorveglianza dei programmi

Nasce la Troika: Commissione Europea, BCE, FMI.

La Commissione non delibera finanziamenti (che sono intergovernativi), ma viene chiamata a ruolo di sorvegliante

I programmi hanno la finalità di ripristinare la sostenibilità fiscale, ma anche di accrescere la “competitività”.

Sono quindi accompagnati da lunghe e dettagliate liste di “riforme strutturali” che devono essere adottate (e vengono sorvegliate).

Nel primo programma greco ci sono misure molto dure, punitive e economicamente irrealistiche, per “dare l’esempio”.

Paesi con programmi perdono notevolmente sovranità (come paesi in via di sviluppo con programmi FMI).

Classi dirigenti devono applicare misure decise altrove; dai governi di altri paesi europei.

Parlamento e cittadini perdono potere.

Programmi “rigidi” tengono scarsamente in conto specificità nazionali.

Con questi interventi i flussi di finanziamento ufficiali sostituiscono quelli privati.

Le risorse consentono il salvataggio del sistema bancario (e dei creditori privati internazionali, principalmente francesi e tedeschi) in Spagna e Irlanda.

Intervento europeo è indirettamente salvataggio banche (e creditori).

Quando l'Irlanda prova a ristrutturare il debito verso le grandi banche internazionali, viene fermata dalla BCE (minaccia: stop alla liquidità).

Il costo del salvataggio delle banche è allora sopportato dai cittadini; ed è pari al 40% del PIL.

La BCE sembra tutelare principalmente gli interessi del sistema bancario europeo. Il debito di Cipro viene ristrutturato: ma lì le vittime sono principalmente russe.

**Ma è stata una strada di successo? No.**

## **Il caso degli interventi in Grecia**

Punto di partenza: si pensa che Grecia sia illiquida (cioè potenzialmente in grado di pagare, ma senza liquidità) quando invece era divenuta, ed è ancora, insolvente (non in grado di far fronte al suo debito).

## **Non si ristruttura (riduce) quindi il debito greco.**

Perché? Per non determinare perdite per i creditori privati, e cioè le banche francesi (79 miliardi nel 2009) e tedesche (43); in totale Grecia doveva 210 miliardi a banche private.

Solo con il secondo programma (2012) il debito viene in parte ristrutturato; ma intanto banche europee hanno fortemente ridotto propri crediti. Sono colpiti prevalentemente banche e fondi pensione greci e ciprioti (da cui crisi Cipro).



Banche greche, che hanno avuto enormi perdite, sono ricapitalizzate, dal governo greco, con le risorse prestate dai paesi europei.

Del totale dei primi due programmi ben poco va ai greci: 70% va a ripagare e a pagare interessi su vecchi debiti, 20% per ricapitalizzare le banche.

Programmi greci “salvano” più banche (europee) che Grecia.

## **Il programma per la Grecia**

**Tsoukalis (p.129):**

*“Troika representatives became experts on Greek banks, pharmacies, taxis and all kinds of minute detail of Greek everyday life and they tried to set the rules: the kind of treatment reserved for colonies in the past”.*

**Tsoukalis** (p.131)

*“A wide range of reforms was also enacted, including pension reform and deregulation of the labour market”*

*“It was a legislative tsunami”*

*“The reform programme was ideologically loaded in places, too wide - ranging, often with the wrong sequencing and with little attempt to prioritize - as you could change a country from outside and from above in a short space of time”*

*“The Greek state today is more dysfunctional than it was at the beginning of the crisis”.*

## **2. Le nuove regole macroeconomiche**

# L'adeguamento della governance economica europea: gli strumenti dell'austerità

La crisi economica ha fatto emergere i limiti della governance europea.

Si è cercato di risolverli con maggiori controlli sulle politiche fiscali nazionali:

