



## GOVERNANCE ECONOMICA

L'espressione «governance economica» fa riferimento al sistema di istituzioni e procedure posto in essere al fine di conseguire gli obiettivi dell'Unione in ambito economico, ossia il coordinamento delle politiche economiche volto a promuovere il progresso economico e sociale dell'UE a vantaggio dei suoi cittadini.

La crisi finanziaria, economica e di bilancio iniziata nel 2008 ha evidenziato la necessità, per l'UE, di disporre di un modello di governance economica più efficace del coordinamento economico e di bilancio o delle risposte puntuali cui si era fatto ricorso sino a quel momento. I recenti sviluppi in materia di governance economica comprendono la revisione delle disposizioni vigenti e l'adozione di nuove disposizioni, che rafforzano il coordinamento e la sorveglianza delle politiche di bilancio e delle politiche macroeconomiche, nonché l'istituzione di un quadro solido per la gestione delle crisi finanziarie.

### BASE GIURIDICA

- Articolo 3 del trattato sull'Unione europea (TUE).
- Articoli 2-5, 119-144 e 282-284 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).
- Protocolli allegati al TFUE: protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, protocollo n. 13 sui criteri di convergenza e protocollo n. 14 sull'Eurogruppo.

### OBIETTIVI

#### A. Disposizioni del trattato

In base al preambolo del TUE gli Stati membri sono «decisi a conseguire il rafforzamento e la convergenza delle proprie economie e ad istituire un'Unione economica e monetaria».

A norma dell'articolo 3 TUE, l'Unione «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale».

Gli articoli 2, 5 e 119 TFUE costituiscono la base del coordinamento economico: essi stabiliscono che gli Stati membri devono considerare le loro politiche economiche una questione di interesse comune e coordinarle strettamente fra loro. Gli ambiti e le forme del coordinamento sono specificati all'articolo 121 — che definisce la procedura relativa alle raccomandazioni, sia di ordine generale (indirizzi di massima per le politiche economiche) sia per paese — e all'articolo 126 — che stabilisce la procedura da seguire in caso di disavanzi pubblici eccessivi ([4.2.1](#)).

Gli articoli da 136 a 138 contengono disposizione specifiche agli Stati membri la cui moneta è l'euro e prevedono che questi ultimi rafforzino il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio e delle politiche economiche.

Inoltre, il titolo IX, relativo all'occupazione, prevede che le politiche in materia di occupazione siano coordinate e coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche economiche (articolo 146) ([5.10.3](#)).

#### **B. Ambiti interessati dalla governance economica**

La crisi finanziaria, economica e di bilancio scoppiata nel 2008 ha evidenziato che gli squilibri finanziari, macroeconomici e di bilancio sono strettamente correlati fra loro, non solo a livello nazionale, ma anche a livello di Unione, e che tale interdipendenza è ancora maggiore per i paesi della zona euro. Pertanto, il sistema di governance economica rafforzata istituito nel 2011 e ancora in fase di sviluppo riguarda vari ambiti dell'economia, fra cui le politiche di bilancio, gli aspetti macroeconomici, la gestione delle crisi, la sorveglianza macro-finanziaria e gli investimenti.

### **RISULTATI CONSEGUITI**

#### **A. Il coordinamento economico fino al 2011**

Fino al 2011 il coordinamento delle politiche economiche era basato principalmente sul consenso, senza norme giuridicamente vincolanti, salvo per quanto riguarda il quadro della politica di bilancio definito nel patto di stabilità e crescita (PSC) ([4.2.1](#)). L'ambito di applicazione del coordinamento delle politiche economiche era vasto ed era possibile attuare varie forme di cooperazione, in funzione del carattere più o meno vincolante dell'accordo di cooperazione:

- cooperazione basata sullo scambio di informazioni, ad esempio il dialogo macroeconomico istituito in occasione del Consiglio europeo di Colonia del 1999;
- coordinamento quale strumento per la gestione delle crisi, ad esempio l'istituzione del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria nel maggio 2010;
- metodo di coordinamento aperto, attraverso il quale gli Stati membri fissavano obiettivi comuni decidendo poi a livello nazionale come conseguirli (ne è un esempio la strategia di Lisbona, adottata nel marzo 2000, nel cui contesto i leader europei hanno incoraggiato gli Stati membri a fissare parametri di riferimento, individuare le migliori prassi e attuare politiche adeguate);
- delega di una politica, in base alla quale la competenza per una determinata politica poteva essere interamente delegata a un'unica istituzione (ne sono esempi la politica monetaria ([4.1.3](#)) e la politica di concorrenza ([3.2.1](#)), delegate rispettivamente alla Banca centrale europea (BCE) e alla Commissione).

