



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 11 dicembre 2017
(OR. en)**

15654/17

**ECOFIN 1116
UEM 347**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	7 dicembre 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	COM(2017) 822 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE NUOVI STRUMENTI DI BILANCIO PER UNA ZONA EURO STABILE NEL QUADRO DELL'UNIONE

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 822 final.

All.: COM(2017) 822 final



Bruxelles, 6.12.2017
COM(2017) 822 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO E
ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA**

**NUOVI STRUMENTI DI BILANCIO PER UNA ZONA EURO STABILE NEL
QUADRO DELL'UNIONE**

1. INTRODUZIONE

Nel discorso sullo stato dell'Unione del 2017 e nella lettera d'intenti che lo accompagnava, il presidente Juncker ha annunciato che la Commissione intendeva avanzare proposte concrete per la creazione di un'apposita linea di bilancio della zona euro nel bilancio dell'UE che ricomprensca:

1) un'assistenza alle riforme strutturali basata sul programma della Commissione di sostegno alle riforme strutturali; 2) una funzione di stabilizzazione; 3) un sostegno (*backstop*) per l'Unione bancaria; 4) uno strumento di convergenza per dare assistenza preadesione agli Stati membri in procinto di aderire all'euro.

Queste idee sono descritte con maggiori dettagli nella presente comunicazione, che fa parte di un pacchetto di iniziative volte ad approfondire l'Unione economica e monetaria dell'Europa¹. Il pacchetto si basa in particolare sulla relazione dei cinque presidenti "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa" del 22 giugno 2015² e sul documento di riflessione della Commissione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria del 31 maggio 2017³.

L'approfondimento dell'Unione economica e monetaria e la modernizzazione delle finanze pubbliche dell'UE sono aspetti chiave nel dibattito sul futuro dell'Europa avviato dal Libro bianco della Commissione del 1° marzo 2017⁴. Ciò è stato ulteriormente sottolineato nel documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE del 28 giugno 2017⁵. Il momento attuale offre un'opportunità per lanciare proposte concrete e lungimiranti sia sul futuro dell'Unione economica e monetaria sia sul modo in cui le finanze pubbliche dell'UE potranno in futuro aiutare a rispondere alle sfide individuate.

Il valore aggiunto europeo è al centro del dibattito sulle finanze pubbliche dell'UE. Le risorse dell'UE dovrebbero essere usate per finanziare i beni pubblici europei, in quanto essi apportano un vantaggio all'intera UE e non possono essere garantiti in modo efficace da nessun singolo Stato membro. In linea con i principi di sussidiarietà e proporzionalità l'UE dovrebbe intervenire quando l'azione al suo livello è economicamente più vantaggiosa per il contribuente europeo rispetto a quella realizzata al solo livello nazionale, regionale o locale.

L'approfondimento dell'Unione economica e monetaria è positivo sia per la zona euro sia per l'UE nel suo complesso. La maggiore integrazione e il miglior funzionamento della zona euro apporterebbero ulteriore stabilità e prosperità a tutta l'UE, assicurando nel contempo che la voce economica dell'Europa risuoni forte sulla scena globale. I nuovi strumenti di bilancio delineati nella presente comunicazione intendono affrontare alcune delle esigenze specifiche degli Stati membri della zona euro e di quelli in procinto di aderire all'euro, tenendo conto nel contempo delle esigenze e delle aspirazioni più generali degli Stati membri dell'UE. In tal modo si cerca di massimizzare le sinergie tra gli strumenti attuali e quelli futuri che la Commissione presenterà a maggio 2018 nell'ambito delle proposte per il quadro finanziario pluriennale dell'UE post-2020.

¹ COM(2017) 821 del 6 dicembre 2017.

² Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa, Relazione di Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, 22 giugno 2015.

³ COM(2017) 291 del 31 maggio 2017.

⁴ COM(2017) 2025 del 1° marzo 2017.

⁵ COM(2017) 358 del 28 giugno 2017.

2. LE FINANZE PUBBLICHE DELL'UE OGGI

Le finanze pubbliche dell'UE comprendono il bilancio dell'UE e diversi altri meccanismi e strumenti di finanziamento a livello di zona euro ed europeo. Esse contribuiscono così allo sviluppo economico e sociale degli Stati membri e sostengono le priorità condivise a livello dell'UE (cfr. l'appendice per una panoramica).

L'approfondimento dell'Unione economica e monetaria è una delle priorità comuni che richiede azioni risolutive da parte dei singoli Stati membri e un sostegno adeguato da parte degli strumenti UE di bilancio e di coordinamento delle politiche. La presente comunicazione definisce proposte e idee sul modo migliore di utilizzare il bilancio dell'UE così da rafforzare la resilienza delle nostre economie interdipendenti. I progressi compiuti dai paesi della zona euro e da quelli non appartenenti alla zona euro nell'attuazione delle riforme e nella promozione della convergenza verso l'alto andranno a vantaggio di tutti.

Il bilancio dell'UE dispone già di una vasta gamma di strumenti di notevole impatto, che vanno dalle sovvenzioni agli strumenti finanziari, ma rimane relativamente ridotto. Rappresentando circa l'1% del prodotto interno lordo totale dell'UE, il bilancio dell'UE è di entità modesta rispetto ai bilanci nazionali ed è ulteriormente limitato dalla necessità di risultare in pareggio ogni anno. Gli strumenti dell'UE hanno tuttavia un impatto strategico ed economico notevole in diversi Stati membri e in vari settori. Attualmente il bilancio dell'UE consegue questi risultati soprattutto attraverso le sovvenzioni agli attori economici e alle autorità pubbliche, erogate dalle istituzioni europee direttamente o congiuntamente con gli Stati membri. In alcuni Stati membri, in particolare, i fondi strutturali e di investimento europei hanno rappresentato negli ultimi anni oltre la metà degli investimenti pubblici, dando un forte contributo al processo di recupero economico e sociale delle regioni e dei paesi in tutta Europa. Inoltre, dato che il suo sostegno è distribuito su diversi anni, il bilancio dell'UE ha anche un certo effetto di stabilizzazione sul livello degli investimenti pubblici nel corso del tempo e, come dimostrato dal sostegno fornito all'economia greca, può svolgere un ruolo stabilizzante in caso di difficoltà economiche⁶. Esiste inoltre una serie di strumenti a livello dell'UE che, sebbene di dimensioni limitate, è in grado di contribuire specificamente ad attenuare gli shock economici a livello nazionale o locale⁷.

Dall'inizio del mandato dell'attuale Commissione, i fondi strutturali e di investimento europei e altri programmi pertinenti sono stati integrati dal Fondo europeo per gli investimenti strategici. Il cosiddetto "piano Juncker" ha sostenuto gli investimenti privati in tutt'Europa, fornendo un modo flessibile per moltiplicare gli effetti limitati dei fondi pubblici sullo stimolo degli investimenti privati⁸.

⁶ Il 15 luglio 2015 la Commissione ha presentato la comunicazione "Un nuovo inizio per l'occupazione e la crescita in Grecia" (COM(2015) 400) con cui ha proposto una serie di misure eccezionali che hanno contribuito a massimizzare l'assorbimento dei fondi dell'UE a sostegno dell'economia reale greca.

⁷ Altri meccanismi di questo tipo includono l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, che fornisce sostegno agli Stati membri e alle regioni con un'elevata disoccupazione giovanile; il Fondo di solidarietà dell'Unione europea, che assiste finanziariamente gli Stati membri e le regioni colpiti da gravi catastrofi; il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, che offre sostegno alle persone che perdono il lavoro a causa di grandi cambiamenti strutturali nell'andamento mondiale degli scambi o a seguito di una crisi economica e finanziaria globale.

