



Servizio studi del Senato

# Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 5/1

## IL CANTIERE DI RIFORMA DELLA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA (AGGIORNATA AL 31 LUGLIO 2018)

### Introduzione

La crisi finanziaria del 2007-2008 e la conseguente recessione hanno posto in evidenza alcune debolezze istituzionali dell'Unione europea (UE) e della sua *governance* economica<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sin dal 1992, il Trattato di Maastricht richiede agli Stati membri dell'Unione europea il rispetto di due regole di bilancio, un rapporto indebitamento netto/PIL inferiore al 3 per cento e un rapporto debito/PIL inferiore al 60 per cento, o comunque tendente a quel valore. Con il Patto di stabilità e crescita (PSC), sottoscritto nel 1997, la *governance* europea si struttura maggiormente. Il PSC costituisce il principale fondamento giuridico della regolamentazione delle politiche di bilancio. Esso si articola in un c.d. braccio preventivo e in un c.d. braccio correttivo. Con revisioni successive, prima nel 2005, poi nel 2011 (con il c.d. *Six Pack*) e nel 2012 (con il c.d. *Two Pack*), l'Unione ha stabilito con maggiore dettaglio il modo con cui le norme previste dal Trattato debbano essere attuate, definendo obiettivi e procedure delle regole di bilancio richieste agli Stati membri. Le procedure di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio sono in particolare regolate nell'ambito del ciclo del Semestre europeo, istituito nel 2010.

Le regole europee sono ispirate al principio guida delle finanze pubbliche sane indicato dall'articolo 119, par. 3, del TFUE. Con questo concetto si fa riferimento all'andamento delle finanze pubbliche sia nel breve periodo (stabilità della politica di bilancio) che nel lungo periodo (sostenibilità della politica di bilancio). Nel breve periodo, finanze pubbliche stabili richiedono la capacità delle amministrazioni pubbliche di far fronte ai propri impegni finanziari. Nel lungo periodo, finanze pubbliche sostenibili richiedono il rispetto del vincolo di bilancio intertemporale, cioè della condizione che il valore attuale delle passività non sia maggiore del valore attuale delle attività. Una politica di bilancio che diverga da questi principi può rendere il contesto macroeconomico di un paese instabile, può influire negativamente sulle prospettive di crescita economica e sull'inflazione del paese stesso e dell'intera unione.

Il mantenimento di una politica di bilancio responsabile viene considerata tanto più importante in un'unione monetaria, quale l'area dell'euro, per due ragioni. Primo, perché in un'unione monetaria i segnali di mercato derivanti dall'andamento del tasso di cambio e dai tassi di interesse sui titoli del debito pubblico sono meno evidenti e, quindi, i responsabili della politica di bilancio di un paese potrebbero essere indotti a realizzare deficit di bilancio più elevati di quelli sostenibili per quel paese. Secondo, gli interessi di breve periodo di un certo paese potrebbero divergere dall'interesse comune dell'unione monetaria, pertanto le politiche nazionali potrebbero riflettere dinamiche, a volte di breve periodo, non compatibili con la condivisione della moneta.

La crisi finanziaria del 2008 e la recessione dell'economia globale del 2009 hanno determinato un forte deterioramento delle finanze pubbliche in tutti i paesi europei e hanno attivato un ciclo di modifiche della *governance* europea. Nell'area dell'euro, al deterioramento causato dalla crisi economica si sono associate - a partire dal 2010 - tensioni su alcuni debitori sovrani, che hanno a loro volta aggravato la crisi finanziaria e determinato incertezza sulle stesse prospettive della moneta unica. Un ruolo cruciale nell'amplificazione e propagazione della crisi è stato svolto dal sistema bancario: nella crisi greca, il deprezzamento dei titoli pubblici si è ripercosso sulla solidità patrimoniale e sull'accesso ai finanziamenti sia delle banche nazionali sia di alcune estere, creando tensioni sistemiche; nel caso dell'Irlanda, all'opposto, i problemi finanziari sono originati nel sistema bancario e si sono poi trasmessi ai conti pubblici, con implicazioni significative per gli intermediari finanziari di altri paesi europei.

Questi eventi hanno riproposto con forza il problema del governo economico dell'Europa. Le azioni intraprese hanno mirato a delineare una architettura delle politiche di bilancio dell'Unione europea in generale più vincolante per gli Stati membri, istituendo un quadro più rigido per il coordinamento e il controllo delle politiche di bilancio.

Il PSC definisce oggi i parametri di riferimento delle regole di bilancio che guidano le politiche degli Stati membri e fornisce i principali strumenti per la sorveglianza delle politiche stesse (c.d. braccio preventivo) e per la correzione dei

Nell'immediato, l'introduzione di nuove protezioni finanziarie e di nuovi strumenti di assistenza ai paesi più colpiti e il rafforzato coordinamento delle politiche nazionali, insieme alla politica monetaria della Banca centrale europea (BCE), hanno contribuito a evitare l'ulteriore aggravarsi della crisi.

Successivamente alle misure di emergenza, l'UE ha avviato un sistematico processo di riflessione sull'architettura della zona euro che questa nota ricostruisce.

Il processo prende avvio dalla c.d. Relazione dei cinque presidenti del giugno 2015. Preparata dal Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, in stretta collaborazione con il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, il Presidente dell'Eurogruppo, Jeroen Dijsselbloem, il Presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, e il Presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz, la Relazione "Completare l'Unione economica e monetaria (UEM) dell'Europa" dà seguito al mandato del Vertice Euro di ottobre 2014, nel quale si era sottolineato come, "per assicurare il corretto funzionamento dell'UEM, è essenziale un coordinamento più stretto delle politiche economiche", ed era stato chiesto di proseguire i lavori finalizzati "a sviluppare meccanismi concreti per un coordinamento, una convergenza e una solidarietà più solidi tra le politiche economiche", attraverso la predisposizione di misure "volte a migliorare la *governance* economica nella zona euro"<sup>2</sup>.

La [\*\*Relazione dei cinque presidenti\*\*](#) si concentra su quattro fronti:

- **un'Unione economica autentica** che consenta a ciascuna economia di prosperare nell'Unione monetaria;
- **un'Unione finanziaria** che garantisca l'integrità della moneta in tutta l'Unione monetaria e accresca la condivisione dei rischi con il settore privato;
- **un'Unione di bilancio** che garantisca la sostenibilità e la stabilizzazione del bilancio;
- **un'Unione politica** che ponga le basi per la realizzazione delle altre tre unioni attraverso un autentico controllo democratico, la legittimità e il rafforzamento delle istituzioni.

Secondo la Relazione, le quattro unioni dipendono l'una dall'altra e debbono dunque svilupparsi in parallelo attraverso un processo che si articoli in tre fasi:

- una **prima fase** ("approfondire facendo") nella quale le istituzioni dell'UE e gli Stati membri della zona euro, avvalendosi di strumenti già esistenti e a Trattati invariati, devono rilanciare la **competitività e la convergenza strutturale, completare l'Unione finanziaria, attuare e mantenere politiche di bilancio responsabili a livello sia nazionale che di zona euro e rafforzare il controllo democratico**;
- una **seconda fase** ("completare l'UEM") nella quale dovrebbero essere

---

disavanzi eccessivi (c.d. braccio correttivo). Esso viene integrato dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria" (comunemente noto come *Fiscal Compact* o patto di bilancio).

