



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

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 cui si era fatto ricorso sino a quel momento. Gli sviluppi in materia di governance economica comprendono il rafforzamento del coordinamento e della sorveglianza sia delle politiche di bilancio che delle politiche macroeconomiche, nonché l'istituzione di un quadro per la gestione delle crisi finanziarie.

BASE GIURIDICA

- Articolo 3 del trattato sull'Unione europea (TUE);
- Articoli da 2 a 5, da 119 a 144 e da 282 a 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 ([2.6.6](#)).

Gli articoli da 136 a 138 contengono disposizioni specifiche per gli 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) ([2.3.3](#)).

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 dell'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) ([2.6.6](#)). 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);
- 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 ([2.6.3](#)) e la politica di concorrenza ([2.6.12](#)), 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 tal fine, il sistema di



organismi e procedure di coordinamento economico in vigore nell'UE è stato riveduto e rafforzato: dal 2011 sono stati adottati diversi atti legislativi e sono state create nuove [istituzioni](#).

1. Rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio e relativo 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 ([2.6.6](#)); nuovi strumenti per far fronte agli squilibri macroeconomici ([2.6.7.](#)) e nuovi strumenti per gli Stati membri in difficoltà finanziarie ([2.6.8](#)).

Per «Semestre europeo» si intende il periodo 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 strategia annuale di crescita sostenibile, la quale 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 di primavera. La Commissione pubblica anche la relazione sul meccanismo di allerta, che individua 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) 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 programmi nazionali di riforma e i programmi di stabilità e convergenza, 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, che vengono successivamente discusse dalle varie formazioni del Consiglio;
- in giugno/luglio il Consiglio europeo approva le raccomandazioni specifiche per paese, 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 documenti programmatici di bilancio per l'esercizio seguente e li sottopongano all'esame dei parlamenti nazionali, 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 documenti programmatici di bilancio 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 favorito la creazione dell'Unione bancaria ([2.6.5.](#)) con nuove norme e nuove istituzioni, compresi il meccanismo di vigilanza unico, il meccanismo di risoluzione unico e le autorità europee di vigilanza (AEV), con l'intento di prevenire le crisi e far sì che gli operatori finanziari siano soggetti a una regolamentazione e a una vigilanza adeguate.

3. In conseguenza della crisi economica e finanziaria, diversi Stati membri hanno incontrato gravi difficoltà in termini di stabilità finanziaria o di sostenibilità delle finanze pubbliche e pertanto hanno chiesto assistenza finanziaria ([2.6.8](#)). L'Unione ha reagito adottando vari meccanismi, tra cui il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) e il [meccanismo europeo di stabilità](#) (MES), nonché adottando una legislazione che stabilisca le disposizioni relative alla condizionalità macroeconomica connesse ai prestiti accordati agli Stati membri interessati ([regolamento \(UE\) n. 472/2013](#)). Il FESF e il MES sono stati istituiti da trattati ad hoc al di fuori dei trattati dell'Unione europea e sono disciplinati da un comitato composto dai ministri delle Finanze degli Stati membri della zona euro.

C. Possibile evoluzione dell'Unione economica e monetaria

Una volta superata la crisi economica e finanziaria, l'UE ha avviato un processo volto a rafforzare l'architettura dell'UEM. Il processo si basa sulla [relazione dei cinque presidenti](#) «Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa» del 2015, incentrata su quattro questioni principali:

- un'Unione economica autentica;
- un'Unione finanziaria;
- un'Unione di bilancio;
- un'Unione politica.

Queste quattro unioni sono strettamente collegate e si svilupperebbero in parallelo. La relazione è stata seguita da una serie di comunicazioni, proposte e misure e la discussione, ancora in corso, è incentrata su alcune proposte della Commissione (una «tabella di marcia per l'approfondimento dell'UEM» e una serie di [proposte legislative](#) del 2018).

Conformemente alla legislazione pertinente, nel febbraio 2020 la Commissione ha avviato un riesame dell'attuale quadro di governance. In tale riesame si inserisce un dibattito pubblico volto a valutare fino a che punto i diversi elementi relativi alla sorveglianza, introdotti o modificati dalle riforme del 2011 e del 2013, siano stati efficaci nel conseguire i loro obiettivi fondamentali, vale a dire:



- garantire finanze pubbliche sostenibili e una crescita sostenibile, ed evitare gli squilibri macroeconomici;
- creare un quadro di sorveglianza integrato che consenta un più stretto coordinamento delle politiche economiche, in particolare nella zona euro;
- promuovere la convergenza dei risultati economici tra gli Stati membri.

La necessità di concentrarsi sulle sfide derivanti dalla crisi della COVID-19 ha imposto una modifica del calendario previsto per l'esercizio di riesame, che la Commissione dovrebbe riprendere nel 2021. Attualmente il Parlamento sta mettendo a punto la propria posizione.

D. Attori

Il Consiglio europeo fissa priorità politiche coordinate e fornisce orientamenti al massimo livello. Il Consiglio adotta raccomandazioni e decisioni in merito alle proposte della Commissione. La Commissione 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, 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, le commissioni competenti del Parlamento possono invitare alle loro 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 opinioni.

Durante il Semestre europeo, il Parlamento si pronuncia sulla strategia annuale di crescita sostenibile in risoluzioni specifiche, tenendo conto anche dei contributi raccolti durante la settimana di riunioni 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



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

Il Parlamento ha espresso il proprio parere sulla possibile evoluzione dell'UEM in diverse risoluzioni, in particolare la sua [risoluzione sulla capacità di bilancio della zona euro](#), la sua [risoluzione sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea](#) e la sua [risoluzione sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona](#). Il Parlamento sta attualmente lavorando su proposte volte ad accrescere la legittimità e la responsabilità democratica delle procedure, nonché ad aumentare i suoi poteri di controllo.

Alice Zoppè
01/2021