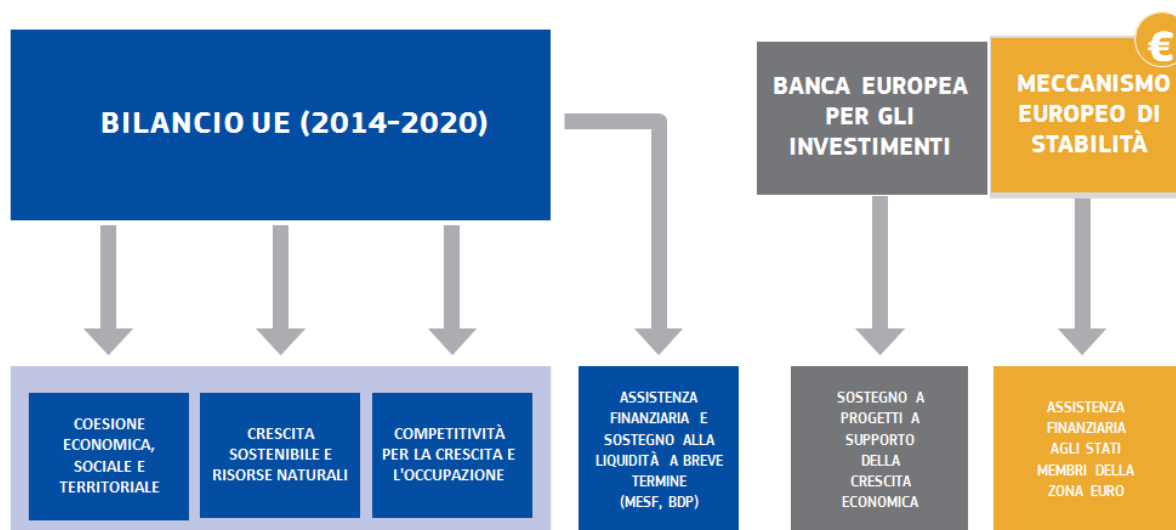
⁸ Alla fine di novembre 2017 gli accordi approvati nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) ammontavano a 49,6 miliardi di EUR di finanziamenti ed erano distribuiti in tutti i 28 Stati membri. Il FEIS dovrebbe mobilitare un totale di 251,6 miliardi di EUR di investimenti. Circa 528 000 piccole e medie imprese (PMI) dovrebbero beneficiare di un migliore accesso ai finanziamenti.

In casi molto specifici l'UE ha la facoltà di contrarre e concedere prestiti. È il caso, in particolare, della gestione dei prestiti concessi nell'ambito del meccanismo di sostegno della bilancia dei pagamenti⁹ per sostenere gli Stati non appartenenti alla zona euro in caso di difficoltà nella bilancia dei pagamenti, nonché di quelli concessi nell'ambito del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria¹⁰. Poiché i fondi raccolti e i prestiti corrispondenti sono *back-to-back*, non vi è alcun impatto diretto sul bilancio dell'UE se gli Stati membri destinatari adempiono i propri obblighi.

Oltre alle sovvenzioni e ai prestiti, il sostegno dell'UE ha sempre più spesso assunto la forma di assistenza tecnica. Con l'istituzione del servizio di assistenza per le riforme strutturali nel 2015, la Commissione ha esteso l'assistenza tecnica e aiuta ora gli Stati membri che lo richiedono a effettuare riforme in settori fondamentali e a rafforzare le proprie amministrazioni pubbliche.

Le azioni finanziate direttamente dal bilancio dell'UE sono integrate da una serie di strumenti e organi europei o della zona euro. Alcuni di essi operano all'interno del quadro istituzionale dell'UE ma al di fuori del bilancio dell'UE, come ad esempio la Banca europea per gli investimenti; altri sono esterni al quadro giuridico dell'Unione, come il meccanismo europeo di stabilità. La Banca europea per gli investimenti sostiene progetti che contribuiscono all'occupazione e alla crescita in Europa e nel resto del mondo, mentre il meccanismo europeo di stabilità fornisce assistenza finanziaria agli Stati membri della zona euro in gravi difficoltà finanziarie.

I fondi e gli strumenti finanziari dell'UE oggi



Fonte: Commissione europea. MESF: Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria. BDP: Bilancia dei pagamenti

⁹ Regolamento (CE) n. 332/2002 del Consiglio, del 18 febbraio 2002, che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri (GU L 53 del 23.2.2002, pag. 1).

¹⁰ Il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria è stato istituito l'11 maggio 2010 in base al regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 (GU L 118 del 12.5.2010, pag. 1). Esso funziona in modo analogo al meccanismo di sostegno della bilancia dei pagamenti, ma è a disposizione di tutti gli Stati membri, compresi quelli della zona euro.

Sebbene il bilancio dell'UE abbia sempre promosso una convergenza sociale ed economica verso l'alto e la potenza di fuoco in termini di prestiti disponibile a livello dell'UE sia aumentata negli ultimi anni per rispondere a condizioni estreme, la stabilizzazione macroeconomica non è stata finora un obiettivo esplicito del bilancio dell'UE. L'esperienza degli anni della crisi ha dimostrato inoltre che l'architettura e la portata delle finanze pubbliche dell'UE non corrispondono ancora pienamente alle esigenze specifiche dell'Unione economica e monetaria, né per gli Stati membri della zona euro né per quelli in procinto di aderire all'euro.

In un primo momento la risposta a queste sfide non deve essere necessariamente finanziaria. Sono già stati compiuti molti progressi, e molti dovrebbero essere ancora compiuti, per migliorare il quadro normativo e strategico a livello dell'UE e nazionale. Il pacchetto odierno traccia una tabella di marcia per i lavori futuri¹¹.

Tuttavia, tra le lezioni tratte nel corso degli anni, sono state individuate chiaramente le seguenti tre sfide collegate tra di loro cui le finanze pubbliche europee devono rispondere meglio.

- 1) **Promuovere e sostenere le riforme strutturali negli Stati membri per aumentare la resilienza delle strutture economiche e migliorare la convergenza dei risultati.** Ciò vale in particolare per i paesi che hanno adottato la moneta unica, ma anche per gli Stati membri in procinto di aderire all'euro, in quanto strutture resilienti sono essenziali per una partecipazione fluida alla zona euro. Gli anni della crisi hanno dimostrato chiaramente l'importanza di disporre di strutture economiche e sociali moderne in grado di rispondere rapidamente agli shock, al fine di non aggravare le difficoltà economiche e sociali. Hanno inoltre avuto un impatto considerevole, inasprito in alcune parti d'Europa, in termini di produzione economica, disoccupazione, investimenti e salvataggi bancari. Soltanto adesso, a quasi dieci anni di distanza dalla crisi, vi sono segni di riavvio del processo a lungo termine di convergenza del tenore di vita.
- 2) **Aiutare gli Stati membri della zona euro a rispondere meglio alle circostanze economiche in rapida evoluzione e a stabilizzare la propria economia in caso di gravi shock asimmetrici.** A seguito dell'unificazione della politica monetaria nella zona euro gli strumenti di politica macroeconomica in mano agli Stati membri che vi partecipano non sono più gli stessi. Sebbene ciascuno Stato sia differente e le dimensioni e la struttura dell'economia influiscano sulla probabilità di ritrovarsi esposti a shock, la crisi ha evidenziato che i singoli Stati membri appartenenti alla zona euro dispongono di mezzi limitati per assorbire l'impatto di gravi shock asimmetrici, e infatti alcuni hanno perso la capacità di accedere ai mercati per finanziarsi. Ciò si è tradotto in molti casi in lunghi periodi di recessione e in ricadute negative per altri Stati membri.
- 3) **Spezzare il legame tra il debito sovrano e la situazione delle banche, ridurre i rischi sistemici e rafforzare la capacità di risposta collettiva a eventuali gravi dissesti bancari,** anche per prevenire il contagio. Nel 2013 è già stato approvato, in linea di principio, un *backstop* per rafforzare la capacità del Fondo di risoluzione unico di far fronte alla risoluzione delle banche. Tale *backstop* dovrà servire da assicurazione di ultima istanza ed è importante per rafforzare ulteriormente la fiducia nel sistema bancario europeo.

¹¹ COM(2017) 821 del 6 dicembre 2017.

In quest'ottica è possibile sviluppare strumenti di bilancio comuni a livello dell'UE in grado di contribuire alla stabilità della zona euro ma anche di apportare benefici all'UE nel suo complesso. Per garantire il successo e l'efficacia di tali strumenti e massimizzarne l'efficienza per il contribuente, essi devono essere concepiti in piena sinergia con altri strumenti di bilancio esistenti nel più ampio quadro dell'Unione. La modernizzazione delle finanze pubbliche dell'UE, per cui seguiranno proposte della Commissione a maggio 2018, costituirà un'opportunità unica per l'UE e la zona euro di dotarsi dei mezzi necessari.

3. FINANZE PUBBLICHE MODERNE E LUNGIMIRANTI NELL'UE

Il documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE ha creato le premesse per un quadro di bilancio post-2020 moderno e lungimirante. In linea con il discorso sullo stato dell'Unione del presidente Juncker, la presente comunicazione si concentra su quattro funzioni specifiche.

