



Servizio del bilancio
del Senato

n.b. nota breve

XVII legislatura
Nota breve n. 5
Dicembre 2013

Le comunicazioni della Commissione europea sullo strumento di convergenza e competitività e il coordinamento *ex ante* delle riforme di politica economica

Nel marzo 2013 la Commissione europea ha pubblicato due comunicazioni dal titolo “Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività” e “Coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica economica previste” sollecitando il contributo delle parti interessate alla definizione puntuale delle proposte.

La presente Nota breve illustra il contenuto delle due comunicazioni nell'ambito del generale processo di integrazione europea, ne offre alcuni elementi di interpretazione alla luce della teoria economica e, infine, riporta alcune valutazioni espresse in merito dal Parlamento europeo.

n.b.

Il contenuto delle comunicazioni della Commissione europea

La comunicazione della Commissione europea “Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività”¹ propone un meccanismo di incentivo agli Stati membri dell'area euro ad adottare riforme che favoriscano la convergenza economica e la competitività. Il meccanismo sarebbe introdotto nel quadro del coordinamento delle politiche economiche e si baserebbe su due componenti:

- 1) un accordo contrattuale (*contractual arrangement*) con cui uno Stato membro si impegna ad attuare secondo un calendario concordato una serie di riforme che rispondano alle raccomandazioni specifiche ricevute nell'ambito del semestre europeo, soprattutto riferite alla procedura per gli squilibri macroeconomici;
- 2) un meccanismo di sostegno finanziario che incentivi il paese ad adottare le riforme in tempi più rapidi di quanto potrebbe fare in assenza dello strumento.

Il fondamento logico della proposta risiede nel fatto che l'appartenenza ad una unione monetaria accresce la normale interdipendenza economica tra i paesi, cosicché ognuno di essi ha interesse a far sì che eventuali carenze strutturali nelle economie degli altri siano rimosse.

La Commissione rammenta che l'attuale quadro di sorveglianza economica dell'UE prevede già incentivi alle riforme attraverso la fissazione di obiettivi comuni e il controllo reciproco. Gli strumenti proposti con la presente comunicazione mirano a rafforzare la pressione ad adottare quelle riforme che risultano particolarmente difficili in termini sociali e politici, pur beneficiando non soltanto lo Stato membro che le intraprende ma anche l'intera area euro e l'UE, soprattutto nei casi in cui gli squilibri macroeconomici persistano nonostante la piena conformità alle raccomandazioni specifiche rivolte al paese.

La Commissione sottolinea il rischio che lo strumento delineato possa ingenerare comportamenti opportunistici (c.d. azzardo morale) da parte degli Stati membri, i quali potrebbero ritardare le riforme fino al momento in cui diventino ammissibili al sostegno finanziario, qualora prevalga la percezione che le riforme sarebbero sostenute soltanto se necessarie da molto tempo. Un altro rischio connesso al meccanismo riguarda la possibilità di incentivare finanziariamente riforme che sarebbero state comunque attuate.

Gli accordi contrattuali dovrebbero essere accessibili a tutti gli Stati membri dell'area euro (ad eccezione di quelli oggetto di un programma di aggiustamento macroeconomico²) ma la Commissione ritiene che sia

necessario consentire l'accesso anche agli Stati membri dell'UE non appartenenti all'area euro. Le opzioni circa i casi di intervento includono la disponibilità del nuovo strumento per tutti gli Stati membri, oppure soltanto per quelli oggetto della procedura per squilibri macroeconomici o, infine, la disponibilità soltanto previo invito da parte della Commissione europea. Nel primo caso le riforme oggetto dell'accordo potrebbero essere tutte quelle coerenti con le raccomandazioni specifiche rivolte al paese nell'ambito del semestre europeo, mentre nel caso di paesi oggetto della procedura preventiva per gli squilibri macroeconomici le riforme dovrebbero coincidere con le raccomandazioni formulate nell'ambito della stessa procedura per gli squilibri macroeconomici. I paesi con squilibri eccessivi, infine, essendo già sottoposti a un piano di correzione obbligatorio potrebbero accedere allo strumento di sostegno finanziario per accelerare lo svolgimento del piano stesso.

