



Bruxelles, 20.3.2013
COM(2013) 166 final

**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**

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

1. INTRODUZIONE

Sulla base degli insegnamenti tratti dalla crisi economica, finanziaria e del debito sovrano è stata operata una revisione radicale della governance economica dell'UE e dell'Unione economica e monetaria (UEM). La sorveglianza delle politiche economiche, di bilancio e strutturali che è stata inglobata nel semestre europeo ha reso l'UEM più solida di quanto non fosse all'inizio della crisi e l'ha dotata di strumenti più efficaci per affrontare i futuri sviluppi. Il suo campo di applicazione è stato esteso alla competitività e agli squilibri interni ed esterni nell'ambito della nuova procedura per gli squilibri macroeconomici.

L'obiettivo del nuovo quadro di governance è consentire all'Unione di uscire più forte dalla crisi rafforzando la competitività, la produttività, il potenziale di crescita, la coesione sociale e la convergenza economica. Questo aiuterà l'UE a livello interno e accentuerà il suo ruolo chiave nell'economia mondiale.

La nuova architettura di sorveglianza economica nell'UE, e in particolare nella zona euro, permette di operare una differenziazione in funzione delle condizioni economiche dei singoli Stati membri. Questo si riflette in diversi strumenti politici che vanno dalla sorveglianza preventiva attraverso il semestre europeo¹ alla sorveglianza correttiva² e alla sorveglianza della crisi di uno Stato membro che chiede l'intervento dei meccanismi di protezione.

Per completare questo quadro di governance, la Commissione ritiene importante che i piani nazionali di grandi riforme di politica economica siano valutati e discussi a livello di UE prima che le decisioni definitive siano adottate a livello nazionale. Ciò garantirebbe altresì che gli Stati membri integrino la dimensione UE delle riforme fondamentali nel processo decisionale nazionale. È questo il cosiddetto **coordinamento ex ante**, che riflette anche lo spirito dell'articolo 121, paragrafo 1, del trattato³.

Il concetto di coordinamento ex ante delle grandi riforme di politica economica previste è stato introdotto dal trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (TSCG)⁴. L'articolo 11 del TSCG prevede l'impegno a discutere ex

¹ Attuata attraverso la strategia Europa 2020 e il braccio preventivo del patto di stabilità e crescita e della procedura per gli squilibri macroeconomici.

² Nell'ambito del braccio correttivo del patto di stabilità e crescita e della procedura per gli squilibri macroeconomici.

³ "Gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune".

⁴ http://www.european-council.europa.eu/media/639226/10_-_tscg.it.12.pdf. Il trattato è stato firmato da tutti gli Stati membri dell'UE tranne la Repubblica ceca e il Regno Unito ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2013. Il 20 marzo 2013 era stato ratificato da tutti gli Stati membri della zona euro tranne Belgio, Lussemburgo, Malta e Paesi Bassi. Anche la Danimarca e la Romania hanno ratificato il trattato, esprimendo l'intenzione di essere vincolate dalle sue disposizioni economiche e di bilancio (titoli III e IV), compreso l'articolo 11. Per gli altri firmatari non appartenenti alla zona euro, queste disposizioni si applicheranno solo al momento della ratifica del trattato e dalla data di decorrenza degli

ante e, ove opportuno, coordinare tutte le grandi riforme di politica economica previste. A norma del TSCG, il suo contenuto sarà incorporato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea entro cinque anni dalla data di entrata in vigore. L'attuale quadro di sorveglianza economica dell'UE comprende una procedura per il coordinamento delle politiche economiche, ma non prevede né discussioni ex ante né un coordinamento delle grandi riforme economiche previste ai sensi dell'articolo 11 del TSCG. L'impegno a discutere sulle grandi riforme con possibili effetti di ricaduta è stato ribadito anche nella raccomandazione del Consiglio del 2012 sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri la cui moneta è l'euro⁵.

La Commissione ha già inserito alcune riflessioni sul coordinamento ex ante nel suo piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita del novembre 2012⁶. Il Consiglio europeo del 13 e 14 dicembre 2012 ha chiesto ai presidenti del Consiglio europeo e della Commissione che si continui a lavorare sul coordinamento delle riforme nazionali, sulla dimensione sociale dell'UEM, compreso il dialogo sociale, sulla fattibilità e le modalità di accordi contrattuali reciprocamente concordati per la competitività e la crescita e su meccanismi di solidarietà atti a intensificare gli sforzi compiuti dagli Stati membri che concludono tali accordi⁷.

