



La riforma dell'Unione economica e monetaria

4 settembre 2019

Vertice euro del 21 giugno 2019

In conformità a quanto concordato nella [riunione del 14 dicembre 2018](#), il **Vertice euro del 21 giugno 2019**, nel suo formato esteso a 27 Stati membri, ha discusso della **riforma dell'UEM** e in particolare di:

- **Strumento** di bilancio per la **convergenza** e la **competitività** della zona euro;
- **revisione del trattato** che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (**MES**);
- **progressi** nel rafforzamento dell'**Unione bancaria**.

Al termine della riunione, è stata adottata una [dichiarazione](#) con la quale si **accolgono con favore i progressi** compiuti in sede di **Eurogruppo** sul **rafforzamento dell'Unione economica e monetaria**, come illustrato nella [lettera](#) inviata dal presidente dell'Eurogruppo il 15 giugno 2019, e si invita l'Eurogruppo in formato inclusivo a **proseguire i lavori** su tutti gli elementi di questo pacchetto globale. Il Vertice euro ha altresì preso atto dell'ampio accordo raggiunto dall'Eurogruppo:

- sulla **revisione del trattato** sul Meccanismo europeo di stabilità (**MES**). In proposito, il Vertice euro si attende che l'Eurogruppo prosegua i lavori in modo da consentire il **raggiungimento di un accordo sull'intero pacchetto nel dicembre 2019**;
- sullo **Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività (BICC)** applicabile alla zona euro e, su base volontaria, agli Stati membri dell'ERM II. Al fine di assicurare l'autonomia decisionale degli Stati membri della zona euro, il Vertice euro chiede all'Eurogruppo e alla Commissione di **proseguire i lavori** su tutte le questioni in sospeso e, in particolare, all'Eurogruppo di riferire rapidamente sulle opportune soluzioni di finanziamento. Secondo il Vertice euro, tali elementi dovrebbero essere concordati in via prioritaria in modo da consentire di stabilire l'entità del BICC nel contesto del prossimo QFP.

Infine, il Vertice euro attende con interesse la prosecuzione dei lavori tecnici sull'ulteriore **rafforzamento dell'unione bancaria**.

*Per ulteriori **approfondimenti**, in particolare sulla **revisione del trattato del Meccanismo europeo di stabilità (MES)**, si veda il dossier "[Vertice euro del 21 giugno 2019](#)".*

Si ricorda, inoltre, che il **12 giugno 2019** la Commissione europea ha presentato la [comunicazione](#) "Approfondimento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa: un bilancio a quattro anni dalla relazione dei cinque presidenti", con la quale, proprio in vista del Vertice euro del 21 giugno 2019, ha tracciato un **bilancio** dei progressi compiuti nell'approfondimento dell'UEM dalla relazione dei cinque presidenti del 2015 e ha invitato gli Stati membri ad **adottare ulteriori misure concrete**. In particolare la Commissione europea ha invitato i leader dell'UE a:

- raggiungere un **accordo** sulle principali caratteristiche dello **Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività** al fine di favorirne la **rapida adozione** da parte del Parlamento europeo e del Consiglio; concordarne le dimensioni nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale;
- mettere a punto le **modifiche** al trattato che istituisce il **Meccanismo europeo di stabilità** in vista di una sua **rapida ratifica** da parte degli Stati membri della zona euro, che preveda un sostegno comune operativo ed efficace, l'apporto di liquidità in caso di risoluzioni e strumenti precauzionali attivi ed efficaci; mantenere una ripartizione chiara delle responsabilità tra i vari attori come pure la possibilità di adeguare il corpus unico dell'UE per le banche secondo il metodo comunitario; **integrare progressivamente il Meccanismo europeo di stabilità nel diritto dell'UE**;
- rinnovare gli sforzi volti a completare l'Unione bancaria iniziando dai negoziati politici sul sistema europeo di

assicurazione dei depositi;

- accelerare l'avanzamento dell'Unione dei mercati dei capitali e intensificare gli sforzi per **rafforzare il ruolo internazionale dell'euro** (al riguardo il 5 dicembre 2018 la Commissione europea ha presentato la [comunicazione](#) "Per un rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro").

Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro

Il Vertice euro del 14 dicembre 2018 ha **incaricato l'Eurogruppo** di lavorare all'elaborazione, alle modalità di esecuzione e alle tempistiche di uno **Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro** e, su base volontaria, degli Stati membri dell'Exchange Rate Mechanism (ERM II - Accordo europeo sul cambio), che **farà parte del bilancio dell'UE**, al fine di concordare le caratteristiche dello strumento di bilancio nel giugno 2019.

A **maggio 2018** la **Commissione europea** ha proposto **due nuovi strumenti di bilancio** a sostegno della **stabilità** e della **convergenza** della **zona euro** e segnatamente: un nuovo **programma di sostegno alle riforme** e una **funzione europea di stabilizzazione degli investimenti** (*Vedi supra*).

A **novembre 2018** **Francia e Germania**, sulla base di quanto avevano deliberato con la Dichiarazione di Meseberg del giugno precedente, hanno proposto un bilancio dell'Eurozona volto a promuovere la **competitività, la convergenza e la stabilizzazione nell'area dell'euro**. Tale strumento sarebbe **parte del bilancio dell'UE** e sarebbe finanziato in modo particolare dai contributi degli Stati della zona euro, trasferiti al bilancio unionale in conformità a un accordo intergovernativo.

In seguito, **l'Eurogruppo del 3 dicembre 2018** ha discusso le proposte della Commissione europea sulla funzione di stabilizzazione e sul programma di sostegno alle riforme, quella franco-tedesca e anche altri possibili elementi di una funzione di stabilizzazione, compreso lo schema di **un'assicurazione contro la disoccupazione**. In tale sede è emerso un **possibile consenso** per uno **strumento** di bilancio dell'Eurozona, inserito nel prossimo QFP, che si occupi fondamentalmente di **supportare la convergenza e la competitività**, mentre lo **stesso sostegno non si è riscontrato** in merito alla proposta relativa alla **funzione di stabilizzazione**.

Nell'Eurogruppo del **13 giugno 2019** è stato approvato un [documento riassuntivo](#) concernente i **principi generali** dello Strumento, le sue principali **caratteristiche**, il **finanziamento** e la **governance**. Tra l'altro, lo Strumento sosterebbe le riforme strutturali e agli investimenti pubblici, in linea con le indicazioni del Semestre europeo, gli Stati membri della zona euro presenterebbero in maniera volontaria proposte di investimenti e di riforma, che sarebbero valutate dalla Commissione europea con criteri trasparenti, e sempre gli Stati membri della zona euro, riuniti in sede di Consiglio e di Eurogruppo/Vertice euro, fornirebbero orientamenti strategici in linea con la raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro. Infine, lo Strumento dovrebbe essere adottato sulla base di una proposta legislativa della Commissione europea.

Il **24 luglio 2019** la Commissione europea ha quindi presentato una [proposta di regolamento](#) concernente il **quadro di governance** dello Strumento, che sarebbe istituito **nell'ambito** della proposta di regolamento COM(2018)391 relativa al **programma di sostegno alle riforme** (*Vedi infra*) e farebbe parte del bilancio dell'Unione (l'entità sarebbe determinata nel contesto dei negoziati sul prossimo bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027).

La proposta prevede che il **Consiglio**, a seguito di discussioni in seno all'Eurogruppo, definisca ogni anno **orientamenti strategici sulle riforme e le priorità di investimento** per l'intera zona euro e che, successivamente, adotti una **raccomandazione con orientamenti specifici per Paese** rivolta a ciascuno Stato membro della zona euro per quanto concerne le riforme e gli investimenti da sostenere nell'ambito dello Strumento.

Entrambe le fasi e l'attuazione dello Strumento, secondo la proposta, saranno pienamente **integrate** e coerenti con le fasi e gli orientamenti previsti nell'ambito del **Semestre europeo**.

In particolare, quindi, secondo la proposta della Commissione europea, il nuovo quadro dovrebbe consentire agli Stati membri della zona euro di:

- fissare **orientamenti strategici per le riforme e le priorità di investimento** nella zona euro (nell'ambito della raccomandazione per la zona euro);
- fornire **orientamenti specifici per Paese** in relazione alle **riforme** e agli **obiettivi di investimento**, da adottare parallelamente alle raccomandazioni specifiche per Paese;
- ricevere dalla Commissione europea **informazioni** relative al **seguito** dato dagli Stati membri della zona euro ai precedenti orientamenti strategici.

