COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.5.2010
COM(2010) 250 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche

La *governance* e il coordinamento delle politiche economiche nell'area dell'euro devono essere migliorati. Ciò significherà rafforzare ed estendere i meccanismi di sorveglianza economica intesi a guidare la politica di bilancio nel corso di tutto il ciclo e nel lungo periodo, e, nel contempo, affrontare le divergenze in termini di crescita, inflazione e competitività. (comunicato stampa IP/08/716 del 7 maggio 2008 sulla comunicazione della Commissione "UEM@10: successi e sfide di un decennio di Unione economica e monetaria").

I. INTRODUZIONE

La crisi economica mondiale ha messo alla prova gli attuali meccanismi di coordinamento delle politiche economiche dell'Unione europea ed ha evidenziato dei punti deboli. Il funzionamento dell'Unione economica e monetaria è stato sottoposto a tensioni particolarmente forti, dato che in passato le regole e i principi soggiacenti non sono stati rispettati. Le procedure di sorveglianza esistenti non sono state sufficientemente complete. La presente comunicazione propone misure da prendere nel breve periodo sulla base del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) allo scopo di porre rimedio alla situazione.

La recente crisi economica è un fenomeno senza precedenti per la nostra generazione. I progressi costanti dell'ultimo decennio in termini di crescita economica e creazione di posti di lavoro sono stati completamente annullati: la crisi ha evidenziato debolezze fondamentali della nostra economia. Gli squilibri di bilancio ed altri squilibri macroeconomici accumulati negli anni precedenti la crisi hanno reso vulnerabile l'economia dell'UE quando sono scoppiate la crisi finanziaria mondiale e la recessione economica. Le finanze pubbliche dei paesi dell'UE hanno subito un forte deterioramento, con disavanzi medi pari al 7% del PIL e livelli di debito superiori all'80% del PIL, nettamente al si sopra dei valori di riferimento stabiliti nel trattato (rispettivamente 3% e 60% del PIL).

Non è possibile sostenere elevati livelli di debito pubblico a tempo indeterminato. La realizzazione della strategia Europa 2020 concordata dal Consiglio europeo a marzo deve essere fondata su una strategia di uscita credibile. Nei prossimi anni l'UE è chiamata a far fronte a sfide importanti: la necessità di risanare il bilancio e, nel contempo, la necessità di stimolare livelli sostenibili di crescita. Il patto di stabilità e crescita offre un quadro adeguato per uscire correttamente dalla crisi. Al fine di sostenere il potenziale di crescita economica dell'UE e promuovere la sostenibilità dei nostri modelli sociali, il risanamento delle finanze pubbliche impone però che siano definite priorità e che vengano operate scelte difficili: il coordinamento a livello UE sarà essenziale per questo compito e contribuirà a far fronte alle ricadute negative.

La recente crisi finanziaria e la pressione sulla stabilità finanziaria in Europa hanno sottolineato più chiaramente che mai l'interdipendenza delle economie dell'UE, in particolare nell'area dell'euro. Gli Stati membri hanno tratto vantaggio dall'appartenenza all'UE, forte del suo mercato interno di 500 milioni di persone e di una moneta comune a

sedici Stati membri. Gli strumenti ed i metodi di coordinamento esistenti hanno consentito all'UE di lavorare insieme verso la ripresa e di far fronte a difficoltà che nessuno Stato membro avrebbe potuto affrontare da solo. Queste recenti esperienze, tuttavia, hanno anche messo in luce lacune e debolezze del sistema attuale, evidenziando la necessità di un coordinamento politico più forte e più precoce, di meccanismi preventivi e correttivi supplementari e di un sistema di risoluzione delle crisi per gli Stati membri dell'area dell'euro.

Per rispondere alle immediate necessità della crisi sono stati presi provvedimenti d'urgenza, culminati con il Consiglio Ecofin straordinario del 9 maggio che ha deciso, sulla base di una proposta della Commissione, di istituire un meccanismo europeo di stabilizzazione e ha convenuto sulla necessità di un forte impegno a favore di un risanamento del bilancio accelerato, ove giustificato. Si devono trarre insegnamenti per il futuro e prendere misure per rafforzare il sistema UE di *governance* economica per il futuro. Nella presente comunicazione la Commissione espone un approccio fondato su tre pilastri per rafforzare il coordinamento delle politiche economiche. La maggior parte delle proposte riguarda l'UE nel suo insieme, ma per l'area dell'euro si propone un approccio più rigoroso, sulla base dell'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

La comunicazione insiste sull'importanza di avvalersi pienamente degli strumenti di sorveglianza previsti dal trattato. Qualora necessario, gli strumenti esistenti devono essere modificati e integrati. La comunicazione chiede di assicurare un maggiore rispetto del patto di stabilità e crescita e di estendere la sorveglianza agli squilibri macroeconomici. A questo scopo, propone l'istituzione di un semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, che consentirebbe agli Stati membri di beneficiare di un coordinamento precoce a livello europeo già nel corso della preparazione dei rispettivi programmi nazionali di stabilità e convergenza, compresi i bilanci nazionali e i programmi nazionali di riforma. Infine espone i principi sui quali deve fondarsi un quadro solido per la gestione delle crisi per gli Stati membri dell'area dell'euro.

