servizio affari internazionali

ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

SCHEDA DI VALUTAZIONE n. 39/2013

TITOLI:	**Atto comunitario n. 2:** Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Creazione di uno strumento di convergenza e competitività **Atto comunitario n. 3:** Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Coordinamento ex ante delle grandi riforme di politica economica previste
NUMERO ATTI	COM (2013) 165 def. COM (2013) 166 def.
AUTORE	Commissione europea
DATA DEGLI ATTI	20/03/2013
ASSEGNATI IL	27/06/2013
COMM.NE DI MERITO	5ª
COMM.NI CONSULTATE	3ª, 14ª

ANNOTAZIONI:

Il piano della Commissione europea per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita (COM (2012) 777), noto anche come "Blueprint" e adottato il 28 novembre 2012, proponeva una serie di misure a breve, medio e lungo termine per rafforzare la cooperazione e l'integrazione a livello finanziario, di bilancio, economico e politico, confermate dalla tabella di marcia approvata dal Consiglio europeo del 13 e 14 dicembre 2012.
Tra le misure da adottare a breve termine figuravano gli "accordi contrattuali", associati a un meccanismo di solidarietà per le riforme strutturali nazionali a favore della competitività e della crescita la cui mancata attuazione avrebbe effetti di ricaduta su altri Stati membri, ma che dovrebbero essere intraprese da uno Stato membro in una situazione di particolare difficoltà. Il sistema degli accordi contrattuali "si baserebbe sul vigente quadro di sorveglianza UE, vale a dire la procedura per la prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, fissata dal regolamento (UE) n. 1176/2011. Gli accordi sarebbero negoziati tra i singoli Stati membri e la Commissione, discussi nell'Eurogruppo e conclusi dalla Commissione con lo Stato membro. Sarebbero obbligatori per gli Stati membri della zona euro soggetti alla procedura per gli squilibri eccessivi, e il piano di azione correttivo che essi sono tenuti a presentare nel quadro della procedura costituirebbe la base dell'accordo da negoziare con la Commissione. Per gli Stati membri della zona euro soggetti ad un'azione preventiva in relazione ai loro squilibri macroeconomici, la partecipazione sarebbe volontaria e comporterebbe la presentazione di un piano d'azione analogo a quello previsto ai sensi della procedura per gli squilibri eccessivi".
Il "Blueprint" si soffermava altresì sul rafforzamento del coordinamento ex ante delle grandi riforme di politica economica, introdotto dal trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance

dell'Unione economica e monetaria (cd. "Fiscal Compact") all'art. 11, evidenziando come occorra "istituire una procedura per discutere ex ante di tutte le principali riforme della politica economica, attuando in parallelo la fase iniziale della costruzione di una capacità fiscale per l'UEM che consenta di fornire un sostegno finanziario mirato agli Stati membri con problemi di aggiustamento". L'istituzione della succitata procedura consentirebbe "alla Commissione e agli Stati membri di valutare i potenziali effetti di ricaduta dei provvedimenti nazionali e di formulare commenti sui piani prima dell'adozione effettiva delle decisioni a livello nazionale".
Le due misure sopra citate rappresentano, nella prospettiva della Commissione, un passaggio imprescindibile per rendere efficace tanto il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, quanto l'azione preventiva e correttiva di squilibri macroeconomici, rafforzando così in modo sostanziale il cosiddetto "braccio preventivo" del Patto di stabilità e di crescita. Esse si collocano pertanto all'interno di quella strategia di rafforzamento della governance economica in Europa che ha conosciuto già tre tappe fondamentali:

- Nell'approvazione del cosiddetto *six-pack*, che ha introdotto, tra l'altro, la possibilità di infliggere sanzioni nelle prime fasi del processo di sorveglianza (con costituzione, da parte degli Stati membri "a rischio", di un deposito fruttifero pari allo 0,2% del loro PIL) e una serie di requisiti minimi che i quadri di bilancio nazionali degli Stati membri devono rispettare per conformarsi alle norme UE;
- Nella ratifica del Fiscal Compact, in cui gli Stati membri della zona euro firmatari si sono impegnati a integrare direttamente i principi di base del patto di stabilità e crescita nell'ordinamento giuridico nazionale attraverso disposizioni vincolanti e permanenti,che comprenderanno un meccanismo nazionale di correzione posto sotto l'egida di un organismo di controllo indipendente per garantire la conformità con gli obiettivi di bilancio del braccio preventivo del patto. Si ricorda, a questo proposito, che pur essendo intergovernativo il Fiscal Compact prevede già l'integrazione delle sue disposizioni nel diritto dell'Unione entro cinque anni;
- Nell'adozione del cosiddetto *two-pack*, che, oltre a rafforzare le procedure di controllo e sorveglianza per gli Stati membri che hanno gravi problemi di stabilità finanziaria o che ricevono assistenza finanziaria, impone a tutti gli Stati membri della zona euro di presentare, prima dell'adozione in parlamento, i loro progetti di bilancio per l'anno successivo alla Commissione e ai loro partner della zona euro secondo un calendario comune.

Le due comunicazioni in esame costituiscono ulteriori contributi al dibattito sulle prossime tappe verso un'UEM autentica e approfondita attualmente in corso tra le principali parti interessate, in particolare il Parlamento europeo, gli Stati membri e i parlamenti nazionali.
Per quanto concerne il coordinamento ex ante, la Commissione ribadisce come, a suo avviso, esso dovrebbe riguardare solo i piani nazionali di grandi riforme economiche e svolgersi a uno stadio sufficientemente precoce, prima dell'adozione delle misure da parte degli Stati membri.
Le riforme da coordinare a livello UE dovrebbero essere scelte in base ai seguenti criteri di pertinenza, sempre connessi al potenziale impatto sugli altri Stati membri e/o sulla zona euro e sull'intera UE: competitività, occupazione, funzionamento dei mercati di prodotti e servizi e delle industrie di rete, sistemi tributari, stabilità finanziaria e sostenibilità di bilancio.
Dovrebbero essere coinvolti obbligatoriamente tutti gli Stati membri della zona euro, ma si dovrebbe trovare un modo per includere anche gli Stati membri che non ne fanno parte. Andrebbero invece esentati gli Stati membri che siano già oggetto di un programma di aggiustamento macroeconomico.
Per quanto concerne la procedura da seguire, il coordinamento dovrebbe essere parte integrante del semestre europeo. Fatta eccezione per le situazioni di particolare urgenza, gli Stati membri dovrebbero trasmettere le informazioni sulle grandi riforme utilizzando gli strumenti esistenti, come i programmi nazionali di riforma.
Nel comunicare le grandi riforme di politica economica previste gli Stati membri devono fornire alla Commissione una descrizione qualitativa dettagliata delle riforme stesse, comprendente un'identificazione dell'obiettivo o degli obiettivi economici previsti, un calendario e una stima degli effetti economici previsti e l'indicazione della loro incidenza in termini di bilancio. Una volta ricevute le informazioni da uno Stato membro, la Commissione dovrebbe valutare i piani ricevuti e