La procedura prevede la valutazione dei piani di riforme degli Stati membri da parte della Commissione europea nell'ambito degli esistenti sistemi di monitoraggio e sorveglianza. In particolare, la valutazione riguarderebbe l'adeguatezza delle misure proposte, i potenziali effetti sulle carenze economiche segnalate, le ricadute sugli altri Stati membri, nonché la fattibilità anche in relazione al calendario proposto. I particolari del piano sarebbero negoziati dalla Commissione con lo Stato membro. L'approvazione finale del piano di riforme e del calendario spetterebbe al Consiglio. L'attuazione del piano sarebbe monitorato dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo.

La legittimità e la responsabilità democratiche degli accordi contrattuali sarebbero assicurate dal coinvolgimento dei parlamenti nazionali prima della presentazione dei piani di riforme e in ogni caso prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio. Anche il Parlamento UE dovrebbe essere adeguatamente coinvolto.

La Commissione sta vagliando diverse opzioni anche per il meccanismo di sostegno finanziario alle riforme. In particolare l'obbligo di contribuzione potrebbe ricadere su tutti gli stati membri dell'area euro indipendentemente dalla richiesta o meno dell'intervento del meccanismo e potrebbe essere commisurato al reddito nazionale lordo del paese³. La disponibilità finanziaria del meccanismo sarebbe inizialmente limitata ma suscettibile di aumento nel tempo qualora si rivelasse efficace nel promuovere le riforme. Il sostegno potrebbe assumere la forma di pagamento forfettario per ogni accordo contrattuale. L'esborso sarebbe soggetto a condizioni rigorose specificate nell'accordo e legate all'attuazione delle riforme (ma non al conseguimento di risultati specifici).

¹ Cfr. Commissione europea, *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 di competitività*, COM(2013) 165 final, 20 marzo 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0165:FIN:IT:PDF>

² Cfr. Servizio del bilancio del Senato, *La governance economica europea*, Elementi di documentazione n. 3, giugno 2013, <http://>

www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file_internets/000/000/117/ED03.pdf

³ La Banca d'Italia quantifica, a titolo esemplificativo, in circa 4 miliardi di euro il contributo dell'Italia a un fondo dell'ordine di 25 miliardi. Cfr. Camera dei deputati, *Audizione del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Luigi Federico Signorini*, 25 giugno 2013, http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/25062013/Signorini_25062013.pdf

Per aumentarne l'efficacia, la Commissione potrebbe proporre che il sostegno finanziario sia impegnato al momento dell'approvazione dell'accordo contrattuale ma sia erogato in rate collegate al calendario concordato per le riforme. In caso di inadempienza da parte dello Stato membro segnalata dalla Commissione, il sostegno finanziario verrebbe sospeso o ritirato in funzione della gravità.

La seconda comunicazione della Commissione europea, "Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica economica previste"⁴, mira a completare il quadro della sorveglianza economica proponendo che i piani di grandi riforme di politica economica siano valutati e discussi in ambito europeo prima dell'adozione definitiva a livello nazionale, così consentendo che la dimensione europea delle riforme fondamentali sia integrata nel processo decisionale nazionale. La Commissione sottolinea che il coordinamento *ex ante* risponde pienamente allo spirito dell'articolo 121, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'UE ("Gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune"). L'impegno al coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica economica previste è stato inizialmente introdotto dall'articolo 11 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, che sarà incorporato nell'ordinamento giuridico dell'UE entro cinque anni dall'entrata in vigore. La proposta della Commissione si fonda sul fatto che l'interdipendenza tra le economie appartenenti alla zona euro fa sì che le riforme introdotte da uno Stato membro producano i loro effetti anche sugli altri. Il coordinamento *ex ante* dei piani di riforma ad uno stadio sufficientemente precoce, e comunque prima che le misure siano adottate, consentirebbe di tener adeguatamente conto di tali effetti internazionali, migliorando il funzionamento dell'unione monetaria. La Commissione sta valutando di proporre che le riforme da coordinare siano scelte sulla base dei possibili effetti sul commercio e sulla competitività (mercati dei prodotti, dei servizi e del lavoro) nonché sul funzionamento dei mercati finanziari, aumentandone la capacità di assorbire gli *shock* esterni e limitando il pericolo di trasmissione delle crisi finanziarie. La Commissione sottolinea, altresì, che il coordinamento, attraverso lo scambio delle migliori pratiche dei paesi, può facilitare l'introduzione delle riforme in quegli Stati membri in cui più forti sono le resistenze interne.