Si tratta di idee ambiziose e necessarie, sulle quali la Commissione intende raccogliere i pareri degli Stati membri, del Parlamento europeo e delle parti interessate. Nei prossimi mesi la Commissione presenterà proposte legislative per metterle in pratica.

II. LA CRISI FINANZIARIA MONDIALE HA EVIDENZIATO E AMPLIFICATO LE SFIDE CUI L'ECONOMIA EUROPEA DEVE FRA FRONTE

Il debito pubblico non è stato ridotto a sufficienza nel decennio scorso. L'impegno al risanamento di bilancio non è stato sufficiente, in particolare nei periodi di congiuntura economica favorevole. In alcuni Stati membri si è registrato un temporaneo incremento delle entrate grazie ad attività a forte intensità fiscale indotte da un boom non sostenibile nel settore immobiliare, delle costruzioni e dei servizi finanziari. L'aggiustamento drastico - dovuto alla crisi - di questi squilibri macrofinanziari ha provocato il crollo delle entrate fiscali negli Stati membri interessati, evidenziando una situazione di bilancio soggiacente molto più debole del previsto. I bilanci delle pubbliche amministrazioni dell'Unione europea sono passati da una posizione vicina al pareggio (-0,8% del PIL nell'UE e -0,6% nell'area dell'euro) nel 2007 ad un disavanzo previsto pari a circa il 7% del PIL nel 2010. Il debito pubblico continua a salire. Secondo le ultime previsioni dei servizi della Commissione, nel 2011 il debito pubblico raggiungerà l'84% del PIL (88% nell'area dell'euro), annullando i risultati ottenuti in venti anni di risanamento. Un'altra fonte di preoccupazione, che si somma alle sfide di bilancio da

tempo legate all'invecchiamento demografico, è costituita dalle forti sopravvenienze passive legate ai salvataggi finanziari, che rappresentano altri 25 punti percentuali del PIL dell'UE.

Altri squilibri macroeconomici e finanziari hanno acuito in particolare la vulnerabilità dell'area dell'euro. I persistenti divari in materia di competitività e gli squilibri macroeconomici nell'area dell'euro mettono a rischio il funzionamento dell'Unione economica e monetaria. Negli anni precedenti alla crisi, il livello contenuto dei costi di finanziamento ha alimentato la cattiva allocazione delle risorse dirigendole verso usi spesso scarsamente produttivi. In alcuni Stati membri ciò ha portato a livelli di consumo eccessivi, bolle immobiliari e accumulo del debito esterno e interno. Il divario di competitività ha raggiunto il massimo storico poco prima della crisi. A partire da una situazione di equilibrio nel 1999, nell'area dell'euro gli avanzi delle partite correnti sono costantemente aumentati e hanno raggiunto il 7,7% del PIL nel 2007, mentre i disavanzi aggregati sono aumentati dal 3,5% del PIL nel 1999 al 9,7% nel 2007[1]. La crisi economica e finanziaria ha provocato un parziale riequilibrio delle partite correnti. Si tratta però di un riequilibrio che è solo parzialmente strutturale. Per realizzare il necessario aggiustamento in termini di costi e salari, riforme strutturali e riallocazione dell'occupazione e dei capitali occorre un drastico riorientamento delle politiche.

In Grecia l'eccezionale combinazione di una politica di bilancio poco rigorosa, una risposta non adeguata all'aggravarsi degli squilibri, debolezze strutturali e segnalazioni statistiche non corrette ha portato a una crisi del debito sovrano senza precedenti. In un primo momento la situazione delle finanze pubbliche soggiacente è stata presentata come parzialmente dovuta all'inesattezza di dati del passato, ma, di fatto, era soprattutto il risultato di una politica di bilancio inadeguata. Se, da un lato, è vero che questa situazione è in parte dovuta alle lacune del vigente quadro di sorveglianza economica, dall'altro è vero anche che essa dimostra con chiarezza quanto sia importante garantire un effettivo rispetto delle regole. Chiamati a rispondere ad una crisi eccezionale del debito sovrano, di fronte alla quale l'area dell'euro si è trovata sprovvista di strumenti, gli Stati membri hanno concordato un pacchetto di misure intese a preservare la stabilità finanziaria in Europa[2]. La presente comunicazione si propone di rafforzare drasticamente i meccanismi di sorveglianza, per evitare che gli Stati membri possano nuovamente trovarsi in questa situazione. Al di là di questo, la crisi sottolinea anche la necessità di strumenti adeguati per gestire le situazioni che minacciano la stabilità finanziaria dell'area dell'euro.