<sup>2</sup> La Relazione dei cinque presidenti si basa a sua volta sul Rapporto "Verso un'autentica Unione economica e monetaria" (il cosiddetto "Rapporto dei quattro Presidenti") e sul "Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita" (c.d. "Blueprint") della Commissione europea - entrambi del 2012 - "che restano i riferimenti essenziali per il completamento dell'UEM", nonché sulla nota analitica "Verso una migliore *governance* economica nella zona euro: preparativi per le prossime fasi", predisposta dal Presidente della Commissione in collaborazione con i Presidenti del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea e presentata al Consiglio europeo informale del 12 febbraio 2015. Per una illustrazione dei documenti citati si veda Servizio Studi del Senato, [La Relazione dei cinque presidenti "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa"](#), Note su atti dell'Unione europea n. 21, 29 settembre 2015

- concordate **misure concrete di natura più ampia per completare l'architettura economica e istituzionale dell'UEM;**
- una **fase finale** (da ultimare al più tardi entro il 2025) nella quale, una volta entrate pienamente in vigore tutte le misure previste, **un'UEM autentica e approfondita dovrebbe costituire un contesto stabile e prospero** per tutti i cittadini degli Stati membri che condividono la moneta unica.

Nell'autunno 2015 la Commissione europea ha dato **attuazione alle misure annunciate per la prima fase** presentando:

- per l'Unione finanziaria, un primo pacchetto relativo all'Unione dei mercati di capitali<sup>3</sup>;
- per l'Unione economica e l'Unione di bilancio, un pacchetto inclusivo di due comunicazioni relative rispettivamente alle "tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria" e a una tabella di marcia verso una rappresentanza esterna più coerente della zona euro nei consensi internazionali; di una proposta di decisione sulla progressiva introduzione di una rappresentanza unificata della zona euro nel Fondo monetario internazionale; di una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sull'introduzione di comitati nazionali per la competitività nella zona euro; di una Decisione - immediatamente operativa - che istituisce un Comitato consultivo indipendente europeo per le finanze pubbliche<sup>4</sup>.

Nel marzo 2017, il sessantesimo anniversario dei Trattati di Roma ha fornito un ulteriore momento di riflessione sul futuro dell'UE. Con la [Dichiarazione di Roma](#), i leader dei 27 Stati membri e delle istituzioni dell'UE hanno avviato una discussione sul futuro dell'UE e confermato il loro impegno per rendere l'Unione più forte e più resistente alle avversità.

Il Consiglio europeo ha ulteriormente contribuito al dibattito con la pubblicazione della c.d. [Agenda dei leader](#), un documento contenente la programmazione del lavoro nel biennio 2018-2019 dei Capi di Stato e di governo sui temi al centro del dibattito sul futuro dell'Unione.

Per preparare la **transizione dalla prima alla seconda fase** previste dalla Relazione, nella primavera del 2017 la Commissione ha presentato il [Libro bianco sul futuro dell'Europa](#), nel quale sono stati valutati i progressi compiuti e delineate le successive tappe necessarie, comprese le misure di natura giuridica per completare l'UEM.

In particolare, il Libro bianco delinea cinque possibili scenari per l'UE fino al 2025 sulla base delle scelte che si compiranno:

- 1) avanti così;
- 2) nulla tranne il mercato unico;
- 3) fare di più con chi vuole di più;
- 4) fare di meno in modo più efficiente;
- 5) fare, insieme, molto di più.

<sup>3</sup> Per una illustrazione del pacchetto si veda Servizio Studi del Senato, [La centralità dell'Unione europea nei settori bancario, finanziario e assicurativo](#), Dossier europei n. 1/DE, marzo 2018

<sup>4</sup> Per una illustrazione del pacchetto si veda Servizio Studi del Senato, [La fase I del processo di approfondimento dell'Unione economica e monetaria: il pacchetto di ottobre 2015](#), Note su atti dell'Unione europea n. 41, 23 febbraio 2016

Nel quadro del seguito dato al Libro bianco sul futuro dell'Europa, la Commissione ha inoltre presentato due documenti di riflessione, il primo **sull'approfondimento dell'UEM** ([COM\(2017\)291](#)) e il secondo **sul futuro delle finanze dell'UE** ([COM\(2017\)358](#)).

## Il pacchetto di documenti della Commissione europea del 6 dicembre 2017

Il dibattito corrente si concentra prevalentemente sul pacchetto di documenti del 6 dicembre 2017 con il quale la Commissione europea propone ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria e individua le iniziative legislative da assumere entro il 2019, pur rimanendo aperta anche a ulteriori sviluppi fino almeno al 2025.

In questo paragrafo forniamo uno sguardo di insieme sul pacchetto, che invece viene analizzato in dettaglio nel paragrafo seguente.

Il pacchetto consta di:

- tre **comunicazioni**:
  1. [Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa: tabella di marcia](#) (COM(2017)821)
  2. [Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione](#) (COM(2017)822)
  3. [Su un Ministro europeo dell'economia e delle finanze](#) (COM(2017)823);
- una **proposta di direttiva del Consiglio** [che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri](#) (COM(2017)824), con l'obiettivo di incorporare a tal fine nel diritto dell'Unione le relative disposizioni contenute nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, detto anche *Fiscal Compact*;
- due **proposte di regolamento**:
  1. una prima proposta [che modifica il regolamento \(UE\) 85/2017 per aumentare la dotazione finanziaria del programma di sostegno alle riforme strutturali e adattarne l'obiettivo generale](#) (COM(2017)825)
  2. una seconda proposta [che modifica il regolamento \(UE\) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento \(CE\) n. 1083/2006 del Consiglio per quanto riguarda il sostegno alle riforme strutturali negli Stati membri](#) (COM(2017)826)
- una **proposta di regolamento** [sull'istituzione del Fondo monetario europeo](#), che dovrebbe integrare e assorbire il Meccanismo europeo di stabilità (MES) (COM(2017)827).

Nel **discorso sullo stato dell'Unione** pronunciato il 13 settembre 2017 il Presidente della Commissione Juncker ha inoltre delineato la sua visione chiarendo che il completamento dell'Unione economica e monetaria è parte essenziale della tabella di marcia che porterà alla riunione dei leader a Sibiu (Romania) già convocata dal Presidente del Consiglio europeo Tusk per il maggio 2019, e in occasione della quale dovranno essere prese importanti decisioni sul futuro dell'Europa.

## Il pacchetto nel dettaglio

Illustriamo ora in dettaglio i contenuti del pacchetto della Commissione.