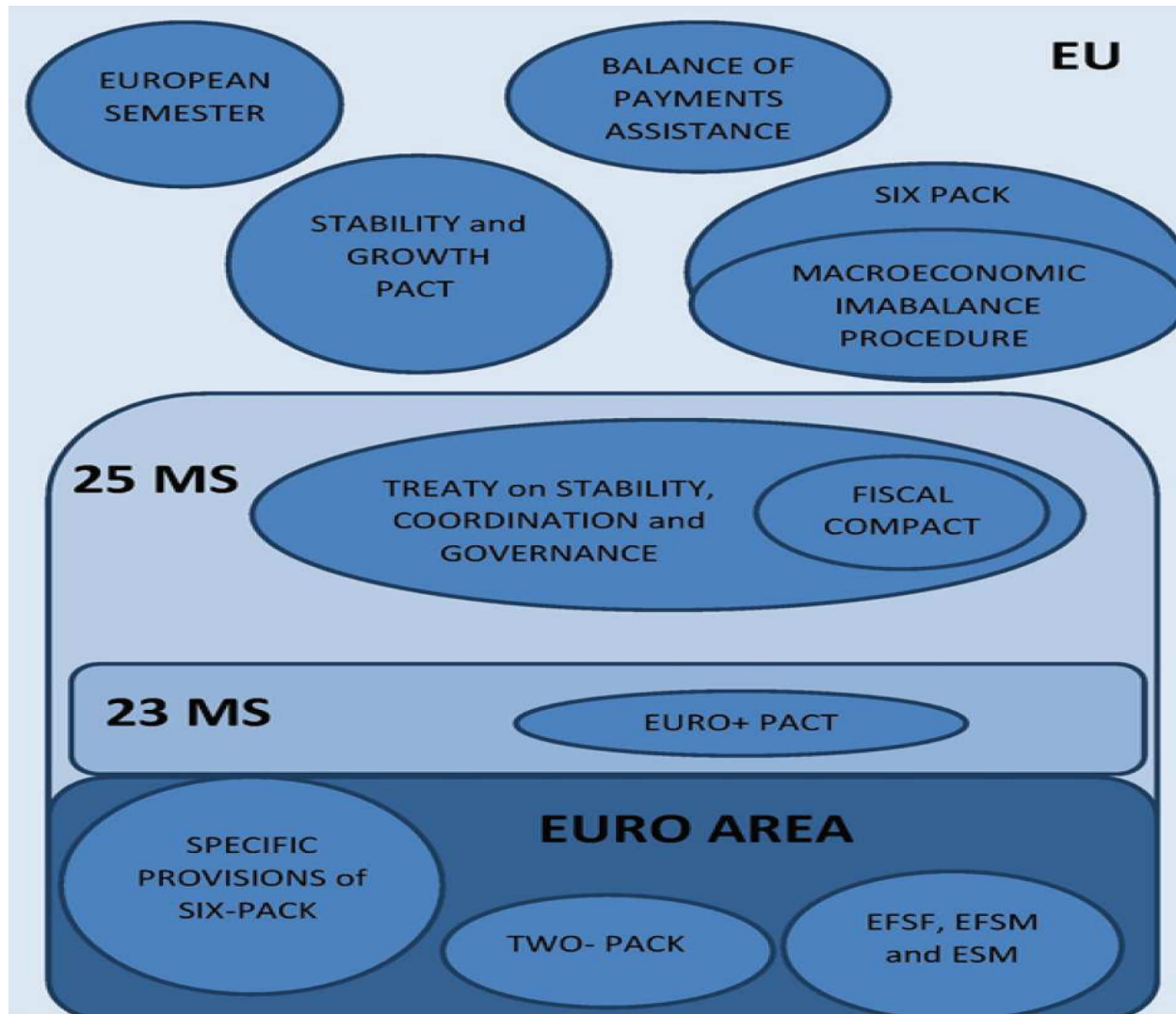
- **Fiscal Compact**, con **Six-Pack** (sei proposte legislative che rafforzano il Patto di Stabilità e Crescita) e **Two-Pack** (per rafforzare la sorveglianza sui bilanci).
- Creazione del **Semestre Europeo**
- **Controllo degli squilibri macroeconomici**

## **Le norme mirano a rafforzare molto il Patto di Stabilità.**

- Istituire un sistema di controllo e coordinamento ex ante delle politiche economiche (Semestre Europeo)
- Istituire procedure più severe di sorveglianza dei deficit eccessivi
- Controllare gli squilibri

**Si produce un quadro normativo-istituzionale molto complesso**

# The architecture of European Governance



Source: Emerson, Giovannini, 2014

# Fiscal compact (2011)

- Il “Fiscal Compact” rappresenta la parte fiscale del Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e Governance (TSCG).
- Firmato da 25 Stati Membri (tranne Regno Unito e Rep. Ceca), è vincolante solo per gli Stati dell’area euro. Approvato in tempi record.
- Il FC impegna i paesi firmatari a inserire nella legislazione nazionale (possibilmente nelle costituzioni) una norma che preveda il raggiungimento e il mantenimento del pareggio o di un avanzo di bilancio in termini strutturali e un meccanismo automatico di correzione in caso di scostamento.
- I vincoli di bilancio assumono caratteri di legge.



È un Accordo Intergovernativo, e non norma comunitaria.

Ruolo limitato per il Parlamento Europeo e la Commissione.

La Commissione non interviene nella definizione delle norme, ma viene chiamata a farle rispettare: ruolo da “cane da guardia” che riduce simpatia e fiducia cittadini verso le istituzioni comunitarie.

**I Paesi contraenti sono obbligati a rispettare/assicurare la convergenza verso «Obiettivi di Medio Termine», come definiti nel Patto di Stabilità e Crescita.**

Altre regole mirano a rinforzare l'implementazione del Patto di Stabilità.

**Pone le basi per il rafforzamento delle politiche di sorveglianza e coordinamento,** con programmi di partnership economica per gli SM in procedura di deficit eccessivo, che definisce le riforme strutturali necessarie per una correzione efficace e durevole del deficit eccessivo.