III. MIGLIORARE IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE

III.1. Assicurare un maggiore rispetto del patto di stabilità e crescita e migliorare il coordinamento delle politiche di bilancio

Le regole e i principi del patto di stabilità e crescita sono pertinenti e validi. Tuttavia, nonostante il patto, gli Stati membri non sono riusciti a costituire riserve adeguate nei periodi di congiuntura favorevole. Rafforzare la componente preventiva della sorveglianza di bilancio deve essere parte integrante di un più forte coordinamento delle politiche di bilancio. È inoltre

---

1 I rapporti avanzo delle partite correnti/PIL qui menzionati riflettono gli avanzi aggregati di Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria e Finlandia. I rapporti disavanzo delle partite correnti/PIL riflettono i disavanzi aggregati di Irlanda, Grecia, Spagna, Cipro e Portogallo.

2 Conclusioni del Consiglio Ecofin del 9 maggio 2010.

necessario assicurare un maggiore rispetto delle regole e prestare maggiore attenzione alla sostenibilità delle finanze pubbliche.

La preparazione e la valutazione dei programmi di stabilità e convergenza rappresentano l'elemento centrale del lavoro preventivo previsto dal patto. Il suo impatto e la sua efficacia devono essere nettamente migliorati rafforzando il lavoro a monte del processo e rendendolo più incisivo. Il primo aspetto viene affrontato più avanti (sezione III.3), con l'introduzione di un semestre europeo. Il secondo potrà essere realizzato, ad esempio, prevedendo la possibilità di imporre depositi fruttiferi in caso di politiche di bilancio inadeguate, quando gli Stati membri non realizzano progressi sufficienti verso gli obiettivi di bilancio di medio termine in periodi di congiuntura economica favorevole. Questo richiede una modifica del diritto derivato.

I quadri di bilancio nazionali devono riflettere in maniera più corretta le priorità della sorveglianza di bilancio UE. Gli Stati membri devono essere incoraggiati ad integrare nelle rispettive legislazioni nazionali l'obiettivo - previsto dal trattato - di finanze pubbliche solide. Un quadro di bilancio nazionale è l'insieme degli elementi che costituiscono la base della *governance* di bilancio nazionale, ossia l'assetto istituzionale proprio di un determinato paese che determina l'elaborazione delle politiche di bilancio a livello nazionale. Per dare un significato concreto alla complementarietà tra i quadri di bilancio dell'UE e quelli nazionali, l'obbligo previsto dal protocollo n. 12 del TFUE, secondo cui gli Stati membri devono disporre di procedure di bilancio che assicurino il rispetto - da parte degli Stati stessi - degli obblighi in materia di disciplina di bilancio derivanti dal trattato, potrà essere precisato attraverso strumenti giuridicamente vincolanti. Tali strumenti potrebbero richiedere, ad esempio, che i quadri nazionali riflettano procedure di bilancio pluriennali, in modo tale da garantire il conseguimento degli obiettivi di bilancio di medio termine.

La procedura per i disavanzi eccessivi rappresenta l'elemento centrale della parte correttiva del patto di stabilità e crescita. L'aspetto correttivo della procedura per i disavanzi eccessivi, però, entra in gioco troppo tardi per dare agli Stati membri i giusti incentivi per intervenire sugli squilibri di bilancio emergenti. Il funzionamento della procedura per i disavanzi eccessivi potrà essere migliorato accelerando le procedure, in particolare per quanto riguarda gli Stati membri che violano il patto in maniera ricorrente. Questo richiederà una modifica del diritto derivato.

Il debito pubblico e la sostenibilità dovrebbero essere oggetto di maggiore attenzione. I recenti eventi hanno evidenziato non solo la vulnerabilità degli Stati membri che devono far fronte a un debito pubblico molto ingente, ma anche le ripercussioni transfrontaliere potenzialmente negative di questa situazione. Un debito elevato incide negativamente sulle prospettive di crescita di medio e lungo termine e priva i governi della capacità di condurre politiche anticicliche credibili nei momenti in cui esse sono necessarie. Ciò vale in particolare alla luce delle crescenti minacce alla sostenibilità delle finanze pubbliche, comprese quelle derivanti dai recenti piani di salvataggio bancario e dall'invecchiamento demografico.