- **La presente comunicazione espone un nuovo modo per sostenere le riforme nazionali individuate nel semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, sulla base del sostegno al bilancio e dell'assistenza tecnica.** Le prime tappe proposte sono previste nel periodo 2018-2020 e consistono in modifiche mirate al regolamento sulle disposizioni comuni che disciplina i fondi strutturali e di investimento europei e nel rafforzamento del programma di sostegno alle riforme strutturali in vigore. Per il quadro finanziario pluriennale post-2020 la Commissione intende presentare un nuovo strumento per la realizzazione delle riforme al fine di sostenere finanziariamente gli impegni di riforma concordati con gli Stati membri. Proporrà inoltre di rafforzare l'assistenza tecnica per il periodo successivo al 2020 sulla base dell'esperienza maturata nell'ambito del programma di sostegno alle riforme strutturali.
- **La presente comunicazione propone di istituire uno specifico strumento di convergenza per gli Stati membri in procinto di aderire all'euro.** Per il periodo 2018-2020 la Commissione propone di istituire un canale dedicato nell'ambito del programma di sostegno alle riforme strutturali, che dovrebbe essere trasformato in uno strumento specifico per il periodo successivo al 2020. La scelta delle priorità di riforma sarà discussa e verificata nell'ambito del semestre europeo.
- **La presente comunicazione stabilisce gli elementi fondamentali del *backstop* relativo all'Unione bancaria.** Si tratta di una linea di credito o di garanzie da fornire direttamente al Fondo di risoluzione unico attraverso il meccanismo europeo di stabilità/Fondo monetario europeo.
- **La presente comunicazione definisce alcuni degli elementi fondamentali per la realizzazione della funzione di stabilizzazione** da utilizzare come modo per preservare i livelli di investimento nel caso di gravi shock asimmetrici. Concepita per gli Stati membri della zona euro, la funzione di stabilizzazione dovrebbe essere aperta agli altri Stati membri dell'UE, il che dovrebbe trovare riscontro nell'impalcatura finanziaria definitiva.

Dette funzioni sono illustrate più nel dettaglio nelle sezioni seguenti. Tuttavia, prima di scendere nei particolari, si dovrebbe tenere presente una serie di principi generali.

- **In primo luogo, sebbene alcune funzioni siano dirette, da un lato, verso le esigenze più specifiche degli Stati membri della zona euro e, dall'altro, verso quelle degli Stati non appartenenti alla zona euro, esse si fondano tutte su un approccio comune a livello di UE e su una visione del più generale quadro dell'UE.** Un chiaro quadro globale delle finanze pubbliche dell'UE (attuali e future) è essenziale per strutturare tali strumenti: ciò contribuirà a rafforzare le sinergie tra tutti gli attori e gli strumenti di finanziamento, a evitare le duplicazioni e, in ultima analisi, a garantire una maggiore redditività di ciascun euro speso per la collettività. Questo è tanto più necessario in quanto, come ricordato in tutto il pacchetto odierno, il futuro degli Stati appartenenti alla zona euro e di quelli che non vi appartengono è strettamente interconnesso e la distinzione tra di loro è sempre meno rilevante con il passare del tempo.
- **In secondo luogo, sebbene il resto del presente documento analizzi le finanze pubbliche dell'UE soprattutto sotto il profilo delle spese, in futuro un contributo potrebbe essere apportato anche dalla modernizzazione del sistema delle risorse proprie.** Ad esempio il versante delle entrate del bilancio offre già un certo livello di stabilizzazione economica, in particolare attraverso le risorse proprie basate sul reddito nazionale lordo, che rappresentano quasi il 75% del totale delle risorse proprie e che rispecchiano la performance economica relativa¹². Ciò significa che, proprio come il versante delle spese del bilancio dell'UE si è trasformato nel corso del tempo, si dovrebbero considerare ulteriori miglioramenti anche per le entrate¹³. Possibili fonti di ulteriori entrate sono state individuate, ad esempio, dal gruppo ad alto livello sulle risorse proprie¹⁴. Le considerazioni al riguardo non sono approfondite nel presente testo ma saranno valutate in vista del quadro finanziario pluriennale post-2020, in quanto possono essere complementari a quanto presentato di seguito.
- **In terzo luogo, queste funzioni dovrebbero operare di pari passo con il quadro strategico previsto dal semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche,** compreso il patto di stabilità e crescita. Il semestre europeo è il principale strumento di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri a livello dell'UE. Esso consente agli Stati membri di discutere le proprie priorità economiche, sociali e di bilancio e di monitorare i progressi in momenti specifici dell'anno. Nel contesto del semestre europeo il patto di stabilità e crescita e la procedura per gli squilibri macroeconomici servono a garantire finanze pubbliche sane e a prevenire rischi di squilibrio. Con l'introduzione delle condizionalità ex ante e macroeconomica, sono stati compiuti progressi anche nella creazione di un più stretto legame tra le priorità del semestre europeo e i fondi strutturali e di investimento europei¹⁵. Inoltre, ottimizzando la flessibilità prevista nelle norme esistenti del patto di stabilità e crescita, la Commissione attuale ha

¹² Il fatto che questi contributi siano basati sul reddito nazionale lordo di ciascuno Stato membro implica che, a parità di ogni altra condizione, il loro importo assoluto vari nel corso del tempo in funzione del ciclo economico.

¹³ A differenza dei bilanci nazionali il bilancio dell'UE non può registrare disavanzi, in quanto le entrate e le spese devono risultare in pareggio ogni anno. Esso si basa invece sul finanziamento mediante "risorse proprie", che oggi sono divise in tre categorie principali: i contributi degli Stati membri sulla base del loro livello di reddito misurato dal reddito nazionale lordo, i contributi basati sull'imposta sul valore aggiunto e i dazi doganali riscossi alle frontiere esterne dell'Unione.

¹⁴ Cfr. il documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE del 28 giugno 2017, che si è ispirato anche alla relazione finale e alle raccomandazioni del gruppo ad alto livello sulle risorse proprie. Il gruppo era presieduto dall'ex presidente del Consiglio dei Ministri italiano e Commissario dell'UE Mario Monti ed era composto da membri nominati dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea.

¹⁵ Cfr. anche l'articolo 4 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle disposizioni comuni del 17 dicembre 2013.

rafforzato il legame tra investimenti, riforme strutturali e responsabilità di bilancio, tenendo meglio conto dei cicli congiunturali cui sono confrontati gli Stati membri¹⁶. In futuro sarà essenziale continuare a rafforzare la coerenza e l'impatto di tutti questi strumenti.

- **In quarto luogo, le quattro funzioni qui illustrate sono strettamente interconnesse.** Esse possono operare nell'ambito dell'approccio globale alla modernizzazione del quadro dell'UE. Poiché ci si concentra sull'Unione economica e monetaria, le spiegazioni si riferiscono naturalmente alle priorità dell'UE e agli strumenti di finanziamento connessi all'occupazione, alla crescita, agli investimenti e alla stabilità macroeconomica. Tuttavia ciò non pregiudica gli altri elementi delle proposte relative al quadro finanziario pluriennale che seguiranno a maggio 2018.

Per il periodo successivo al 2020 è possibile concepire una via da seguire che massimizzi l'impatto delle finanze pubbliche dell'UE. Il grafico riportato di seguito rappresenta sinteticamente la via da seguire. Molti degli elementi sono ben noti: come già avviene oggi, una serie di fondi dell'UE e, in particolare, i fondi strutturali e di investimento europei continueranno a costituire un mezzo di promozione di una convergenza reale, insieme ad altre fonti di finanziamento, quali quelle previste dal "piano Juncker" e da altri strumenti a livello dell'UE. A prescindere dalla fonte di finanziamento, il sostegno continuerà ad assumere una delle tre seguenti forme di base: assistenza tecnica, sovvenzioni o prestiti.