Revisione del Meccanismo europeo di stabilità

Facendo seguito al mandato ricevuto dai leader dell'UE in occasione del Vertice euro del 14 dicembre 2018, l'**Eurogruppo del 13 giugno 2019** ha raggiunto un ampio **accordo** sulla **revisione del trattato del Meccanismo europeo di stabilità (MES)**, i cui principali contenuti sono riportati in una **lettera** del Presidente Centeno indirizzata al Presidente del Consiglio europeo in vista del Vertice euro del 21 giugno 2019.

Le **modifiche** concordate al trattato del MES, sulle quali il Presidente dell'Eurogruppo ha espresso l'auspicio che si possa trovare un accordo complessivo sull'intero pacchetto di riforme entro la fine del 2019, in modo da consentire un immediato avvio del processo di ratifica negli Stati membri, riguardano, in particolare, questioni quali il sostegno comune (*backstop*) per la risoluzione delle banche, gli strumenti precauzionali nonché gli aspetti istituzionali e la questione della cooperazione tra il MES e la Commissione europea nell'ambito dei programmi e al loro esterno.

Nelle rispettive sedute del 19 giugno 2019, dedicate alle Comunicazioni del Presidente del Consiglio in vista del Consiglio europeo del 20 e 21 giugno, la Camera e il Senato hanno approvato, rispettivamente, le risoluzioni 6-00076 (Nuova formulazione) Molinari, D'Uva, e 6-00065 Patuanelli, Romeo, nelle quali, tra l'altro, si impegna il Governo «in ordine alla riforma del Meccanismo europeo di stabilità, a non approvare modifiche che prevedano condizionalità che finiscano per penalizzare quegli Stati membri che più hanno bisogno di riforme strutturali e di investimenti, e che minino le prerogative della Commissione europea in materia di sorveglianza fiscale» e a «render note alle Camere le proposte di modifica al trattato MES, elaborate in sede europea, al fine di consentire al Parlamento di esprimersi con un atto di indirizzo e, conseguentemente, a sospendere ogni determinazione definitiva finché il Parlamento non si sia pronunciato».

Pacchetto di proposte della Commissione europea (dicembre 2017)

Si ricorda che il **6 dicembre 2017** la Commissione europea aveva presentato un **pacchetto di proposte** sul futuro dell'**UEM**, che mira a **migliorare la resilienza e l'integrazione dell'area euro**, affrontando non solo profili istituzionali e di *governance*, ma anche alcune criticità emerse con l'esplosione della crisi economico-finanziaria degli ultimi anni.

In tale contesto, il pacchetto in questione ha proposto, in particolare, di:

- istituire il **Ministro europeo dell'economia e delle finanze**;
- istituire un **Fondo monetario europeo**;
- **incorporare il Trattato Fiscal Compact** nell'ordinamento giuridico dell'UE;
- introdurre **nuovi strumenti di bilancio per la zona euro** (sostegno alle riforme strutturali e stabilizzazione degli investimenti - proposte presentate nel **maggio 2018** (*Vedi infra*)).

Istituzione del Ministro europeo dell'economia e delle finanze

Il **Ministro europeo dell'economia e delle finanze**, secondo la comunicazione della Commissione [COM\(2017\)823](#):

- dovrebbe fungere da **Vicepresidente della Commissione europea** e da **Presidente dell'Eurogruppo** (attualmente l'Eurogruppo è presieduto dal Ministro delle finanze di uno Stato membro della zona euro con un mandato di due anni e mezzo) e, in qualità di Presidente dell'Eurogruppo, presiedere anche il consiglio dei governatori del Fondo monetario europeo, ancora da istituire (attualmente il presidente dell'Eurogruppo presiede il consiglio dei governatori del MES);
- sarebbe responsabile di fronte al Parlamento europeo;
- manterrebbe **dialoghi regolari con i Parlamenti nazionali** (i Parlamenti nazionali potrebbero chiedere al Ministro di presentare il parere della Commissione sui rispettivi documenti programmatici di bilancio).

Per quanto concerne le **funzioni**, il Ministro dovrebbe:

- perseguire l'interesse generale dell'economia dell'UE e della zona euro e **rappresentarla a livello mondiale**;
- **rafforzare il coordinamento** delle politiche economiche e **vigilare** sulle norme economiche, finanziarie e di bilancio (attualmente, la funzione di coordinamento e di vigilanza si svolge nell'ambito del cosiddetto

Semestre europeo, i cui attori principali sono la Commissione europea, il Consiglio ECOFIN e il Consiglio europeo);

- pronunciarsi sulla politica di bilancio appropriata per la zona euro a **sostegno** della **politica monetaria** della **Banca centrale europea**.
- **monitorare** l'uso degli **strumenti di bilancio** dell'UE e della zona euro, compresi quelli a sostegno delle riforme, della **stabilizzazione macroeconomica** e della convergenza (ad esempio, gli interventi della Banca europea per gli investimenti e dell'ESM).