La comunicazione sulle [Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa: tabella di marcia](#) (COM(2017)821), oltre a fornire un quadro sintetico ma dettagliato delle misure incluse nel pacchetto di dicembre, traccia una tabella di marcia per i successivi diciotto mesi, nonché le ulteriori, possibili, tappe fino al 2025:

- entro la **metà del 2018** dovrebbero essere adottati gli atti per completare l'Unione bancaria, compreso il pacchetto sulla riduzione dei rischi del novembre 2016; andrebbe raggiunto l'accordo su un sostegno comune (c.d. *backstop*) per il Fondo di risoluzione unico, affinché sia operativo entro il 2019; andrebbe adottata la proposta di raddoppio delle attività del programma di sostegno alle riforme strutturali nonché le modifiche del regolamento sulle disposizioni comuni in materia di fondi strutturali e di investimento;
- entro la **fine del 2018** dovrebbe essere adottata la proposta relativa al sistema europeo di assicurazione dei depositi e dovrebbero essere formalizzate le prassi di dialogo tra il Parlamento europeo e la Commissione;
- entro la **metà del 2019** dovrebbero essere adottate le proposte relative alla creazione del Fondo monetario europeo, all'integrazione del *Fiscal Compact* nel diritto dell'Unione e all'istituzione di una rappresentanza unificata della zona euro nel Fondo monetario internazionale; dovrebbe essere raggiunta un'intesa comune sul ruolo del Ministro europeo dell'Economia e delle finanze all'interno della prossima Commissione, e l'Eurogruppo dovrebbe accettare di eleggere il ministro come suo presidente per due mandati consecutivi; dovrebbero giungere a conclusione le discussioni sulle proposte pendenti volte a migliorare il funzionamento della zona euro e andrebbero adottati, nel contesto del prossimo quadro finanziario pluriennale, le proposte per il sostegno alle riforme strutturali, uno strumento di convergenza specifico per gli Stati membri non appartenenti alla zona euro e una funzione di stabilizzazione; andrebbero finalizzate tutte le iniziative legislative pendenti relative all'Unione dei mercati dei capitali, vale a dire la revisione delle autorità europee di vigilanza, tutte le modifiche del regolamento relativo all'infrastruttura dei mercati europei e il prodotto pensionistico paneuropeo.

Riguardo alla **tabella di marcia post-2019**, la Commissione ricorda brevemente le ulteriori misure da adottare a livello di Unione finanziaria (attuazione continua delle iniziative connesse all'Unione dei mercati dei capitali, progressi verso l'emissione di un'attività sicura europea, modifiche del trattamento normativo delle esposizioni sovrane), di Unione economica e di bilancio (attuazione del nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP), funzione di stabilizzazione pienamente funzionale, semplificazione delle norme del patto di stabilità e crescita) e di responsabilità democratica e *governance* (funzione a tutti gli effetti del Ministro europeo dell'Economia e delle finanze, piena operatività del Fondo monetario europeo e creazione di un Tesoro della zona euro).

La comunicazione sui [Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione](#) (COM(2017)822) prende le mosse dal quadro delle finanze pubbliche dell'UE, rilevando che, nonostante il bilancio dell'UE - rappresentando circa l'1% del PIL totale dell'Unione - rimanga di entità modesta rispetto ai bilanci nazionali e sia ulteriormente limitato dalla necessità di risultare in pareggio ogni anno, esso abbia comunque esercitato un impatto strategico ed economico notevole in diversi Stati membri, dove i fondi strutturali e di investimento hanno coperto, in alcuni casi, fino alla metà e oltre degli investimenti pubblici.

In prospettiva, tuttavia, le risorse dell'UE dovrebbero essere usate sempre più per finanziare i **beni pubblici europei**, in quanto essi apportano un vantaggio all'intera UE e non possono essere garantiti in modo efficace da nessun singolo Stato membro. A tal fine, una modernizzazione del sistema delle risorse proprie - analizzato peraltro in altri documenti della Commissione - potrebbe rivelarsi opportuno.

Rilevato come la stabilizzazione macroeconomica non sia mai stata finora un obiettivo esplicito del bilancio dell'UE, la comunicazione individua **tre finalità** a cui le finanze pubbliche europee dovrebbero rispondere meglio:

- **promuovere e sostenere le riforme strutturali negli Stati membri** per aumentare la resilienza delle strutture economiche e migliorare la convergenza dei risultati. A tal fine, la Commissione intende proporre un nuovo strumento per la realizzazione delle riforme nell'ambito del QFP post-2020, preceduto dall'individuazione delle riforme da sostenere tramite appositi pacchetti di riforma pluriennali che gli Stati membri dovrebbero presentare insieme ai programmi nazionali di riforma, e che andrebbero poi monitorati nell'ambito del semestre europeo. Sempre per il periodo post-2020, la Commissione intende altresì proporre uno specifico strumento di convergenza al fine di sostenere gli Stati membri nella preparazione concreta alla partecipazione regolare alla zona euro;
- **aiutare gli Stati membri della zona euro a rispondere meglio alle circostanze economiche in rapida evoluzione e a stabilizzare la propria economia in caso di gravi shock asimmetrici.** La Commissione intende introdurre una funzione di stabilizzazione a livello europeo, che si limiterebbe a integrare il ruolo di stabilizzazione che i bilanci nazionali già svolgono. La funzione di stabilizzazione, per essere efficace, dovrebbe soddisfare diversi criteri, che vanno dalla complementarità rispetto all'attuale gamma degli strumenti dell'UE nel campo delle finanze pubbliche al fatto di essere neutrale a medio termine e non comportare trasferimenti permanenti tra Stati membri; dalla capacità di contribuire a una politica di bilancio sana e di ridurre al minimo l'azzardo morale a quella di contribuire alla stabilità finanziaria, riducendo il rischio che uno Stato membro beneficiario debba essere inserito in un programma del Fondo monetario europeo (oggi MES). La funzione di stabilizzazione dovrebbe inoltre essere economicamente significativa una volta a regime (consentendo pagamenti netti complessivi pari ad almeno l'1% del PIL), tempestiva ed efficace;
- **spezzare il legame tra il debito sovrano e il bilancio delle banche**, ridurre i rischi sistematici e rafforzare la capacità di risposta collettiva a eventuali, gravi disastri bancari. A tal fine andrebbe accelerata la creazione di un *backstop* per il Fondo di risoluzione unico, già decisa dagli Stati membri nel 2013 a integrazione dell'accordo politico sul regolamento relativo al meccanismo di risoluzione unico. La Commissione propone a tal fine di integrare la funzione di *backstop* all'interno del MES, anche nella prospettiva di una sua trasformazione in Fondo monetario europeo.

Nella parte conclusiva, la comunicazione **si sofferma ulteriormente sulla funzione di stabilizzazione**, ricordando come nel già citato documento di riflessione sull'approfondimento dell'UEM fossero state individuate tre diverse opzioni:

- un **sistema europeo di protezione degli investimenti** che potrebbe salvaguardare gli investimenti in caso di congiuntura negativa, sostenendo priorità ben identificate e progetti o attività già pianificati a livello nazionale, ad esempio in materia di infrastrutture o di sviluppo delle competenze;
- un **regime europeo di ri-assicurazione della disoccupazione**, che potrebbe costituire un "fondo di ri-assicurazione" per i regimi di disoccupazione nazionali;

- un **fondo "rainy day"** (fondo per i periodi di crisi) che potrebbe raccogliere fondi degli Stati membri su base regolare ed erogare risorse con modalità di azione predefinite.