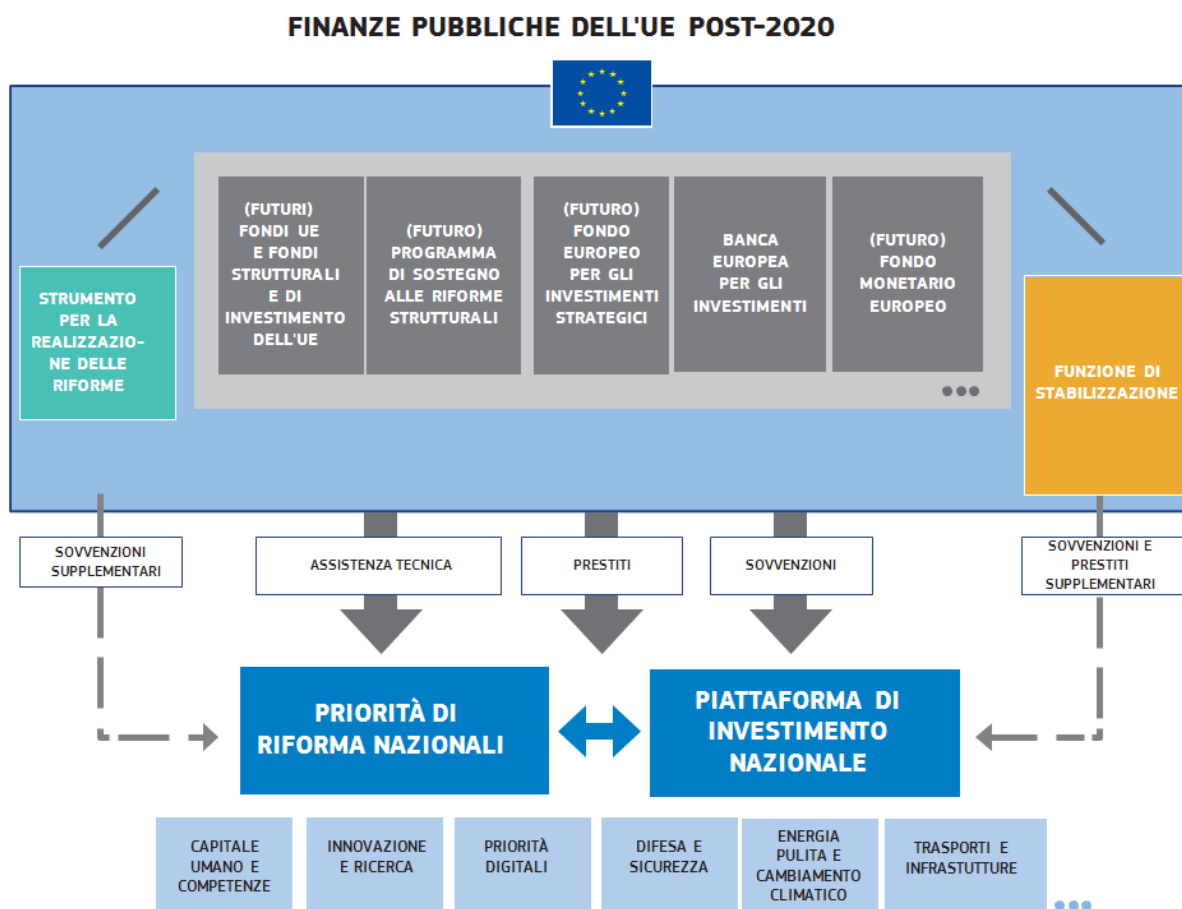
Gli Stati membri continueranno a indicare le priorità di riforma nazionali nei programmi nazionali annuali presentati nel quadro del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche. Come spiegato nell'analisi annuale della crescita 2018¹⁷, occorre continuare a impegnarsi per attuare le riforme in corso, il che richiede spesso tempo e discussioni. Per questa ragione la Commissione è fautrice di un approccio con un più ampio orizzonte pluriennale e di una considerazione più collettiva degli impegni di riforma.

Oltre alle priorità di riforma nazionali, gli Stati membri svilupperanno priorità di investimento proprie, che potrebbero essere riprese da una piattaforma di investimento nazionale. La piattaforma riunirebbe gli attori pertinenti, a diversi livelli di autorità, di ciascuno Stato membro, al fine di definire le priorità di investimento pluriennali, di sostenere canali di progetti, che potrebbero essere anche integrati in progetti europei, e di individuare fonti di finanziamento e sostegno, incluse quelle dell'UE.

¹⁶ COM(2015) 12 del 13 gennaio 2015.

¹⁷ COM(2017) 690 del 22 novembre 2017.

Massimizzare l'impatto delle finanze pubbliche dell'UE: una possibile via da seguire



Fonte: Commissione europea

La costruzione è piuttosto simile alle realtà odierne, ma prevede l'aggiunta di due nuovi elementi. Il primo è uno **strumento per la realizzazione delle riforme** che assegnerebbe sovvenzioni supplementari per sostenere gli impegni nazionali volti ad attuare le riforme ritenute prioritarie nel semestre europeo. Il secondo è una **funzione di stabilizzazione** che potrebbe fornire un sostegno rapido e contribuire a preservare i livelli di investimenti nazionali in caso di gravi shock asimmetrici, generalmente colmando i deficit di finanziamento nei preesistenti canali di progetti e/o sostenendo lo sviluppo delle competenze. Tali due nuovi elementi sono illustrati nel dettaglio di seguito.

4. SOSTEGNO ALLE RIFORME STRUTTURALI

Per il buon funzionamento di un'Unione economica e monetaria più integrata sono fondamentali idonee politiche nazionali. Poiché le politiche di molti settori di importanza critica rimangono sostanzialmente sotto il controllo degli Stati membri, è fondamentale coordinarle e stabilire la sequenza delle relative riforme nell'ambito del semestre europeo, al fine di massimizzarne l'efficacia, non solo a livello nazionale, ma anche a livello dell'UE.

Si potrebbe dare maggiore sostegno alle riforme strutturali tramite due componenti complementari:

- a) uno strumento per la realizzazione delle riforme, per sostenere gli impegni di riforma degli Stati membri,
- b) assistenza tecnica per azioni specifiche su richiesta degli Stati membri.

Strumento per la realizzazione delle riforme, per sostenere gli impegni di riforma degli Stati membri

Al fine di sostenere gli Stati membri nell'attuazione delle riforme individuate nel contesto del semestre europeo, la Commissione intende proporre un nuovo strumento per la realizzazione delle riforme nell'ambito del quadro finanziario pluriennale post-2020. Questo nuovo strumento verrebbe messo a disposizione degli Stati membri che si impegnano a realizzare riforme discusse nell'ambito di un dialogo con la Commissione e concordate sotto forma di impegni di riforma.

Il nuovo strumento per la realizzazione delle riforme sarebbe destinato a sostenere un'ampia gamma di riforme. L'accento dovrebbe essere posto sulle riforme maggiormente atte a contribuire alla resilienza delle economie nazionali e che hanno ricadute positive sugli altri Stati membri: riforme dei mercati dei prodotti e del lavoro, riforme fiscali, sviluppo dei mercati dei capitali, riforme volte a migliorare il contesto imprenditoriale, nonché investimenti nel capitale umano e riforme della pubblica amministrazione.

Le riforme da sostenere verrebbero individuate nei pacchetti di impegni di riforma pluriennali da presentare e monitorare insieme ai programmi nazionali di riforma. Gli impegni di riforma verrebbero proposti dagli stessi Stati membri e comprenderebbero una serie di misure di riforma che fissano tappe fondamentali e obiettivi ben precisi (cfr. riquadro in appresso). Gli Stati membri per i quali la procedura per gli squilibri macroeconomici ha riscontrato squilibri eccessivi verrebbero invitati a presentare tali impegni di riforma come mezzo per affrontare le problematiche evidenziate. Un processo di revisione tra pari garantirebbe che le proposte di riforma si possano avvalere dell'esperienza degli altri Stati membri nonché della valutazione da parte della Commissione.

Una volta concordato il pacchetto di impegni di riforma, il monitoraggio e le relazioni sull'attuazione delle sue tappe fondamentali verrebbero allineati con il semestre europeo. I programmi nazionali di riforma costituirebbero la fonte di informazioni sui progressi compiuti e dovrebbero fornire informazioni su provvedimenti adottati per portare a termine le riforme. Le relazioni annuali per paese elaborate dai servizi della Commissione fornirebbero una valutazione aggiornata dell'avanzamento delle riforme. L'iter di attribuzione del sostegno nell'ambito di questo strumento dovrebbe essere attentamente calibrato per garantire la tempestività e la sufficiente titolarità della decisione.

Per il periodo 2018-2020 potrebbe essere prevista una fase pilota di sperimentazione del sistema offrendo agli Stati membri la possibilità di utilizzare parte della riserva di efficacia ed efficienza degli attuali fondi strutturali e di investimento europei per sostenere le riforme anziché progetti specifici. A tal fine, si presentano oggi nell'ambito del pacchetto le modifiche del regolamento sulle disposizioni comuni.