Obbligo per gli Stati di mantenere il saldo strutturale (cioè tenendo conto del ciclo economico) del settore pubblico in avanzo o in pareggio, fissando un tetto dello 0,5% alla dimensione del deficit annuale.

Gli Stati si impegnano a introdurre nella propria legislazione meccanismi automatici che impongono l'obbligo di adottare misure correttive, entro un tempo predefinito, in caso di deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento.

Altrimenti: disavanzo eccessivo

I Paesi soggetti a procedura per disavanzi eccessivi devono predisporre un programma di partenariato economico e di bilancio che comprenda una descrizione dettagliata delle riforme strutturali da definire e da attuare per una correzione effettiva e duratura del disavanzo eccessivo.

Viene introdotto un principio di maggioranza rovesciata per respingere eventuali proposte o raccomandazioni della CE nell'ambito della procedura contro i disavanzi eccessivi.

# La nuova procedura contro i disavanzi eccessivi

Procedura è prevista anche da precedenti trattati ma la riforma 2011 ha ridotto i margini di discrezionalità sulla sorveglianza fiscale.

## **Le modifiche riguardano:**

- il concetto di disavanzo eccessivo
- la procedura di correzione dei disavanzi

La procedura si applica anche a Stati Membri che non fanno parte dell'area euro.

## **Principale novità**

Quantificazione della velocità sufficiente di riduzione del debito per paesi con debito  $>60\%$  del PIL: il differenziale rispetto al valore di riferimento deve essere ridotto a un tasso medio annuo pari a  $1/20$  nei precedenti 3 anni per cui sono disponibili i dati.

Questo implica che il tetto sul deficit sia più basso del 3%: il valore dipende dal livello iniziale del debito, dal suo costo medio e dalle proiezioni sulla crescita nominale.

## **Altre novità**

I tempi per la procedura di correzione dei disavanzi eccessivi sono determinati in modo più rigoroso: sanzioni erogate entro 16 mesi dalla comunicazione dei dati che hanno dato origine alla dichiarazione di deficit eccessivo.

Decisione sull'esistenza di un deficit eccessivo accompagnata all'invio di raccomandazioni sulle azioni da intraprendere.

Entro 6 mesi lo Stato in questione deve mettere in atto tali azioni.

Allo scadere di tale termine il Consiglio esamina la situazione. L'esito della valutazione può essere:

1. positivo => si passa al monitoraggio dei risultati
2. negativo => si invia una nuova raccomandazione con un elenco di azioni da intraprendere seguendo uno specifico calendario. Se lo Stato continua a non soddisfare le richieste, il Consiglio può deliberare l'imposizione di sanzioni. (ammenda composta da una parte fissa, in percentuale sul PIL, e una variabile).



# Il Semestre Europeo

Con il **semestre europeo** la Commissione e il Consiglio possono esercitare la loro influenza nella fase di formazione dei programmi fiscali degli Stati membri.

Ogni anno gli Stati membri consegnano programmi di stabilità coerenti con gli obiettivi fiscali di medio termine.

La Commissione valuta i programmi di stabilità e il Consiglio fornisce un'opinione ufficiale.

La commissione ha dunque il diritto di richiedere cambiamenti nelle bozze di bilancio prima che siano esaminate dai Parlamenti.

Il Programma di Stabilità (presentato entro 30 aprile): definisce il sentiero di convergenza verso l'obiettivo fiscale di medio termine; deve rispettare un limite minimo di velocità di convergenza verso l'obiettivo fiscale di medio termine.

La nuova riforma prevede che lo scenario macroeconomico presentato dagli Stati membri sia il "più probabile" o comunque quello "più prudente", limitando quindi la possibilità che i Governi usino stime di crescita del PIL troppo ottimiste per nascondere i problemi di controllo del deficit.

Sono previste **limitazioni alla spesa pubblica**: i paesi che hanno raggiunto l'obiettivo fiscale di medio periodo possono farla crescere, in linea con il PIL potenziale, gli altri devono garantire un aumento della spesa inferiore di quello del PIL potenziale.

Sono previsti **interventi correttivi**: nel caso di "significativa deviazione" la Commissione manda un avvertimento e il Consiglio una direttiva con le misure da adottare. Entro 5 mesi lo Stato deve riferire sull'attuazione delle misure, ma si fa affidamento soprattutto sulla pressione esercitata da altri Stati membri.

