



Bruxelles, 20.3.2013
COM(2013) 165 final

**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**

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

1. INTRODUZIONE

Contesto

Il piano della Commissione per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita¹ adottato il 28 novembre 2012 proponeva misure a breve, medio e lungo termine per rafforzare la cooperazione e l'integrazione a livello finanziario, di bilancio, economico e politico. Fra le misure da attuare a breve termine per completare il quadro di governance per il coordinamento delle politiche economiche in generale e la moneta unica in particolare figuravano gli "accordi contrattuali", associati a un meccanismo di solidarietà per le riforme strutturali nazionali a favore della competitività e della crescita la cui mancata attuazione avrebbe effetti di ricaduta su altri Stati membri, ma che dovrebbero essere intraprese da uno Stato membro in una situazione di particolare difficoltà. L'obiettivo è aiutare attraverso lo strumento di convergenza e di competitività, che combini un accordo contrattuale con un meccanismo di sostegno finanziario, gli Stati membri le cui difficoltà possono ripercuotersi sull'intera zona euro a intraprendere le riforme necessarie in tempi più rapidi di quanto potrebbero fare senza l'intervento dello strumento. In base al piano della Commissione e alla relazione dei quattro presidenti su un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita², il Consiglio europeo del dicembre 2012 ha adottato una tabella di marcia per il completamento dell'UEM. Nel periodo che precede il Consiglio europeo del giugno 2013 si continuerà a lavorare sui seguenti aspetti: coordinamento delle riforme nazionali, dimensione sociale dell'UEM, compreso il dialogo sociale, fattibilità e modalità dei contratti reciprocamente concordati e meccanismo di solidarietà³. Anche la relazione di dicembre dei quattro presidenti affronta separatamente la questione degli accordi contrattuali e di un meccanismo finanziario di solidarietà.

La proposta della Commissione

Lo strumento di convergenza e di competitività proposto dalla Commissione ingloba sia il concetto di contratti reciprocamente concordati che quello di meccanismo di solidarietà. L'interazione fra i due pilastri comporterebbe una solidarietà sotto forma di assistenza finanziaria per rafforzare la responsabilità economica e la disciplina di bilancio, definita con precisione e vincolata a condizioni per mezzo di "accordi contrattuali". Nello specifico, lo strumento di convergenza e di competitività poggerrebbe su due pilastri:

- gli accordi contrattuali, contenenti le misure chiave che uno Stato membro s'impegna ad attuare, secondo un calendario concordato, per applicare le raccomandazioni specifiche

¹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/134069.pdf

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/134353.pdf, par. 12.

per paese formulate nell'ambito del semestre europeo, in particolare quelle derivanti dalla procedura per gli squilibri macroeconomici;

- un sostegno finanziario, previsto nell'accordo contrattuale, per l'attuazione delle riforme.

La presente comunicazione illustra le diverse opzioni e chiede il parere delle parti interessate su quella che dovrebbe essere la portata dello strumento di convergenza e di competitività, sugli Stati membri che dovrebbero beneficiarne, sulle modalità di finanziamento e su come lo strumento dovrebbe inserirsi nel sistema generale di governance economica della zona euro e dell'UE. La comunicazione affronta tali questioni nell'ambito del dibattito sulle prossime tappe verso il completamento dell'UEM attualmente in corso tra le principali parti interessate, in particolare il Parlamento europeo, gli Stati membri e i parlamenti nazionali.

2. UNO STRUMENTO DI CONVERGENZA E DI COMPETITIVITÀ: ACCORDI CONTRATTUALI E SOSTEGNO FINANZIARIO

2.1. Perché creare uno strumento di convergenza e di competitività

Data l'interdipendenza tra gli Stati membri accomunati da una moneta unica, per ciascuno di essi è di vitale importanza che tutti gli altri attuino solide politiche economiche e di bilancio. La crisi ha dimostrato che la mancata attuazione delle riforme necessarie o l'adozione di misure parziali in uno Stato membro può avere ripercussioni negative sugli altri. Nell'ambito della nuova governance economica della zona euro e dell'UE, occorre garantire che le riforme strutturali necessarie per eliminare le principali carenze di alcune economie vengano effettivamente attuate e in modo più tempestivo di quanto non sia stato fatto di recente. Secondo la Commissione, questo è uno strumento destinato a soddisfare le esigenze specifiche derivanti dall'adesione alla zona euro. L'appartenenza a una zona con una moneta unica implica la necessità di attuare riforme tempestive e mirate. Occorre quindi uno strumento supplementare per promuovere e sostenere le riforme che possono avere effetti positivi su altri Stati membri quando alcuni di essi si trovano in difficoltà.