Il criterio del debito della procedura per i disavanzi eccessivi dovrebbe essere attuato in maniera efficace. La procedura per i disavanzi eccessivi deve prestare maggiore attenzione all'interazione tra il debito e il disavanzo, allo scopo di migliorare gli incentivi a condurre politiche prudenti. Gli Stati membri con un rapporto debito/PIL superiore al 60% devono essere soggetti alla procedura per i disavanzi eccessivi se, in un determinato periodo precedente, il loro debito è diminuito in misura inferiore rispetto ad un valore di riferimento adeguato. Specificamente, la Commissione e il Consiglio dovrebbero valutare se il disavanzo del bilancio è in linea con una diminuzione del debito pubblico continua e sostanziale. I rischi

di bilancio che derivano dalle passività esplicite ed implicite dovrebbero essere tenuti in considerazione in quanto fattori pertinenti. Di converso, l'annullamento della procedura per i disavanzi eccessivi a carico degli Stati membri con un debito superiore al 60% del PIL dovrebbe essere subordinato ad una valutazione dell'evoluzione prevista del debito e dei rischi. Questo approccio è pienamente in linea con l'articolo 126 del TFUE e richiederebbe alcune modifiche del diritto derivato.

Per assicurare un maggiore rispetto delle regole del patto di stabilità e crescita si dovrebbe prestare maggiore attenzione all'uso del bilancio dell'UE. Al momento, la sospensione del Fondo di coesione, al quale è ammissibile solo un numero ristretto di Stati membri, è prevista soltanto ad uno stadio tardivo della procedura per i disavanzi eccessivi (articolo 126, paragrafo 8, del TFUE).

Nella fase preparatoria delle decisioni sul successivo quadro finanziario dovrebbe essere previsto **un ricorso più ampio e più tempestivo alle spese del bilancio dell'UE come incentivo per favorire il rispetto del patto**. L'obiettivo dovrebbe essere quello di istituire incentivi equi, tempestivi ed efficaci per assicurare il rispetto delle regole del patto di stabilità e crescita. La condizionalità potrebbe essere rafforzata e gli Stati membri potrebbero essere invitati a riorientare i fondi in modo da migliorare la qualità delle finanze pubbliche, una volta stabilita l'esistenza di un disavanzo eccessivo (in conformità con l'articolo 126, paragrafo 6, del TFUE).

La politica di coesione dovrebbe avere un ruolo più chiaro nel sostegno alle azioni degli Stati membri intese a rimediare alle debolezze strutturali e alle sfide di competitività. La quinta relazione sulla coesione, la cui pubblicazione è imminente, presenterà proposte al riguardo, in particolare con l'intento di rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni.

Nel vigente quadro finanziario dovrebbe essere perseguita un'applicazione più rigorosa ed aderente alle regole della clausola sospensiva vigente per gli impegni del Fondo di coesione in caso di violazioni ricorrenti del patto di stabilità e crescita.

Migliorare il funzionamento dei meccanismi previsti dal patto di stabilità e crescita

- Rendere più efficace la valutazione dei programmi di stabilità e convergenza grazie ad un migliore coordinamento *ex-ante*
- Far sì che i quadri di bilancio nazionali riflettano in maniera più corretta le priorità della sorveglianza di bilancio UE

Porre rimedio al debito pubblico elevato e salvaguardare la sostenibilità a lungo termine del bilancio

- Dare maggiore importanza al criterio del debito previsto dal trattato
- Prestare maggiore attenzione all'interazione tra debito e disavanzo

Migliorare gli incentivi e le sanzioni per assicurare il rispetto delle regole del patto di stabilità e crescita

- Imporre depositi fruttiferi in caso di politiche di bilancio inadeguate
- Prevedere un uso più rigoroso e condizionale delle spese dell'UE per garantire maggiore rispetto delle regole del patto di stabilità e crescita
- Far sì che le violazioni ricorrenti del patto siano soggette a un trattamento più rapido e ad un'applicazione più rigorosa del regolamento sul Fondo di coesione

III.2. Verso una più ampia sorveglianza degli sviluppi macroeconomici e della competitività all'interno dell'area dell'euro

La strategia Europa 2020 - strategia globale dell'UE per la crescita e l'occupazione - mette l'accento sugli squilibri macrofinanziari e strutturali. Europa 2020 è una strategia ambiziosa e completa verso una crescita economica dell'UE intelligente, sostenibile e inclusiva. Nel quadro della crisi, la strategia mette un nuovo accento sulle risposte da dare alle debolezze dell'Europa in materia di sorveglianza macrofinanziaria e alle sfide strutturali. Tenendo conto dell'importanza delle interazioni economiche e finanziarie all'interno dell'area dell'euro e del loro impatto sulla moneta unica, Europa 2020 lancia un appello per la creazione di un quadro politico specifico per l'area dell'euro per affrontare i grandi squilibri macroeconomici[3]. Di conseguenza, nel marzo 2010 il Consiglio europeo ha chiesto alla Commissione di presentare entro giugno 2010 proposte intese a rafforzare il coordinamento all'interno dell'area dell'euro, avvalendosi dei nuovi strumenti di coordinamento economico previsti dall'articolo 136 del TFUE.