*Nella XVII legislatura, le Commissioni riunite V bilancio e XIV politiche dell'UE della Camera dei deputati, nel documento finale approvato il 7 febbraio 2018, hanno rilevato che all'istituzione della figura del Ministro europeo dell'economia e delle finanze **non è tuttavia associata la previsione** dell'attribuzione al medesimo **Ministro di un bilancio dell'area euro**, la cui creazione, in base alla tabella di marcia della Commissione europea, è rinviata a una fase successiva (tra il 2019 e il 2025).*

Istituzione di un Fondo monetario europeo

Il **Fondo monetario europeo (FME)**, in base alla proposta di regolamento presentata dalla Commissione [COM\(2017\)827](#), sarebbe **basato sulla struttura** ormai consolidata del **Meccanismo europeo di stabilità** (cd. Fondo "salva-Stati", MES), ma ancorato all'ordinamento giuridico dell'UE (attualmente, **il MES è disciplinato da un apposito accordo intergovernativo**).

In particolare, il FME potrebbe costituire un **meccanismo di backstop** (garanzia) **comune** per il **Fondo di risoluzione unico delle crisi bancarie** e fungerebbe da prestatore di ultima istanza al fine di facilitare la risoluzione ordinata delle banche in difficoltà; come l'attuale MES, avrebbe un **capitale autorizzato iniziale pari a circa 705 miliardi di euro** (Italia circa **125,4 miliardi**; dietro solamente a Germania, circa 190 miliardi, e Francia, circa 142,7 miliardi) e una **capacità di prestito iniziale non inferiore a 500 miliardi di euro**; prevederebbe il **voto a maggioranza qualificata rafforzata** (85%), anziché all'unanimità, per specifiche decisioni in materia di sostegno alla stabilità, esborsi e attivazione del sostegno, conferendo comunque un potere di veto ai principali Paesi dell'Eurozona (Germania, Francia e Italia).

Allo stato attuale, **la proposta sembrerebbe superata dalla soluzione intermedia** individuata nel Vertice euro del 21 giugno 2019 che prevederebbe, almeno in questa fase, solamente una **revisione del trattato** che istituisce il MES per poi eventualmente includere il Meccanismo nel quadro giuridico dell'UE in una fase successiva (*Vedi supra*).

Nella Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE per il 2019, il Governo afferma, con riferimento alla riforma del MES, che "l'Italia sarà favorevole ad iniziative volte a migliorare l'efficacia degli strumenti esistenti, rendendone possibile l'utilizzo ed evitando l'attuale effetto "stigma", ma si opporrà all'affidamento al MES di compiti di sorveglianza macroeconomica degli Stati membri che rappresenterebbero una duplicazione delle competenze già in capo alla Commissione europea".

*Inoltre, nella XVII legislatura, le Commissioni riunite V bilancio e XIV politiche dell'UE della Camera dei deputati, nel documento finale approvato il 7 febbraio 2018, hanno invitato le Istituzioni europee a valutare l'opportunità di attribuire al FME la capacità di **collocare titoli anche sul mercato primario** e non solo a banche e istituzioni finanziarie, al fine di potenziarne le possibilità di raccolta di capitale, adottando le necessarie precauzioni a tutela dei risparmiatori.*

Incorporazione del Fiscal Compact nella cornice giuridica dell'UE

La Commissione europea con la proposta di direttiva [COM\(2017\)824](#) propone di **incorporare** le disposizioni del Trattato sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* (cd. **Fiscal Compact**) **nell'ordinamento giuridico dell'Unione**.

Il *Fiscal Compact* è stato firmato il 2 marzo 2012 da **25 parti contraenti** (tutti gli Stati membri, tranne Repubblica ceca, Regno Unito e Croazia; quest'ultima, peraltro, al momento della firma del trattato, non era uno Stato membro e, ad oggi, non l'ha ancora sottoscritto).