Un'attuazione ambiziosa e coordinata delle riforme strutturali da parte degli Stati membri, che tenga conto della dimensione della zona euro, può produrre risultati migliori per tutti loro, contribuendo alla crescita sostenibile, all'occupazione e alla coesione sociale. Una capacità di aggiustamento e una competitività elevate proteggerebbero meglio tutti gli Stati membri dagli effetti delle recessioni economiche e impedirebbero che si creino squilibri macroeconomici dannosi, con i costi socioeconomici che ne conseguono.

L'attuale quadro di sorveglianza economica dell'UE prevede già incentivi alle riforme, ad esempio mediante la definizione di obiettivi comuni che ciascuno Stato membro deve raggiungere, la pubblicazione periodica di orientamenti politici e la regolare sorveglianza, il ricorso a pressioni reciproche e allo scambio delle migliori pratiche per creare condizioni favorevoli alla convergenza e alla competitività e misure più dirette quali sanzioni e condizioni macroeconomiche.

Nel suo piano la Commissione spiega perché ritiene opportuno includere nel quadro esistente uno strumento specifico che aiuti gli Stati membri ad attuare determinate riforme fondamentali fornendo un'assistenza finanziaria alle misure di accompagnamento volte a sormontare le possibili difficoltà sociali e politiche connesse all'attuazione delle riforme. Queste riforme sono innanzitutto nell'interesse dello Stato membro che le intraprende, ma anche in quello della zona euro e dell'intera UE: Stati membri più resilienti contribuiscono positivamente al benessere dei loro partner, mentre il rinvio delle riforme necessarie a causa

degli effetti negativi a breve termine a livello interno può avere ricadute negative sugli altri partner. Un sostegno finanziario a una serie di riforme ben precise sarebbe particolarmente importante nei casi in cui gli squilibri persistano nonostante la piena conformità alle raccomandazioni specifiche per paese rivolte in precedenza allo Stato membro in questione.

La struttura dello strumento di convergenza e di competitività dovrebbe comprendere salvaguardie per scongiurare l'azzardo morale derivante dalla sensazione che le riforme sarebbero ricompensate solo se necessarie da molto tempo, il che potrebbe far sì che le riforme vengano ritardate fino al momento in cui diventano ammissibili al sostegno finanziario, e il rischio di perdite secche derivante dall'offerta di incentivi per riforme che sarebbero state comunque attuate anche senza incentivi. Il nuovo strumento di sostegno finanziario dovrebbe intervenire solo per sostenere riforme importanti con potenziali ripercussioni su altri Stati membri, sulla zona euro e sull'UE considerata nel suo insieme, contribuendo quindi all'attuazione di riforme che non sarebbero state intraprese in condizioni normali, che non potrebbero essere intraprese in un determinato periodo a causa del loro costo per lo Stato membro interessato o che sarebbero intraprese solo in una fase successiva, con maggiori costi per lo Stato membro in questione, per la zona euro e per l'intera UE.

2.2. Accordi contrattuali

Copertura: opzioni relative alla partecipazione degli Stati membri

Secondo quanto previsto dalla Commissione, gli "accordi contrattuali" conclusi nell'ambito dello strumento di convergenza e di competitività si baserebbero sull'attuale quadro di sorveglianza dell'UE, collegando gli orientamenti politici derivanti dalle raccomandazioni specifiche per paese nell'ambito del semestre europeo al processo nazionale di attuazione delle riforme strutturali.

Una questione fondamentale è: per quali Stati membri dovrebbe essere creato lo strumento di convergenza e di competitività? La copertura potrebbe essere la seguente:

- tutti gli Stati membri della zona euro (tranne quelli oggetto di un programma di aggiustamento macroeconomico⁴);
- si dovrebbe inoltre trovare il modo di consentire agli Stati membri non appartenenti alla zona euro di concludere un accordo contrattuale, specialmente nel caso degli Stati membri che si preparano ad aderire all'euro, tenendo conto anche della fase preparatoria.