adottare un parere in merito entro un termine ragionevolmente breve, e soprattutto tenendo conto del processo decisionale nazionale.
Vista l'incidenza sociale potenziale di determinate riforme economiche, si dovrebbe tenere debitamente conto della dimensione sociale della riforma.
La valutazione e il parere della Commissione dovrebbero essere presentati al Consiglio e all'Eurogruppo. Le formazioni pertinenti del Consiglio potrebbero essere associate alla discussione sui piani. Il Consiglio potrebbe proporre modifiche del piano nazionale di riforma quando ciò sia giustificato dagli effetti previsti sugli altri Stati membri e sul funzionamento dell'UEM.
Per quanto concerne infine la necessità di garantire la legittimità democratica del processo di governance economica, fermo restando che il nuovo processo di coordinamento rispetta le prerogative decisionali nazionali perché la decisione sul piano di riforme spetta comunque allo Stato membro interessato, si potrebbe ipotizzare un processo di dialogo economico nel quale, ad esempio, la commissione competente del Parlamento europeo inviti la Commissione, il presidente del Consiglio o il presidente dell'Eurogruppo a discutere sul parere della Commissione sui piani di riforme di uno Stato membro e sulle conclusioni delle discussioni in sede di Consiglio. La commissione competente del Parlamento europeo potrebbe anche invitare gli Stati membri a partecipare a uno scambio di opinioni sulle grandi riforme di politica economica previste.
La comunicazione dovrebbe tradursi, entro la fine del 2013, in una proposta legislativa formale nel quadro dei trattati vigenti.
Per quanto concerne la creazione di uno strumento di convergenza e di competitività, esso dovrebbe, nelle intenzioni della Commissione, inglobare sia il concetto di contratti reciprocamente concordati, sia quello di meccanismo di solidarietà, entrambi introdotti dal Blueprint.
Lo strumento dovrebbe poggiare su due pilastri:

- Gli accordi contrattuali, contenenti le misure chiave che uno Stato membro s'impegna ad attuare, secondo un calendario concordato, per applicare le raccomandazioni specifiche per paese formulate nell'ambito del semestre europeo, in particolare quelle derivanti dalla procedura per gli squilibri macroeconomici;
- Un sostegno finanziario, previsto nell'accordo contrattuale, per l'attuazione delle riforme.

La struttura dello strumento dovrebbe comprendere salvaguardie per scongiurare l'azzardo morale derivante dalla sensazione che le riforme sarebbero ricompensate solo se necessarie da molto tempo, il che potrebbe far sì che le riforme stesse vengano ritardate fino al momento in cui diventano ammissibili al sostegno finanziario.
Gli accordi contrattuali conclusi nell'ambito dello strumento di sorveglianza e di competitività si baserebbero sull'attuale quadro di sorveglianza dell'UE, collegando gli orientamenti politici derivanti dalle raccomandazioni specifiche per paese nell'ambito del semestre europeo al processo nazionale di attuazione delle riforme strutturali. Potrebbero esserne destinatari tutti gli Stati membri della zona euro (tranne quelli oggetto di un programma di aggiustamento macroeconomico), ma si dovrebbe trovare il modo di consentire agli Stati membri non appartenenti alla zona euro di concludere un accordo contrattuale, specialmente nel caso degli Stati membri che si preparano ad aderire all'euro.
Quanto alle riforme da sostenere:

- In caso di partecipazione volontaria, gli Stati membri potrebbero presentare un piano di riforme concrete, con un calendario ben preciso, in applicazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese;
- Nel caso in cui il nuovo strumento si applichi agli Stati membri della zona euro nell'ambito del braccio preventivo della procedura per gli squilibri macroeconomici, le riforme proposte dovrebbero comprendere le raccomandazioni formulate nell'ambito della procedura stessa, in particolare misure volte a promuovere la competitività e la stabilità finanziaria, nonché a migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro, dei prodotti e dei servizi e, di conseguenza, la capacità di aggiustamento dell'economia;
- Nel caso degli Stati membri della zona euro oggetto della procedura per gli squilibri eccessivi, il piano di azione correttivo (obbligatorio) sostituirebbe l'accordo contrattuale per evitare di sovrapporre gli strumenti di sorveglianza.