La Commissione intende proporre che la partecipazione al coordinamento *ex ante* delle grandi riforme previste sia vincolante per tutti i paesi dell'area euro, in attesa di individuare la modalità più opportuna per coinvolgere anche gli altri Stati membri dell'UE, nello spirito

dell'articolo 121 del Trattato sul funzionamento dell'UE. Gli Stati membri oggetto di un programma di aggiustamento macroeconomico dovrebbero essere esentati dal coordinamento *ex ante*.

Il quadro generale del processo di rafforzamento dell'integrazione dell'area euro

Le due comunicazioni della Commissione europea si inseriscono in un quadro generale di rafforzamento dell'integrazione economico-finanziaria dell'area euro fondato sull'osservazione della stretta interdipendenza delle economie aderenti ad un'unione economica e monetaria. Il processo ha preso le mosse dal Consiglio europeo del giugno 2012 in cui il Presidente dello stesso Consiglio, Herman Van Rompuy, fu invitato a sviluppare, in stretta collaborazione con i presidenti della Commissione europea, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea, un piano d'azione con scadenze precise per il conseguimento di una genuina unione economica e monetaria. Sulla base del rapporto intermedio e delle conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2012 e le valutazioni fornite dalla Commissione europea nella comunicazione "Un piano per una genuina unione economica e monetaria: lancio di un dibattito europeo", il Presidente del Consiglio europeo nel dicembre 2012 ha ulteriormente specificato il piano d'azione fornendone una motivazione dettagliata nel rapporto "Verso una genuina unione economica e monetaria"⁵. La strategia di rafforzamento dell'unione economica e monetaria si fonda su quattro componenti fondamentali: 1) un sistema finanziario integrato che assicuri la stabilità finanziaria dell'area euro minimizzando il costo dei fallimenti bancari per i cittadini europei; 2) un sistema di politica di bilancio integrato che conduca all'attuazione di sane politiche di bilancio sia a livello nazionale che europeo; 3) un sistema di politica economica integrato che consenta alle politiche nazionali ed europee di promuovere una crescita sostenibile, l'occupazione e la competitività, compatibilmente con il buon funzionamento dell'unione monetaria ed economica; 4) la necessaria legittimità e responsabilità democratica del processo decisionale dell'unione economica e monetaria dovrà essere assicurata basandosi sul congiunto esercizio della sovranità e della solidarietà. Nella visione del Presidente Van Rompuy, queste quattro componenti individuano un'architettura coerente e completa che dovrà essere posta in essere nei prossimi dieci anni. L'attuazione del piano di azione dovrebbe avvenire in tre stadi successivi. Il primo stadio prevede la realizzazione di una sana gestione della finanza pubblica e l'interruzione del legame tra il sistema bancario e il mercato del debito sovrano da cui ha avuto origine la recente crisi. Il secondo stadio prevede il completamento del sistema finanziario integrato e la promozione di sane politiche strutturali attraverso, tra l'altro, l'istituzione di un meccanismo di rafforzamento

⁴ Cfr. Commissione europea, *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*, COM(2013) 166 final, 20 marzo 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0166:FIN:it:PDF>

⁵ Cfr. Herman Van Rompuy, President of the European Council, *Towards a genuine Economic and Monetary Union*, 5 dicembre 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

del coordinamento, di convergenza e di attuazione delle politiche strutturali che si basi su accordi di natura contrattuale tra gli Stati membri e le istituzioni europee. In base a valutazioni caso per caso, i menzionati accordi potrebbero ricevere un sostegno finanziario temporaneo, mirato e flessibile. Il terzo stadio prevede l'istituzione di una ben definita e limitata capacità di bilancio (*fiscal capacity*) a livello europeo che funzioni da meccanismo assicurativo per fronteggiare il rischio di squilibri che colpiscono gli Stati membri in modo asimmetrico. Ne risulterebbe un aumento della resilienza dell'area euro a complemento del meccanismo di accordi contrattuali previsto nel secondo stadio. Un sistema di incentivi incorporato nel meccanismo incoraggerebbe gli Stati membri ammissibili al sostegno a proseguire nel perseguimento di sane politiche di bilancio e strutturali in coerenza con i propri impegni.