La Commissione propende per una funzione di stabilizzazione che possa sostenere i livelli di investimento a livello nazionale e che possa essere sviluppata nel tempo, partendo dai prestiti e da una componente relativamente modesta di sovvenzione. Si prefigurerrebbe pertanto una forma di **sostegno misto** fondato su tre componenti che possono essere sviluppate progressivamente, vale a dire:

- **prestiti garantiti dal bilancio dell'UE ed erogati dal bilancio stesso e dal Fondo monetario europeo**, che potrebbe svolgere un ruolo di *back-office* della funzione di stabilizzazione erogando prestiti precauzionali per fornire sostegno di liquidità a breve termine;
- **sostegno diretto dal bilancio dell'UE**, erogato sotto forma di sovvenzioni entro i limiti di una quota annuale iscritta in bilancio;
- nel tempo, un **meccanismo di assicurazione fondato sui contributi volontari degli Stati membri**, che potrebbe integrare il sostegno sotto forma di sovvenzioni della funzione di stabilizzazione.

La comunicazione [su un Ministro europeo dell'economia e delle finanze](#) (COM(2017)823) trae spunto dal discorso sullo stato dell'Unione nel quale il Presidente Juncker ha fatto propria e rilanciato tale idea basandosi sul principio secondo cui "la funzione determina la forma" e sottolineando come l'intrinseca complessità dell'attuale architettura dell'UEM trarrebbe grande beneficio dall'accentramento di determinate funzioni nelle mani di un commissario responsabile che sia al contempo vicepresidente della Commissione e presidente dell'Eurogruppo.

La figura di Ministro derivante quasi naturalmente da tale accentramento potrebbe rafforzare la dimensione europea della definizione delle politiche economiche e garantire un controllo parlamentare rigoroso a livello dell'Unione senza con ciò mettere in discussione le competenze nazionali. L'istituzione della carica potrebbe altresì avvenire in più fasi successive. Il ruolo del ministro in quanto vice presidente della Commissione potrebbe essere stabilito nell'ambito della nomina della nuova Commissione, a decorrere dal novembre 2019; quanto alla presidenza dell'Eurogruppo, quest'ultimo potrebbe decidere a livello informale di eleggere il ministro come suo presidente per due mandati consecutivi, in modo da allinearne il mandato con quello della Commissione.

La proposta di direttiva [che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri](#) (COM(2017)824) intende incorporare il contenuto del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'ordinamento dell'Unione, tenendo conto dell'opportuna flessibilità insita nel patto di stabilità e crescita individuata dalla Commissione sin dalla sua comunicazione del gennaio 2015.

Si tratta di una disposizione che trae la propria ragion d'essere da quanto espressamente previsto dall'art. 16 del *Fiscal Compact*, che recita testualmente: "Al più tardi entro cinque anni dalla data dell'entrata in vigore del presente trattato" - che, è bene ricordarlo, ha carattere intergovernativo ed è stato firmato da 25 Stati membri su 27, con l'eccezione di Regno Unito e

Repubblica ceca<sup>5</sup> - "sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea".

La proposta di direttiva ha come unica base giuridica possibile l'art. 126, par. 14, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che prevede la possibilità per il Consiglio, deliberando all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo e della BCE, di adottare le opportune disposizioni che sostituiscono o integrano il protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato ai trattati.

Il testo della proposta integra nel diritto dell'UE il contenuto essenziale dell'art. 3 del *Fiscal Compact*, che è parte del cosiddetto patto di bilancio, imponendo l'applicazione di una regola del pareggio di bilancio in termini strutturali, insieme a un meccanismo di correzione in caso di deviazione significativa. Disposizioni, tutte, già attuate negli ordinamenti nazionali.

Le proposte volte a modificare [il regolamento \(UE\) 85/2017 per aumentare la dotazione finanziaria del programma di sostegno alle riforme strutturali e adattarne l'obiettivo generale](#) (COM(2017)825) e [il regolamento \(UE\) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento \(CE\) n. 1083/2006 del Consiglio per quanto riguarda il sostegno alle riforme strutturali negli Stati membri](#) (COM(2017)826) sono strettamente connesse e finalizzate a finanziare la fase pilota di un nuovo strumento di sostegno di bilancio per il periodo 2018-2020.

La prima proposta intende offrire agli Stati membri una **flessibilità supplementare nell'uso della riserva di efficacia dell'attuazione dei fondi strutturali e d'investimento europei** al fine di sostenere l'attuazione delle riforme nazionali individuate attraverso il semestre europeo. Viene così rafforzato ulteriormente il collegamento tra le priorità del semestre europeo e il bilancio dell'Unione, già istituito per il periodo di programmazione 2014-2020 mediante l'introduzione di condizionalità *ex ante* e macroeconomiche nell'ambito della politica di coesione. Non sono peraltro previste modifiche nel livello complessivo di spesa per i fondi strutturali e di investimento europei nell'attuale quadro finanziario pluriennale, mentre gli insegnamenti tratti dall'iniziativa dovrebbero essere integrati nelle proposte per il periodo post-2020.

La seconda proposta si rende necessaria in quanto le richieste presentate al servizio di assistenza alle riforme, che mira a offrire assistenza tecnica agli Stati membri per contribuire all'elaborazione e all'attuazione di riforme specifiche o a rafforzare la loro capacità globale di riforma, hanno superato di gran lunga i finanziamenti messi inizialmente a disposizione<sup>6</sup>. Il sostegno offrirebbe assistenza *ad hoc* per l'attuazione di tutte le politiche che aiutano gli Stati membri a raggiungere un alto grado di convergenza sostenibile, e sarà offerto in particolare nei

---

<sup>5</sup> Anche nel caso del *Fiscal Compact*, la sua approvazione come trattato intergovernativo al di fuori del quadro giuridico dell'Unione europea deve essere considerata alla luce delle circostanze del momento, e dell'urgenza per gli Stati membri di dotarsi di strumenti comuni per far fronte alla crisi economica e finanziaria.

<sup>6</sup> Il servizio di assistenza per le riforme strutturali ha finora finanziato 15 Stati membri per la realizzazione di oltre 150 progetti. Nell'ambito del ciclo 2018 del programma di sostegno alle riforme strutturali, il servizio ha ricevuto 444 richieste di sostegno da parte di oltre 20 Stati membri, con un conseguente significativo eccesso di domanda rispetto alla limitata dotazione del programma.

comparti **dell'imprenditoria, del settore finanziario, dei mercati del lavoro e dei prodotti, della pubblica amministrazione e della gestione delle finanze pubbliche.**

L'obiettivo della proposta è quello di raddoppiare i finanziamenti disponibili per le attività di assistenza tecnica entro il 2020, portandoli quindi a 300 milioni di euro per il periodo 2017-2020.