L'accumulo di forti e persistenti squilibri macroeconomici tra gli Stati membri dell'area dell'euro può potenzialmente minare la coesione dell'area dell'euro e ostacolare il buon funzionamento dell'UEM. Per impedire l'emergere di gravi squilibri nell'area dell'euro, quindi, è importante approfondire l'analisi ed estendere la sorveglianza economica al di là della dimensione di bilancio, in modo da affrontare altri squilibri macroeconomici, compresa l'evoluzione della competitività e le sfide strutturali soggiacenti. Si propone di potenziare la revisione *inter pares* degli squilibri macroeconomici - attualmente svolta dall'Eurogruppo – facendone un quadro di sorveglianza strutturato per gli Stati membri dell'area dell'euro, in applicazione dell'articolo 136 del TFUE. Questo quadro comporterà, per tutti gli Stati membri, una sorveglianza più accurata, un coordinamento delle politiche più rigoroso e un *follow-up* più approfondito rispetto a quanto previsto dalla strategia Europa 2020. Come per il quadro di bilancio dell'UE, che vale anche per tutti gli Stati membri, gli Stati membri dell'area dell'euro saranno soggetti a regole più rigorose.

La sorveglianza prevederà un "quadro di controllo", che indicherà la necessità di azione. Verrebbe istituito un quadro di controllo, che rifletta sia gli sviluppi esterni che quelli interni, e che sarà monitorato con regolarità. Tale quadro comprenderebbe una serie di indicatori pertinenti e rifletterebbe, tra l'altro, l'evoluzione delle partite correnti, le attività nette con l'estero, la produttività, il costo unitario della manodopera, l'occupazione, i tassi di cambio effettivi reali, il debito pubblico e i prezzi del credito e delle attività nel settore privato. Sembrerebbe particolarmente importante individuare precocemente i boom dei prezzi delle attività e la crescita eccessiva del credito, per evitare poi correzioni dispendiose degli squilibri esterni e di bilancio. Sulla base di questa analisi saranno formulate le raccomandazioni per le misure preventive o correttive negli Stati membri interessati.

Per quanto riguarda l'area dell'euro, la Commissione procederà anche ad una valutazione globale dell'andamento e delle prospettive degli squilibri macroeconomici. Guardando all'area dell'euro nel suo insieme e paese per paese, la Commissione valuterebbe il rischio di tutte le possibili forme di squilibri macroeconomici che mettono a rischio il buon funzionamento dell'area dell'euro. In tal caso la Commissione condurrebbe un'analisi più approfondita del rischio soggiacente di squilibri nascenti. Questa analisi costituirà la base

---

[3] La Commissione si è già espressa più volte a favore di un coordinamento più forte e più ampio nell'area dell'euro, anche nella dichiarazione annuale 2009 sull'area dell'euro e nella comunicazione del 2008 dal titolo "UEM@10: successi e sfide di un decennio di Unione economica e monetari".

degli orientamenti relativi alle politiche da condurre. Il Consiglio, con voto limitato agli Stati membri dell'area dell'euro, inviterà gli Stati membri interessati ad intraprendere le azioni necessarie per rimediare a tale situazione. Nel caso in cui gli Stati membri, entro un termine concordato, non intraprendano le azioni necessarie a correggere gli squilibri eccessivi, il Consiglio, allo scopo di garantire il buon funzionamento dell'UEM, potrà rafforzare la sorveglianza dello Stato membro interessato e decidere, su proposta della Commissione, di emanare raccomandazioni precise in materia di politica economica. Ove necessario, la Commissione si avvarrà della possibilità di trasmettere l'allerta precoce direttamente agli Stati membri dell'area dell'euro. Le raccomandazioni, se e quando opportuno, potranno anche essere dirette all'intera area dell'euro.