Sostegno alle riforme strutturali tramite uno strumento per la realizzazione delle riforme

- 1. Le riforme strutturali pertinenti dovrebbero essere proposte dagli stessi Stati membri nel contesto delle sfide individuate nel processo del semestre europeo.*
- 2. In una prima fase, a seguito di un dialogo con la Commissione, un pacchetto di impegni di riforma comprenderebbe una serie di riforme da attuare nell'arco di un triennio all'inizio del periodo di programmazione del quadro finanziario pluriennale post-2020.*
- 3. I pacchetti di impegni di riforma concordati conterrebbero un insieme dettagliato di misure, le tappe fondamentali di attuazione e un calendario per portarla a termine entro al massimo tre anni. Gli Stati membri riferirebbero sui progressi compiuti contestualmente ai rispettivi programmi nazionali di riforma.*
- 4. È prevista la possibilità di concordare un secondo ciclo di pacchetti di impegni di riforma nel corso del periodo di programmazione, per esempio su richiesta di un nuovo governo.*
- 5. Per coadiuvare gli Stati membri nell'opera di riforma, la Commissione europea definirebbe criteri per valutare i progressi nelle varie tappe fondamentali. Le tappe fondamentali e gli obiettivi quantitativi e qualitativi costituirebbero la base per la valutazione ai fini del sostegno finanziario.*

Assistenza tecnica per azioni specifiche su richiesta di uno Stato membro

A titolo complementare, la Commissione ha in programma di rafforzare considerevolmente l'assistenza tecnica che offre agli Stati membri per la definizione e l'attuazione delle riforme. Da quando è stato avviato il programma di sostegno alle riforme strutturali, le richieste di sostegno avanzate dagli Stati membri hanno considerevolmente superato l'importo dei finanziamenti disponibili per i cicli annuali (cfr. riquadro in appresso).

Come primo passo, la Commissione propone di raddoppiare la dotazione finanziaria dell'attuale programma di sostegno alle riforme strutturali, portandola a 300 milioni di EUR per il periodo fino al 2020, anche per coprire il fabbisogno degli Stati membri in procinto di aderire alla zona euro (cfr. infra). Nella congiuntura attuale, ciò consentirebbe di predisporre rapidamente assistenza tecnica aggiuntiva per le riforme strutturali previste. Sulla base di questa esperienza, la Commissione intende inoltre proporre nell'ambito del quadro finanziario pluriennale post-2020 un programma di follow-up del programma di sostegno alle riforme strutturali.

Programma di sostegno alle riforme strutturali

Il programma di sostegno alle riforme strutturali è stato concordato all'inizio del 2017 dal Parlamento europeo e dal Consiglio su proposta della Commissione. Si prefigge di finanziare interventi di assistenza tecnica su misura agli Stati membri per aiutarli a realizzare i loro piani di riforma. Per il periodo 2017-2020 ha una dotazione di bilancio di 142,8 milioni di EUR. Il sostegno, disponibile per tutti gli Stati membri dell'UE, è prestato in funzione della domanda e non richiede il cofinanziamento.

L'assistenza tecnica, che copre le riforme relative a governance e pubblica amministrazione, gestione delle finanze pubbliche, contesto imprenditoriale, mercati del lavoro, servizi sanitari e sociali, settore finanziario e accesso ai finanziamenti, si fonda sulle buone prassi e l'esperienza di tutta l'Unione europea, nonché delle organizzazioni internazionali, del settore privato e dei servizi della Commissione. Il programma viene attuato dal servizio di assistenza per le riforme strutturali della Commissione (SRSS) in collaborazione con altri servizi della Commissione e sollecita il contributo di esperti di tutta Europa e non solo.

Il servizio di assistenza per le riforme strutturali ha finora finanziato 15 Stati membri per la realizzazione di oltre 150 progetti. Nell'ambito del ciclo 2018 del programma di sostegno alle riforme strutturali, il servizio ha ricevuto 444 richieste di sostegno da parte di oltre 20 Stati membri, con un conseguente significativo eccesso di domanda rispetto alla limitata dotazione del programma.

5. SPECIFICO STRUMENTO DI CONVERGENZA PER GLI STATI MEMBRI IN PROCINTO DI ADERIRE ALL'EURO

L'euro è la moneta dell'UE¹⁸ e tutti gli Stati membri – tranne la Danimarca e il Regno Unito – si sono giuridicamente impegnati ad aderire in prospettiva alla zona euro. Come dichiarato dal Presidente Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione 2017: *“L'euro è destinato ad essere la moneta unica dell'Unione europea nel suo complesso. Tutti i nostri Stati membri tranne due potranno e dovranno aderire all'euro non appena riuniranno le condizioni. Gli Stati membri che vogliono adottare l'euro devono poterlo fare.”*

Come previsto all'articolo 140 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per poter adottare l'euro gli Stati membri devono aver realizzato un alto grado di sostenibile convergenza. Il verificarsi di tale situazione viene valutato in base al rispetto dei quattro criteri di convergenza di cui all'articolo 140 e al protocollo n. 13 allegato ai trattati dell'Unione. Oltre a questi criteri ufficiali, anche la resilienza delle strutture economiche è fondamentale per la regolare transizione e partecipazione all'euro, in particolare per assorbire gli shock.

¹⁸ Nella dichiarazione 52 allegata al trattato di Lisbona, 16 Stati membri (Belgio, Bulgaria, Germania, Grecia, Spagna, Italia, Cipro, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Austria, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia) hanno dichiarato che, per essi, “l'euro quale moneta dell'Unione europea” continuerà ad essere simbolo della comune appartenenza dei cittadini all'Unione europea e del loro legame con la stessa. Con una risoluzione parlamentare del 27 novembre 2017 dell'Assemblea nazionale francese, la Francia ha adottato misure per aderire a tale dichiarazione.

La resilienza delle economie dipende da tutta una serie di fattori. Gli Stati membri dovrebbero gestire i bilanci conformemente ai principi della sana gestione delle finanze pubbliche, creando riserve di bilancio nei periodi di congiuntura favorevole e garantendo un'elevata redditività della spesa pubblica, anche attraverso il buon funzionamento della pubblica amministrazione. I loro organi normativi e di vigilanza dovrebbero essere pronti a partecipare all'Unione bancaria. Il corretto funzionamento dei mercati del lavoro e dei prodotti dovrebbe consentire la rapida espansione di nuove attività e livelli elevati di occupazione e di produttività.

Nell'ambito delle sue attività di assistenza tecnica, la Commissione propone di istituire un canale dedicato per offrire sostegno mirato agli Stati membri in procinto di aderire all'euro. L'assistenza tecnica sarà offerta su richiesta e riguarderà tutte le politiche che possono contribuire a realizzare un alto grado di convergenza, ad esempio sostegno per le riforme nel campo della gestione delle finanze pubbliche, del contesto imprenditoriale, del settore finanziario, dei mercati del lavoro e dei prodotti e della pubblica amministrazione. Tale assistenza tecnica sarà finanziata tramite il programma di sostegno alle riforme strutturali, sarà del tutto volontaria e sarà offerta senza richiedere il cofinanziamento da parte degli Stati membri beneficiari. Questa proposta si rispecchia nella modifica del regolamento concernente il programma di sostegno alle riforme strutturali, presentata contestualmente al presente pacchetto.

Per il periodo successivo al 2020, la Commissione proporrà uno specifico strumento di convergenza, nell'ambito del follow-up del programma di sostegno alle riforme strutturali, al fine di sostenere gli Stati membri nella preparazione concreta alla partecipazione regolare alla zona euro, indipendentemente dall'iter ufficiale di adozione dell'euro, che rientra in uno specifico processo di monitoraggio¹⁹.

Gli Stati membri interessati possono decidere, sin d'ora, di riprogrammare parte della dotazione di bilancio a loro disposizione per l'assistenza tecnica nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei a favore di progetti che verranno sostenuti dal servizio di assistenza per le riforme strutturali. I progressi concreti delle riforme, compresi quelli connessi allo strumento per la realizzazione delle riforme sopra illustrato, continueranno a essere monitorati nel contesto del semestre europeo.

