GOVERNANCE ECONOMICA

Questa scheda informativa illustra la governance economica dell'UE, cioè il sistema di istituzioni e procedure creato per conseguire gli obiettivi di progresso economico e sociale dell'UE. La scheda ne delinea la base giuridica e la storia, compresi i miglioramenti che hanno fatto seguito alla crisi finanziaria iniziata nel 2008. Spiega inoltre in dettaglio come il Parlamento europeo partecipa allo sviluppo e al controllo della governance economica.

BASE GIURIDICA

Base giuridica della governance economica dell'UE:

— articolo 3 del trattato sull'Unione europea (TUE);

— articoli 2–5, 119–144 e 282–284 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

— protocolli allegati al TUE e 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

Come previsto dalle disposizioni dei trattati dell'UE, la governance economica dell'Unione mira a garantire che le politiche economiche, fiscali e di bilancio degli Stati membri siano coordinate in modo da sostenere gli obiettivi economici e sociali dell'Unione e il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria.

Più specificamente, mira a:

— realizzare il rafforzamento e la convergenza delle economie degli Stati membri e istituire un'Unione economica e monetaria (preambolo del TUE);

— supportare lo sviluppo sostenibile dell'Unione, 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 (articolo 3 TUE);

— garantire uno stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (articoli 2, 5 e 119 TFUE);

— coordinare le politiche economiche attraverso raccomandazioni sulle politiche, compresi gli indirizzi di massima di politica economica e raccomandazioni specifiche per paese (articolo 121 TFUE);

— prevedere una procedura in caso di disavanzo pubblico eccessivo (articolo 126 TFUE);

— rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio e delle politiche economiche per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (articoli da 136 a 138 TFUE);

— assicurare che le politiche per l'occupazione siano coordinate e coerenti con gli indirizzi di massima di politica economica (articolo 146) (3.6.3).

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 tra i paesi la cui moneta è l'euro (la cosiddetta zona euro). Il sistema rafforzato di governance economica istituito nel 2011 riguarda pertanto vari ambiti dell'economia, fra cui le politiche di bilancio, le questioni macroeconomiche, la gestione delle crisi, la vigilanza macrofinanziaria e gli investimenti.

RISULTATI CONSEGUITI

A. Il coordinamento della politica economica fino al 2011

Fino al 2011 il coordinamento delle politiche economiche era basato principalmente sul consenso, senza norme giuridicamente vincolanti, tranne rispetto al quadro della politica di bilancio definito nel patto di stabilità e crescita (2.5.6). 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. Due esempi di tale coordinamento erano:

— il coordinamento come strumento di gestione delle crisi, ad esempio l'istituzione del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria nel maggio 2010;

— la 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 (2.5.3) e la politica di concorrenza (2.5.12), delegate rispettivamente alla Banca centrale europea e alla Commissione).

B. La governance economica dopo il 2011

La crisi finanziaria ed economica degli anni 2008–2021 ha evidenziato problemi di fondo e trend insostenibili in molti paesi europei, e ha messo in luce la forte interdipendenza delle economie dell'UE. Per affrontare tali problemi e rilanciare la crescita economica e la creazione di posti di lavoro, si è ritenuto necessario un maggiore coordinamento delle politiche economiche all'interno dell'UE. A tal fine, il sistema di organismi e procedure di coordinamento economico allora in vigore nell'UE è stato riveduto e rafforzato. Dal 2011 sono stati adottati vari atti legislativi e sono state create nuove istituzioni e nuovi organismi dell'Unione responsabili della governance economica.

C. Rafforzamento della vigilanza economica e di bilancio e relativo coordinamento nel quadro del Semestre europeo

Il quadro rafforzato di governance economica ha introdotto il Semestre europeo, un nuovo modello di lavoro sincronizzato per discutere e coordinare le priorità economiche e di bilancio, rafforzare la vigilanza delle politiche di bilancio da parte dell'UE nell'ambito del patto di stabilità e crescita (2.5.6), sviluppare nuovi strumenti

per affrontare gli squilibri macroeconomici (2.5.7) e creare nuovi strumenti per gestire la situazione di Stati membri in difficoltà finanziarie (2.5.8).

Per "Semestre europeo" si intende il ciclo annuale durante il quale le politiche di bilancio, macroeconomiche e strutturali degli Stati membri vengono coordinate tra loro, in modo da permettere agli Stati membri di tener conto delle valutazioni dell'Unione in una fase precoce delle procedure di bilancio nazionali e in altri aspetti della propria 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 sottoposti sistematicamente a vigilanza economica, come gli squilibri macroeconomici e i problemi in ambito finanziario. Le tappe fondamentali del Semestre europeo sono le seguenti:

— verso la fine dell'autunno la Commissione presenta la relazione macroeconomica europea e la relazione comune sull'occupazione, in cui mappa opportunità e vulnerabilità dell'UE per l'anno successivo nell'ambito della politica economica, di bilancio e del lavoro. La Commissione propone raccomandazioni specifiche per la zona euro nel suo complesso, che vengono poi discusse dal Consiglio dell'Unione europea ("il 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 essere soggetti a squilibri macroeconomici;