**Martin Wolf** (Financial Times):

*“gli stati membri sono liberi di fare precisamente ciò che viene loro detto”*

## **La Commissione suggerisce/richiede agli Stati membri “riforme strutturali”.**

In molti paesi europei (specie del Sud) sono opportune riforme, anche incisive. Ma:

- “lista” delle riforme strutturali è molto orientata ideologicamente (anche FMI ha dubbi: World Economic Outlook 1/2015)
- richiedono una intelligente, progressiva, attuazione
- sono difficilissime da attuare con bilanci in surplus (Germania fa “riforme Hartz” con bilancio in deficit!)
- possono avere effetti nella crescita solo nel lungo periodo

**Spesso intervengono sul mercato del lavoro, per facilitare la “svalutazione interna” (essendo impossibile svalutazione del cambio):**

- riduzione dei salari (e allentamento delle norme sul mercato del lavoro) per favorire il recupero della competitività esterna.

## **Qualche piccolo ammorbidimento nel 2015-16**

- Comunicazione della Commissione del 13.1.2015
- Piccola applicazione “clausola investimenti”
- Limitate flessibilità nel calcolo deficit (Italia)
- Non applicate ammende 2016 per disavanzi eccessivi (Spagna e Portogallo)

# Controllo degli squilibri macroeconomici

## *Alert Mechanism Report:*

E' un rapporto pubblicato ogni anno dalla Commissione, basato sull'esame di 10 indicatori per i quali sono fissati valori soglia che permettono di dividere gli Stati in:

1. paesi senza squilibri
2. paesi con il rischio di presentare squilibri
3. paesi con squilibri

Successivamente, rapporti analitici individuali determinano se gli squilibri sono eccessivi.



Se gli squilibri **non sono ritenuti gravi**, il Consiglio può decidere di rivolgere solo raccomandazioni.

Se gli squilibri **sono gravi**, scatta una specifica procedura contro gli squilibri eccessivi (EIP).

Ma il meccanismo funziona poco e male, perché il più importante squilibrio eccessivo (il surplus di parte corrente della bilancia commerciale) riguarda la Germania, dove continua ad essere superiore al 6%.

Germania e Olanda continuano ad avere un enorme surplus di conto corrente. Negli anni della crisi vi è una trasformazione: surplus non è più nei confronti di Sud Europa, ma del resto del mondo.

“Europa tedesca”: area euro (come la Germania) squilibra l’economia internazionale con enorme surplus (maggiore di quello cinese).

Questo quadro porta ad un forte rallentamento della crescita in molti paesi (particolarmente in Italia, ma anche negli altri paesi del Sud Europa)

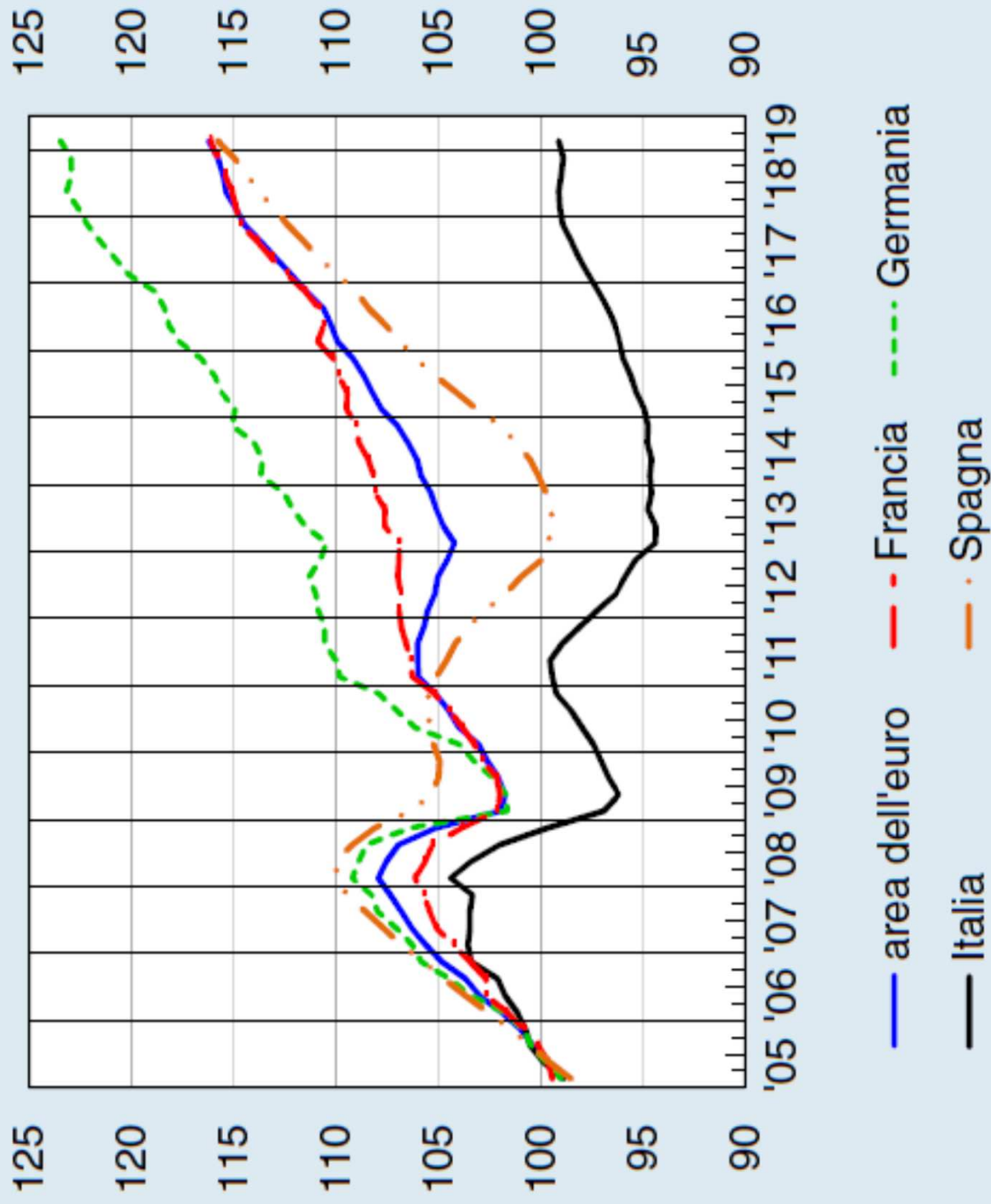
Vi è un crollo degli investimenti pubblici in tutta Europa