La proposta di regolamento **sull'istituzione del Fondo monetario europeo** (COM(2017)827) era già stata annunciata dalla relazione dei cinque presidenti e fortemente sollecitata dal Parlamento europeo.

Il Fondo monetario sarà chiamato **a integrare e sostituire il Meccanismo europeo di stabilità (MES)**. Il MES è stato istituito nell'ottobre 2013 al culmine della crisi economica e finanziaria, ricorrendo a una soluzione intergovernativa - un trattato al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'UE - largamente motivata dalla necessità di dotarsi al più presto di uno strumento di stabilità finanziaria della zona euro. All'epoca vi era già la consapevolezza - evidenziata, ad esempio, nel piano della Commissione per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita ([COM\(2012\)777](#)) - che per il MES sarebbe stata altrettanto praticabile la via di un incardinamento nei trattati UE.

La trasformazione del MES in un Fondo monetario europeo dovrebbe rafforzarne ulteriormente l'ancoraggio istituzionale, migliorando altresì il livello di cooperazione con la Commissione e il Parlamento europeo.

La proposta di regolamento viene presentata ricorrendo come base giuridica all'art. 352 del TFUE, in base al quale, *"se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri d'azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità e su proposta della Commissione, e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate"*.

La proposta è integrata dal progetto di quello che potrebbe diventare un accordo intergovernativo con il quale gli Stati membri della zona euro convergono sul trasferimento di fondi dal MES al Fondo monetario. Viene altresì previsto che il Fondo succeda e sostituisca il MES anche nello status giuridico, con tutti i relativi diritti e obblighi.

La proposta di regolamento - per adottare la quale, si ripete, serve un accordo unanime tra gli Stati membri dell'UE - prevede quindi che il Fondo monetario europeo sia istituito **come soggetto giuridico unico ai sensi del diritto dell'Unione**. Esso succederà al MES, di cui preserverà l'attuale struttura finanziaria e istituzionale, continuando pertanto a fornire sostegno per la stabilità finanziaria degli Stati membri in difficoltà, a raccogliere fondi attraverso gli strumenti del mercato dei capitali e a effettuare operazioni sul mercato monetario. Poiché il Fondo monetario diverrebbe a tutti gli effetti un organismo dell'Unione, si rendono necessari, a giudizio della Commissione, alcuni adeguamenti mirati alla struttura del MES, tra i quali l'approvazione da parte del Consiglio delle decisioni discrezionali adottate dal Fondo monetario.

La proposta aggiunge soprattutto un numero limitato ma significativo di nuovi elementi, e segnatamente:

- la possibilità per il Fondo monetario di fornire il **sostegno comune per il Fondo di risoluzione unico (c.d. backstop)**, attraverso processi decisionali rapidi che tengano conto degli interessi legittimi degli Stati membri non appartenenti alla zona euro che hanno aderito all'Unione bancaria;

- la possibilità, in termini di *governance*, di un **processo decisionale più rapido in specifiche situazioni di urgenza**, mantenendo l'unanimità per le decisioni importanti aventi un impatto finanziario (come i richiami di capitale), ma prevedendo il passaggio a una maggioranza qualificata rafforzata - corrispondente all'85% dei voti - per specifiche decisioni in materia di sostegno alla stabilità, di esborsi e di attivazione del sostegno;
- un più diretto coinvolgimento del Fondo monetario europeo nella **gestione dei programmi di assistenza finanziaria**, accanto alla Commissione europea;
  - la possibilità che il Fondo monetario europeo sviluppi **nuovi strumenti finanziari**, che potrebbero integrare o sostenere nel tempo altri strumenti finanziari e programmi dell'UE e che potrebbero risultare particolarmente utili se in futuro il Fondo monetario dovesse avere un ruolo di supporto a una possibile funzione di stabilizzazione.

## Il Vertice euro del 15 dicembre 2017

Il Vertice euro svoltosi lo scorso 15 dicembre a margine del Consiglio europeo ha rappresentato l'occasione per una prima discussione sull'evoluzione dell'UEM e della sua architettura.

Come sottolineato dalla [nota](#) predisposta nel quadro della c.d. Agenda dei *Leader*, il miglioramento generale della situazione economica ha offerto l'occasione per discutere, in un'ottica non emergenziale, le sfide che attendono l'UE e in particolare gli Stati membri della zona euro, e i modi per affrontare le crisi future.

Il dibattito tenutosi durante il Vertice ha registrato un'ampia convergenza su una serie di idee, proposte e orientamenti tematici.

Più nel dettaglio, gli Stati membri dell'area euro concordano:

- sull'avvio dell'**operatività del meccanismo comune di sostegno per il Fondo di risoluzione unico**, eventualmente sotto forma di una linea di credito del MES;
- sullo **sviluppo ulteriore dello stesso MES**, eventualmente con la sua conversione in Fondo monetario europeo;
- sullo **sviluppo ulteriore della tabella di marcia del Consiglio ECOFIN di giugno 2016** per il completamento dell'Unione bancaria, con la precisazione dei criteri e del calendario dei progressi da conseguire nella riduzione e condivisione dei rischi, compresa la graduale introduzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi.

Su una serie di altre questioni, invece, le discussioni non hanno ancora permesso di raggiungere la convergenza richiesta ai fini di un'accelerazione del processo decisionale. In particolare, richiedono ancora un ampio dibattito le proposte relative:

- alla razionalizzazione delle regole di bilancio al fine di semplificare il quadro esistente o rafforzare la loro attuazione e applicazione;
- alla creazione di una capacità di bilancio per la zona euro, anche a fini di stabilizzazione;
- all'istituzione di un Ministro europeo dell'Economia e delle finanze, il cui ruolo resta ancora da definire a pieno.

Il Vertice ha deciso di incaricare l'Eurogruppo e il Consiglio ECOFIN, a seconda dei casi specifici, perché portino avanti i lavori sulle questioni sopra elencate, dando priorità a quelle su cui si è già registrata una maggiore convergenza, e di tornare sulle questioni stesse nel **giugno 2018**, al fine di concordare in via definitiva una prima serie di decisioni.

## **L'Euro *summit* del 29 giugno 2018**

A margine del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno<sup>7</sup>, si è tenuta una riunione dell'Euro *summit* nel suo formato esteso ai 27 stati membri dell'UE<sup>8</sup> il quale ha convenuto quanto segue:

1. l'accordo raggiunto dal Consiglio sul pacchetto sulla condivisione dei rischi nel settore bancario dovrebbe consentire ai co-legislatori di approvarlo entro la fine dell'anno. In particolare, mantenendo ferma la tabella di marcia del 2016, si auspica l'avvio delle negoziazioni politiche sullo sistema europeo di assicurazione dei depositi;
2. Il MES fornirà il *backstop* comune al Fondo di risoluzione unico e sarà rafforzato sulla base degli elementi contenuti nella [lettera](#) del presidente dell'Eurogruppo. Entro dicembre 2018 l'Eurogruppo stabilirà i termini per il sostegno comune e concorderà le condizioni per l'ulteriore sviluppo del MES.