— verso la fine della primavera, la Commissione valuta i progressi e la compliance rispetto agli indicatori chiave di bilancio, anche nell'ottica di una correzione di eventuali squilibri macroeconomici. Sulla base di tali valutazioni, propone raccomandazioni specifiche per paese che vengono successivamente discusse dalle varie formazioni del Consiglio. Gli Stati membri presentano inoltre la relazione annuale sui progressi compiuti nell'attuazione dei piani strutturali di bilancio pluriennali, specifici per paese, che insieme ai dati di consuntivo dell'anno precedente orientano la concomitante valutazione della Commissione rispetto alla conformità al quadro di governance economica;

— a giugno/luglio il Consiglio europeo approva le raccomandazioni specifiche per paese, che vengono ufficialmente adottate dal Consiglio di luglio, chiudendo così il ciclo annuale del Semestre europeo a livello dell'UE.

Il Semestre europeo è stato introdotto nel 2011. Durante il Semestre europeo, prima che i governi nazionali predispongano i documenti programmatici di bilancio per l'esercizio seguente e li sottopongano all'esame dei parlamenti nazionali, si svolgono discussioni congiunte a livello dell'UE su politica di bilancio, squilibri macroeconomici, problemi in ambito finanziario e riforme strutturali tese a promuovere la crescita. Prima di adottare il bilancio, gli Stati membri della zona euro trasmettono i rispettivi documenti programmatici di bilancio alla Commissione, che si esprime in proposito, e all'Eurogruppo (cioè i ministri delle finanze degli Stati membri dell'area euro), che li valuta.

Per rafforzare il settore finanziario, l'UE ha promosso la creazione dell'Unione bancaria (2.5.5), con nuove norme e nuove istituzioni, compresi il meccanismo di vigilanza unico, il meccanismo di risoluzione unico e le autorità europee di vigilanza, con l'intento

di prevenire future crisi e far sì che gli operatori finanziari siano soggetti a una regolamentazione e vigilanza adeguate.

In conseguenza della crisi economica e finanziaria, diversi Stati membri hanno incontrato gravi difficoltà in termini di stabilità finanziaria e sostenibilità delle finanze pubbliche, e hanno quindi richiesto assistenza finanziaria (2.5.8). L'Unione ha reagito istituendo vari meccanismi, tra cui il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, il fondo europeo di stabilità finanziaria e il meccanismo europeo di stabilità (MES), nonché adottando un regolamento sulla condizionalità macroeconomica connessa ai prestiti accordati agli Stati membri interessati (regolamento (UE) n. 472/2013). Il fondo europeo di stabilità finanziaria e il MES sono stati istituiti mediante trattati ad hoc al di fuori dei trattati dell'Unione e sono governati da un comitato composto dai ministri delle finanze degli Stati membri della zona euro (per maggiori informazioni, v. l'analisi approfondita del Parlamento sul MES).

D. La riforma della governance economica del 2024

Nell'aprile 2024 è entrato in vigore nuovo un quadro di governance economica, che punta a trovare un equilibrio tra garantire la sostenibilità del debito e promuovere una crescita sostenibile e inclusiva grazie a investimenti e riforme; esso mira inoltre a migliorare la titolarità nazionale, semplificare le norme per tenere conto delle diverse sfide di bilancio e collegare la riduzione del debito a misure che stimolino la crescita. Il quadro introduce piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine che delineano obiettivi di riduzione del debito, riforme prioritarie e investimenti.

Un approccio basato sul rischio differenzia le tipologie di vigilanza economica sulla base della situazione di bilancio, con misure di salvaguardia che riportano il debito su un percorso discendente o mantengono il disavanzo al di sotto del 3 % del PIL. Ponendo l'accento sulle transizioni verde e digitale e sulla resilienza economica, i piani agevolano le riforme e gli investimenti, fondamentali per una riduzione credibile del debito. Pur garantendo maggiore flessibilità nello sviluppo dei piani, il quadro ne migliora l'applicazione richiedendo agli Stati membri relazioni annuali sui progressi compiuti, nonché modificando la procedura e le sanzioni per disavanzo eccessivo per renderli più applicabili. In base alle nuove norme, gli Stati membri dovranno presentare alla Commissione i propri piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine entro il 30 aprile dell'ultimo anno in cui il piano è in vigore.

Dopo l'entrata in vigore del nuovo quadro, nell'ottobre 2025 la Commissione ha presentato alcune proposte per un pacchetto di semplificazione della governance economica, attualmente discusse dai colegislatori. Il pacchetto è stato presentato come un modo per garantire la coerenza tra i vari regolamenti dell'architettura di governance economica dell'UE, eliminando i riferimenti obsoleti e razionalizzando i processi di vigilanza macroeconomica in periodi di crisi. La Commissione propone inoltre modifiche al quadro sanzionatorio per rendere l'attuazione delle sanzioni più graduale, in linea con i principi della riforma del 2024.