Azioni preventive e correttive possono rivelarsi necessarie in numerose politiche per intervenire efficacemente sugli squilibri macroeconomici e sulle loro cause strutturali soggiacenti. A differenza di quanto accade per la correzione dei disavanzi eccessivi, le politiche economiche tendono ad avere soltanto un impatto indiretto e tardivo sullo sviluppo degli squilibri esterni. Pertanto, a seconda delle difficoltà specifiche dell'economia di volta in volta interessata, le raccomandazioni circa le politiche da condurre in materia di bilancio potranno riguardare sia il lato delle entrate che quello delle spese (nel quadro del patto di stabilità e crescita), dato che la crisi ha dimostrato che l'evoluzione della composizione delle entrate delle amministrazioni pubbliche è anch'essa un indicatore importante di potenziali squilibri. In questo contesto, le raccomandazioni potranno riguardare il funzionamento del mercato del lavoro, del prodotto e dei servizi, in linea con gli indirizzi di massima per le politiche economiche e con gli orientamenti in materia di occupazione. Esse devono anche riguardare gli aspetti macroprudenziali per prevenire o contenere la crescita eccessiva del credito o dei prezzi delle attività, in linea con l'analisi del futuro comitato europeo per il rischio sistemico.

Rafforzare e estendere la sorveglianza degli sviluppi macroeconomici nell'area dell'euro

- Sulla base della strategia Europa 2020, sviluppare un quadro per una sorveglianza macroeconomica rafforzata e più estesa degli Stati membri dell'area dell'euro, sotto forma di un regolamento fondato sull'articolo 136 del TFUE
- Mettere a punto un "quadro di controllo" contenente indicatori in grado di individuare soglie di allarme per gravi squilibri
- Formulare raccomandazioni specifiche per paese
- Ricorrere ad atti ufficiali del Consiglio, con votazione riservata agli Stati membri dell'area dell'euro

III.3. Un coordinamento integrato delle politiche economiche per l'UE: il "semestre europeo"

Per garantire una sorveglianza più integrata delle politiche economiche, è stato proposto, nel quadro dell'iniziativa Europa 2020, di sincronizzare la valutazione delle politiche di bilancio e strutturali degli Stati membri dell'UE. Si dovrebbe tenere conto dell'esito di una sorveglianza macroeconomica più estesa anche nella formulazione delle raccomandazioni di politica di bilancio a titolo del patto di stabilità e crescita. In particolare, la comparsa di squilibri macroeconomici significativi potrebbe richiedere di stabilire obiettivi di bilancio più ambiziosi. Analogamente, nel valutare il rischio di squilibri gravi e nel decidere le politiche adeguate da condurre, la Commissione terrà conto delle informazioni pertinenti fornite dal comitato europeo per il rischio sistemico. Le raccomandazioni e gli avvertimenti indirizzati a uno o più Stati membri dal comitato europeo per il rischio sistemico

saranno considerati una questione di interesse comune ed eserciteranno una opportuna pressione reciproca per misure correttive. Un ciclo di sorveglianza integrato nel quadro del semestre europeo dovrebbe agevolare le sinergie e la coesione tra i diversi aspetti della sorveglianza economica.

La prevenzione è più efficace della correzione. L'attuale ciclo di sorveglianza economica consiste soprattutto in una valutazione *ex-post* dell'adeguatezza delle politiche economiche rispetto alle regole del patto di stabilità e crescita ed agli indirizzi di massima per le politiche economiche. Una sorveglianza economica e di bilancio *ex-ante*, attualmente mancante, consentirà di definire veri e propri orientamenti, che tengano conto della dimensione europea, e di tradurli in decisioni politiche nazionali. La formulazione di raccomandazioni specifiche per paese in una fase più precoce avrà un impatto positivo su tutti gli aspetti della sorveglianza, ossia sugli aspetti di bilancio, macroeconomici e strutturali.

Una revisione *inter pares* dei bilanci nazionali già in una fase precoce rileverebbe le incoerenze e gli squilibri emergenti. Per garantire dati veritieri ed accurati sarà necessario rafforzare il mandato di Eurostat, in modo che esso possa realizzare l'*audit* delle statistiche nazionali in linea con le recenti proposte della Commissione. È importante che questa proposta venga rapidamente messa in pratica, in quanto la qualità dell'informazione sulle finanze pubbliche ne risulterebbe migliorata. Affrontare gli squilibri di bilancio già in una fase precoce consentirà di rimediarvi più agevolmente, ed eviterà che essi divengano un serio rischio per la stabilità macroeconomica e la sostenibilità di bilancio. I programmi di stabilità e convergenza devono essere presentati nel primo semestre dell'anno invece che, come è pratica corrente, verso la fine dell'anno. Nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, la revisione *inter pares* in fase precoce fornirà orientamenti per la preparazione dei bilanci nazionali dell'anno seguente.