L'occupazione ristagna in diversi paesi

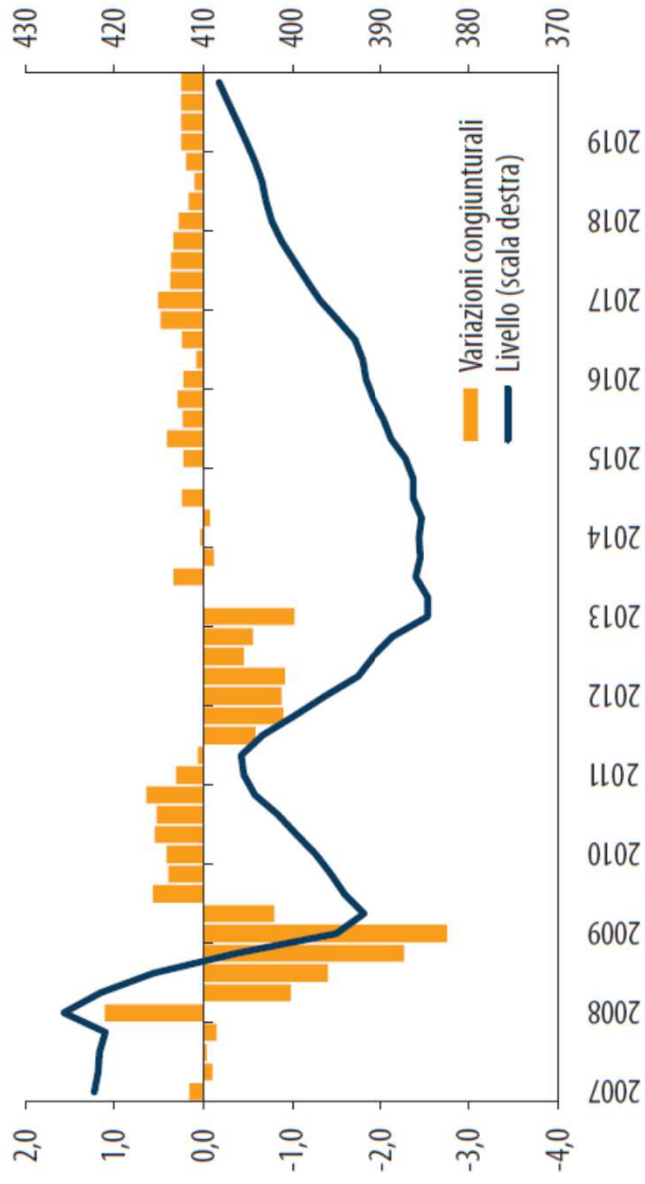
In Italia vi sono grandi difficoltà a ridurre il debito pubblico

E questo provoca forti reazioni politiche in diversi paesi europei (movimenti politici «sovraniisti» e anti-europei)

(a) PIL dell'area dell'euro e dei principali paesi  
(*indici: 2005=100*)