#### **B. La governance economica dopo il 2011**

La crisi ha evidenziato l'esistenza di problemi di fondo e di tendenze non sostenibili in molti paesi europei, oltre ad aver palesato che le economie dell'UE sono fortemente interdipendenti fra loro. Per affrontare i problemi e rilanciare successivamente la crescita e la creazione di posti di lavoro, si è ritenuto necessario un maggior coordinamento delle politiche economiche all'interno dell'UE. A tale fine, si è proceduto a rivedere e rafforzare il sistema di istituzioni e procedure esistente nell'UE in materia di coordinamento economico, una prima volta nel 2011 (con l'adozione del «six-pack»), quindi nel 2012 (con le proposte concernenti l'«unione bancaria» e l'istituzione del meccanismo europeo di stabilità (MES)), nel 2013 (con l'adozione del «two-pack»), nel 2014 (con l'istituzione del meccanismo di vigilanza unico (MVU) e del

meccanismo di risoluzione unico (MRU)) e nel 2015 (con l'istituzione del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)).

## 1. Rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio e coordinamento nel quadro del Semestre europeo

La governance rafforzata comprende: un nuovo metodo di lavoro sincronizzato — il Semestre europeo — per discutere e coordinare le priorità economiche e di bilancio; una sorveglianza più stretta, da parte dell'Unione, delle politiche di bilancio nel quadro del patto di stabilità e crescita (4.2.1); nuovi strumenti per far fronte agli squilibri macroeconomici (4.2.2); nuovi strumenti per gli Stati membri in difficoltà finanziarie (4.2.3).

Per «Semestre europeo» si intende il periodo di sei mesi durante il quale, ogni anno, le politiche di bilancio, macroeconomiche e strutturali degli Stati membri vengono coordinate tra loro, in modo da permettere agli Stati membri di tener conto degli orientamenti dell'UE in una fase precoce delle procedure di bilancio nazionali, così come relativamente ad altri aspetti della politica economica. L'obiettivo è garantire che tutte le politiche siano analizzate e valutate congiuntamente e che tale esame riguardi anche ambiti che in passato non erano sistematicamente sottoposti alla sorveglianza economica — come gli squilibri macroeconomici e le questioni attinenti al settore finanziario. Le tappe fondamentali del Semestre europeo sono le seguenti:

- verso la fine dell'autunno la Commissione presenta la sua analisi annuale della crescita (AAC), che identifica quelle che, a suo giudizio, dovrebbero essere le priorità dell'UE per l'anno a venire, in termini di politiche economiche, occupazionali e di bilancio e delle altre riforme necessarie per promuovere la crescita e l'occupazione. La Commissione propone raccomandazioni specifiche per la zona euro nel suo complesso, che vengono poi discusse dal Consiglio e approvate dal Consiglio europeo. La Commissione pubblica anche la relazione sul meccanismo di allerta (AMR), che identifica gli Stati membri che potrebbero evidenziare squilibri macroeconomici.
- In aprile gli Stati membri presentano i propri piani intesi a garantire la solidità delle finanze pubbliche (i programmi di stabilità e convergenza (PSC)) nonché progetti per riforme e misure volte a conseguire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (i programmi nazionali di riforma (PNR)). La presentazione congiunta di tali documenti permette di tener conto delle complementarità tra politiche strutturali e di bilancio e degli effetti di ricaduta.
- In maggio la Commissione valuta i PNR e i PSC, nonché i progressi realizzati dagli Stati membri in termini di conseguimento degli obiettivi definiti nella strategia Europa 2020 e di correzione degli squilibri macroeconomici. Sulla base di tali valutazioni, la Commissione propone raccomandazioni specifiche per paese (RSP), che vengono successivamente discusse dalle varie formazioni del Consiglio.
- In giugno/luglio il Consiglio europeo approva le RSP, che vengono poi ufficialmente adottate dal Consiglio di luglio, chiudendo a livello dell'UE il ciclo annuale del Semestre europeo.