Il prossimo Euro *summit* su queste materie si terrà nel dicembre 2018.

---

<sup>7</sup> Cfr. Senato della Repubblica e Camera dei deputati, [Dossier europeo n. 6](#), 4 luglio 2018.

<sup>8</sup> La dichiarazione finale del *summit* ha espressamente riconosciuto il contributo fornito dai contributi nazionali, citando in particolar modo quello presentato da Francia e Germania (si veda più avanti l'illustrazione dei contenuti della "Dichiarazione di Meseberg", in parte ripresi dalle conclusioni del *summit*).

## Il contributo del Governo italiano

Lo scorso 13 dicembre, a una settimana dalla presentazione del pacchetto della Commissione e alla vigilia del Vertice euro, il Governo italiano ha presentato un ampio e articolato contributo al dibattito sul futuro dell'UEM, rendendo pubblico un *position paper* intitolato ***Reforming the European Monetary Union in a Stronger European Union***, nel quale affronta un ricco ventaglio di questioni connesse tanto al completamento dell'UEM quanto al futuro assetto del bilancio dell'UE.

Più nel dettaglio, il documento del Governo propone:

- un **quadro di bilancio che fornisca incentivi adeguati** per politiche orientate alla crescita e per uno sforzo sostenuto nel settore delle riforme, attraverso un'estensione e una migliore accessibilità delle clausole per gli investimenti e per le riforme strutturali;
- una **più efficace implementazione della procedura per i disavanzi eccessivi**, che si è dimostrata finora efficace nel sostenere i processi nazionali di riforma, ma non altrettanto, specie nell'area euro, per quanto attiene agli squilibri legati a forti *surplus* di parte corrente;
- il passaggio, in una prospettiva a medio-lungo termine, a un'**architettura più semplice e istituzionalizzata dell'UEM**, fondata su orientamenti di bilancio aggregati e su una capacità di bilancio della zona euro, gestiti da un Ministro europeo dell'Economia che sia soggetto al controllo democratico e parlamentare;
- un bilancio dell'Unione rafforzato e sempre più orientato verso la fornitura di "**beni pubblici europei**", che si concentri maggiormente su settori e politiche più vicine agli interessi reali della cittadinanza: dalla gestione delle frontiere UE alla difesa; dal rafforzamento delle iniziative comuni nel settore degli investimenti (piano Juncker, linee di finanziamento della Banca europea per gli investimenti) ai programmi in grado di consolidare la cittadinanza europea (Erasmus su tutti);
- un bilancio, quindi, adeguato e potenziato anche in termini di risorse complessive, individuando nuove risorse proprie, **in linea con le suggestioni contenute nel c.d. Rapporto Monti** (*carbon tax, energy tax, digital tax*), e incrementando i contributi degli Stati membri<sup>9</sup>;
- l'introduzione di una **funzione di stabilizzazione nell'area euro**, indispensabile per colmare il *gap* strutturale rispetto ad altre unioni monetarie, che potrebbe realizzarsi tramite un fondo *rainy day* da attivare solo in caso di *shock* significativi e in presenza di un incremento ciclico del tasso di disoccupazione<sup>10</sup>;
- la previsione di ulteriori, possibili forme di stabilizzazione finalizzate a favorire gli **investimenti pubblici ad alto potenziale di crescita** e soprattutto a proteggerli nelle congiunture negative;
- il **completamento dell'Unione bancaria**, in linea con la tabella di marcia di giugno 2016 e mantenendo un efficace bilanciamento e un pieno parallelismo tra la condivisione e la riduzione dei rischi;
- l'**evoluzione del MES**, che dovrebbe assommare in sé le funzioni di *backstop* dell'Unione bancaria, dovrebbe essere gestito da un Tesoro dell'area euro e potrebbe diventare parte

<sup>9</sup> Per una illustrazione dei contenuti del Rapporto si veda Servizio Studi del Senato, ***Il futuro finanziamento dell'Unione europea (Rapporto finale e raccomandazioni del Gruppo di alto livello sulle risorse proprie, cd. "gruppo Monti")***, Note su atti dell'Unione europea n. 84, 23 gennaio 2017

<sup>10</sup> Contestualmente, il documento del Governo evoca la possibilità, già esplicitata in un precedente **contributo**, di creare un vero e proprio sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione.

integrante di un bilancio dell'area euro all'interno del bilancio dell'Unione, assumendo nuovi ruoli nella gestione del fondo *rainy day*.

## Il contributo del Parlamento italiano

Sia il Senato sia la Camera si sono espressi sulle ipotesi di riforma dell'architettura istituzionale della zona euro delineate nel pacchetto della Commissione.

Il 24 gennaio 2018, la **5<sup>a</sup> Commissione bilancio, programmazione economica**, del **Senato** ha approvato la [risoluzione Doc. XVIII, n. 232](#), sul pacchetto. La risoluzione, "valutato che i principi di sussidiarietà e proporzionalità appaiono rispettati", si esprime in senso favorevole ai contenuti delle proposte, con alcune osservazioni. L'integrazione di accordi e meccanismi istituiti al di fuori dell'UE nel diritto della medesima UE è generalmente da giudicare positivamente in termini di semplificazione e razionalizzazione, ma non appare giustificata nel caso del *Fiscal compact* poiché "grande parte delle norme e delle regole da esso previste è già inserita nel diritto dell'Unione europea (*Six Pack e Two Pack*)". La risoluzione invita quindi a cogliere questa occasione per realizzare una riforma complessiva delle regole di bilancio al fine di renderle più efficienti, semplici e trasparenti. Invita inoltre a creare, accanto alle linee di bilancio prospettate dalla Commissione, un "meccanismo specifico diretto al finanziamento di grandi progetti di investimento a livello europeo".

La Commissione europea ha risposto alle osservazioni del Senato con una nota<sup>11</sup> del 16 maggio scorso in cui, apprezzando il parere favorevole espresso su gran parte dei contenuti del pacchetto di documenti della Commissione, dichiara di prendere "in seria considerazione le riserve espresse dal Senato circa le norme attualmente in vigore in materia di disciplina di bilancio e di una possibile revisione delle stesse.". Specifica infatti di avere l'intenzione di avviare, sulla scorta della maggiore integrazione economia e di bilancio promossa dal pacchetto, una revisione a lungo termine delle regole di bilancio dell'UE, mirando a una sostanziale semplificazione entro il 2025. In un allegato alla nota esamina inoltre gli aspetti più tecnici sollevati dal Senato.

Nella [risoluzione del 7 febbraio 2018](#), le **Commissioni riunite V (Bilancio, tesoro e programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea)** della **Camera** hanno espresso una valutazione favorevole, pur con delle condizioni, su ciascuno dei documenti della Commissione europea ad eccezione della proposta di direttiva per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri (COM(2017)824) su cui la valutazione espressa è contraria principalmente con riferimento alla proposta di incorporazione delle disposizioni del *Fiscal Compact* nell'ordinamento giuridico dell'Unione<sup>12</sup>. Tale valutazione si fonda principalmente sul fatto che il *Fiscal Compact* si limita a confermare alcune regole di bilancio inserite nel Patto di stabilità e crescita con le modifiche apportate dal cosiddetto *Six Pack* del 2011 e dal *Two Pack* del 2013 e che tali disposizioni sono già state recepite negli ordinamenti nazionali, in alcuni casi, come l'Italia, a livello costituzionale.