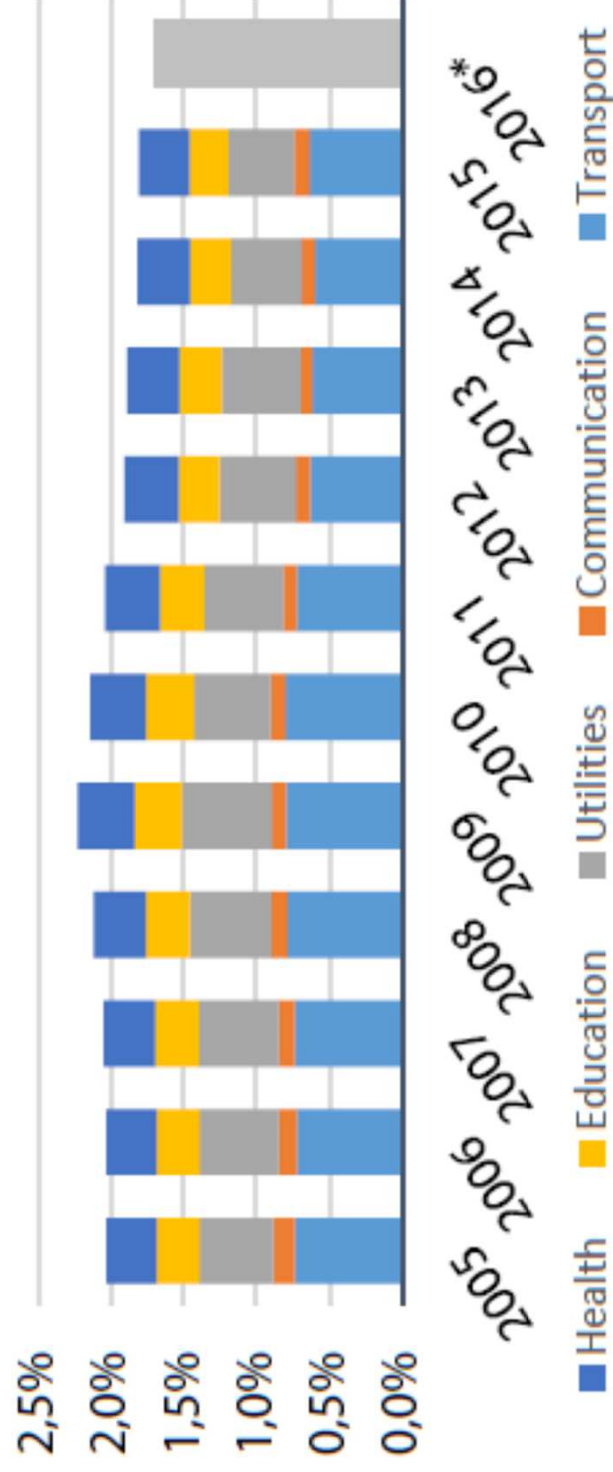


**Grafico 1.1**  
**PIL: procede gradualmente**  
**il recupero**  
*(Italia, var. % e miliardi di euro, prezzi costanti, dati trimestrali destagionalizzati)*



2018-2019: previsioni CSC.  
 Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati ISTAT.

Figure 2 – Infrastructure investment by sector  
(% of GDP)



\* provisional data

Source: [EIB, Investment Report 2017/2018: From Recovery to Sustainable Growth, November 2017.](#)

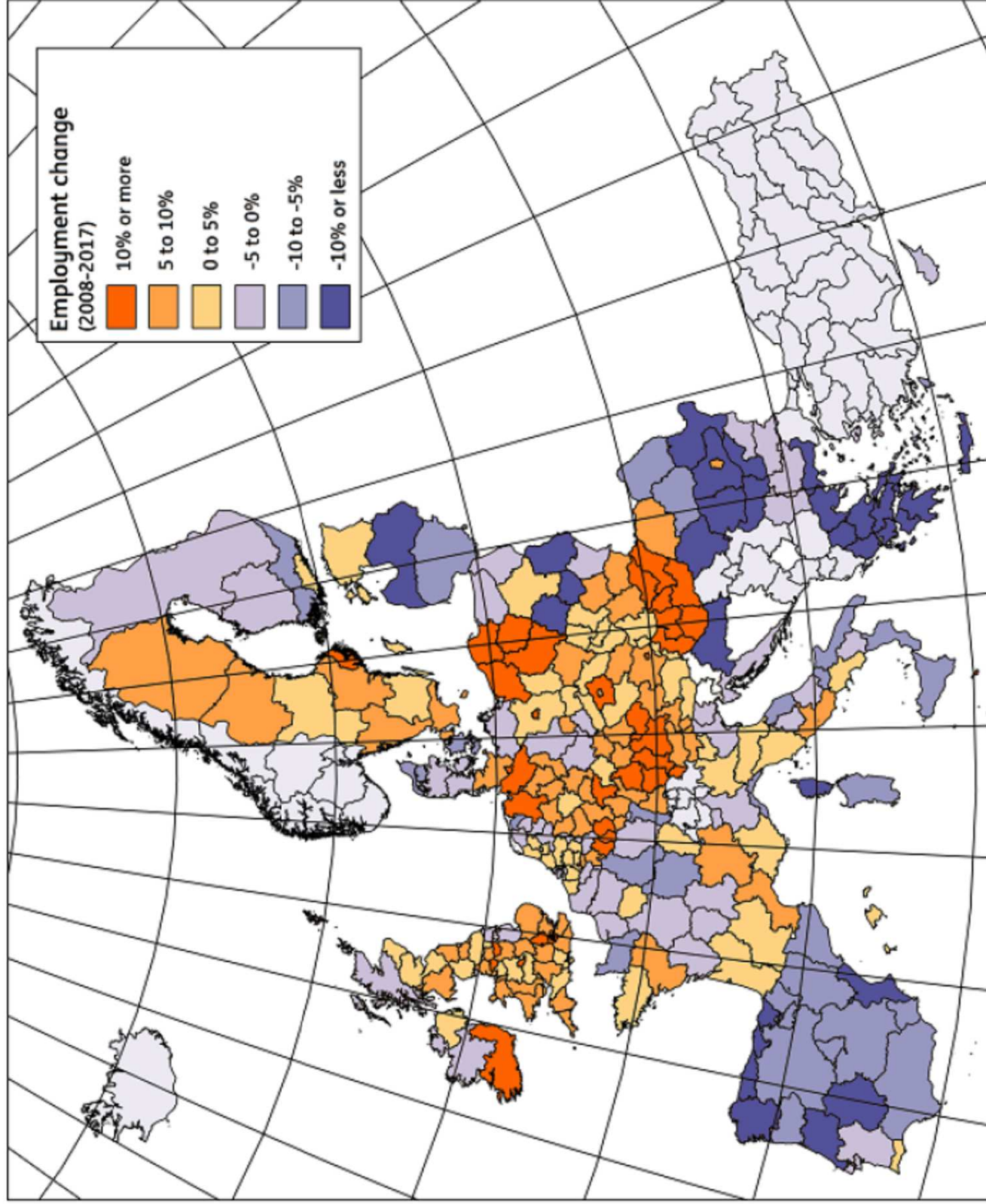
**Grafico 2.7**  
**Investimenti pubblici**  
**in infrastrutture\***  
**in netta diminuzione**  
*(Italia, milioni di euro, dati a prezzi correnti)*