Per l'area dell'euro dovrebbe essere svolta una valutazione orizzontale della situazione di bilancio, sulla base dei programmi nazionali di stabilità e delle previsioni della Commissione. Si dovrebbe prestare particolare attenzione alla situazione di bilancio aggregata in caso di gravi tensioni economiche nell'area dell'euro, quando importanti misure di politica di bilancio decise dai singoli Stati membri potrebbero avere ripercussioni significative sugli altri. In caso di evidente inadeguatezza dei programmi di bilancio per l'anno successivo, potrebbe essere raccomandata una revisione di tali programmi. In questo nuovo sistema di coordinamento rafforzato l'Eurogruppo dovrebbe avere un ruolo essenziale e, laddove opportuno, fare ricorso al processo decisionale ufficiale, come stabilito dal trattato di Lisbona.

Il semestre europeo dovrebbe includere il ciclo di sorveglianza delle politiche di bilancio e strutturali. Comincerebbe nei primi mesi dell'anno con una revisione orizzontale, grazie alla quale il Consiglio europeo, sulla base di dati analitici forniti dalla Commissione, individuerebbe le principali sfide economiche cui l'UE e l'area dell'euro sono chiamate a far fronte e darebbe orientamenti strategici sulle politiche da adottare. Gli Stati membri terranno conto delle conclusioni di questa revisione orizzontale nell'elaborazione dei propri programmi di stabilità e convergenza e dei programmi nazionali di riforma. I programmi di stabilità e convergenza e i programmi nazionali di riforma sarebbero pubblicati contemporaneamente, cosa che consentirà di tenere conto - nella strategia e negli obiettivi di bilancio - dell'incidenza delle riforme sulla crescita e sul bilancio. Gli Stati membri sarebbero anche incoraggiati, nel pieno rispetto delle norme e delle procedure nazionali, a permettere la partecipazione alla procedura dei rispettivi parlamenti nazionali, prima della presentazione - ai fini della sorveglianza multilaterale a livello UE - dei programmi di stabilità e convergenza e dei programmi nazionali di riforma. Il Consiglio, sulla base della valutazione della

Commissione, fornirebbe poi la sua valutazione e i suoi orientamenti in un periodo dell'anno in cui le decisioni di bilancio importanti sarebbero ancora in corso di elaborazione a livello nazionale. In questo contesto, dovrebbe essere prevista una partecipazione adeguata da parte del Parlamento europeo.

Un "semestre europeo" per un coordinamento ex-ante più integrato delle politiche di bilancio

- Far coincidere la presentazione e l'esame dei programmi di stabilità e convergenza e dei programmi nazionali di riforma in modo da valutare la situazione economica globale e da migliorare la sincronizzazione con i cicli di bilancio nazionali
- Far sì che il Consiglio europeo e il Consiglio possano fornire, sulla base della valutazione della Commissione, pareri efficaci e tempestivi circa le politiche da attuare

→Una sorveglianza integrata più efficace, che consenta di beneficiare pienamente della revisione *inter pares*

III.4. Verso un quadro solido di gestione delle crisi per gli Stati membri dell'area dell'euro

L'analisi della crisi della Grecia ha dimostrato la necessità di un quadro solido di gestione delle crisi per gli Stati membri dell'area dell'euro.

In effetti, le difficoltà finanziarie di uno Stato membro possono mettere a rischio la stabilità macrofinanziaria di tutta l'area dell'euro. La crisi ha dimostrato che gli strumenti di sorveglianza, prevenzione e aggiustamento di cui sopra devono essere integrati da un quadro solido per la gestione delle crisi. Il meccanismo di sostegno dell'UE alla bilancia dei pagamenti è stato un aiuto essenziale per gli Stati membri non appartenenti all'area dell'euro in difficoltà finanziaria. Le incertezze legate alla disponibilità ed alle modalità di assistenza finanziaria alla Grecia hanno aggravato il contagio ad altri Stati membri e hanno messo a rischio la stabilità finanziaria globale nell'area dell'euro.

Per preservare la stabilità finanziaria nell'area dell'euro nel medio e lungo termine è necessario definire un insieme di procedure chiare e credibili in materia di sostegno finanziario agli Stati membri dell'area dell'euro in gravi difficoltà finanziarie.

Un quadro per un sostegno finanziario condizionato ben concepito dovrebbe rafforzare la stabilità finanziaria dell'area dell'euro evitando l'azzardo morale. Questo meccanismo di risoluzione delle crisi per l'area dell'euro deve essere fondato su una condizionalità rigorosa e su tassi di interesse che incentivino a ritornare a finanziamenti del mercato, garantendo nel contempo l'efficacia del sostegno finanziario. Quando la prevenzione della crisi fallisce, e il fallimento si concretizza in un bisogno oggettivo di finanziamento, il sostegno finanziario sarebbe attivato in ultima istanza, per preservare la stabilità finanziaria in tutta l'area dell'euro. Sarebbe accompagnato da un programma dettagliato ed esigente in materia di condizioni politiche da rispettare, che garantirebbe che il periodo di sostegno venga utilizzato per realizzare gli aggiustamenti necessari (sia di bilancio che strutturali) a garantire la solvibilità a lungo termine e un ritorno quanto più rapido possibile al finanziamento del mercato.