Un'altra questione fondamentale è: in quali casi interverrebbe lo strumento di convergenza e di competitività? Vi sono diverse opzioni:

- lo strumento di convergenza e di competitività sarebbe a disposizione di tutti gli Stati membri partecipanti.
- Lo strumento di convergenza e di competitività sarebbe utilizzato nel caso in cui uno Stato membro partecipante sia oggetto della procedura per gli squilibri macroeconomici. La partecipazione dovrebbe essere volontaria o obbligatoria?

⁴ 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 riguarda la loro stabilità finanziaria nella zona euro —
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:IT:PDF>.

- Lo strumento di convergenza e di competitività interverrebbe previo invito della Commissione a uno Stato membro partecipante.

Quali riforme dovrebbero essere sostenute?

A seconda della copertura scelta, vi sono diverse opzioni per l'attuazione di questo nuovo strumento. Ad esempio:

- in caso di partecipazione volontaria, gli Stati membri potrebbero presentare un piano di riforme concrete, con un calendario ben preciso, in applicazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese⁵. Questo sarebbe l'elemento centrale dell'accordo contrattuale.
- Nel caso in cui il nuovo strumento si applichi agli Stati membri della zona euro nell'ambito del braccio preventivo della procedura per gli squilibri macroeconomici, le riforme proposte dovrebbero comprendere le raccomandazioni formulate nell'ambito della procedura stessa, in particolare misure volte a promuovere la competitività e la stabilità finanziaria nonché a migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro, dei prodotti e dei servizi e, di conseguenza, la capacità di aggiustamento dell'economia.
- Nel caso degli Stati membri della zona euro oggetto della procedura per gli squilibri eccessivi, il piano di azione correttivo (obbligatorio) sostituirebbe l'accordo contrattuale per evitare di sovrapporre gli strumenti di sorveglianza. In questo caso lo strumento di convergenza e di competitività accelererebbe la correzione degli squilibri. Per la conclusione del piano di azione correttivo e per il successivo sistema di monitoraggio dell'attuazione si seguirebbe la procedura definita nel regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

Domande per la consultazione

- A quali Stati membri dovrebbe applicarsi lo strumento di convergenza e di competitività?
- In quale fase interverrebbe lo strumento di convergenza e di competitività?
- Che tipo di riforme dovrebbe essere ammissibile al sostegno dello strumento di convergenza e di competitività? Occorre fissare una soglia relativa all'entità o all'importanza delle riforme da sostenere? Approva la definizione delle categorie sopradescritte? In caso affermativo, perché? In caso negativo, perché?
- A suo parere, esistono altri modi di definire le riforme da finanziare in funzione della situazione dei diversi Stati membri a cui è destinato il nuovo strumento?

Procedura

La Commissione valuterebbe i piani di riforme degli Stati membri in conformità degli attuali sistemi di monitoraggio e sorveglianza. La valutazione verrebbe principalmente sull'adeguatezza delle misure proposte, sullo sforzo supplementare in termini di riforme e sul modo in cui le riforme proposte mirano a ovviare alle carenze economiche segnalate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Sarebbero inoltre analizzati i potenziali effetti di ricaduta su altri Stati membri e la fattibilità dell'attuazione, anche in considerazione

⁵ Adottate dal Consiglio nell'ambito del semestre europeo.

del calendario proposto. Ove pertinente, la valutazione dell'incidenza prevista si estenderebbe agli effetti sulla sostenibilità delle finanze pubbliche e alle ripercussioni sociali.

In base alla sua valutazione la Commissione negozierebbe i particolari del piano con lo Stato membro che lo presenta prima di proporre formalmente al Consiglio di approvare l'accordo contrattuale. Le riforme da sostenere varierebbero in funzione della situazione specifica dello Stato membro che le propone: alcune di esse potrebbero avere breve durata, mentre in altri casi un'attuazione integrale potrebbe richiedere diversi anni.

Il Consiglio approverebbe (apportando eventualmente modifiche) le azioni specifiche proposte unitamente al calendario concordato. In caso di disaccordo fra lo Stato membro che propone le azioni e la Commissione, o qualora il Consiglio non approvi l'accordo contrattuale, questo non sarà concluso e, di conseguenza, non sarà erogato alcun sostegno finanziario.