\* Fabbricati non residenziali, opere stradali e altre opere del genio civile.  
2017: stime CSC.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

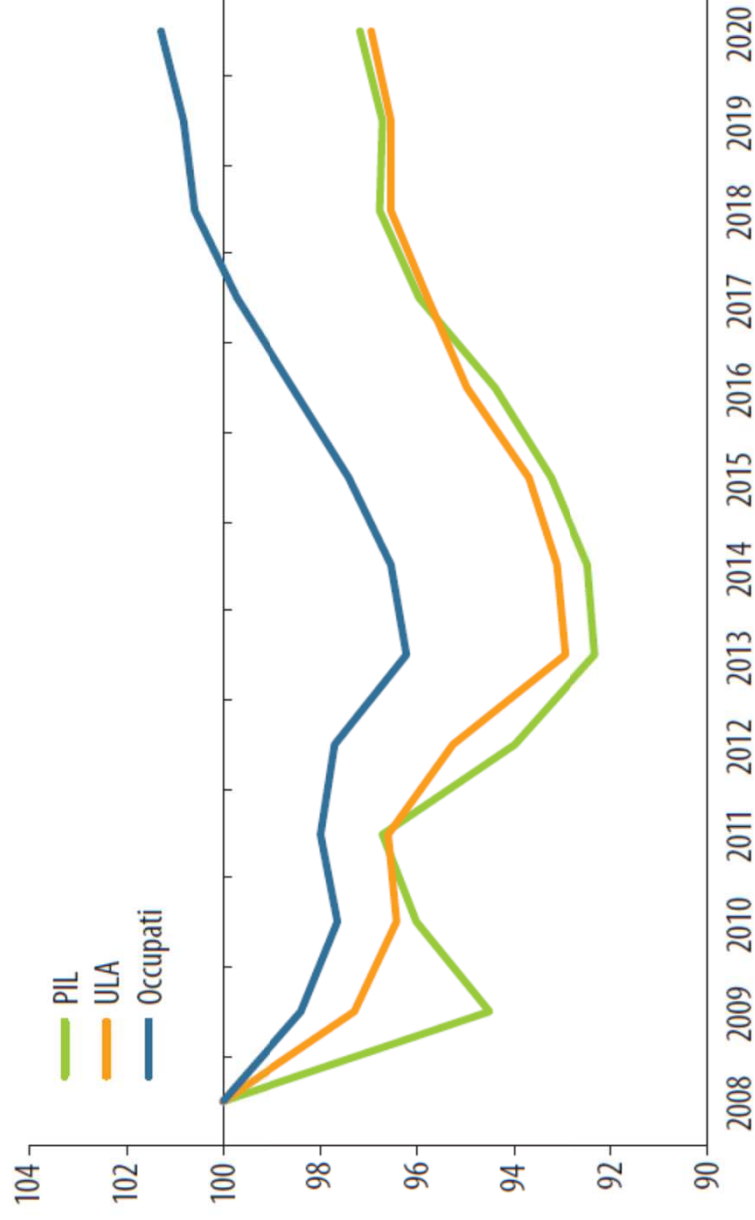
Fig 1 Employment has not recovered to its 2008 level yet for many regions