La presente comunicazione è un contributo al dibattito sulle prossime tappe verso un'UEM autentica e approfondita attualmente in corso tra le principali parti interessate, in particolare il Parlamento europeo, gli Stati membri e i parlamenti nazionali. Essa si concentra sui modi di attuare il coordinamento ex ante delle grandi riforme di politica economica previste a norma dei trattati vigenti.

2. SELEZIONE DELLE RIFORME SOGGETTE AL COORDINAMENTO EX ANTE

Secondo la Commissione, il coordinamento ex ante dovrebbe riguardare solo i piani nazionali di grandi riforme economiche e svolgersi a uno stadio sufficientemente precoce, prima dell'adozione delle misure. Scopo del coordinamento ex ante è garantire che i possibili effetti di ricaduta delle grandi riforme economiche attuate in uno Stato membro sugli altri Stati membri e/o sulla zona euro e sull'intera UE siano tenuti in considerazione anche nel processo decisionale nazionale. Il modo in cui le riforme vengono attuate può influire sul buon funzionamento dell'UEM.

Per massimizzare gli effetti positivi e ridurre al minimo quelli negativi, la Commissione sta valutando la possibilità di proporre che le riforme da coordinare siano scelte in base ai seguenti criteri di pertinenza:

- il commercio e la competitività sono due dei principali canali di trasmissione degli effetti di ricaduta. Le riforme riguardanti i mercati dei prodotti, dei servizi e del lavoro e alcune riforme tributarie possono incidere sull'occupazione e sulla crescita nello Stato membro che le attua e, di conseguenza, sulla domanda di prodotti e servizi di altri Stati membri. Ciò è dovuto al fatto che una riforma può avere anche effetti positivi o negativi sulla competitività di prezzo, o non legata ai prezzi, dello Stato membro che la attua.

effetti della decisione di abrogazione della deroga o esenzione di cui beneficiano o dal momento in cui rendono una dichiarazione analoga.

⁵ GU C 219 del 24.7.2012, pag. 95.

⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf

⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/134353.pdf, par 12.

- I mercati finanziari sono un altro canale di trasmissione degli effetti di ricaduta. Alcune riforme possono avere effetti di ricaduta attraverso i mercati finanziari quando aumentano la capacità dello Stato membro di resistere agli shock esterni e limitano il pericolo di contagio dei premi di rischio in caso di timori circa la sostenibilità del debito.
- Vi sono infine anche considerazioni di economia politica. Sebbene ciascuno Stato membro abbia interesse a promuovere riforme volte a migliorare la competitività, per poterle attuare con successo deve tener conto di un'eventuale opposizione interna alle riforme stesse. Il coordinamento delle riforme strutturali fra gli Stati membri può contribuire a estenderne gli effetti in termini di benessere generale. Ciascuno Stato membro, ad esempio, può imparare dalle politiche degli altri. La valutazione comparativa (benchmarking), l'apprendimento reciproco e lo scambio di migliori pratiche, in base a singoli esempi o a una panoramica orizzontale delle riforme attuate, possono dimostrarsi utili, come è già stato dimostrato durante i lavori di molti comitati del Consiglio.

Domande per la consultazione

- È d'accordo sul fatto che il coordinamento formale ex ante delle grandi riforme politiche a livello di UE debba essere limitato alle riforme fondamentali?
- È d'accordo sul fatto che queste riforme fondamentali debbano riguardare la competitività, l'occupazione, il funzionamento dei mercati di prodotti e servizi e delle industrie di rete, i sistemi tributari, la stabilità finanziaria e la sostenibilità di bilancio? Ritieni che alcuni di questi settori debbano essere esclusi? Ritieni che altri settori debbano essere inclusi?
- A suo parere i criteri di selezione individuati sono quelli giusti o se ne dovrebbero prendere in considerazione altri?