La Commissione sorveglierebbe annualmente l'attuazione dell'accordo nell'ambito del semestre europeo e gli Stati membri riferirebbero sui progressi nei programmi nazionali di riforma. La Commissione valuterebbe i progressi compiuti nell'attuare le riforme e l'adeguatezza dei piani di riforme concordati rispetto all'andamento della situazione economica e alle sfide che lo Stato membro deve affrontare. In caso di necessità, la Commissione e lo Stato membro potrebbero proporre modifiche all'accordo contrattuale in base alle quali sarebbe avviato un nuovo processo negoziale.

Poiché le misure incluse negli accordi contrattuali potrebbero comprendere piani di grandi riforme economiche ai sensi del previsto processo di coordinamento ex ante, i due strumenti dovrebbero essere strettamente collegati. Per questo motivo la Commissione lancia contemporaneamente una consultazione sul coordinamento ex ante delle grandi riforme di politica economica.

Domande per la consultazione

- È d'accordo sul fatto che gli accordi contrattuali proposti debbano essere negoziati dalla Commissione con lo Stato membro interessato?
- È d'accordo sul fatto che debbano essere decisi dal Consiglio?
- È d'accordo sul fatto che la Commissione e lo Stato membro interessato debbano avere il diritto di proporre modifiche degli accordi contrattuali concordati? In quali circostanze?
- È d'accordo sulla necessità di presentare relazioni annuali sugli accordi contrattuali nel quadro del semestre europeo?

2.3. Legittimità e responsabilità democratiche

Uno dei principali obiettivi della creazione dello strumento di convergenza e di competitività è sostenere gli Stati membri nell'attuazione, a volte difficile, delle principali riforme necessarie per ovviare alle carenze individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese. Un maggior coinvolgimento dell'UE nel processo di riforma richiederebbe la partecipazione attiva e tempestiva dei parlamenti nazionali e delle altre parti interessate a livello nazionale.

Gli Stati membri dovrebbero garantire un impegno nazionale per l'attuazione degli accordi contrattuali coinvolgendo le assemblee parlamentari nazionali, possibilmente prima che siano presentati i loro piani di riforme concrete. In ogni caso, i parlamenti nazionali dovrebbero essere coinvolti prima che il Consiglio approvi gli accordi contrattuali. Ove opportuno, e in

funzione della natura specifica delle riforme previste, dovrebbero essere coinvolte altre parti interessate a livello nazionale quali le parti sociali. Ove pertinente e opportuno, i rappresentanti della Commissione sarebbero disposti a partecipare al dialogo con i parlamenti nazionali sull'applicazione dello strumento.

Il Parlamento europeo dovrebbe essere associato pienamente al processo per garantire la legittimità e la responsabilità democratiche a livello di UE. Vista l'importanza delle misure di riforma che dovrebbero essere coperte dallo strumento di convergenza e di competitività per il buon funzionamento dell'intera UEM, i rappresentanti della Commissione sarebbero disposti a partecipare al dialogo con il Parlamento europeo ogniqualvolta ciò sia necessario. Si potrebbero inoltre prendere opportune disposizioni per consentire un dialogo con i rappresentanti del Consiglio e degli Stati membri.

Domande per la consultazione

- In che modo i parlamenti nazionali dovrebbero essere associati alle decisioni sugli accordi contrattuali?
- In che modo dovrebbero essere consultate altre parti interessate a livello nazionale? Quali? In quale fase del processo?
- In che modo i rappresentanti della Commissione dovrebbero essere coinvolti nel dialogo con i parlamenti nazionali sugli accordi contrattuali?
- In che modo i rappresentanti del Consiglio e degli Stati membri interessati dovrebbero essere disposti a partecipare al dialogo con il Parlamento europeo sugli accordi contrattuali? In quale fase del processo?