La Commissione valuterebbe i piani di riforme in conformità con gli attuali sistemi di monitoraggio e sorveglianza, concentrandosi in particolare sull'adeguatezza delle misure proposte, sullo sforzo

supplementare in termini di riforme e sul modo in cui le riforme proposte mirano a ovviare alle carenze economiche segnalate dalle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Il Consiglio approverebbe (apportando eventualmente modifiche) le azioni specifiche proposte unitamente al calendario concordato. In caso di disaccordo fra lo Stato membro che propone le azioni e la Commissione, o qualora il Consiglio non approvi l'accordo contrattuale, questo non sarà concluso e, di conseguenza, non sarà erogato alcun sostegno finanziario. In caso di necessità, la Commissione e lo Stato membro possono proporre modifiche in itinere all'accordo contrattuale, con conseguente avvio di un nuovo processo negoziale.
Quanto alla legittimità democratica del nuovo strumento, poiché esso configura un maggior coinvolgimento dell'UE nel processo di riforma, è necessario prevedere una partecipazione attiva e tempestiva dei parlamenti nazionali, possibilmente prima che siano presentati i piani di riforma, e in ogni caso prima che il Consiglio approvi gli accordi contrattuali.
Quanto al sostegno finanziario necessario per gli accordi contrattuali, una possibilità è che tutti gli Stati membri partecipanti contribuiscano a un apposito meccanismo. La Commissione sta ancora vagliando diverse opzioni anche per quanto riguarda l'obbligo di contribuire al meccanismo (il contributo potrebbe essere richiesto a tutti gli Stati membri partecipanti, obbligatorio per tutti gli Stati membri della zona euro, a prescindere dal fatto che richiedano o meno l'intervento del meccanismo, ecc.), ma indipendentemente dall'opzione prescelta il meccanismo stesso potrebbe basarsi su contributi specifici, ad esempio una chiave legata al reddito nazionale lordo (RNL), o sui proventi di nuove risorse finanziarie specifiche ad esso destinate. Esso dovrebbe essere incluso nel bilancio dell'UE alla voce entrate esterne con destinazione specifica, che quindi non rientrerebbero nei massimali fissati nel regolamento sul quadro finanziario pluriennale.
Il nuovo strumento finanziario dovrebbe essere coerente e complementare con gli strumenti esistenti, come i fondi strutturali, e in particolare con il Fondo sociale europeo, fornendo un sostegno mirato, limitato nel tempo e tempestivo a favore di specifiche misure.
La Commissione potrebbe rivolgere avvertimenti agli Stati membri che non rispettino il contratto, chiedendo loro di correggere la deviazione, anche con un nuovo calendario. In caso di inadempienza, il sostegno finanziario verrebbe ritirato. I casi di non conformità sarebbero segnalati nella valutazione annuale della Commissione e, in funzione della gravità, potrebbero dar luogo alla sospensione dei pagamenti. Disposizioni simili si applicherebbero nei casi in cui lo Stato membro annulli riforme attuate in precedenza o decida di adottare misure supplementari in conflitto con gli obiettivi delle riforme concordate.
Anche per quanto concerne lo strumento di convergenza e di competitività, la Commissione intende presentare una proposta normativa entro la fine del 2013, dopo ulteriori discussioni con Parlamento europeo e Consiglio.
Va rilevato infine come su entrambe le proposte il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 23 maggio 2013 sulle future proposte relative all'Unione economica e monetaria, abbia formulato diversi rilievi critici, che attengono:

- Per il meccanismo di convergenza e competitività, sul dubbio status giuridico degli accordi contrattuali, che sembrano evocare strumenti di diritto privato; sul ricorso a strumenti negoziali di natura bilaterale, che rischiano di creare discrepanze a seconda delle capacità contrattuali dei diversi Stati membri; sulla difficoltà di motivare il valore aggiunto degli accordi contrattuali rispetto alle procedure vigenti per il coordinamento ex ante delle politiche economiche;
- Per il coordinamento ex ante delle grandi riforme, sulla necessità di predisporre dati consolidati sui bilanci pubblici degli Stati membri per garantire un fondamento statistico adeguato al coordinamento stesso e sull'opportunità che il nuovo strumento di coordinamento sia integrato nel semestre europeo, concedendo allo stesso Parlamento europeo la facoltà di intervenire a garanzia della legittimità democratica.