Il Semestre europeo è stato introdotto nel 2011. Durante il Semestre europeo, prima che i governi elaborino i propri progetti preliminari di bilancio (PPB) per l'esercizio seguente e li sottopongano all'esame dei parlamenti nazionali nella seconda metà dell'anno (il «Semestre nazionale»), si svolgono discussioni congiunte a livello dell'UE sulla politica di bilancio, gli squilibri macroeconomici, le questioni attinenti al settore finanziario e le riforme strutturali atte a promuovere la crescita. Prima di adottare il proprio bilancio, gli Stati membri della zona euro

trasmettono i rispettivi PPB alla Commissione, che si esprime in proposito, e all'Eurogruppo, che li valuta.

2. Nell'ambito degli interventi intesi a risanare il settore finanziario, l'UE ha introdotto nuove disposizioni e istituito autorità europee di vigilanza con l'intento di prevenire le crisi e far sì che gli operatori finanziari siano soggetti a una regolamentazione e a una vigilanza adeguate. Ultimamente tali autorità sono state integrate nel contesto più esaustivo dell'Unione bancaria (4.2.4).

### C. Attori

Il Consiglio europeo fissa priorità politiche coordinate e fornisce orientamenti al massimo livello. Il Consiglio adotta raccomandazioni e decisioni sulla base di proposte della Commissione, la quale ha il compito di preparare raccomandazioni e decisioni, nonché di valutarne l'attuazione. Gli Stati membri sono responsabili dell'elaborazione delle relazioni nazionali, si scambiano informazioni e danno attuazione alle raccomandazioni e decisioni adottate dal Consiglio. L'Eurogruppo (che comprende i ministri delle Finanze degli Stati membri che hanno adottato l'euro) discute di questioni relative all'Unione economica e monetaria (UEM), solitamente prima delle riunioni del Consiglio ECOFIN, e gestisce il MES. La BCE partecipa alle deliberazioni dell'Eurogruppo ove si tratti di tematiche relative alla politica monetaria o alla politica dei cambi. Il comitato economico e finanziario (CEF) formula pareri e prepara i lavori del Consiglio, così come fanno il comitato di politica economica (CPE) e il gruppo di lavoro dell'Eurogruppo.

## **RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Parlamento partecipa ora come colegislatore alla definizione delle modalità della sorveglianza multilaterale (articolo 121, paragrafo 6, TFUE).

Gli atti legislativi in materia di governance economica hanno dato vita al dialogo economico. Al fine di intensificare il dialogo tra le istituzioni dell'Unione, in particolare tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, e di garantire una trasparenza e una responsabilità maggiori, la commissione competente del Parlamento può invitare alle proprie riunioni il Presidente del Consiglio, la Commissione, il Presidente del Consiglio europeo o il Presidente dell'Eurogruppo per discutere le loro decisioni o per chiedere loro di illustrare le rispettive attività nel contesto del Semestre europeo. Nel quadro di tale dialogo, il Parlamento può anche offrire a uno Stato membro che è oggetto di una decisione del Consiglio in base alla procedura per i disavanzi eccessivi o alla procedura per gli squilibri eccessivi la possibilità di partecipare a uno scambio di vedute.

Durante il Semestre europeo il Parlamento si pronuncia sul progetto di analisi annuale della crescita in risoluzioni specifiche, tenendo conto anche dei contributi raccolti durante la settimana di incontri parlamentari sul Semestre europeo cui partecipano i parlamenti nazionali e che si tiene all'inizio dell'anno. Verso la fine dell'autunno il Parlamento si pronuncia sul ciclo del Semestre europeo in corso (comprese le RSP adottate dal Consiglio), tenendo conto anche dell'esito di una riunione congiunta con i presidenti delle commissioni competenti dei parlamenti nazionali.

Il Parlamento promuove il coinvolgimento dei parlamenti nazionali attraverso riunioni annuali con i membri delle rispettive commissioni competenti. Inoltre, nel rispetto degli ordinamenti giuridici e politici dei singoli Stati membri, i parlamenti nazionali dovrebbero essere debitamente associati al Semestre europeo e alla definizione dei programmi di stabilità

o di convergenza e dei programmi nazionali di riforma, onde rafforzare la trasparenza delle decisioni prese, l'adesione alle stesse e la responsabilità al riguardo.

Alice Zoppè

06/2016