Il sostegno finanziario dovrebbe essere fornito sotto forma di prestiti. I prestiti agli Stati membri dell'area dell'euro, a differenza dell'assunzione dei loro debiti, non contravvengono all'articolo 125 del TFUE. Il programma politico e la condizionalità dovrebbero essere

stabiliti in base all'articolo 136 del TFUE. L'esperienza dell'UE in materia di sostegno alla bilancia dei pagamenti per gli Stati membri non appartenenti all'area dell'euro ha dimostrato che un quadro unico, nel quale l'UE emette titoli di debito per finanziare prestiti d'urgenza, rappresenta una buona combinazione tra efficienza relativa della gestione e supervisione politica da parte del Consiglio.

La condizionalità politica deve mirare in primo luogo a porre rimedio agli squilibri soggiacenti dello Stato membro interessato, per garantire il buon funzionamento dell'UEM. La condizionalità implica, di norma, un'adeguata combinazione di fattori: il risanamento fiscale, il rafforzamento della *governance* di bilancio, comprese le politiche fiscali, la stabilizzazione del settore finanziario, qualora le tensioni del settore finanziario siano all'origine dei problemi delle finanze pubbliche, interventi politici più estesi per ripristinare la stabilità macroeconomica e la solvibilità esterna. Al di là della dimensione di bilancio, sarebbe necessario dare priorità agli squilibri macroeconomici, compreso l'andamento della competitività e le sfide strutturali soggiacenti. Questo comporta una più stretta sorveglianza, un coordinamento delle politiche più rigoroso e un *follow-up* più attento, allo scopo di garantire che le riforme strutturali necessarie vengano attuate rapidamente.

Il 9 maggio, sulla base di una proposta della Commissione, il consiglio Ecofin ha deciso di istituire un meccanismo europeo di stabilizzazione temporaneo, per rispondere alle immediate necessità della crisi. Tale decisione rientra nel quadro di un pacchetto più ampio, che comprende un forte impegno a favore del risanamento di bilancio, ove giustificato, e la partecipazione del FMI attraverso i meccanismi abituali, in linea con i recenti programmi europei.

Questo meccanismo è stato introdotto per rispondere alle attuali circostanze straordinarie e prevede un sostegno finanziario complessivo fino a 500 miliardi di euro. L'aiuto finanziario è subordinato a una forte condizionalità, nel contesto di un sostegno congiunto UE/FMI, e a condizioni analoghe a quelle dell'FMI. Il meccanismo sarà finanziato attraverso due fonti complementari. La prima, fondata su un regolamento del Consiglio basato sull'articolo 122, paragrafo 2, del TFUE, consente di mobilitare fino a 60 miliardi di euro. Inoltre, gli Stati membri dell'area dell'euro sono pronti, grazie ad un accordo intergovernativo, ad integrare tali risorse con una società veicolo, che potrà contrarre prestiti avvalendosi delle garanzie finanziarie degli Stati membri partecipanti fino a 440 miliardi di euro.

Questo meccanismo rispetta ampiamente i principi di base per un meccanismo di risoluzione delle crisi solido e permanente. Pertanto, la Commissione ritiene che la priorità assoluta debba essere quella di rendere pienamente operativo tale meccanismo. Sulla base di questa esperienza, la Commissione intende, nel medio-lungo termine, presentare una proposta per un meccanismo permanente di risoluzione delle crisi.

IV. PROSSIME TAPPE

La Commissione svilupperà le proposte di riforma esposte nella presente comunicazione, in linea con le proprie responsabilità ai sensi del trattato. La Commissione ritiene importante realizzare progressi rapidi per quanto riguarda il programma di riforme esposto nella presente comunicazione. La situazione economica attuale impone di intervenire con urgenza per attuare le misure proposte per migliorare la *governance* economica dell'UE e dell'area dell'euro. Il primo semestre europeo deve aprirsi all'inizio del 2011.

La Commissione è pronta a presentare rapidamente proposte legislative, comprese le modifiche ai regolamenti su cui si fonda il patto di stabilità e crescita, al fine di favorire la prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici nell'area dell'euro e di istituire un quadro più duraturo per la gestione delle crisi.