L'articolo 16 del *Fiscal Compact* prevede, infatti, che, al più tardi **entro cinque anni dalla data di entrata in vigore** del Trattato stesso (e dunque, entro il 1° gennaio 2018), sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, siano adottate le misure necessarie per **incorporarne il contenuto nella cornice giuridica dell'UE**.

Con il *Fiscal Compact*, di fatto, si sono rafforzate alcune regole di bilancio già introdotte nell'ordinamento dell'UE e gli Stati firmatari si sono impegnati, tra l'altro, a recepire la **regola del pareggio strutturale di bilancio in disposizioni vincolanti** a un elevato livello di gerarchia delle fonti giuridiche (**preferibilmente a livello costituzionale**).

In sostanza, a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, del *Fiscal Compact* le parti contraenti si sono impegnate a

tenere una posizione di bilancio in pareggio o in avanzo, con un limite inferiore del disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL, che può diventare l'1% del PIL per gli Stati membri con un livello di debito significativamente inferiore al 60% del PIL e con bassi rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Tale regola del pareggio di bilancio, inoltre, deve essere dotata di un meccanismo di correzione automatico in caso di deviazione significativa.

L'Italia si è conformata a tale impegno modificando il dettato dell'articolo 81 della Costituzione (legge costituzionale n. 1/2012), adottando la legge rinforzata n. 243/2012, recante le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, e adeguando la legislazione contabile.

Nella **XVII legislatura**, le Commissioni riunite V bilancio e XIV politiche dell'UE della Camera dei deputati, nel documento finale approvato il 7 febbraio 2018, hanno espresso una **valutazione contraria** sulla proposta.

Inoltre, a giudizio della **relazione** della XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati, presentata il 21 marzo 2019 per l'esame in Assemblea della **Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE per il 2019**, la proposta rappresenterebbe il rafforzamento di un «vincolo esterno» tramite la sua internazionalizzazione nel diritto dell'UE, con effetti potenzialmente restrittivi sull'economia nazionale.

Nuovi strumenti di bilancio per la zona euro

Nel contesto delle proposte per il prossimo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, il **31 maggio 2018** la Commissione europea ha presentato:

- la proposta di regolamento ([COM\(2018\)391](#)) per l'istituzione del **Programma di sostegno alle riforme strutturali** degli Stati membri, che prevede uno stanziamento complessivo di **25 miliardi di euro** per il periodo **2021-2027**. Il Programma si compone di: uno **strumento per la realizzazione delle riforme**; uno **strumento di assistenza tecnica** su richiesta degli stessi Stati; uno specifico **strumento di convergenza per i Paesi in procinto di adottare l'euro** (meccanismo detto "convergence facility"), con una dotazione di **2,16 miliardi** di euro.

Nella *Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE per il 2019*, il **Governo** afferma che l'Italia può senz'altro appoggiare l'istituzione del fondo purché ne sia **assicurata l'effettiva complementarità rispetto agli strumenti esistenti** (in particolare i **fondi di coesione**), l'utilizzo dei fondi sia destinato ad **aumentare la convergenza strutturale e la resilienza e ci sia coerenza rispetto alla natura del nuovo strumento nella definizione dei criteri allocativi**;

- la proposta di regolamento ([COM\(2018\)387](#)) relativo all'istituzione della **Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti** in caso di shock asimmetrici per il periodo **2021-2027**, che prevede la possibilità per l'Unione di contrarre prestiti sui mercati finanziari al fine di concedere crediti per un massimo di **30 miliardi di euro** a favore degli Stati membri della zona euro (o membri dell'*Exchange Rate Mechanism*, ERM II). La Commissione propone anche di creare un apposito **Fondo di stabilizzazione**, finanziato dagli Stati membri, per coprire i costi legati ai tassi di interesse dei prestiti concessi dall'Unione.

Il **Governo**, nel corso dei negoziati, ha segnalato, in particolare, che l'introduzione di una funzione di stabilizzazione come completamento dell'UEM è stata sempre sostenuta dall'Italia che ha portato avanti la propria **proposta di un rainy day fund collegato alla disoccupazione**, che garantirebbe maggiore efficacia in termini di risorse finanziarie disponibili per contrastare gli shock e in termini di tempestività nel contrastare l'impatto della congiuntura negativa sull'economia. Secondo il **Governo**, inoltre, **l'obiettivo di protezione degli investimenti è condivisibile**, ma la **portata dello strumento proposto sembra troppo limitata** affinché possa essere svolta un'efficace azione di stabilizzazione.