## Grafico 1.8 Battuta d'arresto anche per il lavoro

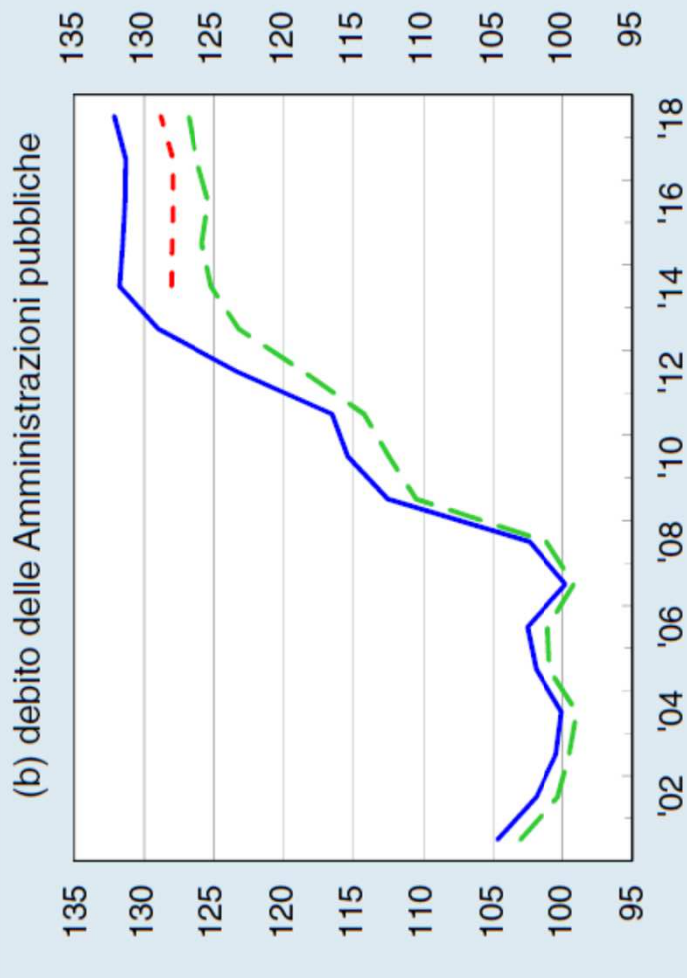
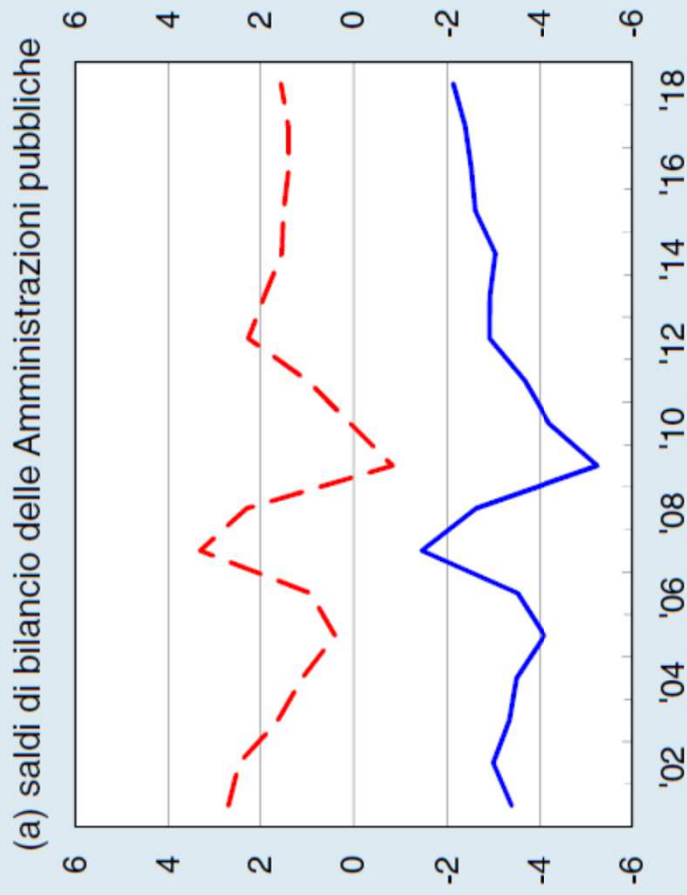
(Italia; PIL a prezzi costanti, unità di lavoro  
equivalenti a tempo pieno e occupati; indici  
2008=100)



2019-2020: previsioni CSC.

Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati ISTAT.

## Indicatori di finanza pubblica (1) (in percentuale del PIL)



— saldo complessivo  
- · - saldo primario

— debito  
- · - debito netto ai paesi UEM  
- · - debito netto ai paesi UEM e disponibilità liquide del Tesoro