6. UN BACKSTOP PER L'UNIONE BANCARIA

La creazione di un *backstop* per il Fondo di risoluzione unico è stata decisa dagli Stati membri nel 2013, a integrazione dell'accordo politico sul regolamento relativo al meccanismo di risoluzione unico²⁰. Assicurazione di ultima istanza in caso di risoluzione bancaria, il *backstop* comune verrebbe attivato soltanto qualora le risorse disponibili nel Fondo di risoluzione unico non bastassero per finanziare la risoluzione della o delle banche in questione. Tale dispositivo accrescerebbe la fiducia di tutte le parti interessate nei provvedimenti del Comitato unico di risoluzione.

¹⁹ A norma dell'articolo 140 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Commissione e la Banca centrale europea presentano una relazione almeno ogni due anni. Le prossime relazioni sono attese per maggio 2018.

²⁰ Dichiarazione dell'Eurogruppo e dei ministri del Consiglio "Economia e finanza" sul *backstop* del meccanismo di risoluzione unico, del 18 dicembre 2013.

A distanza di quattro anni questo *backstop* non è ancora operativo. Il discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2017 e la comunicazione dell'ottobre 2017 sul completamento dell'Unione bancaria²¹ sottolineano che è prioritario rendere operativo tale dispositivo.

Il documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria ha individuato taluni criteri che il *backstop* dovrebbe soddisfare per essere operativo in caso di crisi.

Il sostegno dovrebbe essere di entità adeguata per poter assolvere al suo scopo e dovrebbe poter essere attivato rapidamente in periodo di crisi. Dovrebbe inoltre essere neutrale dal punto di vista del bilancio, poiché il regolamento sul meccanismo di risoluzione unico prescrive che nell'Unione bancaria il settore bancario rimborsi ogni esborso potenziale attinto al Fondo di risoluzione unico.

Un backstop comune attraverso il meccanismo europeo di stabilità/Fondo monetario europeo

La Commissione presenta oggi una proposta per l'istituzione di un Fondo monetario europeo, secondo la quale il futuro Fondo monetario europeo dovrebbe fornire una linea di credito o garanzie direttamente al Fondo di risoluzione unico.

La maggior parte degli Stati membri si è dichiarata favorevole a integrare la funzione di *backstop* nel meccanismo europeo di stabilità. La Commissione plaude ai lavori tecnici preparatori già svolti a tal fine. Si tratta anche della soluzione più pragmatica ed efficiente. Il meccanismo europeo di stabilità (in futuro il Fondo monetario europeo) si baserebbe sulla sua esperienza e comprovata capacità di sfruttare i mercati, anche in un contesto difficile.

Tale modalità dovrebbe essere estesa nella misura necessaria per includere a parità di condizioni tutti i membri dell'Unione bancaria. Ogniquale volta uno Stato membro aderisce all'Unione bancaria senza aderire alla zona euro dovrebbe predisporre un meccanismo nazionale parallelo che si affianchi al sostegno del Fondo monetario europeo al Fondo di risoluzione unico. Opportuni meccanismi di governance garantiranno che venga tenuto conto degli interessi legittimi degli Stati membri non appartenenti alla zona euro che partecipano all'Unione bancaria. È quanto previsto dalla proposta odierna relativa alla creazione di un Fondo monetario europeo.

Governance

Riconoscendo l'importanza di gestire il dissesto di una banca evitando nel contempo qualsiasi contagio o turbativa della stabilità finanziaria, il regolamento sul meccanismo di risoluzione unico prevede modalità decisionali specifiche. Le procedure decisionali per l'adozione di un programma di risoluzione prevedono scadenze ravvicinate in modo da poter essere completate, se necessario in nottata, prima della riapertura dei mercati²².

Il *backstop* dovrebbe essere disponibile nel momento in cui entra in vigore il programma di risoluzione. Qualora siano necessari importi aggiuntivi rispetto a quelli immediatamente disponibili nel Fondo di risoluzione unico (ossia il *backstop*), il processo decisionale del Fondo monetario europeo relativo all'utilizzo del *backstop* deve essere rapido e prevedibile e non deve comportare condizioni supplementari oltre ai requisiti del regolamento sul meccanismo di risoluzione unico²³. Gli

²¹ COM(2017) 592 dell'11 ottobre 2017.

²² Articolo 18 del regolamento sul meccanismo di risoluzione unico.

²³ Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro

opportuni meccanismi di governance devono pertanto essere rapidi e affidabili e garantire la parità di trattamento in tutta l'Unione bancaria.

7. FUNZIONE DI STABILIZZAZIONE

Una funzione di stabilizzazione a livello europeo darebbe la possibilità di attivare risorse rapidamente per affrontare gli shock che non possono essere gestiti solo a livello nazionale. La relazione dei cinque presidenti e il documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria hanno esposto la logica di uno strumento di questo tipo individuando principi importanti, che rimangono validi²⁴. L'accesso alla funzione di stabilizzazione sarebbe subordinato a criteri di ammissibilità e a un meccanismo concordato di attivazione. Nel prosieguo della presente sezione si prende in esame una funzione di stabilizzazione destinata agli Stati membri della zona euro e aperta a tutti quelli che desiderano parteciparvi.

Tale funzione di stabilizzazione si limiterebbe a integrare il ruolo di stabilizzazione svolto dai bilanci nazionali in caso di gravi shock asimmetrici. Dato il loro ruolo centrale nell'economia, i bilanci nazionali continueranno a essere il principale strumento della politica di bilancio di cui gli Stati membri possono avvalersi per adeguarsi all'evolversi delle circostanze economiche. È questo il motivo per cui gli Stati membri devono continuare a costituire e mantenere adeguate riserve di bilancio, in particolare nei periodi di congiuntura favorevole, come previsto dal patto di stabilità e crescita²⁵. Nei periodi di congiuntura sfavorevole gli Stati membri ricorrerebbero innanzitutto ai loro stabilizzatori automatici e alla politica di bilancio discrezionale in linea con il patto. La funzione di stabilizzazione a livello europeo dovrebbe essere attivata solo se tali riserve e stabilizzatori non fossero sufficienti in caso di gravi shock asimmetrici.

Siffatta funzione contribuirebbe ad attenuare gli effetti degli shock asimmetrici e scongiurerebbe il rischio di ricadute negative. L'obiettivo è quello di fornire risorse a uno Stato membro investito da uno shock che altrimenti lo costringerebbe a rivolgersi al mercato per reperire finanziamenti – in circostanze potenzialmente difficili – con possibili impatti sulla sua posizione in termini di deficit/debito.

del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010; cfr. articolo 18.

²⁴ Veniva citato un insieme di principi guida. Uno strumento di stabilizzazione dovrebbe i) ridurre al minimo l'azzardo morale e non comportare trasferimenti permanenti, ii) essere tassativamente subordinato al rispetto di criteri chiari e all'attuazione continuativa di politiche sane, in particolare quelle che favoriscono una maggiore convergenza nella zona euro, iii) iscriversi nel quadro giuridico dell'UE, iv) essere aperto e trasparente nei riguardi di tutti gli Stati membri dell'UE, e v) non duplicare il ruolo di strumento di gestione delle crisi già svolto dal meccanismo europeo di stabilità (il futuro Fondo monetario europeo).

²⁵ Negli ultimi anni il patto di stabilità e crescita è stato rafforzato per tener conto di come deve ragionevolmente comportarsi un determinato Stato membro in un particolare momento del suo ciclo economico, ad esempio evitare la contrazione quando le circostanze richiedono il contrario. Il patto di stabilità e crescita prevede la costituzione di ulteriori riserve nei periodi di congiuntura favorevole e l'esigenza di compiere un minore sforzo di bilancio nei periodi di condizioni economiche difficili.