3. SOSTEGNO FINANZIARIO PER FACILITARE L'ATTUAZIONE DELLE RIFORME

Il piano della Commissione per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita individua la necessità di un sostegno finanziario per agevolare l'attuazione delle riforme strutturali. Una possibilità è che tutti gli Stati membri partecipanti contribuiscano a un meccanismo di sostegno finanziario. La Commissione sta vagliando diverse opzioni anche per quanto riguarda l'obbligo di contribuire al nuovo meccanismo (il contributo potrebbe essere richiesto a tutti gli Stati membri partecipanti, obbligatorio per tutti gli Stati membri della zona euro a prescindere dal fatto che richiedano o meno l'intervento del meccanismo, ecc.). Indipendentemente dall'opzione scelta, il meccanismo potrebbe basarsi su contributi specifici, ad esempio una chiave RNL, o sui proventi di nuove risorse finanziarie specifiche ad esso destinate. La Commissione prevede di includere il meccanismo nel bilancio dell'UE come entrate esterne con destinazione specifica, che quindi non rientrerebbero nei massimali fissati nel regolamento sul quadro finanziario pluriennale. Il meccanismo sarebbe oggetto di un nuovo atto giuridico che definirebbe i beneficiari potenziali (limitandoli ad esempio agli Stati membri che contribuiscono) e autorizzerebbe la spesa. La Commissione intende limitare in un primo tempo l'entità del meccanismo, che potrebbe successivamente essere aumentata se l'esperienza dovesse dimostrare che questo è un modo efficace e conveniente di promuovere le riforme. Una volta creato il meccanismo bisognerà stabilirne le modalità di funzionamento. Una delle opzioni all'esame della Commissione è il pagamento di una somma forfettaria per ogni accordo contrattuale, ad esempio mediante un sostegno di bilancio. La definizione, l'uso e l'esborso degli importi in questione sarebbero soggetti a condizioni rigorose specificate nell'accordo contrattuale e legate all'attuazione delle riforme concordate, ma non all'ottenimento di un risultato economico specifico. Il sostegno finanziario rafforzerebbe anche la dimensione sociale dell'UEM. I finanziamenti erogati dagli Stati membri potrebbero

sostenere, ad esempio, la modernizzazione dei sistemi di formazione professionale o l'aumento dell'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro, ma non sarebbero necessariamente legati a un numero prestabilito di persone che trovano lavoro.

Il nuovo strumento finanziario dovrebbe essere coerente e complementare con gli strumenti esistenti, come i Fondi strutturali, e in particolare con il Fondo sociale europeo. Il valore aggiunto di questo meccanismo finanziario consisterebbe nel fornire un sostegno mirato, limitato nel tempo e tempestivo a favore delle misure. Questo è di fondamentale importanza nel caso delle condizioni macroeconomiche previste nell'ambito dei Fondi strutturali per il periodo 2014-2020.

Per ottimizzare l'impatto potenziale del sostegno finanziario, la Commissione sta valutando la possibilità di proporre che sia impegnato sin dall'approvazione dell'accordo contrattuale e erogato in rate versate a scadenze regolari o in rate collegate in altro modo al calendario concordato per le riforme. L'erogazione del sostegno finanziario sarebbe subordinata all'attuazione integrale e tempestiva delle riforme indicate nell'accordo. La Commissione potrebbe rivolgere avvertimenti agli Stati membri che non rispettino il contratto, chiedendo loro di correggere la deviazione, anche con un nuovo calendario. In caso di inadempienza, il sostegno finanziario verrebbe ritirato. I casi di non conformità sarebbero segnalati nella valutazione annuale della Commissione e, in funzione della gravità, potrebbero dar luogo alla sospensione dei pagamenti. Disposizioni simili si applicherebbero nei casi in cui lo Stato membro annulli riforme attuate in precedenza o decida di adottare misure supplementari in conflitto con gli obiettivi delle riforme concordate.

Domande per la consultazione

- È d'accordo sul fatto che lo strumento di convergenza e di competitività richieda un nuovo strumento finanziario?
- È d'accordo sul fatto che lo strumento debba rientrare nel bilancio dell'UE ma che non debba essere soggetto ai massimali del quadro finanziario pluriennale di cui sopra? In caso negativo, cosa propone?
- È d'accordo sul fatto che il meccanismo finanziario debba essere finanziato da contributi diretti degli Stati membri? L'obbligo di contribuire al fondo dovrebbe essere applicato a tutti gli Stati membri della zona euro?
- È d'accordo sulla necessità di individuare una qualche forma di risorse finanziarie per finanziare il meccanismo? Ha altre proposte al riguardo?
- È d'accordo sul fatto che dovrebbero poter beneficiare del fondo solo gli Stati membri che vi contribuiscono?
- È d'accordo sul fatto che un'attuazione non corretta delle riforme potrebbe portare alla sospensione dei pagamenti?

4. LE PROSSIME FASI

Nel corso del 2013 la Commissione presenterà una proposta sulla base di ulteriori discussioni con il Parlamento europeo e il Consiglio.