3. UN QUADRO PER IL COORDINAMENTO EX ANTE DELLE GRANDI RIFORME DI POLITICA ECONOMICA PREVISTE

3.1. Quali Stati membri dovrebbero essere coinvolti?

I potenziali effetti di ricaduta fra tutti gli Stati membri sono amplificati nella zona euro a causa della maggiore interdipendenza fra gli Stati membri che ne fanno parte. Per questo motivo la Commissione sta valutando la possibilità di proporre che a tutti gli Stati membri della zona euro sia applicato un quadro vincolante per la partecipazione al coordinamento ex ante delle grandi riforme economiche previste. Al tempo stesso, tuttavia, bisogna trovare il modo di coinvolgere gli altri Stati membri, nello spirito dell'articolo 121, paragrafo 1, del TFUE (che riguarda tutti gli Stati membri dell'UE).

Pur ritenendo che gli Stati membri oggetto di un **programma di aggiustamento macroeconomico** debbano essere esentati dagli obblighi di segnalazione e dalle discussioni nell'ambito del coordinamento ex ante, in quanto già soggetti a obblighi e a un monitoraggio rigorosi nell'ambito del programma⁸, la Commissione sta prendendo in considerazione una loro partecipazione su base volontaria.

⁸ Gli Stati membri oggetto di un programma di aggiustamento macroeconomico sono già soggetti a obblighi di segnalazione e a un monitoraggio rigorosi nell'ambito del programma – Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto

Domande per la consultazione

- È d'accordo sul fatto che tutti gli Stati membri della zona euro debbano essere obbligati a coordinare ex ante le grandi riforme di politica economica a livello di UE?
- In caso negativo, perché? In caso negativo, a quali Stati membri dovrebbe applicarsi questo obbligo?
- È d'accordo sul fatto che si debba trovare il modo di includere gli Stati membri non appartenenti alla zona euro?
- È d'accordo sul fatto che gli Stati membri oggetto di un programma di aggiustamento macroeconomico debbano essere esentati da questo obbligo? Ritiene che debbano avere la possibilità di partecipare su base volontaria?

3.2. Procedura

La Commissione sta prendendo in considerazione la seguente procedura di coordinamento ex ante:

- il coordinamento sarà parte integrante del semestre europeo.
- Gli Stati membri partecipanti comunicheranno alla Commissione informazioni sulle grandi riforme economiche previste.
- Poiché gli Stati membri seguono prassi decisionali diverse per l'adozione delle proposte di riforma a livello nazionale, la data esatta di trasmissione delle informazioni varierà probabilmente da uno Stato membro all'altro. Le informazioni dovranno comunque essere sempre comunicate in tempo utile per la valutazione e la discussione a livello di zona euro o di UE. Fatta eccezione per le situazioni di particolare urgenza, gli Stati membri dovrebbero trasmettere le informazioni suddette utilizzando gli strumenti esistenti, come i **programmi nazionali di riforma**.
- Laddove l'urgenza della situazione economica richieda un'azione immediata, si potrebbe ipotizzare una procedura ad hoc, come ad esempio l'approvazione tempestiva da parte della Commissione per un periodo limitato durante il quale potrebbe svolgersi il processo normale.
- Fermo restando che gli Stati membri dovrebbero comunicare di propria iniziativa le informazioni sulle grandi riforme economiche previste, nell'ambito del semestre europeo la Commissione o il Consiglio potrebbero chiedere loro di farlo o invitarli a farlo quando ciò sia necessario, ad esempio quando si stiano preparando nuove misure politiche dopo l'insediamento di un nuovo governo. Nel comunicare le grandi riforme di politica economica previste gli Stati membri devono fornire alla Commissione una descrizione qualitativa dettagliata delle riforme stesse, comprendente un'identificazione dell'obiettivo o degli obiettivi economici principali perseguiti, un calendario e una stima degli effetti economici previsti e l'indicazione della loro incidenza in termini di bilancio.
- Una volta ricevute le informazioni da uno Stato membro, la Commissione valuterà i piani ricevuti e adotterebbe un parere in merito entro un termine ragionevolmente breve. Si dovrà poter disporre del tempo necessario per un'adeguata valutazione dei piani, **tenendo però conto del processo decisionale nazionale**. È importante garantire che la valutazione e le successive discussioni a livello di UE possano essere adeguatamente integrate nel processo decisionale nazionale, associando i parlamenti nazionali o le parti interessate pertinenti, come le parti sociali. Il processo dovrebbe rispettare pienamente le

riguarda la loro stabilità finanziaria nella zona euro -
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:IT:PDF>

prerogative decisionali nazionali, perché la decisione sul piano di riforme spetta comunque allo Stato membro.