Perché incentivare e coordinare le riforme? Alcune motivazioni economiche

Aderendo ad un'unione monetaria un paese rinuncia alla politica monetaria, e quindi alla possibilità di fronteggiare autonomamente eventuali squilibri asimmetrici - che cioè colpiscono diversamente le economie degli Stati membri dell'unione - attraverso la variazione del tasso di cambio o del tasso di interesse. La tradizionale teoria economica delle aree valutarie ottimali osserva che l'aggiustamento delle economie a seguito di uno *shock* asimmetrico avverrà per mezzo della flessibilità dei salari e della mobilità del lavoro; più in generale, le caratteristiche microeconomiche strutturali delle economie si adegueranno in modo tale da assorbire le conseguenze degli *shock*⁶. Le conseguenze sociali negative dell'aggiustamento economico innescato da uno *shock* asimmetrico possono essere alleviate da strumenti di redistribuzione del reddito che si configurano come una forma di assicurazione. Una modalità di assicurazione consiste semplicemente nella centralizzazione di una quota dei bilanci pubblici nazionali, con cui provvedere a trasferimenti di reddito (ad esempio nella forma di sussidi di disoccupazione) a favore dei cittadini residenti nei paesi colpiti negativamente dallo *shock*. In base alla teoria economica, tuttavia, tali meccanismi di assicurazione devono agire soltanto temporaneamente, in attesa che l'economia reagisca agli squilibri mediante modifiche strutturali che influiscano sui salari e sui prezzi, oppure mediante la mobilità dei fattori della produzione. L'uso prolungato delle politiche di bilancio nazionali per mitigare gli effetti sociali negativi dell'aggiustamento troverebbe un limite nel rischio di compromissione della stabilità della finanza pubblica conseguente all'accumulazione del debito.

Con il processo di rafforzamento del coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e l'introduzione degli accordi contrattuali per le riforme le autorità europee sembrano volersi indirizzare verso un maggiore impiego di strumenti di riforma strutturale - di natura

microeconomica - per la correzione e prevenzione degli squilibri macroeconomici, affiancandoli a meccanismi di assicurazione centralizzata quali la *fiscal capacity* e il sostegno finanziario delle riforme.

Le principali valutazioni del Parlamento europeo

Nel maggio scorso, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione⁷ contenente alcune valutazioni sulle comunicazioni della Commissione in cui riafferma la necessità di un adeguato scrutinio democratico della *governance* economica, sottolineando come la piena attuazione del nuovo quadro di *governance* già approvato deve avere la precedenza rispetto ad ogni ulteriore proposta. Con specifico riferimento allo strumento di competitività e convergenza, il Parlamento europeo ha avanzato una serie di raccomandazioni. Lo strumento deve basarsi su meccanismi di condizionalità, solidarietà e convergenza evitando sovrapposizioni con le politiche di coesione. Inoltre sottolinea che lo strumento dovrà essere adottato attraverso le ordinarie procedure legislative, offrendo supporto condizionale per le riforme strutturali che migliorano la competitività, la crescita e la coesione sociale, pertanto costituendo un passo verso una reale capacità di bilancio europea. Lo strumento, inoltre, dovrà applicarsi all'area euro pur rimanendo accessibile agli altri Stati membri dell'UE^{8,9}.



nota breve

Sintesi di argomenti di attualità
del Servizio bilancio del Senato

I testi sono disponibili alla pagina
<<http://www.senato.it/documentazione/bilancio/>>

progetto grafico the washing machine

⁷ Cfr. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20130523+ITEMS+DOC+XML+V0//IT>

⁸ La 14^a Commissione (Politiche dell'Unione europea) del Senato ha approvato nell'agosto scorso uno schema di osservazioni sulle due comunicazioni riguardante la necessità, tra l'altro, di aprire un confronto aperto, partecipato e trasparente sull'avvio di una politica fiscale europea, di garantire una forte legittimazione democratica anche attraverso il preliminare coinvolgimento del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, di meglio chiarire e definire lo *status* giuridico degli accordi contrattuali proposti. Cfr. http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=00711157&part=doc_dc-allegato_a&parse=no&stampa=si&toc=no

⁹ La V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione economica) della Camera dei deputati ha analizzato le due comunicazioni della Commissione europea pervenendo all'approvazione di due documenti finali nell'ottobre scorso. Cfr. Camera dei deputati, Doc. XVIII, n. 5 e Doc. XVIII, n. 6, 15 ottobre 2013, http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=018&tipologiaDoc=elenco_categoria

⁶ Cfr. Paul De Grauwe, *Economia dell'unione monetaria*, Il Mulino, Bologna, 2010.