Caratteristiche principali di una funzione di stabilizzazione

Per essere efficace, la funzione di stabilizzazione dovrebbe soddisfare diversi criteri. In particolare, dovrebbe:

- **essere distinta e complementare rispetto all'attuale gamma di strumenti dell'UE nel campo delle finanze pubbliche.** Tale funzione dovrebbe colmare il divario tra, da un lato, gli attuali strumenti finanziati dal bilancio dell'UE per l'occupazione, la crescita e gli investimenti, e, dall'altro, l'assistenza finanziaria del Fondo monetario europeo nei casi estremi. In prospettiva, è inoltre importante considerare il ruolo degli attuali strumenti del bilancio dell'UE che hanno un certo effetto di stabilizzazione²⁶. Anche questi potrebbero essere potenziati per svolgere in futuro un ruolo ausiliario più efficace nell'assorbimento degli shock, a integrazione delle modalità qui illustrate. Analogamente, vale la pena di prendere in considerazione la possibilità di un aumento temporaneo del tasso di cofinanziamento dell'UE e/o dell'eventuale modulazione del livello di prefinanziamento dei fondi strutturali e di investimento europei in funzione delle circostanze²⁷;
- **essere neutrale a medio termine e non comportare trasferimenti permanenti tra Stati membri.** La funzione di stabilizzazione dovrebbe essere organizzata in modo tale che tutti gli Stati membri partecipanti abbiano la stessa probabilità di beneficiarne e vi contribuiscano con coerenza;
- **contribuire a una politica di bilancio sana e ridurre al minimo l'azzardo morale.** Il sostegno non verrebbe subordinato ad alcuna condizione ma per l'accesso alla funzione di stabilizzazione verrebbero predefiniti rigorosi criteri di ammissibilità fondati su politiche macroeconomiche sane. Come principio generale, dando la possibilità di accedervi solo agli Stati membri che rispettano il quadro di sorveglianza dell'UE nel periodo precedente il grave shock asimmetrico si scongiura l'azzardo morale e si crea un ulteriore incentivo ad attuare sane politiche strutturali e di bilancio;
- **contribuire alla stabilità finanziaria.** La funzione dovrebbe ridurre il rischio che uno Stato membro beneficiario debba essere inserito in un programma del Fondo monetario europeo;
- **essere economicamente significativa una volta a regime.** L'entità dovrebbe essere sufficiente per apportare una reale stabilizzazione a livello di Stato membro. Le stime indicano che, per essere efficace nella zona euro, tale funzione dovrebbe consentire pagamenti netti complessivi pari almeno all'1% del prodotto interno lordo. Inoltre, per essere credibile, la funzione di stabilizzazione deve disporre di risorse sufficienti, anche in piena congiuntura negativa. Potrebbe pertanto dover essere prevista qualche forma di capacità di assunzione di prestiti, tenendo presente la necessità di garantire che il bilancio dell'UE resti in pareggio;

²⁶ Cfr. nota 7, in particolare per gli esempi di strumenti dell'UE vigenti concepiti per attenuare e/o assorbire gli shock.

²⁷ Misure eccezionali di questo tipo sono state adottate per sostenere la Grecia negli ultimi anni. La modulazione dei tassi di cofinanziamento potrebbe esplicare un effetto stabilizzante una tantum, poiché contribuirebbe a mantenere un livello di investimenti pubblici che altrimenti gli Stati membri potrebbero non essere in grado di finanziare. L'adattamento del livello di prefinanziamento potrebbe ad esempio comportare l'anticipazione dei pagamenti a titolo dei fondi strutturali e di investimento europei concordati per l'intero periodo del quadro finanziario pluriennale, subordinata alla riduzione dei versamenti successivi.

- **essere tempestiva ed efficace.** Per gli Stati membri che soddisfano i criteri di ammissibilità per l'accesso alla funzione di stabilizzazione, questa dovrebbe essere attivata automaticamente e rapidamente in base a parametri predefiniti (ad esempio, un cospicuo scostamento negativo temporaneo dall'andamento tendenziale della disoccupazione o degli investimenti);
- **comprendere una componente di sostegno al bilancio/sovvenzione.** Facendo affidamento esclusivo su un sistema di prestiti l'impatto potrebbe essere limitato, poiché lo Stato membro potrebbe semplicemente assumere prestiti sui mercati o accedere ad una delle linee di credito precauzionali esistenti. D'altro canto, una componente di prestito ha il merito di risolvere alcuni possibili problemi di liquidità senza determinare rischi di trasferimenti permanenti. Uno strumento di stabilizzazione tramite un regime di sovvenzioni potrebbe avere effetti macroeconomici più forti e più immediati.

Siffatta funzione di stabilizzazione può essere configurata in vari modi. Nel documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria la Commissione ha individuato tre diverse opzioni. La prima è costituita da un sistema europeo di protezione degli investimenti che potrebbe salvaguardare gli investimenti in caso di congiuntura negativa, sostenendo priorità ben identificate e progetti o attività già pianificati a livello nazionale, ad esempio in materia di infrastrutture o di sviluppo delle competenze. La seconda prevede un regime europeo di riassicurazione della disoccupazione che potrebbe costituire un "fondo di riassicurazione" per i regimi di disoccupazione nazionali. La terza è costituita da un fondo "rainy day" (fondo per periodi di crisi) che potrebbe raccogliere fondi degli Stati membri su base regolare ed erogare risorse con modalità di attivazione predefinite. Tutte queste opzioni hanno dei vantaggi e possono anche essere combinate tra loro nel tempo.

Ciò che prefigura qui la Commissione è una funzione di stabilizzazione che possa sostenere i livelli di investimento a livello nazionale e che possa essere sviluppata nel tempo, partendo dai prestiti e da una componente relativamente modesta di sovvenzione. Ciò sarebbe in linea con il ruolo di motore della crescita a lungo termine che questa Commissione attribuisce agli investimenti e consentirebbe un dispiegamento più rapido rispetto alle altre due opzioni. Vista la struttura e la composizione del bilancio dell'UE (pareggio annuale e limitazione delle risorse proprie), una funzione di stabilizzazione dovrebbe essere organizzata in modo tale da poter raggiungere la sua potenzialità massima nell'arco di un certo periodo di tempo, in particolare per disporre della necessaria potenza di fuoco finanziaria.

La funzione di stabilizzazione: un veicolo dedicato che riunisce le finanze pubbliche dell'UE per rispondere ai gravi shock asimmetrici

In questa configurazione, un veicolo dedicato gestito dalla Commissione potrebbe riunire in modo efficiente diverse fonti di finanziamento a livello europeo per svolgere la funzione di stabilizzazione. Tale veicolo si fonderebbe sulla logica di un sistema europeo di protezione degli investimenti e mirerebbe a sostenere priorità ben identificate e progetti o attività già pianificati a livello nazionale, ad esempio quelli individuati nell'ambito delle piattaforme d'investimento nazionali sopra menzionate.

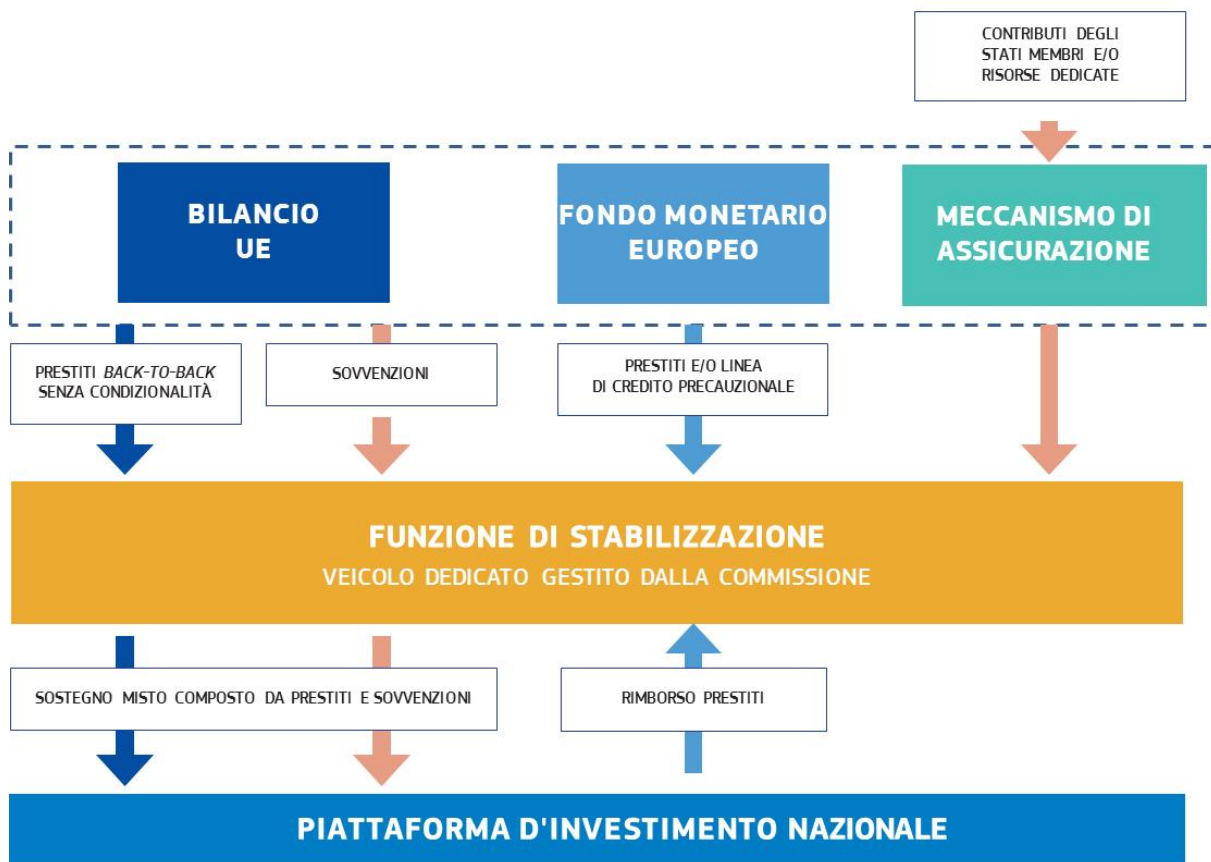
Subordinatamente al rispetto di rigorosi criteri di ammissibilità, gli Stati membri confrontati con un grave shock asimmetrico avrebbero automaticamente diritto di beneficiare dell'assistenza erogata tramite la funzione di stabilizzazione. Interverrebbe un sostegno misto costituito da prestiti e sostegno al bilancio, fondato su tre componenti che possono essere sviluppate progressivamente:

- **il bilancio dell'UE e il Fondo monetario europeo potrebbero erogare allo Stato membro prestiti garantiti dal bilancio dell'UE.** Il Fondo monetario europeo potrebbe svolgere un ruolo di *back-office* della funzione di stabilizzazione erogando prestiti precauzionali per fornire sostegno di liquidità a breve termine. A titolo integrativo sarebbero previsti prestiti *back-to-back* garantiti dal bilancio dell'UE (a tal fine, nel quadro finanziario pluriennale post-2020 potrebbe essere fatto spazio a una limitata capacità di assunzione di prestiti²⁸). Lo Stato membro beneficiario rimborserebbe tali prestiti alla funzione di stabilizzazione;
- **il bilancio dell'UE potrebbe erogare agli Stati membri interessati sostegno sotto forma di sovvenzioni entro i limiti di una quota annuale iscritta in bilancio.** Gli stanziamenti corrispondenti verrebbero impegnati su una linea di bilancio specifica, eventualmente nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei per gli Stati membri partecipanti. Tale linea di bilancio andrebbe ad alimentare ogni anno la funzione di stabilizzazione per contribuire a costituire il capitale. Per evitare lo spiazzamento di risorse destinate alle altre politiche dell'UE, la relativa spesa iscritta in bilancio verrebbe imputata al “margine” tra il quadro finanziario pluriennale e i massimali delle risorse proprie²⁹;
- **nel tempo, un meccanismo di assicurazione fondato sui contributi volontari degli Stati membri potrebbe integrare il sostegno sotto forma di sovvenzioni della funzione di stabilizzazione.** Gli Stati membri potrebbero contribuire con cadenza annuale a questo fondo specifico al di fuori del bilancio dell'UE e/o potrebbero concordare la creazione di un canale dedicato di risorse. Dopo l'impegno degli Stati membri a contribuire e la costituzione di risorse sufficienti, questo meccanismo rafforzerebbe la capacità della funzione di stabilizzazione.

²⁸ Va rilevato che potrebbe essere necessario aumentare il massimale delle risorse proprie, in funzione dell'importo previsto.

²⁹ La decisione sulle risorse proprie e il regolamento sul quadro finanziario pluriennale dovrebbero essere adattati di conseguenza.

Una funzione di stabilizzazione europea a sostegno degli investimenti



Fonte: Commissione europea

La Commissione continuerà a valutare le ulteriori implicazioni per il bilancio dell'UE nell'ambito della preparazione del quadro finanziario pluriennale post-2020 ed elaborerà le necessarie proposte.

8. CONCLUSIONI

Con la presente comunicazione la Commissione presenta spunti per la creazione di nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione.

Per il periodo 2018-2020 la Commissione propone di:

- garantire un rapido accordo, entro la metà del 2018, e la piena operatività, entro il 2019, di una funzione di *backstop* per il Fondo di risoluzione unico. È il contenuto della proposta relativa all'istituzione di un Fondo monetario europeo nel quadro dell'Unione;
- rafforzare le attività del servizio di assistenza per le riforme strutturali al fine di sostenere le riforme in tutti gli Stati membri, nonché istituire un canale dedicato per gli Stati membri in procinto di aderire all'euro. È quanto figura nella proposta di modifica del regolamento sul programma di sostegno alle riforme strutturali, finalizzata a raddoppiare il bilancio disponibile per le attività del servizio di assistenza per le riforme strutturali per il periodo fino al 2020;
- estendere la possibilità di utilizzare l'attuale riserva di efficacia ed efficienza nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei per sostenere le riforme strutturali, come modo per sperimentare in una fase pilota uno strumento per la realizzazione delle riforme. È quanto prevede una modifica mirata del regolamento sulle disposizioni comuni sui fondi strutturali e di investimento europei.

Per il periodo successivo al 2020 la Commissione intende presentare proposte nel maggio 2018, nell'ambito del quadro finanziario pluriennale post-2020; tali proposte comprenderebbero:

- uno strumento per la realizzazione delle riforme, per sostenere gli impegni di riforma degli Stati membri;
- ulteriore assistenza tecnica per azioni specifiche su richiesta degli Stati membri;
- uno specifico strumento di convergenza per gli Stati membri in procinto di aderire all'euro;
- una funzione di stabilizzazione per gli Stati membri della zona euro e aperta a tutti, in caso di gravi shock asimmetrici.

Appendice 1: Panoramica dei fondi e dei meccanismi di protezione disponibili

Quadro giuridico	Strumento	Tipo di sostegno	Entità	Fonte di finanziamento	Rimborso	Funzione	Aspetti geografici
Bilancio UE 2014-2020	Programmi di investimento – Fondi strutturali e di investimento europei	Sovvenzioni, strumenti finanziari	Capacità di 461 Mrd €	Bilancio UE	Bilancio UE	Sostegno a priorità di investimento a medio-lungo termine dell'UE e degli Stati membri	Maggiore intensità negli Stati membri e nelle regioni con PIL inferiore
	Sovvenzioni, strumenti finanziari		Capacità di 107 Mrd €	Bilancio UE	Bilancio UE	Sostegno a priorità di investimento a medio-lungo termine dell'UE	Per tutti gli Stati membri dell'UE
	Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria	Prestiti <i>back-to-back</i>	Capacità di prestito fino a 60 Mrd €	Assunzione di prestiti garantiti dal bilancio UE	Rimborso da parte dello Stato membro che riceve il prestito	Erogazione di liquidità a breve termine agli Stati membri in difficoltà economica	Per tutti gli Stati membri dell'UE
	Bilancia dei pagamenti		Capacità di prestito Prestiti <i>back-to-back</i> fino a 50 Mrd €	Assunzione di prestiti garantiti dal bilancio UE	Rimborso da parte dello Stato membro che riceve il prestito	Erogazione di liquidità a breve termine agli Stati membri in difficoltà economica	Solo per gli Stati membri non appartenenti alla zona euro
	Programma di sostegno alle riforme strutturali	Assistenza tecnica	Capacità di 0,14 Mrd €	Bilancio UE	Bilancio UE	Sostegno sotto forma di assistenza tecnica agli sforzi di riforma strutturale degli Stati membri	Per tutti gli Stati membri dell'UE
Attività della Banca europea per gli investimenti e Fondo europeo per gli investimenti strategici		Prestiti, strumenti finanziari	Mobilizzazione di oltre 100 Mrd € l'anno	Assunzione di prestiti garantiti dal bilancio UE e da capitale BEI	Rimborso da parte dei beneficiari dei prestiti	Sostegno a priorità di investimento a medio-lungo termine dell'UE e degli Stati membri	In base alla qualità dei progetti a livello dell'UE
Meccanismo europeo di stabilità	Prestiti agevolati	Prestiti agevolati	Capacità di prestito fino a 500 Mrd €	Assunzione di prestiti garantiti da capitale proprio	Rimborso da parte dello Stato membro che riceve il prestito	Erogazione di liquidità a breve termine agli Stati membri in difficoltà economica	Solo per gli Stati membri della zona euro

Fonte: Commissione europea