E. Evoluzione dell'Unione economica e monetaria

Sono inoltre in corso le discussioni sul futuro dell'Unione bancaria. Nel marzo 2026 i colegislatori hanno adottato la riforma del quadro di gestione delle crisi bancarie e garanzia dei depositi, per ovviare alle carenze rispetto al fallimento di banche di medie e piccole dimensioni e migliorare la tutela dei depositanti. Il dibattito sull'eventuale

istituzione di un sistema europeo di garanzia dei depositi – il cosiddetto terzo pilastro dell'Unione bancaria – è attualmente bloccato al Consiglio, mentre la commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento ha adottato la propria posizione nell'aprile 2024.

Una riforma del trattato MES, che dovrebbe ampliarne gli strumenti e creare un sostegno al Fondo di risoluzione unico, è stata concordata alla fine del 2021, ma non è ancora entrata in vigore in attesa della ratifica da parte dell'Italia.

F. Attori

- **Consiglio europeo**: fissa priorità politiche coordinate e fornisce orientamenti al massimo livello.
- **Consiglio**: adotta raccomandazioni e decisioni sulla base delle proposte della Commissione.
- **Commissione**: ha il compito di formulare tali raccomandazioni e decisioni, nonché di valutarne l'attuazione.
- **Stati membri**: stilano la documentazione nazionale, si scambiano informazioni e danno attuazione alle raccomandazioni e decisioni adottate dal Consiglio.
- **Eurogruppo**: comprende i ministri delle finanze degli Stati membri dell'area l'euro, discute di questioni relative all'Unione economica e monetaria (UEM) e gestisce il MES.
- **Banca centrale europea**: partecipa alle deliberazioni dell'Eurogruppo per le tematiche relative alla politica monetaria e alla politica dei cambi.
- **Comitato economico e finanziario, comitato di politica economica e gruppo di lavoro "Eurogruppo"**: presentano pareri e preparano i lavori del Consiglio.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Parlamento è diventato colegislatore nel definire le modalità di vigilanza multilaterale (articolo 121, paragrafo 6, TFUE). Anche il Parlamento ha il ruolo di autorità di controllo sull'attuazione del quadro di governance economica. L'articolo 121, paragrafo 5, del TFUE dà al presidente del Consiglio e alla Commissione il mandato di riferire al Parlamento i risultati della vigilanza multilaterale. L'articolo stabilisce espressamente che la commissione competente del Parlamento può invitare il presidente del Consiglio a uno scambio di opinioni qualora il Consiglio abbia reso pubbliche le proprie raccomandazioni.

Gli atti legislativi in materia di governance economica hanno dato vita al dialogo economico. Per intensificare il dialogo tra le istituzioni dell'Unione, in particolare tra Parlamento, Consiglio e Commissione, e garantire maggiore trasparenza e accountability, le commissioni competenti del Parlamento possono invitare alle proprie riunioni il presidente del Consiglio, la Commissione, il presidente del Consiglio europeo o il presidente dell'Eurogruppo per discuterne le decisioni o chiedere di illustrare le rispettive attività nell'ambito del Semestre europeo. Nel contesto di tale dialogo, il Parlamento può anche offrire a uno Stato membro la possibilità di partecipare a uno scambio di opinioni qualora sia soggetto a una decisione del Consiglio nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi o di quella per gli squilibri eccessivi, qualora

le sue politiche non rispettino gli orientamenti formulati dal Consiglio o rischino di compromettere il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria (UEM), o qualora quello Stato membro sia stato sanzionato secondo il quadro di governance economica.

Il quadro di governance economica rivisto ha introdotto alcune modifiche, tra cui un nuovo dialogo economico in base al quale i presidenti di alcuni organismi e istituzioni dell'UE (Consiglio, Commissione e, se opportuno, Consiglio europeo ed Eurogruppo) sono invitati a intervenire in Aula, e ha rafforzato gli obblighi di rendicontazione del presidente dell'Eurogruppo nei confronti del Parlamento. La riforma ha inoltre introdotto nuovi obblighi di informazione che consentono al Parlamento il diritto di ricevere tempestivamente le informazioni preparate dalla Commissione nel contesto della parte preventiva del patto di stabilità e crescita, su un piano di parità con il Consiglio.

Durante il Semestre europeo, il Parlamento esprime il proprio parere con 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 di ogni 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.

Il Parlamento promuove il coinvolgimento dei parlamenti nazionali grazie a riunioni annuali con i componenti delle commissioni competenti. Inoltre, nel rispetto degli ordinamenti giuridici e politici di ciascuno Stato membro, i parlamenti nazionali dovrebbero essere debitamente coinvolti nel Semestre europeo e nella definizione dei piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine, 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 varie risoluzioni, in particolare:

— risoluzione sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea (febbraio 2017);

— risoluzione sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona (febbraio 2017);

— risoluzione sulla capacità di bilancio della zona euro (febbraio 2017);

— risoluzione sulla revisione del quadro legislativo macroeconomico (luglio 2021);

La presente nota tematica è stata redatta dall'unità Controllo della governance economica e dell'UEM del Parlamento europeo. Per maggiori informazioni sull'argomento, consultare il sito della commissione per i problemi economici e monetari.

Giacomo Loi / Ronny Mazzocchi
04/2026