Le condizioni poste alla valutazione favorevole degli altri documenti del pacchetto, come emerse dal dibattito parlamentare, si concentrano sull'esigenza di rafforzare gli strumenti di stabilizzazione economico-finanziaria dell'area dell'euro; di favorire gli investimenti infrastrutturali e sociali, anche mediante una rivisitazione delle regole di bilancio; di incentivare le riforme condivise, la crescita sostenibile e una riduzione sostenibile del debito pubblico; di istituire la figura del Ministro europeo dell'economia e delle finanze solo in concomitanza con l'attribuzione al

<sup>11</sup> Commissione europea, nota n. C(2018) 2885 *final*.

<sup>12</sup> L'Assemblea della Camera si è peraltro espressa contro l'incorporazione del *Fiscal Compact* nell'ordinamento giuridico dell'EU il 10 maggio 2017 con l'approvazione di due mozioni.

medesimo di un bilancio dell'area euro; di attribuire al Fondo monetario europeo la capacità di collocare titoli anche sul mercato primario al fine di potenziare le possibilità di raccolta di capitale.

Una proposta alternativa di documento finale presentata dal Gruppo M5S non è stata approvata. Questa proposta, dopo aver sottolineato l'inopportunità di approvare il parere a ridosso della scadenza elettorale nazionale, esprime una valutazione contraria sul pacchetto, di cui rileva la sostanziale continuità con le politiche di austerità seguite dalle istituzioni europee negli ultimi anni, rivelatesi controproducenti; sottolinea invece la necessità di "aumentare gli investimenti pubblici nazionali e sovranazionali ad alto moltiplicatore unitamente ad una drastica riduzione degli sprechi di denaro pubblico e la lotta alla grande evasione fiscale.". La proposta critica inoltre la continuità del Fondo monetario europeo rispetto al MES, strumento rivelatosi disastroso per le economie e le società che ne hanno usufruito. Particolarmente sfavorevole appare inoltre la valutazione dell'intenzione, da parte della Commissione europea, di semplificare i processi decisionali, sottraendoli così alla capacità di controllo da parte dei cittadini.

In due note, rispettivamente del 12 e del 14 marzo 2018, il Ministero dell'economia e delle finanze ha sottolineato che l'indirizzo adottato dalla Camera dei deputati con la risoluzione del 7 febbraio 2018 appare coerente con la posizione del Governo così come espressa nel documento tematico pubblicato il 13 dicembre 2017 di cui si dà conto nel precedente paragrafo.

## Alcune posizioni dei governi europei

Il presidente francese **Macron** aveva già preso posizione sul rafforzamento dell'Unione europea con un [discorso](#) tenuto alla fine di settembre 2017 nell'anfiteatro dell'**Università Sorbona di Parigi**. Invitando la Germania a una rinnovata cooperazione, Macron ha posto la sovranità<sup>13</sup>, l'unità e la democrazia come finalità principali verso cui dirigere gli sforzi di riforma istituzionale. Per quanto riguarda la riforma della *governance* economica europea, Macron ha prospettato la possibilità di un bilancio comune per l'area dell'euro<sup>14</sup>.

Senza citare esplicitamente né il discorso del presidente Macron né il pacchetto della Commissione europea, all'inizio di marzo 2018 i **ministri delle finanze di otto paesi del Nord Europa** (Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi e Svezia), sono intervenuti con un [comunicato congiunto](#) nel dibattito sulla riforma dell'architettura istituzionale europea. I ministri chiariscono innanzitutto la questione di metodo: la discussione su ogni riforma dell'Unione economica e monetaria deve essere inclusiva, e quindi aperta, su base volontaria, anche ai paesi non appartenenti all'area dell'euro. L'unità dell'UE a 27 paesi è infatti un valore primario da salvaguardare.

I ministri affermano, in secondo luogo, che il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria è innanzitutto il risultato delle politiche nazionali piuttosto che di ambiziose riforme delle competenze europee. Soltanto solide riforme strutturali e il rispetto del Patto di stabilità e crescita

---

<sup>13</sup> Soltanto nell'Unione europea la Francia può preservare la propria sovranità, sostiene Macron, in un contesto globale dominato da giganti economici come gli Stati Uniti e la Cina.

<sup>14</sup> Il presidente francese ha inoltre sollecitato la creazione di un'agenzia europea di intelligence, l'introduzione di una *carbon tax* e di un'imposta sulle transazioni finanziarie, un nuovo regime di *copyright* per i lavori digitali, un'agenzia europea per "l'innovazione distruttiva", un aumentato sforzo per incentivare gli studenti delle scuole superiori e universitari a studiare in altri paesi europei e la creazione di vere università europee che rilascino diplomi europei. Maggiore inclinazione politica presentano le sue proposte di proteggere i cittadini europei contro il *dumping sociale* e commerciale, creare un fondo di solidarietà, aumentare il budget per gli aiuti internazionali e guidare un'azione più decisa contro il riscaldamento globale. A queste iniziative deve aggiungersi una rafforzata cooperazione sul fronte della difesa e della sicurezza, con una risposta comune all'immigrazione e una strategia comune nei confronti dei paesi Africani. Il tutto in una visione di Europa a geometria variabile che vede i paesi dell'area euro nel nocciolo duro e, in una sfera più ampia ma meno integrata, i paesi del mercato unico.

possono assicurare stabilità, occupazione e crescita economica attraverso una migliore capacità di adattamento al ciclo economico e la costituzione di risorse di bilancio da impiegare a sostegno dell'economia nei periodi di crisi.

I ministri delle finanze nordici concedono che si possano rafforzare alcuni istituti comuni, concentrandosi però su quelli che raccolgono la più ampia convergenza tra gli stati membri. Citano in particolare la necessità di completare l'Unione bancaria e di trasformare il Meccanismo europeo di stabilità in un Fondo monetario europeo. Quanto all'Unione bancaria, ritengono che la [Roadmap per il completamento dell'Unione bancaria](#) del 2016 debba rimanere il punto di partenza, largamente condiviso, sulle priorità da perseguire. Ulteriori discussioni sulle modalità di condivisione dei rischi dovrebbero aver luogo soltanto dopo che si siano concordate ulteriori misure per la riduzione dei rischi stessi. Quanto al Fondo monetario europeo, i ministri sottolineano la necessità di mantenere la procedura di voto attualmente prevista per il MES nell'ambito dell'attuale impianto intergovernativo, nonché l'opportunità di prevedere procedure di ristrutturazione ordinata del debito sovrano nei casi di insostenibilità dei livelli di debito.