- La Commissione dovrebbe valutare, fra l'altro, la probabilità che la riforma proposta consegua il suo obiettivo dichiarato e contribuisca a migliorare la competitività e la capacità di aggiustamento dello Stato membro in questione. La Commissione potrebbe suggerire modifiche per garantire che le riforme proposte raggiungano il loro obiettivo. Vista l'incidenza sociale potenziale di determinate riforme economiche, si dovrebbe tenere debitamente conto della **dimensione sociale**⁹ della riforma. La valutazione rivolgerebbe particolare attenzione all'incidenza della riforma sul funzionamento della zona euro e ai possibili effetti di ricaduta sugli altri Stati membri. Il parere della Commissione riguarderebbe anche le **misure di accompagnamento** eventualmente necessarie per ridurre al minimo le potenziali ripercussioni sociali negative delle riforme e gli altri possibili effetti negativi a breve termine.
- La valutazione e il parere della Commissione sarebbero presentati al Consiglio e all'Eurogruppo. Le formazioni pertinenti del Consiglio potranno essere associate alle discussioni sui piani. Il Consiglio potrebbe proporre modifiche del piano nazionale di riforma quando ciò sia giustificato dagli effetti previsti sugli altri Stati membri e sul funzionamento dell'UEM. La consulenza politica fornita successivamente a uno Stato membro **nel contesto del semestre europeo** dovrebbe tener conto dei pareri della Commissione e dell'esito delle discussioni in sede di Consiglio e di Eurogruppo.
- Ove pertinente, la Commissione evidenzerebbe le riforme (o gli elementi delle riforme) che considera pertinenti per altri Stati membri. Il Consiglio e i suoi comitati si avvarrebbero della valutazione comparativa e dell'apprendimento reciproco anche per esaminare le politiche nazionali in ambiti specifici.

Domande per la consultazione

- È d'accordo sul fatto che, al di fuori del calendario annuale per la presentazione dei programmi nazionali di riforma, gli Stati membri dovrebbero poter informare ex ante la Commissione delle grandi riforme di politica economica che intendono attuare a livello nazionale?
- È d'accordo sul fatto che la Commissione dovrebbe poter chiedere informazioni e suggerire modifiche delle misure proposte con una possibile incidenza sugli interessi di altri Stati membri, della zona euro o dell'intera UE?

3.3. Garantire la legittimità democratica

Un quadro per il coordinamento ex ante delle riforme nazionali più importanti può favorire l'attuazione delle riforme e migliorarne la struttura, garantirne gli effetti benefici in termini di efficienza e assicurare che il processo nazionale tenga conto delle ricadute sugli altri paesi.

La legittimità e la responsabilità democratiche del processo devono iniziare con le istituzioni democratiche nazionali. Il nuovo processo da introdurre rispetta le prerogative decisionali nazionali, perché la decisione sul piano di riforme spetta comunque allo Stato membro. Il processo descritto nella sezione 3.2 è uno dei modi per soddisfare questo requisito. Il coordinamento ex ante a livello di UE dovrebbe essere organizzato in modo da facilitare il processo di riforma negli Stati membri e comportare un valore aggiunto sotto forma di riforme strutturate meglio. A livello di UE si potrebbe ipotizzare un processo di dialogo

⁹ La Commissione presenterà proposte per rafforzare ulteriormente la dimensione sociale del semestre europeo senza instaurare nuove procedure.

economico nel quale, ad esempio, la commissione competente del Parlamento europeo inviti la Commissione, il presidente del Consiglio o il presidente dell'Eurogruppo a discutere sul parere della Commissione sui piani di riforme di uno Stato membro e sulle conclusioni delle discussioni in sede di Consiglio. La commissione competente del Parlamento europeo potrebbe anche invitare gli Stati membri a partecipare a uno scambio di opinioni sulle grandi riforme di politica economica previste.

Domande per la consultazione

- Come si può conciliare il processo decisionale nazionale con il coordinamento ex ante?
- È d'accordo sulla necessità di un dialogo a livello di UE a cui partecipino il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione?

4. LE PROSSIME FASI

Nel corso del 2013 la Commissione presenterà una proposta legislativa formale, nel quadro dei trattati vigenti, in seguito a questa consultazione e ad altre discussioni con il Parlamento europeo e il Consiglio.