Infine, nel comunicato i ministri sottolineano l'esigenza di prevedere che il prossimo Quadro finanziario pluriennale contenga delle linee di supporto delle riforme strutturali degli stati membri, evidenziando che nei paesi dove tali riforme sono state portate a compimento con successo durante e dopo la crisi i risultati in termini di crescita economica e occupazione sono stati incoraggianti.

Nella [dichiarazione congiunta](#) frutto del vertice franco-tedesco di Meseberg del 19 giugno 2018, il presidente Macron e il cancelliere Merkel hanno trattato molti dei temi riguardanti la *governance* economica.

Quanto al MES, delineano una riforma in due tempi. Propongono, in un primo momento, di modificare il trattato istitutivo per includere uno strumento di *backstop*, migliorare l'efficacia degli strumenti precauzionali a disposizione degli stati membri e rafforzare il suo ruolo di valutazione e monitoraggio dei programmi futuri. Propongono invece di rinviare ad un secondo momento l'incorporazione del MES nell'ordinamento giuridico europeo, preservandone comunque gli aspetti chiave di *governance*. Riaffermano inoltre il ruolo chiave del principio di condizionalità alla base degli strumenti di intervento del MES, ricordando in particolare che la decisione di intervento si fonda su una analisi della sostenibilità del debito del paese interessato. Auspicano inoltre l'avvio di una riflessione sull'opportunità di introdurre delle clausole che favoriscano una ristrutturazione concordata del debito pubblico, anche al fine di rendere più efficaci le linee di intervento precauzionali finalizzate ad assicurare la stabilizzazione delle condizioni di mercato in caso di rischio dovuto alla mancanza di liquidità. Il MES dovrebbe inoltre funzionare da *backstop* del Fondo di risoluzione unico, agendo con lo strumento della linea di credito. L'entità del *backstop* non dovrebbe superare quella del Fondo stesso e potrebbe sostituire lo strumento di ricapitalizzazione diretta. Prefigurano un avvio del funzionamento del *backstop* entro il 2024, subordinatamente ad una soddisfacente riduzione del rischio. Riaffermano l'importanza del completamento dell'Unione bancaria, auspicando l'avvio della negoziazione politica sul Sistema europeo di assicurazione dei depositi (*European deposit insurance scheme - EDIS*).

Nella dichiarazione è inoltre contenuta la proposta di istituzione di un bilancio dell'area euro che promuova la competitività, la convergenza e la stabilizzazione a partire dal 2021. Il bilancio, finanziato da contributi e tasse nazionali, oltre che da risorse europee, dovrebbe promuovere le citate finalità attraverso gli investimenti in innovazione e capitale umano, anche in sostituzione della spesa nazionale. L'istituzione di un fondo per la stabilizzazione della disoccupazione europea è rinviato all'esame di un apposito gruppo di lavoro franco-tedesco che dovrà formulare una proposta concreta entro il Consiglio europeo del dicembre 2018.

**Figura 1. Tabella di marcia per l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa**

Nel 2018	
UNIONE FINANZIARIA	UNIONE ECONOMICA E DI BILANCIO
<b>UNIONE BANCARIA E DEI MERCATI DEI CAPITALI</b>	<b>QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE DELL'UE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Adozione di tutte le proposte rimanenti sull'Unione bancaria, fra cui le proposte relative alla riduzione del rischio, al sistema europeo di assicurazione dei depositi e a un sostegno comune (backstop) per il Fondo di risoluzione unico</li> <li>✓ Proposta della Commissione relativa a un quadro favorevole per i titoli europei garantiti da obbligazioni sovrane per la zona euro, in seguito ai lavori del Comitato europeo per il rischio sistemico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Adozione della proposta volta a potenziare il programma di sostegno alle riforme strutturali</li> <li>✓ Adozione delle modifiche mirate del regolamento sulle disposizioni comuni</li> <li>✓ Proposte della Commissione per il quadro finanziario pluriennale post-2020</li> </ul>
RESPONSABILITÀ DEMOCRATICA E GOVERNANCE EFFICACE	
<b>FONDO MONETARIO EUROPEO DELL'UE</b>	<b>INTEGRAZIONE DEL PATTO DI BILANCIO NEL DIRITTO DELL'UE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Discussione sulla proposta legislativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Discussione sulla proposta legislativa</li> </ul>
<b>MINISTRO EUROPEO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE</b>	<b>DIALOGO TRA LE ISTITUZIONI DELL'UE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Discussione a livello politico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Formalizzazione delle prassi tra il Parlamento europeo e la Commissione</li> </ul>
<b>RAPPRESENTANZA ESTERNA DELLA ZONA EURO</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Discussione sulla proposta legislativa</li> </ul>	
Entro la metà del 2019	
UNIONE FINANZIARIA	UNIONE ECONOMICA E DI BILANCIO
<b>UNIONE BANCARIA E DEI MERCATI DEI CAPITALI</b>	<b>QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE DELL'UE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Piena operatività del sostegno (backstop) per il Fondo di risoluzione unico</li> <li>✓ Attuazione del sistema europeo di assicurazione dei depositi</li> <li>✓ Finalizzazione di tutte le iniziative legislative pendenti per l'Unione dei mercati dei capitali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Adozione delle proposte post-2020 per il sostegno alle riforme strutturali</li> <li>✓ Adozione della proposta post-2020 su uno strumento di convergenza specifico per gli Stati membri non appartenenti alla zona euro</li> <li>✓ Adozione della proposta post-2020 relativa a una funzione di stabilizzazione</li> </ul>
RESPONSABILITÀ DEMOCRATICA E GOVERNANCE EFFICACE	
<b>FONDO MONETARIO EUROPEO</b>	<b>RAPPRESENTANZA ESTERNA DELLA ZONA EURO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Adozione della proposta legislativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Adozione della proposta legislativa</li> </ul>
<b>MINISTRO EUROPEO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE</b>	<b>INTEGRAZIONE DEL PATTO DI BILANCIO NEL DIRITTO DELL'UE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Intesa comune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Adozione della proposta legislativa</li> </ul>

Ulteriori tappe possibili: fine 2019-2025*	
UNIONE FINANZIARIA	UNIONE ECONOMICA E DI BILANCIO
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Attuazione continua delle iniziative connesse all'Unione dei mercati dei capitali</li> <li>✓ Progressi verso l'emissione di un'attività sicura europea</li> <li>✓ Modifiche del trattamento normativo delle esposizioni sovrane</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Attuazione del nuovo quadro finanziario pluriennale</li> <li>✓ Funzione di stabilizzazione pienamente funzionale</li> <li>✓ Semplificazione delle norme del patto di stabilità e crescita</li> </ul>
RESPONSABILITÀ DEMOCRATICA E GOVERNANCE EFFICACE	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Funzione a tutti gli effetti del ministro europeo dell'Economia e delle finanze come presidente e vicepresidente della Commissione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fondo monetario europeo pienamente operativo</li> <li>✓ Creazione di un Tesoro della zona euro</li> </ul>

Fonte: Comunicazione della Commissione europea su [Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa: tabella di marcia](#) (COM(2017)821)

---

*31 luglio 2018  
A cura di Melisso Boschi e Luca Briasco*